

Völkerrecht

von

Prof. Dr. Bernhard Kempen, Dr. Christian Hillgruber

2. Auflage

Völkerrecht – Kempen / Hillgruber

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

Völkerrecht



Verlag C.H. Beck München 2012

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 406 58988 1

I. Die Ziele der Vereinten Nationen

Die Weite der Aufgaben, welche die Mitgliedstaaten den UN zugesetzt haben, spiegelt sich in der Formulierung des Art. 1 UN-Charta wider. Dessen Ziele werden in der Charta selbst an anderer Stelle mehrfach in Bezug genommen (etwa Art. 24 Abs. 2, Art. 52 Abs. 1, Art. 76 UN-Charta). Die nochmalige Hervorhebung der Ziele der UN in dieser Norm neben der Erwähnung in der Präambel, soll deren Charakter als verbindliches Recht betonen und sie aus der Sphäre bloßer politischer Absichtserklärungen herausheben.⁸⁵ Zentrales Ziel ist die Sicherung des Weltfriedens (Art. 1 Nr. 1 UN-Charta). Allerdings dürfte sich hieraus keine Rangfolge in der Weise entnehmen lassen, dass die in Nr. 2 bis 4 genannten Ziele weniger Gewicht besäßen.⁸⁶ Zutreffend ist allerdings, dass je nach Lage der Weltpolitik einzelne Ziele zu bestimmten Zeiten stärker in den Fokus der UN rücken können.⁸⁷ Art. 2 UN-Charta gibt sodann die Grundsätze vor, unter deren Berücksichtigung die Ziele des Art. 1 UN-Charta verfolgt werden müssen. Als wichtigste Instrumente zur Verwirklichung der Ziele der UN lassen sich die folgenden institutionellen Errungenschaften nennen, für die oftmals die Generalversammlung oder der Sicherheitsrat als Forum im Sinne des Art. 1 Nr. 4 UN-Charta gedient haben:

Auf dem Gebiet der Friedenssicherung (Art. 1 Nr. 1 UN-Charta) verfügen die UN mit dem Sicherheitsrat (Art. 23 ff. UN-Charta) über ein Organ mit weitreichenden Befugnissen, von denen die diversen Blauhelm-Missionen und Militäreinsätze zur Wiederherstellung des Friedens, z. B. 1991 während des ersten Golfkrieges, beredtes Zeugnis ablegen. Materiell statuiert das Gewaltverbot (Art. 2 Nr. 4 UN-Charta) die grundlegende Pflicht der Mitgliedstaaten, in ihren Beziehungen untereinander nicht zum Mittel der Gewalt oder der Drohung hiermit zu greifen.

Die Entwicklung und Verbesserung der zwischenstaatlichen Beziehungen (Art. 1 Nr. 2 UN-Charta) hat einen sichtbaren Ausdruck beispielsweise in der „Friendly Relations Declaration“ erfahren, die wesentliche Grundsätze der Rechtsbeziehungen zwischen Staaten aufzählt.

Durch die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ von 1948 hat die Generalversammlung der UN früh einen ersten Schritt zur Verwirklichung des Ziels der Förderung der Menschenrechte (Art. 1 Nr. 3 UN-Charta) getan. Mit dem 1966 erfolgten Abschluss des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte sowie des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte fand (IPwskR) dieser Ansatz seinen Fortgang.

II. Die Organe der Vereinten Nationen

Für ein adäquates Verständnis der UN ist es hilfreich, sich diese nicht als einen einzigen einheitlich handelnden Akteur vorzustellen, sondern sie vielmehr als ein komplexes Gebilde aus Haupt-, Nebenorganen und Sonderorganisationen zu verstehen, welche sich in ihren Aufgaben, Kompetenzen und auch in ihren Organisationsstrukturen unterscheiden.⁸⁸ Um dieses Geflecht zu bezeichnen, wird auch von der

⁸⁵ Randelzhofer, in: Wolfrum (Hrsg.), UN: Law, Policies and Practice II, 1995, S. 995; Doebring, Rn. 428; Herdegen, § 40 Rn. 1.

⁸⁶ So aber tendenziell Köck/Fischer, S. 194.

⁸⁷ Shaw, S. 1205.

⁸⁸ Varwick, in: Freistein/Leininger, S. 259.

