

Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta

Chancen und Risiken der aktuellen Sicherheitsratspraxis

Stefan Oeter



Prof. Dr. Stefan Oeter, geb. 1958, ist Professor für deutsches und ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität Hamburg und geschäftsführender Direktor des Instituts für Internationale Angelegenheiten.

In Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen sind Maßnahmen bei Friedensbedrohungen und Angriffshandlungen geregelt. Dieses Kernstück des Systems der ›kollektiven Sicherheit‹ sollte die Welt nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs neu ordnen. In den neunziger Jahren ist es im Zuge der Diskussion um einen ›erweiterten Sicherheitsbegriff‹ in der Praxis des UN-Sicherheitsrats zu einer Entgrenzung der Interpretation von Artikel 39 UN-Charta gekommen. Die Ausweitung des Instrumentariums der Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII ist allerdings mit Problemen verbunden. Die Vereinten Nationen sollten sich auf den Kern des Projekts einer ›verfassten Staatengemeinschaft‹ besinnen.

Das Ende des Kalten Krieges und die – wie wir heute wissen nur vorübergehende – Entspannung zwischen den globalen Mächten China, Russland und USA hatten in den neunziger Jahren die Hoffnungen geweckt, das System kollektiver Sicherheit werde endlich mit Leben erfüllt und könne seine volle Funktionsfähigkeit erreichen. Eine allmähliche Annäherung der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats (P5) und die Aktivierung des Instrumentariums von Kapitel VII UN-Charta schien diesen Hoffnungen kräftig Nahrung zu geben.¹ Die Zwangsmaßnahmen des UN-Sicherheitsrats nach Kapitel VII bilden schließlich das Kernstück des Systems der ›kollektiven Sicherheit‹, das die Welt nach Ende des Zweiten Weltkriegs neu ordnen sollte. Mit Kapitel VII und VIII der Charta kommt dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen so etwas wie ein ›Beurteilungsmonopok‹ für die Legitimität und Legalität des Einsatzes von militärischen Zwangsmaßnahmen in den internationalen Beziehungen zu.

Kapitel VII ist im Ansatz über Artikel 39 UN-Charta an die Aufgabenstellung der Wahrung und Gewährleistung der internationalen Sicherheit rückgebunden.² Sowohl militärische als auch nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen sind demnach nur zulässig, wenn der Sicherheitsrat zuvor eine Bedrohung oder einen Bruch des Weltfriedens festgestellt hat. ›Weltfrieden‹ beziehungsweise ›internationale Sicherheit‹ sind keine trennscharfen Begriffe. Sie machen jedoch deutlich, dass die Staaten dem Sicherheitsrat die zwangsweise Durchsetzung völkerrechtlicher Pflichten nur im Bereich der elementaren Grundsätze der Gewaltfreiheit und Friedenssicherung zugestehen wollten.

Diskussion um einen ›erweiterten Sicherheitsbegriff‹

Die Diskussion in der Sicherheitspolitik um einen ›erweiterten Sicherheitsbegriff‹ konnte auf Dauer auch vor der UN-Charta und deren Kapitel VII schwerlich halt machen. Die Begriffe der ›Friedensbedrohung‹ und der ›internationalen Sicherheit‹ haben dementsprechend seit Mitte der neunziger Jahre einen massiven Bedeutungswandel erfahren, der die Praxis des Systems kollektiver Sicherheit tiefgreifend geprägt hat. Vor gut zwanzig Jahren wurde kaum angezweifelt, dass der Begriff ›Bedrohung oder Bruch des Friedens‹ im Sinne von Artikel 39 eigentlich nur die Abwehr militärischer Übergriffe eines Staates gegenüber einem anderen Staat erfassen sollte. Das gewachsene Bewusstsein für den Eigenwert des Menschen als letztendlichen Bezugspunkt allen Rechts³ im Sinne der ›menschlichen Sicherheit‹⁴ hat in der Zwischenzeit das Gespür für weit über den klassischen Friedensbegriff hinausreichende Bedrohungen des gesellschaftlichen Friedens geschärft.

