

Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts
für Internationales Recht an der Universität Kiel

Band 118

Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates – das Ende staatlicher Souveränität?

Von

Heike Gading



Duncker & Humblot · Berlin

HEIKE GADING

**Der Schutz grundlegender Menschenrechte
durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates –
das Ende staatlicher Souveränität?**

**Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts
für Internationales Recht an der Universität Kiel**

Herausgegeben von

Jost Delbrück

Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht

118

Völkerrechtlicher Beirat des Instituts:

Daniel Bardonnet

l'Université de Paris II

Rudolf Bernhardt

Max-Planck-Institut für
ausländisches öffentliches
Recht und Völkerrecht,
Heidelberg

Lucius Cafilisch

Institut Universitaire de Hautes
Études Internationales, Genève

Antonius Eitel

Bonn

Luigi Ferrari Bravo

Università di Roma

Louis Henkin

Columbia University,
New York

Tommy T. B. Koh

Washington, D. C.

John Norton Moore

University of Virginia,
Charlottesville

Fred L. Morrison

University of Minnesota,
Minneapolis

Albrecht Randelzhofer

Freie Universität Berlin

Krzysztof Skubiszewski

Polish Academy of Sciences,
Warsaw and Poznań

Christian Tomuschat

Humboldt-Universität zu Berlin

Rüdiger Wolfrum

Max-Planck-Institut für
ausländisches öffentliches
Recht und Völkerrecht,
Heidelberg

Sir Arthur Watts

London

Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates – das Ende staatlicher Souveränität?

Von

Heike Gading



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Gading, Heike:

Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische
Massnahmen des Sicherheitsrates – das Ende staatlicher
Souveränität? / Von Heike Gading. – Berlin : Duncker und
Humblot, 1996

(Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für
Internationales Recht an der Universität Kiel ; Bd. 118)

Zugl.: Kiel, Univ., Diss., 1995

ISBN 3-428-08647-3

NE: Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht (Kiel):
Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts . . .

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-7263

ISBN 3-428-08647-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Das Manuskript dieser Schrift hat im Januar 1995 der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel als Dissertation vorgelegen. Spätere Veröffentlichungen und tatsächliche Geschehnisse konnten nur noch vereinzelt berücksichtigt werden.

Von den vielen, die die Entstehung der Arbeit hilfreich begleitet haben, möchte ich meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Jost Delbrück, ganz besonders danken. Er hat mich durch ständige Bereitschaft zum Gedankenaustausch, wertvolle Hinweise und auch kritische Gegenpositionen in jedem Stadium meiner Arbeit gefördert.

Dank gebührt ferner Herrn Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, der so rasch das Zweitgutachten erstellt hat.

Allen Mitarbeitern des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel danke ich herzlich für ihre Hilfsbereitschaft. Dies gilt insbesondere für Frau Dr. Ursula Heinz und Frau Rotraut Wolf, die durch ihren Einsatz die technische Fertigstellung meiner Arbeit sehr erleichtert haben.

Gleichermaßen möchte ich an dieser Stelle auch Frau Heike Dettmers, Herrn Wolfgang Erasmí und Frau Renate Kinny danken, die das Manuskript meiner Arbeit kritisch gelesen haben.

Ohne Beispiel steht aber vor allem das, was meine Eltern für mich getan haben. Ihr Vertrauen in mich und meine Arbeit sowie die Offenheit, mit der sie stets meinen Werdegang begleitet haben, sind von unschätzbarem Wert. Aus diesem Grunde möchte ich an einer bewährten, akademischen Tradition festhalten und ihnen als Dank dafür diese Arbeit widmen.

Berlin, im Oktober 1995

Heike Gading

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
-------------------	----

Teil I: Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrates unter Einsatz von Waffengewalt

A. Unterscheidung zwischen den Friedenstruppen der Vereinten Nationen und den militärischen Streitkräften, die Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII CHVN durchführen	21
B. Formen der Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrates unter Einsatz von Waffengewalt	23
I. <i>Eigene Streitkräfte nach Artikel 42 i.V.m. Artikel 43 CHVN</i>	23
II. <i>Ermächtigung an Mitglieder der Vereinten Nationen nach Artikel 42 Satz 2 CHVN i.V.m. 48 Absatz 1 CHVN</i>	25
III. <i>Truppen zur Friedensdurchsetzung (peace-enforcement units)</i>	27
IV. <i>Ermächtigung an regionale Abmachungen oder Einrichtungen, Artikel 53 Absatz 1 CHVN</i>	31
C. Schlußbemerkungen zu den Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrates unter Einsatz von Waffengewalt	33