UN-Familie gesprochen.⁸⁹ Die UN verfügen über sechs Hauptorgane, die Art. 7 Abs. 1 UN-Charta aufzählt. Dabei handelt es sich um die Generalversammlung (dazu 1.), den Sicherheitsrat (dazu 2.), den Wirtschafts- und Sozialrat (dazu 3.), den Internationalen Gerichtshof (dazu 4.), das Sekretariat (dazu 5.) und schließlich den Treuhänderrat (dazu 6.). Neben diesen Hauptorganen existiert eine Vielzahl von Nebenorganen (Art. 7 Abs. 2 UN-Charta), wie etwa die International Law Commission (ILC), die von der Generalversammlung zur Fortentwicklung und Festschreibung des geltenden Völkerrechts (Art. 13 Abs. 1 lit. a) UN-Charta) eingesetzt wurde. Sie sind zu unterscheiden von den in Art. 57 UN-Charta genannten Sonderorganisationen, die rechtlich selbstständig sind. Sie werden durch Abschluss von Abkommen nach Art. 63 Abs. 1 UN-Charta eng in das UN-System eingebunden (Beispiele: ILO, UNESCO, WHO). Schließlich gibt es noch eine unüberschaubare Anzahl von Ausschüssen, Komitees und Untergruppen, in denen sich z. B. die Hauptorgane untergliedern⁹⁰ und zahlreiche informelle Gruppen (Bsp: Regionalgruppen, „Groups of Friends“), welche die Meinungsbildung erleichtern und Verfahrensabläufe beschleunigen.⁹¹

1. Generalversammlung

- 28 In der Generalversammlung, dem Repräsentativorgan der Vereinten Nationen,⁹² sind alle Mitgliedstaaten vertreten und stimmberechtigt. Darüber hinaus werden zu den Sitzungen der Generalversammlung andere Beteiligte als Beobachter ohne Stimmrecht zugelassen; das galt bis zu ihrem 2002 erfolgten Beitritt zu den UN beispielsweise für die Schweiz und gilt heute noch für die Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO). Die Diskussion um die Aufnahme Palästinas in die UN ist durch die Aufnahme in die UNESCO und den Antrag auf Vollmitgliedschaft im November 2011 wieder neu entbrannt. Eine Aufnahme scheint jedoch angesichts des Vetos der USA nahezu ausgeschlossen. Die Gleichbehandlung aller vertretenen Staaten hinsichtlich der Stimmberechtigung trägt der souveränen Gleichheit der Staaten Rechnung. Sie wirft allerdings dann Legitimationsprobleme auf, wenn sich zwar eine Mehrheit von Staaten für eine Resolution ausspricht, diese aber nach Bevölkerungszahlen gerechnet nur eine Minderheit der Weltbevölkerung ausmachen.⁹³ Verschärft wird diese Problematik durch das Phänomen der so genannten Mikrostaaten⁹⁴ wie San Marino, Monaco oder Liechtenstein, die mit gleichem Stimmrecht wie die USA oder China versehen sind. Obwohl dieser Zustand vielfach als politisch nicht gerechtfertigt angesehen wird, war Abhilfversuchen etwa im Wege der Stimmgewichtung nach Bevölkerungszahl (Ponderierung) – wie im Rat der EU praktiziert (Art. 238 Abs. 2 AEUV) – bislang kein Erfolg beschieden.⁹⁵
- 29 Die Aufgaben der Generalversammlung sind vielfältig. Art. 10 UN-Charta garantiert ihr ein umfassendes Befassungs- und Erörterungsrecht in Angelegenheiten, welche die UN-Charta betreffen. Nähere Konkretisierungen enthalten Art. 11 und 14 UN-Charta. Hierdurch wird die Mitverantwortung der Generalversammlung für die Sicherung des Weltfriedens herausgestellt, allerdings sogleich durch Art. 12 Abs. 1

⁸⁹ Klein, Das Recht der Internationalen Organisationen, 3. Aufl., 1997, S. 108.

⁹⁰ Varwick, in: Freistein/Leininger (Hrsg.), S. 252.

⁹¹ Winkelmann, in: Volger (Hrsg.), Encyclopedia of the UN, S. 212.

⁹² Herdegen, § 40 Rn. 10.

⁹³ Shaw, S. 1211.

⁹⁴ Schütz, in: Wolfrum (Hrsg.), UN: Law, Policies and Practice II, 1995, S. 878 f.; Brownlie, S. 83; Gunter, AJIL 71 (1977), 110.

⁹⁵ Schütz, in: Wolfrum (Hrsg.), UN: Law, Policies and Practice II, 1995, S. 877 (879).

UN-Charta begrenzt. Danach darf die Generalversammlung dann keine Empfehlungen in einer Sache abgeben, wenn der Sicherheitsrat mit dieser befasst ist.