Die Auswirkungen dieses Verständniswandels sind tiefgreifend. Eine mittlerweile wohl vorherrschende Strömung in der Völkerrechtslehre beantwortet diese Fragen im Hinblick auf den ›erweiterten Sicherheitsbegriff‹ anders als die Gründerinnen und Gründer der Vereinten Nationen im Jahr 1945. Die Befugnisse des Sicherheitsrats unter Kapitel VII seien mittlerweile anders auszulegen und das Instrumentarium der Zwangsmaßnahmen auch jenseits der eigentlichen Sicherheitswahrung zur Durchsetzung elementarer Grundsätze des Völkerrechts zu verwenden. Dies gilt insbesondere im Zusammen-

¹ Vgl. beispielhaft David P. Forsythe, *The UN Security Council and Response to Atrocities: International Criminal Law and the P-5*, *Human Rights Quarterly*, 34. Jg., 3/2012, S. 84ff.

² Vgl. hierzu Nico Krisch, *Introduction to Chapter VII: The General Framework*, in: Bruno Simma/Daniel-Erasmus Khan/Georg Nolte/Andreas Paulus (Eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford 2012, S. 1237ff., insbesondere Abs. 12ff.

³ Vgl. Anne Peters, *Jenseits der Menschenrechte: Die Rechtsstellung des Individuums im Völkerrecht*, Tübingen 2014, S. 16ff. und 361ff.; Thomas M. Franck, *The Empowered Self. Law and Society in the Age of Individualism*, Oxford 1999, S. 196ff.

⁴ Vgl. auch Cedric Ryngaert/Math Noortmann (Eds.), *Human Security and International Law. The Challenge of Non-State Actors*, Cambridge 2014.

hang mit der Wahrung eherner Prinzipien des *ius cogens* (zwingendes Recht)⁵. Die systematische Missachtung elementarer Menschenrechte, das gewaltsame Vorenthalten demokratischer Selbstbestimmung und Selbstregierung sowie der Kampf gegen unterdrückerische Regime werden zunehmend für eine ›erweiterte‹ Auslegung von Kapitel VII herangezogen.⁶ Aus der Sicht des positiven Rechts sind diese drei Voraussetzungen zunächst einmal Fremdkörper.

Diese Konkretisierung klassischer Gerechtigkeitspostulate basiert auf Werten und Prinzipien eines auf Menschenwürde und Menschenrechte bezogenen ›Rechts der Weltgesellschaft‹⁷. Die UN-Charta dient allerdings nicht vorrangig dem Ziel der Verwirklichung internationaler Gerechtigkeit. Zwar tauchen mit der »Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten« auch elementare Gerechtigkeitswerte im Zielkatalog der Charta auf.⁸ Kapitel VII der Charta beschränkt sich allerdings bewusst auf das Ziel der Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens.⁹ Die Konsequenz daraus ist eine klare Absage an emphatische Vorstellungen einer weltweiten ›Gerechtigkeitsordnung‹: Die Herstellung von Gerechtigkeit an sich ist kein legitimer Grund zur Anwendung von zwischenstaatlicher Gewalt. Man kann darüber streiten, ob es nicht doch gute Gründe gibt, die Durchsetzung der Menschenrechte und die Sicherung der Demokratie zu legitimen Zielsetzungen im Kontext des Kapitels VII zu erklären. Die Praxis des Sicherheitsrats zeigt sichtbare Tendenzen hin zu einer solchen Erweiterung des Artikels 39.¹⁰ Die europäische und amerikanische Völkerrechtslehre tritt dem mit großen Sympathien entgegen.¹¹ Gleichwohl sollte die stete Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Kapitels VII und die damit verbundene Erweiterung des Instrumentenkastens der Zwangsmaßnahmen nicht uneingeschränkt als moralischer Fortschritt gesehen werden. Die Frage steht nach wie vor im Raum, ob nicht beachtliche Gründe gegen eine solche Ausweitung des Anwendungsbereichs von Kapitel VII sprechen.¹²

›Friedensbedrohung‹ als Voraussetzung

Eine kritische Bestandsaufnahme erfordert zunächst einen Blick auf die Voraussetzungen für die Autorisierung militärischer Gewalt und nichtmilitärischer Maßnahmen gemäß Artikel 41 UN-Charta. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des Rückgriffs auf Kapitel VII sind in Artikel 39 UN-Charta geregelt. Will der Sicherheitsrat sich den Zugriff auf das Instrumentarium der Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII eröffnen, so muss er zunächst die Feststellung treffen, »ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt«.¹³ Zentraler Begriff in der Praxis zu Artikel 39 ist dabei das Merkmal der ›Friedensbedrohung‹. Dürfen die Staaten in alleiniger Entscheidung nach dem