Teil II: Verstoß gegen das Verbot des Eingreifens in die inneren Angelegenheiten eines Staates, Artikel 2 Ziffer 7 CHVN

A. Qualifizierung militärischer Maßnahmen des Sicherheitsrates als „Eingreifen“	36
B. Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören	37

C. Zwischenergebnis	41
----------------------------------	----

Teil III: Voraussetzungen militärischer Maßnahmen unter der Autorität des Sicherheitsrates nach Kapitel VII CHVN

A. Auslegung des Begriffs der Feststellung	42
I. <i>Allgemeines zur Auslegung</i>	43
II. <i>Auslegung des Wortlautes</i>	44
III. <i>Systematische Auslegung</i>	44
1. Hauptverantwortung für den Frieden, Artikel 24 Absatz 1 CHVN	45
2. Grundsätze der Gerechtigkeit und des Völkerrechts, Artikel 1 Ziffer 1 CHVN	46
3. Zwischenergebnis zur systematischen Auslegung	49
IV. <i>Teleologische Auslegung</i>	49
1. Politisches Organ	50
2. Eigene Rechtsetzungskompetenz des Sicherheitsrates?	52
3. Beachtung der Rule of Law durch den Sicherheitsrat	54
a) Funktion der Rule of Law bei der Friedenssicherung	55
b) Kompetenzübertragung in der Charta der Vereinten Nationen	56
c) Paralleles Tätigwerden von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof	57
d) Steigende Bedeutung der Rule of Law	64
e) Einwand der mangelnden Durchsetzbarkeit der Rule of Law?	65
f) Zwischenergebnis zur Rule of Law	66
4. Zwischenergebnis der teleologischen Auslegung	67
V. <i>Ergebnis zum Begriff der Feststellung</i>	67
B. Bedrohung des Friedens, Friedensbruch oder Angriffshandlung	67
I. <i>Angriffshandlung</i>	68
II. <i>Bruch des Friedens</i>	68
III. <i>Friedensbedrohung</i>	69
1. <i>Wörtliche Auslegung der Friedensbedrohung</i>	69

a)	Bedrohung des nationalen Friedens oder des Weltfriedens	69
b)	Unterscheidung in negativen und positiven Friedensbegriff	70
2.	Systematische Auslegung der Friedensbedrohung	71
a)	Interventionsverbot in Artikel 2 Ziffer 7 CHVN	71
b)	Gewaltverbot in Artikel 2 Ziffer 4 CHVN	72
aa)	Friedensbedrohung und Verletzung des Gewaltverbotes	72
bb)	Friedensbedrohung und „potentielle“ Verletzung des Gewaltverbotes	76
c)	Menschenrechtsschutz nach Artikel 55 (c) CHVN	78
d)	Zwischenergebnis zur systematischen Auslegung	80
3.	Teleologische Auslegung der Friedensbedrohung	81
a)	Friedensbegriff	82
aa)	Negativer Friedensbegriff	82
bb)	Positiver Friedensbegriff	83
cc)	Polarisierung zwischen negativem und positivem Friedensbegriff	84
dd)	Verbindung von negativem und positivem Friedensbegriff	85
ee)	Die „Neue Weltordnung“ als Friedensmodell	88
ff)	Zwischenbilanz zum Friedensbegriff	90
b)	Friedensbedrohung und Menschenrechte in der Praxis des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen	91
aa)	Die Praxis als selbständiger Auslegungsfaktor	92
bb)	Kongo	95
cc)	Südrhodesien	98
dd)	Südafrika	99
ee)	Irak	101
ff)	Ehemaliges Jugoslawien	105
gg)	Somalia	116
hh)	Rwanda	119
ii)	Zwischenbilanz zur Praxis des Sicherheitsrates	125
c)	Definition des Friedensbegriffes in Artikel 39 CHVN	126
aa)	Neuere Definitionen	126
bb)	Rechtlicher Rahmen	128