Auslegungsschwierigkeiten hinsichtlich dieser Vorschrift ergaben sich anlässlich der Koreakrise 1950. Der Sicherheitsrat beriet zwar über die Situation, konnte aber infolge Uneinigkeit zwischen den ständigen Mitgliedern zu keinem Beschluss gelangen. Fraglich war nun, ob der Sicherheitsrat auch dann seine „ihm in dieser Charta zugewiesenen Aufgaben wahrnimmt“ (Art. 12 Abs. 1 UN-Charta), wenn eine Blockade der Beschlussfassung aufgrund des Vetos eines ständigen Mitglieds – hier der Sowjetunion – eingetreten ist. Die Generalversammlung verneinte dies in der am 3. November 1950 verabschiedeten „Uniting for Peace“-Resolution⁹⁶ und argumentierte, die Satzung diene dem Ziel der Verwirklichung des Weltfriedens; zur Verwirklichung dieses Ziels sei die Generalversammlung auch dann berufen, wenn der Sicherheitsrat einer Gefährdungslage wegen einer Blockade nicht nachkommen könne. In diesem Fall sei sie berechtigt, sich der Angelegenheit unverzüglich anzunehmen und den Mitgliedstaaten angemessene Empfehlungen zur Beilegung der Streitigkeit zu machen. Hierin äußert sich ein materielles Verständnis des Begriffs „wahrnimmt“ in Art. 12 UN-Charta, das nicht nur eine formelle Diskussion über eine friedensbedrohende Situation, sondern darüber hinausgehend das Ergreifen geeigneter Maßnahmen verlangt.⁹⁷ Der IGH hat diese Deutung gebilligt.⁹⁸

Beschlüsse der Generalversammlung bedürfen in den Fällen des Art. 18 Abs. 2 UN-Charta (z. B. Empfehlungen hinsichtlich des Weltfriedens oder über die Aufnahme neuer Mitglieder in die UNO) einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimgenden Mitglieder, ansonsten reicht die einfache Mehrheit (Art. 18 Abs. 3 UN-Charta). Die hieraus hervorgehenden Resolutionen sind rechtlich allerdings nicht bindend. Anders ist dies nur dann, wenn die Generalversammlung Beschlüsse fasst, die lediglich organisationsinterne Vorgänge betreffen und nicht über diesen Bereich hinaus wirken.⁹⁹ In der Charta geregelte Fälle sind z. B. Art. 61 Abs. 1 UN-Charta (Ernennung der Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses) und Art. 97 Abs. 1 UN-Charta (Ernennung des Generalsekretärs).

Die Generalversammlung besitzt eine große Bedeutung für die Tätigkeit der UN insgesamt; diese hat sich unter anderem daraus ergeben, dass der Sicherheitsrat während des Kalten Krieges nahezu 40 Jahre in seiner Handlungsfähigkeit stark eingeschränkt war.¹⁰⁰ Doch auch 20 Jahre nach Ende des Kalten Krieges gilt dies noch, wie die mit überwiegender Mehrheit abgegebene Empfehlung der Generalversammlung zum Erlass einer Syrien-Resolution Anfang 2012 belegt. Auch die aufgrund des Dekolonialisierungsprozesses stark vermehrte Mitgliederzahl der UN trägt zu dieser Bedeutung bei, da viele Entwicklungsländer sich der Bedeutung ihrer Stimme zunehmend bewusst werden und die Generalversammlung als Forum für die Erörterung ihrer Belange erkannt haben.¹⁰¹

⁹⁶ GA/Res/377 (V).

⁹⁷ Köck/Fischer, S. 217.

⁹⁸ IGH ICJ Reports 1962, 151, 163 f. – Certain Expenses of the UN; kritisch Herdegen, § 40 Rn. 13; eingehend zur Zulässigkeit Nolte, in: Wolfrum (Hrsg.), UN: Law, Policies and Practice II, 1995, S. 1344 ff.

⁹⁹ Sog. housekeeping. Shaw, S. 1212; Bleckmann, Rn. 825; Herdegen, § 40 Rn. 14.

¹⁰⁰ Bennett, International Organizations – Principles and Issues, 6. Aufl., 1995, S. 68.

¹⁰¹ Shaw, S. 1212.