System der Charta nur in Abwehr schon eingetretener Friedensstörungen Gewalt anwenden, so kann der Sicherheitsrat unter Kapitel VII auch präventiv tätig werden.¹⁴

Dies macht den Tatbestand der ›Friedensbedrohung‹ so reizvoll für Verfechterinnen und Verfechter einer ›gerechten‹ Weltordnung, lässt ihn zugleich aber auch als höchst gefährlich erscheinen. Die unterschiedliche Konkretisierung des Begriffs spiegelt diese Interessenlage wider: Während die amerikanische Völkerrechtslehre zu einem sehr großzügigen Umgang mit den Deutungsmöglichkeiten des Begriffs der ›Friedensbedrohung‹ tendiert, neigen die Völkerrechtlerinnen und Völkerrechtler kleinerer Entwicklungsländer zu einer möglichst restriktiven Handhabung des Begriffs. Dabei ist vor allem der ›Frieden‹ als das Schutzgut der Norm umstritten.¹⁵ Meint ›Frieden‹ in Artikel 39 UN-Charta einzig und allein den zwischenstaatlichen Frieden in engem Sinne und wird damit lediglich präventives Handeln bei gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Staaten gerechtfertigt? Oder ist ›Frieden‹ heute in einem sehr viel weiteren Sinne als ›geordnetes Zusammenleben der Völker‹ zu verstehen, welches Artikel 39 zu Maßnahmen der Abwehr von Störungen der weltweiten Ordnung ermächtigt? Diese Streitfrage kommt vor allem in Bürgerkriegssituationen zum Schwur: Entsprechend dem engen Begriffsverständnis han-

Kapitel VII der Charta beschränkt sich bewusst auf das Ziel der Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens.

5 Vgl. zum *ius cogens* Alexander Orakhelashvili, *Peremptory Norms in International Law*, Oxford 2006.

6 Vgl. beispielhaft Jost Delbrück, *Effektivität des UN-Gewaltverbots. Bedarf es einer Modifikation der Reichweite des Art. 2 (4) UN-Charta?*, *Die Friedens-Warte*, 74. Jg., 1–2/1999, S. 139 und 152f.

7 Vgl. zum Topos der ›Weltgesellschaft‹ Julian Nida-Rümelin, *Zur Philosophie einer globalen Zivilgesellschaft*, in: Christine Chwaszcza/Wolfgang Kersting (Hrsg.), *Politische Philosophie der internationalen Beziehungen*, Frankfurt am Main 1998, S. 223ff.

8 Zu den daraus resultierenden Zielkonflikten vgl. Rüdiger Wolfrum, *Kommentierung zu Art. 1*, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Eds.), a.a.O. (Anm. 2), S. 107ff.

9 Vgl. Krisch, a.a.O. (Anm. 2), S. 1237ff., Abs. 12ff.

10 Vgl. dazu im Detail Udo Fink, *Kollektive Friedenssicherung. Kapitel VII UN-Charta in der Praxis des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen*, Teil 2, Frankfurt am Main 1999, S. 566ff., 618ff., 707ff., 738ff., 790ff. und 832ff.

11 Siehe beispielhaft Thomas M. Franck, *Fairness in International Law and Institutions*, Oxford 1995, S. 224ff.

12 Vgl. die vorsichtig-skeptische Bewertung der Tendenzen einer Ausdehnung des Begriffs ›Friedensbedrohung‹ durch Nico Krisch, *Kommentierung zu Art. 39*, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Eds.), a.a.O. (Anm. 2), S. 1272ff., Abs. 22–29; Simon Chesterman, *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention in International Law*, Oxford 2001, S. 140ff.

13 Krisch, a.a.O. (Anm. 12), S. 1275ff.

14 Vgl. Krisch, a.a.O. (Anm. 12), S. 1278, Abs. 10f.

15 Siehe Krisch, a.a.O. (Anm. 12), S. 1277, Abs. 7ff.

Auszug aus Kapitel VII UN-Charta

Artikel 39

Der Sicherheitsrat stellt fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt; er gibt Empfehlungen ab oder beschließt, welche Maßnahmen aufgrund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen.