cc) Konzept der erga omnes-Pflichten und Friedensbedrohung	130
(1) Inhalt des erga omnes-Konzeptes	131
(2) Menschenrechte als Pflichten erga omnes	136
(3) Verletzung der Menschenrechte mit erga omnes-Wirkung und Friedensbedrohung in Artikel 39 CHVN	138
(4) Umfang der erga omnes-Pflichten	147
(a) Unterschiedliche Auffassungen	147
(b) Übernahme für den Begriff der Friedensbedrohung? ...	150
(c) Bestimmung des Umfanges	153
(aa) Menschenrechte, deren Verletzung unstreitig eine Bedrohung des Friedens darstellt	153
(bb) Das Recht auf Selbstbestimmung	154
(cc) Das Recht auf eine demokratische Staatsform? ...	159
dd) Zwischenergebnis zur Definition des Friedensbegriffes	164
d) Zwischenergebnis zur teleologischen Auslegung	165
4. Historische Auslegung der Friedensbedrohung	166
a) Subsidiarität der historischen Auslegungsmethode	166
b) Vorbereitende Arbeiten zur Friedensbedrohung	167
aa) Dumbarton Oaks-Vorschläge	167
bb) Konferenz in San Francisco	168
(1) Vorbereitende Arbeiten zu Kapitel VII CHVN	169
(2) Vorbereitende Arbeiten zum Menschenrechtsschutz der Vereinten Nationen	171
cc) Zwischenergebnis zu den vorbereitenden Arbeiten	175
c) Auslegung der vorbereitenden Arbeiten	176
d) Ergebnis der historischen Auslegung	180
5. Ergebnis zum Begriff der Friedensbedrohung	180
C. Ergebnis zu den Voraussetzungen militärischer Maßnahmen nach Kapitel VII CHVN	180

Teil IV: Staatliche Souveränität als Grenze für die Ausweitung der Kompetenzen des Sicherheitsrates

A. Souveränität der Staaten	182
<i>I. Begriff der Souveränität</i>	184
<i>II. Einschränkungen der Souveränität</i>	187
1. Völkerrechtliche Verträge	187
2. Internationale Organisationen	188
3. Internationaler Menschenrechtsschutz	191
4. Internationale Strafjustiz	195
5. Zwischenergebnis zu den Einschränkungen	199
<i>III. Geltung des Prinzips der staatlichen Souveränität</i>	199
1. „Weltgesetzgebung“ ohne Zustimmung aller Staaten	200
2. Durchsetzung des Völkerrechts durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen	202
3. Zwischenergebnis	205
<i>IV. Die Ausweitung der Kompetenzen des Sicherheitsrates gemessen am Prinzip der staatlichen Souveränität</i>	205
1. Friedensbedrohung und internationaler Menschenrechtsschutz	205
2. Friedensbedrohung und Durchsetzung des Völkerrechts	211
3. Friedensbedrohung und Weltgesetzgebung	213
4. Friedensbedrohung und Praxis zum Prinzip der staatlichen Souveränität	215
<i>V. Zusammenfassung</i>	221
B. Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bei der Auslegung des Begriffs der Friedensbedrohung	222
<i>I. Geltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Völkerrecht</i>	222
<i>II. Geltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bei der Feststellung einer Friedensbedrohung</i>	223
<i>III. Drei Teilgrundsätze des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit</i>	223
1. Geeignetheit	224
2. Erforderlichkeit	225
3. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne	228

<i>IV. Zusammenfassung zur Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit</i>	231
C. Ergebnis zur staatlichen Souveränität als Grenze für die Ausweitung der Kompetenz des Sicherheitsrates	231
Gesamtergebnis und Ausblick	233
Literaturverzeichnis	235

Abkürzungsverzeichnis

AJIL	= American Journal of International Law
AVR	= Archiv des Völkerrechts
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
CHVN	= Charta der Vereinten Nationen
EA	= Europa-Archiv
EPIL	= Encyclopedia of Public International Law
EuGRZ	= Europäische Grundrechte Zeitschrift
GYIL	= German Yearbook of International Law
Hrsg.	= Herausgeber
ILC	= International Law Commission
i. V.M.	= in Verbindung mit
m.w.N.	= mit weiteren Nachweisen
ÖzöRV	= Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht
RdC	= Recueil des Cours
Rn.	= Randnummer
UN	= United Nations
VN	= Vereinte Nationen
ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Einleitung

Der Wegfall des Ost-West-Gegensatzes hat mit dazu beigetragen, daß die internationale Staatengemeinschaft besser auf gewaltsame Konflikte und die Verletzung fundamentaler Menschenrechte reagieren kann. Die wachsende Bedeutung des Sicherheitsrates ist dabei unübersehbar. Als er im April 1991 zum Schutz der Kurden und Schiiten im Irak eingriff, haben seine Maßnahme neben vielen politischen Diskussionen auch rechtliche Fragen ausgelöst. Ist ein solches Vorgehen des Sicherheitsrates rechtmäßig? Kann er militärische Maßnahmen auch zum Schutz von Menschenrechten ergreifen? Die Entwicklungen im ehemaligen Jugoslawien sowie das Eingreifen des Sicherheitsrates in Somalia und Rwanda haben diese Frage erneut in den Vordergrund der Diskussion gerückt.