2. Sicherheitsrat

- 33 Dem Sicherheitsrat der UN, geregelt in Art. 23 ff. UN-Charta, kommt die primäre, aber nicht ausschließliche Zuständigkeit zur Sicherung des Weltfriedens zu, Art. 24 Abs. 1 UN-Charta. Er besteht gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 1 UN-Charta aus 15 Mitgliedern. Seine Zusammensetzung ergibt sich aus Art. 23 Abs. 1 S. 2 und 3 UN-Charta; danach existieren fünf ständige (China, Frankreich, Großbritannien, Russland, USA) und zehn nichtständige Mitglieder, deren Sitze alle zwei Jahre neu vergeben werden. Dabei wird in aller Regel ein Proporz nach geographischer Verteilung angestrebt.¹⁰² Die Wahl der nichtständigen Mitglieder findet in der Generalversammlung statt, die nach Art. 18 Abs. 2 UN-Charta hierüber mit Zweidrittelmehrheit befinden muss.
- 34 Die für die Beschlussfassung im Sicherheitsrat erforderlichen Mehrheiten sind unterschiedlich. Handelt es sich um eine Verfahrensfrage (Art. 27 Abs. 2 UN-Charta), so genügen die Stimmen von neun Mitgliedern. Alle sonstigen Fragen bedürfen neben diesem Quorum der Zustimmung aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates (Art. 27 Abs. 3 UN-Charta), so dass diesen faktisch ein Vetorecht zukommt, mit dem sie das Zustandekommen von Beschlüssen verhindern können. Weiter abgesichert ist diese Vetomöglichkeit dadurch, dass über die Einordnung einer Frage als Verfahrensfrage – sollten hierüber Zweifel auftreten – wiederum nach Art. 27 Abs. 3 UN-Charta entschieden wird. Die ständigen Mitglieder haben somit eine doppelte Vetomöglichkeit („double veto“).¹⁰³ Es entspricht allerdings der Praxis des Sicherheitsrates, Stimmennthalungen eines ständigen Mitglieds nicht als Veto anzusehen, so dass Beschlüsse auch bei der Enthaltung eines ständigen Mitglieds zustande kommen können.¹⁰⁴ Mit dem Wortlaut des Art. 27 Abs. 3 UN-Charta ist das nicht ohne weiteres zu vereinbaren, weswegen umstritten ist, ob es sich bei dieser Praxis noch um eine Interpretation oder bereits um eine Modifikation der Charta handelt.¹⁰⁵ Ein aktuelles Beispiel für eine Resolution, die ohne die Zustimmung zweier ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates (China, Russland) zustande kam, ist die Resolution 1973 zur Errichtung einer Flugverbotszone und zum Schutz der Zivilbevölkerung in Libyen vom 17. März 2011.¹⁰⁶
- 35 Der Sicherheitsrat verfügt über weitgehende Befugnisse auf dem Gebiet der Friedenssicherung. Dies zeigt sich bereits daran, dass seine Beschlüsse gemäß Art. 25 UN-Charta für die Mitgliedstaaten Bindungswirkung entfalten können. Diese bindende Wirkung ist nicht auf Kapitel VII der UN-Charta beschränkt, sondern gilt auch für die anderen Maßnahmen, die vom Sicherheitsrat ergriffen werden können. Das ergibt sich aus der systematischen Stellung des Art. 25 UN-Charta im Abschnitt über die allgemeinen Befugnisse des Sicherheitsrats; zudem wäre bei Geltung nur für Maßnahmen nach dem VII. Kapitel Art. 25 UN-Charta überflüssig, da in diesem Bereich die Art. 48 und 49 UN-Charta die Bindung der Mitgliedstaaten an die Beschlüsse des Sicherheitsrats sicher stellen.¹⁰⁷ Inhaltlich ist der Sicherheitsrat nicht auf militärische

¹⁰² Köck/Fischer, S. 230 f.; Bleckmann, Rn. 819.

¹⁰³ Epping, in: Ipsen (Hrsg.), § 32 Rn. 63; Stein/v. Buttlar, Rn. 413; Klein/Schmahl, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), 4. Abschnitt Rn. 143.

¹⁰⁴ Köck/Fischer, S. 234; Klein/Schmahl, in: Vitzthum (Hrsg.), 4. Abschnitt Rn. 144.

¹⁰⁵ Dazu näher Simma/Brunner/Kaul, in: Simma (Hrsg.), Art. 27 Rn. 46 ff.

¹⁰⁶ Vgl. zu der Resolution 1973 auch Kempen/Hillgruber, Fälle zum Völkerrecht, Fall 12 sowie allgemein zum Individualrechtsschutz gegen verbindliche Beschlüsse des Sicherheitsrates ebd., Fall 13.