Artikel 40

Um einer Verschärfung der Lage vorzubeugen, kann der Sicherheitsrat, bevor er nach Artikel 39 Empfehlungen abgibt oder Maßnahmen beschließt, die beteiligten Parteien auffordern, den von ihm für notwendig oder erwünscht erachteten vorläufigen Maßnahmen Folge zu leisten. Diese vorläufigen Maßnahmen lassen die Rechte, die Ansprüche und die Stellung der beteiligten Parteien unberührt. Wird den vorläufigen Maßnahmen nicht Folge geleistet, so trägt der Sicherheitsrat diesem Versagen gebührend Rechnung.

Artikel 41

Der Sicherheitsrat kann beschließen, welche Maßnahmen – unter Ausschluss von Waffengewalt – zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen; er kann die Mitglieder der Vereinten Nationen auffordern, diese Maßnahmen durchzuführen. Sie können die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraphen- und Funkverbindungen sowie sonstiger Verkehrsmöglichkeiten und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen einschließen.

delt es sich bei derartigen Konflikten nicht um Bedrohungen des zwischenstaatlichen Friedens.¹⁶ Aus der Sicht der Vertreterinnen und Vertreter eines ›erweiterten‹ Friedensbegriffs stellen derartige Konflikte ohne Zweifel eine ›Friedensbedrohung‹ dar, da von ihnen eine erhebliche Destabilisierung ganzer Regionen ausgehen kann.¹⁷

Die Anwendung von Artikel 39 aus empirischer Sicht

Die empirische Wirklichkeit der praktischen Handhabung des Artikels 39 in den vergangenen zwanzig Jahren relativiert die in der UN-Charta angelegte und von den Anhängern einer restriktiven Interpretation weiter hochgehaltene Begrenzung des Instrumentariums nach Kapitel VII. Letztlich lassen sich bei entsprechendem Konsens im Sicherheitsrat militärische Zwangsmaßnahmen im Rahmen des Kapitels VII für unterschiedliche politische Ziele einsetzen. Die einzelnen Maßnahmen des Sicherheitsrats gegen Südafrika und Rhodesien in den sechziger und siebziger Jahren zeigten dies schon früh.¹⁸ Die Entwicklung des Begriffs der ›Friedensbedrohung‹ seit dem Jahr 1990 ist weithin bekannt. Der Prozess der erweiterten Interpretation des Artikels 39 UN-Charta begann ab dem Jahr 1991 mit den Sicherheitsratsresolutionen zum ehemaligen Jugoslawien, zu Nordirak und zu Somalia.¹⁹ In den Jahren unmittelbar nach der politischen Zeitenwende argu-

mentierte man zunächst noch mit der Destabilisierung der Nachbarstaaten durch Flüchtlingsströme. In den Sicherheitsratsresolutionen zu Somalia, beispielsweise in Resolution 733(1992) vom 23. Januar 1992²⁰, wurde bereits viel stärker als in den Resolutionen zu Nordirak und zu Jugoslawien auf die humanitäre Katastrophe an sich hingewiesen. In den Folgeresolutionen²¹ zu Somalia verfestigte sich diese Argumentation zu der stehenden Formel »zutiefst beunruhigt über das Ausmaß des durch den Konflikt verursachten menschlichen Leids und besorgt darüber, dass die Situation in Somalia eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt.«²² Resolution 808(1993) vom 22. Februar 1993, mit der der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia – IStGHJ) eingesetzt wurde, verfolgte wiederum einen anderen Ansatz.²³ Hier setzte der Sicherheitsrat unmittelbar bei den schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen an. Die ›Friedensbedrohung‹ wurde nun mit schwerwiegenden und systematischen Verletzungen der Menschenrechte beziehungsweise des humanitären Völkerrechts begründet.

Im Kontext der weiteren Praxis seit dem Jahr 1994 verblasst die Begründung der ›Friedensbedrohung‹ immer mehr. Überaus nichtssagend sind die Feststellungen der ›Friedensbedrohung‹ in den Resolutionen zu Liberia und Sierra Leone²⁴, mit denen die dort stationierten UN-Friedenstruppen autorisiert

Letztlich lassen sich bei Konsens im Sicherheitsrat militärische Zwangsmaßnahmen im Rahmen des Kapitels VII für unterschiedliche politische Ziele einsetzen.

¹⁶ Vgl. Hans Kelsen, *Collective Security and Collective Self-Defense Under the Charter of the United Nations*, *American Journal of International Law* (AJIL), 42. Jg., 4/1948, S. 783 und 793; ferner Krisch, a.a.O. (Anm. 12), S. 1282f., Abs. 19f.