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sah und sieht sich der Frage gegenübergestellt, ob er bei massiven Menschenrechtsverletzungen als ultima ratio militärische Maßnahmen ergreifen und notfalls auch einen tiefen Einschnitt in die Achtung der Souveränität des betroffenen Staates riskieren soll. Die vorliegende Arbeit setzt sich damit auseinander, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen militärische Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte ergreifen kann und ob dies noch mit dem grundlegenden Prinzip der Achtung der Souveränität der Staaten vereinbar ist. Ausgangspunkt der Auseinandersetzung ist die Charta der Vereinten Nationen.

Militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates sind nur eine Möglichkeit der Vereinten Nationen, um auf massive Verstöße gegen grundlegende Menschenrechte zu reagieren. Doch sie verdienen deswegen besondere Aufmerksamkeit, weil sie auf der einen Seite unter Umständen das einzige effektive Mittel zur Beendigung der Menschenrechtsverstöße sein können; auf der anderen Seite können sie aber auch sehr viele Opfer verlangen. In der Charta der Vereinten Nationen (CHVN) stehen dem Sicherheitsrat unterschiedliche Formen zur Verfügung, mit militärischen Maßnahmen zu reagieren. Diese sollen zunächst kurz dargestellt werden, bevor anschließend auf die Voraussetzungen für das Ergreifen militärischer Maßnahmen näher eingegangen wird. Der Überblick soll deutlich machen, was es heißt, dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Kompetenz zuzusprechen, mit militärischen Maßnahmen gegen einen Staat vorzugehen.

Die Menschenrechte haben in den internationalen Beziehungen an Bedeutung gewonnen. Ihr Schutz war zur Zeit des Völkerbundes sehr schwach ausgestaltet. Le-

diglich vereinzelt gab es Schutz für bestimmte Minderheiten.¹ Dies hat sich entscheidend durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948 verändert. Seitdem ist die Zahl der internationalen Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte, die überwiegend unter der Ägide der Vereinten Nationen entstanden sind, ständig angewachsen.² Die wirtschaftlichen Verflechtungen und die Fortschritte in der Informationstechnologie und ihre Verbreitung sowie der steigende grenzüberschreitende Personenverkehr bewirken, daß schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen in einem Staat nicht ohne Auswirkungen auf die anderen Staaten bleiben. Die internationale Staatengemeinschaft setzt sich zunehmend mit Menschenrechtsverletzungen in anderen Staaten auseinander. Die verstärkten Eingriffe des Sicherheitsrates in interne Konflikte spiegeln das in der Staatengemeinschaft bestehende erhöhte Interesse wider.

Wenn der Sicherheitsrat aus humanitären Gründen mit militärischen Maßnahmen in einem Staat eingreift, dann stellt sich jedoch die Frage, ob ihm in solchen Fällen nicht durch das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten eine unüberwindliche Schranke gesetzt wird.³ In Artikel 2 Ziffer 7 CHVN heißt es, daß „aus dieser Charta . . . eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, . . . , nicht abgeleitet werden kann.“ Das Verbot hat seinen rechtlichen Grund in dem für das Völkerrecht grundlegenden Prinzip der Achtung der staatlichen Souveränität. Dies beinhaltet, allgemein gesprochen, die innen- und außenpolitische Gestaltungsfreiheit der Staaten. Das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten soll die Staaten vor Intervention und Domination schützen. Nicht eindeutig ist bisher, welche Bereiche zu den inneren Angelegenheiten der Staaten gehören. Die kleineren und mittleren Staaten haben immer wieder auf die Gefahr der Auflösung des Verbotes durch ein zu enges Verständnis der inneren Angelegenheiten hingewiesen. Andererseits würde ein zu weites Verständnis dazu führen, daß die Staaten absolut frei in der Ausübung ihrer Jurisdiktion wären. Sie könnten innerhalb ihrer Staatsgrenzen Menschenrechte verletzen, Massaker anrichten und sich des Genozids schuldig machen, ohne daß von außen dagegen vorgegangen werden könnte. Angesichts der Entwicklungen im Menschenrechtsschutz und des veränderten Bewußtseins in der internationalen Staatengemeinschaft gegenüber Verstößen gegen die Menschenrechte stellt sich die Frage, wieweit der Menschenrechtsschutz noch zu den inneren Angelegenheiten der Staaten gezählt werden kann und ein