¹⁰⁷ IGH ICJ Reports 1971, 16, 53 – Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia.

Maßnahmen beschränkt. Kapitel VI (Art. 33 ff. UN-Charta) sieht vielmehr primär friedliche Mittel der Streitbeilegung wie die Verweisung der Streitparteien an den IGH (Art. 36 Abs. 3 UN-Charta) vor. Auch innerhalb des Kapitels VII (Art. 39 ff. UN-Charta) kann der Sicherheitsrat, so er nach Art. 39 UN-Charta das Vorliegen einer Bedrohung oder eines Bruchs des Friedens festgestellt hat, nach Art. 41 UN-Charta zunächst zu nichtmilitärischen Mitteln greifen. Die in Art. 41 S. 2 UN-Charta genannten Sanktionsmöglichkeiten sind dabei nur beispielhaft zu verstehen.¹⁰⁸ Auf Art. 41 UN-Charta ist etwa die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs für das frühere Jugoslawien (ICTY)¹⁰⁹ gestützt worden.¹¹⁰ Für Militäraktionen nach Art. 42 UN-Charta sieht Art. 43 UN-Charta vor, dass die Mitgliedstaaten den UN Truppenkontingente auf Basis von Sonderabkommen zur Verfügung stellen. Diese Sonderabkommen sind aber bis heute nicht abgeschlossen,¹¹¹ weswegen in der Praxis des Sicherheitsrats Gruppen von Mitgliedstaaten mit der Durchführung der Beschlüsse betraut werden.¹¹² Einzelheiten zum System der Friedenssicherung durch den Sicherheitsrat werden unten näher erläutert.¹¹³

3. Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)

Der Wirtschafts- und Sozialrat der UN (Economic and Social Council, ECOSOC) hat 54 von der Generalversammlung gewählte Mitglieder (Art. 61 Abs. 1 UN-Charta). Seine Aufgabenbereiche sind in Art. 55 sowie Art. 62 Abs. 1 UN-Charta umrissen und umfassen wirtschaftliche, soziale und kulturelle Angelegenheiten sowie Erziehung, Gesundheit und nicht zuletzt die Förderung der Menschenrechte. Diesem breiten Aufgabenspektrum stehen nur geringe Befugnisse gegenüber. Dies sind im Einzelnen die Abgabe von Empfehlungen, die Einberufung von Konferenzen und der Entwurf internationaler Übereinkommen (Art. 62 Abs. 1 bis 4 UN-Charta). Die ausgesprochenen Empfehlungen sind nicht bindend.¹¹⁴ Im Laufe der Zeit hat der Wirtschafts- und Sozialrat eine größere Anzahl von Nebenorganen eingerichtet, z. B. den UN-Flüchtlingskommissar; er bildet darüber hinaus das Bindeglied zwischen den UN und ihren Sonderorganisationen (Art. 57, 63 UN-Charta) und bindet NGOs in die Arbeit der UN ein (Art. 71 UN-Charta).

36

4. Internationaler Gerichtshof

Als Jurisdiktionsorgan der UN fungiert der Internationale Gerichtshof (IGH) mit Sitz in Den Haag. Bei seiner Errichtung konnte hinsichtlich der Verfahrensregeln weitgehend auf die Erfahrungen mit dem Ständigen Internationalen Gerichtshof (StIGH), der durch die Versailler Friedensverträge errichtet worden war, zurückgegriffen werden. Rechtliche Verankerung hat er in den Art. 92 ff. UN-Charta erfahren; sein Statut, das gemäß Art. 92 S. 2 UN-Charta Bestandteil der Charta selbst ist, regelt in Verbindung mit der Verfahrensordnung des IGH nähtere Einzelheiten des Verfahrens, auf die noch einzugehen ist.¹¹⁵

37

¹⁰⁸ Frowein/Krisch, in: Simma (Hrsg.), Art. 41 Rn. 14.

¹⁰⁹ SC/Res/827 (1993).

¹¹⁰ Das ICTY selbst hat die Rechtmäßigkeit seiner Einsetzung bejaht, vgl. *ICTY, Appeals Chamber*, ILM 35 (1996), 44 – Tadić Case, Rn. 26 ff., insbesondere 33 f.; Schmalenbach, AVR 36 (1998), 285 (287 ff.); Oellers-Frahm, in: FS Bernhardt, 1995, S. 733.

¹¹¹ Frowein/Krisch, in: Simma (Hrsg.), Art. 43 Rn. 9; Stein/v. Butlar, Rn. 862.

¹¹² Fischer, in: Ipsen (Hrsg.), § 60 Rn. 18 ff.

¹¹³ Siehe hierzu unten 7. Kapitel, Rn. 10 ff.

¹¹⁴ Shaw, S. 1213; Stein/v. Butlar, Rn. 422.

¹¹⁵ Siehe hierzu unten 7. Kapitel, Rn. 139 ff.

5. Sekretariat

- 38 Das Sekretariat (Art. 97 ff. UN-Charta) bildet das Verwaltungsorgan der UN und den organisatorischen Unterbau für das Tätigwerden der Organisation. An seiner Spitze steht der Generalsekretär als Chef der Verwaltung und als eigenständiger politischer Akteur.¹¹⁶ 1998 wurde das Amt eines stellvertretenden Generalsekretärs eingerichtet, dessen zentrale Aufgabe die administrative Entlastung des Generalsekretärs ist.¹¹⁷ So kann der Generalsekretär größeres Gewicht auf seine politische Funktion legen. Nach Art. 99 UN-Charta kann er z. B. die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf seiner Ansicht nach friedensbedrohende Situationen lenken. Momentaner Amtsinhaber ist *Ban Ki-moon* aus Südkorea (seit 2007). Seine Vorgänger waren *Trygve Lie* (Norwegen, 1946–1952), *Dag Hammarskjöld* (Schweden, 1953–1961), *Sithu U Thant* (Burma, 1961–1971), *Kurt Waldheim* (Österreich, 1972–1981), *Javier Pérez de Cuéllar* (Peru, 1982–1991), *Boutros Boutros-Ghali* (Ägypten, 1992–1996) und *Kofi Annan* aus Ghana (1997–2007).¹¹⁸

6. Treuhandrat

- 39 Als Ersatz für das unter dem Völkerbund errichtete Mandatssystem, bei dem für die vormaligen Kolonien der Verlierer des Ersten Weltkrieges die Siegermächte als Mandatare und „Vormund“ (so die Formulierung von Art. 22 der Satzung des Völkerbundes) eintraten,¹¹⁹ sieht die UN-Charta in ihren Art. 75–91 das Treuhandssystem vor. Die Zwecke dieses Systems umreißt Art. 76 UN-Charta: Hiernach sind die Sicherung des Weltfriedens, die Achtung der Menschenrechte und nicht zuletzt die Förderung der Einwohner der Treuhandgebiete auf politischem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet die zu verfolgenden Ziele. Mittlerweile sind jedoch alle früheren Treuhandgebiete in die Unabhängigkeit entlassen worden, so dass der Treuhandrat seit 1994 mit der Unabhängigkeit Palau als des letzten Treuhandgebiets keine praktische Bedeutung mehr hat.¹²⁰ Es wurde sogar vorgeschlagen, den Treuhandrat in ein Forum für kollektiven Schutz der weltweiten Umwelt umzuwandeln.¹²¹

III. Reform der UN

- 40 Mehr als 60 Jahre nach der Gründung der Vereinten Nationen wird zunehmend die Frage laut, inwieweit es einer Reform der Organisation bedarf und wie eine solche auszusehen hätte. Zur Vertiefung dieser breiten Debatte wird auf die einschlägige Literatur verwiesen.¹²² Einige Gesichtspunkte seien jedoch aus der neueren Diskussion hervorgehoben:
Kritisch wird zunächst die Verteilung der Sitze im Sicherheitsrat und insbesondere die Zahl der ständigen Mitglieder beurteilt. Deren hervorgehobene Stellung und ihr Vetorecht wurden bei Gründung der UN als gerechtfertigt angesehen, weil es sich um die Siegermächte des Zweiten Weltkrieges handelte. Jedoch hat sich durch den Zerfall

¹¹⁶ Shaw, S. 1215.

¹¹⁷ Ruffert/Walter, Rn. 308.

¹¹⁸ Näheres zu den Biographien der früheren Generalsekretäre findet sich auf der Webseite der UN, <http://www.un.org/News/ossig/sg/pages/formersgs.html>.

¹¹⁹ Näher zum Mandatssystem Köck/Fischer, S. 185 ff.

¹²⁰ Klein/Schmahl, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), 4. Abschnitt Rn. 164; Herdegen, § 40 Rn. 22.

¹²¹ Varwick, in: Freistein/Leininger (Hrsg.), S. 255.