¹ Hierzu *Clark*, 61; *Humphrey*, Human Rights, 11 f.; *ders.*, UN Charter, 39; *Russell/Muther*, 323.

² Siehe die Übersicht zum Stand des internationalen Menschenrechtsschutzes ein Jahr nach der in Wien abgehaltenen Weltkonferenz über Menschenrechte in: Vereinte Nationen 42 (1994), 118 ff.

³ Dazu *Delbrück*, Einmischung — ja oder nein? Was die Vereinten Nationen dürfen, Evangelische Kommentare. Monatsschrift zum Zeitgeschehen in Kirche und Gesellschaft 25 (1992), 22 ff.

Eingreifen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen damit im Grundsatz ausgeschlossen wäre.

Eine der grundlegenden Veränderungen in der Charta der Vereinten Nationen gegenüber der Völkerbundsatzung ist die Bewahrung des Friedens durch ein zentrales Organ. Im Gegensatz zu dem dezentralisierten System der Völkerbundsatzung wird dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in Kapitel VII CHVN die Kompetenz zugewiesen, Zwangsmaßnahmen zu ergreifen, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und wiederherzustellen.⁴ Die an der Gründung der Vereinten Nationen beteiligten Staaten haben Zwangsmaßnahmen zur Erhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit für notwendig gehalten, die sich auch gegen Mitglieder der Vereinten Nationen richten können. Das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten in Artikel 2 Ziffer 7 CHVN läßt eine Ausnahme zu, wenn der Sicherheitsrat Maßnahmen nach Kapitel VII CHVN zur Sicherung des Weltfriedens anordnet. Der genannte Artikel fährt im zweiten Halbsatz fort: „die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII wird durch diesen Grundsatz nicht berührt“. Diese Ausnahmeregelung setzt voraus, daß der Sicherheitsrat mindestens eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gemäß Artikel 39 CHVN feststellt. Um mit militärischen Maßnahmen nach Kapitel VII CHVN gegen schwerwiegende Verstöße gegen die Menschenrechte vorgehen zu können, ist zu klären, ob diese als Bedrohung des Friedens qualifiziert werden können.

Dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wurde nach den negativen Erfahrungen mit der schwachen Stellung des Völkerbundsrates weites Ermessen für die Entscheidung eingeräumt, Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII CHVN zu ergreifen. Die Großmächte erhielten durch das Vetorecht bei den Entscheidungen eine stärkere Position als die anderen Gründungsmitglieder. Dies hat zu der Auffassung geführt, daß der Sicherheitsrat als politisches Organ der Vereinten Nationen seine Entscheidungen frei treffen könne, ohne dabei an das Recht gebunden zu sein. Die Verabschiedung der Resolution 748 (1992), mit der der Sicherheitsrat Sanktionen gegen Libyen erläßt, damit es zwei libysche Staatsangehörige ausliefert, die für das Attentat auf die Pan-Am-Maschine über dem schottischen Lockerbie gerichtlich zur Verantwortung gezogen werden sollten, hat die Frage nach den rechtlichen Grenzen für

⁴ Voraussetzung für Zwangsmaßnahmen nach Artikel 16 der Völkerbundsatzung war, daß ein Mitglied zum Krieg geschritten war. In diesem Fall mußte der Rat den anderen Mitgliedern vorschlagen, welche Maßnahmen zu ergreifen waren, um den Verpflichtungen Achtung zu verschaffen (Artikel 16 Absatz 2 Völkerbundsatzung). Text der Völkerbundsatzung in Auszügen bei *Meyn*, *Kriegsverbot und Gewaltverbot*, in: *Delbrück* (Hrsg.), *Friedensdokumente aus fünf Jahrhunderten*, Abrüstung, Kriegsverhütung, Rüstungskontrolle, Erster Teilband, 1984.