¹²² Köck/Fischer, S. 116 ff.; Seidel, AVR 21 (1995), 21 m. w. N.; zum bisherigen Reformprozess Dicke, in: Wolfrum (Hrsg.), UN: Law, Policies and Practice II, 1995, S. 1012 ff.; Varwick, in: Freistein/Leininger (Hrsg.), S. 252 ff.

der Sowjetunion eine Mächteverschiebung ergeben, der die Regelungen der UN-Charta nicht hinreichend Rechnung tragen können. Auch sind die Staaten Afrikas und Südamerikas im Sicherheitsrat nicht mit einem ständigen Sitz repräsentiert; Gleichermaßen gilt für Staaten, die wie etwa Deutschland einen erheblichen Anteil an der Finanzierung der UN und an deren friedenssichernden Aktivitäten haben oder Staaten, die einen erheblichen Anteil an der Weltbevölkerung haben wie Indien.¹²³ Deswegen wird von diesen Staaten überwiegend eine Erweiterung des Sicherheitsrats um zusätzliche ständige Mitglieder gefordert, wobei keine Einigkeit besteht, ob diese neuen ständigen Mitglieder ebenso mit einem Vetorecht ausgestattet werden sollen. Eine vom Generalsekretär der UN eingesetzte Expertengruppe hat in ihrem Bericht zur UN-Reform¹²⁴ in diesem Punkt keinen eindeutigen Vorschlag gemacht, sondern zwei Modelle vorgestellt, von denen Modell A die Aufstockung der Zahl der ständigen Mitglieder um sechs vorsieht, wodurch eine stärkere Berücksichtigung einzelner geographische Regionen sichergestellt werden soll. Nach diesem Modell, das außerdem mehr nichtständige Mitglieder vorsieht, sollen die neuen ständigen Mitglieder allerdings über kein Vetorecht verfügen.¹²⁵ Modell B lässt den Kreis der ständigen Mitglieder unberührt; nach ihm soll aber neben der Vergrößerung des Kreises der nichtständigen Mitglieder eine privilegierte nichtständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat geschaffen werden, die statt zwei nunmehr vier Jahre dauern soll.¹²⁶ Die Realisierbarkeit dieser Reformvorschläge ist indes fraglich, denn aus nachvollziehbaren Gründen sind die jetzigen ständigen Mitglieder an einer Erweiterung des Sicherheitsrates nicht interessiert.¹²⁷

Ein weiterer Problempunkt sind die Herausforderungen durch grenzüberschreitende Gefahren, die sich aus der Existenz des internationalen Terrorismus ergeben, und deren Auswirkungen auf die UN. In der Folge der Anschläge vom 11. September 2001 hat sich erwiesen, dass die in den UN repräsentierte Staatengemeinschaft sich nicht darauf einigen konnte, ob und inwieweit auf Angriffe nicht-staatlicher Akteure angemessen zu reagieren ist.¹²⁸ Der Angriff auf den Irak im Jahr 2003 durch die USA und Großbritannien, der ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat erfolgte,¹²⁹ hat insbesondere auf amerikanischer Seite der Ansicht Vorschub geleistet, der Sicherheitsrat und das durch ihn errichtete System der Friedenssicherung habe sich überholt.¹³⁰ Die Tatsache, dass der Sicherheitsrat mit seiner Resolution 1483 (2003)¹³¹ dem durch die Besatzung des Irak geschaffenen rechtswidrigen Zustand nachträglich zwar keine Legalität, aber doch deren Anschein verliehen hat,¹³² ist für die Autorität des Sicherheitsrates sicherlich nicht zuträglich, doch erscheint es verfrüht, hieraus so weitreichende Schlüsse zu ziehen, wie es bisweilen getan wird. Die Erfolge, welche die vom Sicherheitsrat autorisierte Blauhelm-Missionen hatten und haben sowie die Errich-

41

¹²³ Pleuger, in: v. Schorlemer (Hrsg.), Praxis-Handbuch UNO, 2002, S. 684; kritisch zur Perspektive eines deutschen Sitzes etwa Seidel, AVR 38 (2000), 23 (41 f.); Varwick, in: Freistein/Leininger (Hrsg.), S. 253.

¹²⁴ Eine erste Würdigung des Berichts bietet Slaughter, AJIL 99 (2005), 619.

¹²⁵ UN (Hrsg.), A more secure world: Our shared responsibility, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004, Nr. 252.

¹²⁶ UN (Hrsg.), A more secure world: Our shared responsibility, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004, Nr. 253.

¹²⁷ Paschke, UN 2005, 170 (171 f.); Pleuger, in: v. Schorlemer (Hrsg.), Praxis-Handbuch UNO, 2002, S. 692.

¹²⁸ Überblick bei Hobe, S. 328 ff.; Krajewski, AVR 40 (2002), 183.

¹²⁹ Hierzu nur Bothe, AVR 41 (2003), 255 (262 ff.); Murswieck, NJW 2003, 1014 (1016 ff.)

¹³⁰ Zusammenfassend Bruha, AVR 41 (2003), 295 (296 f.); Paschke, UN 2005, 170 (172 f.).

¹³¹ SC/Res/1483 (2003).

¹³² Bruha, AVR 41 (2003), 295 (311).

tung beispielsweise des Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien zur Ahndung von Kriegsverbrechen belegen, dass der Sicherheitsrat trotz unübersehbarer Defizite wichtige Beiträge zur Friedenssicherung zu leisten vermag.¹³³ Schließlich ist zu vermerken, dass sich auch die USA bemüht haben darzulegen, dass und warum ihr Angriff auf den Irak dem Völkerrecht entsprach,¹³⁴ was verdeutlicht, dass dessen normative Kraft nicht ohne weiteres beiseite geschoben werden kann. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.¹³⁵

- 42 Als eher organisationsinternes Desiderat ist abschließend die Entflechtung der UN selbst zu nennen. Im Laufe der Jahre ist das System von Sonderorganisationen und Unterorganen mehr und mehr zu einem unüberschaubaren Dickicht gewuchert,¹³⁶ das der Effizienz der UN eher abträglich ist. In diesem Zusammenhang sind weitgehend die Mitgliedstaaten in der Pflicht, ihren Teil zu einer Ermöglichung effizienterer Aufgabenwahrnehmung durch alle Organe der UN beizutragen.¹³⁷ Die bloße Änderung des Organisationsrechts kann grundsätzlich ohne Änderung der Charta erfolgen. Grundlegende Änderungen sind jedoch auch mit der Änderung der UN-Charta verbunden. Die Hürden für eine solche Änderung sind hoch. Es bedarf nach Art. 108 UN-Charta einer Zweidrittel Mehrheit der Mitglieder der Generalversammlung, eine entsprechende Mehrheit von Ratifikationen durch die Mitglieder und der Zustimmung aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates. Diese hohen Quoren erschweren den Reformprozess.

§ 30. Die Europäische Union

- 43 Die Europäische Union ist aus völkerrechtlicher Sicht eine offene, regionale Internationale Organisation. Hervorgegangen ist die EU aus den Verträgen über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS „Montanunion“ 1952), über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und dem Vertrag über die Europäische Atomgemeinschaft (EAG) (sog. „Römische Verträge“, 1957). Die Idee eines vereinten Europas war dabei stets mehr als die Gründung einer Wirtschaftsgemeinschaft. Nach der Katastrophe des 2. Weltkriegs diente die Idee der europäischen Einigung auch der sicherheitspolitischen Stabilisierung des Kontinents. Die bedeutendste Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaften („Integration“) hin zu einer Werte- und Währungsunion hatte ihren Ausgangspunkt im Vertrag von Maastricht 1992. Es wurde der Vertrag über die Europäische Union (EUV) geschlossen, welche neben der Entscheidung zugunsten einer Vertiefung des Binnenmarkts mittels einer Währungsunion auch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZ) zum Gegenstand hatte. Diese drei Bereiche (Binnenmarkt, GASP, PJZ) waren die „Pfeiler“, welche die EU als „Dach“ stützten. Nach dem Scheitern eines europäischen Verfassungsvertrages im Jahre 2005 durch zwei negative Referenden in Frankreich und in den Niederlanden wurde diese „Drei-Säulen“-Konstruktion der EU schließlich durch den Vertrag von Lissabon von 2007 (in Kraft getreten 2009) überwunden. Mit der konsolidierten

¹³³ Shaw, S. 1260; eine aktuelle Liste der laufenden Friedensmissionen bietet die Webseite der UN, <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp> (unter „Current Operations“).

¹³⁴ Hierzu Murswieck, NJW 2003, 1014 (1016 ff.).

¹³⁵ Denkbare Szenarien bei Falk, AJIL 97 (2003), 590 (593 f.).

¹³⁶ Dicke, in: Wolfrum (Hrsg.), UN: Law, Policies and Practice II, 1995, 1012 (1013 f.).

¹³⁷ UN (Hrsg.), A more secure world: Our shared responsibility, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, Nr. 241 f.; Paschke, UN 2005, 170, (173).