¹⁷ Vgl. Chesterman, a.a.O. (Anm. 12), S. 130ff.; Bernd Martenczuk, *Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrats. Die Überprüfung nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen durch den Internationalen Gerichtshof*, Berlin 1996, S. 165ff.

¹⁸ Vgl. dazu Fink, a.a.O. (Anm. 10), S. 315ff. und 393ff.

¹⁹ Vgl. im Detail Fink, a.a.O. (Anm. 10), S. 566ff., 618ff. und 701ff.

²⁰ UN-Dok. S/RES/733 v. 23.1.1992.

²¹ Siehe UN-Dok. S/RES/746 v. 17.3.1992; S/RES/751 v. 24.4.1992; S/RES/767 v. 27.6.1992; S/RES/775 v. 28.8.1992; S/RES/794 v. 3.12.1992; vgl. dazu Fink, *Kollektive Friedenssicherung*, a.a.O. (Anm. 10), S. 708ff.

²² UN-Dok. S/RES/767 v. 27.6.1992.

²³ Vgl. hierzu im Detail Sabine Bienk-Koolman, *Die Befugnis des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zur Einsetzung von ad hoc-Strafgerichtshöfen: Zur Rechtmäßigkeit der Einsetzung des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien sowie zum nachfolgenden Wandel in Praxis und Rechtsauffassung*, Frankfurt am Main 2009, S. 78ff.

²⁴ Vgl. zu den Fällen Liberia und Sierra Leone David Schweigman, *The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter. Legal Limits and the Role of the International Court of Justice*, Den Haag 2001, S. 88ff., 144ff.

wurden. Dasselbe gilt für Resolution 1244(1999)²⁵, mit der die UN-Interimsverwaltung für Kosovo eingerichtet wurde. Die phrasenhafte Formulierung der Feststellung einer ›Friedensbedrohung‹ nach Artikel 39, die die Resolutionen der Jahre nach dem Jahr 2000 prägt, begünstigte eine relativ ungehinderte Ausdehnung des Instrumentariums des Kapitels VII auf Situationen zunächst rein interner Krisen und Konflikte.²⁶ Seitdem in den Begründungen für die Anwendbarkeit von Kapitel VII keine Argumentation zum grenzüberschreitenden Charakter der Bedrohung mehr geliefert wird, steht es weitgehend im Belieben des Sicherheitsrats, Fälle schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen, der Missachtung demokratischer Mitwirkungsrechte oder der gewaltsamen Willkürherrschaft zu Fällen einer Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit zu erklären.²⁷ Diese Begründungen sind in der neueren Praxis in mehreren Fällen nur noch mit Verweisen auf das Paradigma der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) – so etwa in den Resolutionen zu Libyen im Jahr 2011 – argumentativ angereichert worden.²⁸

Die Folgeprobleme der Ausweitung des Begriffs der ›Friedensbedrohung‹

Dies besagt nicht, dass es immer einfach ist, im Sicherheitsrat die erforderliche Zustimmung zu entsprechenden Resolutionen zu erlangen. Vielleicht stellt gerade der Verzicht auf weitergehende Begründungsansätze den eigentlichen Kompromiss dar, der die Praxis des Sicherheitsrats unter Kapitel VII ermöglicht hat. Zur Berechenbarkeit der Handhabung von Kapitel VII trägt diese Praxis jedoch nicht bei – im Gegenteil: Artikel 39 ist zu einer Art ›Blackbox‹ geworden, die sich mittlerweile fast vollständig allen Anforderungen diskursiver Rechtfertigung entzieht.²⁹

Der Preis, den die Völkerrechtsordnung für die Ausweitung der Tatbestandsvoraussetzungen des Artikels 39 zu zahlen hat, ist hoch. Die neue Praxis führt zu einer tiefen Ambivalenz. Auf der einen Seite ist die extensive Handhabung sicherlich begrüßenswert, ermöglicht sie doch Reaktionen der Staatengemeinschaft in Situationen krasser Gewalt, in denen das Gerechtigkeitsempfinden ein ›Wegsehen‹ als schwer erträglich erscheinen lässt. Zugleich hat der neue Umgang mit Artikel 39 erhebliche Unklarheiten hinsichtlich der inhaltlichen Voraussetzungen geschaffen.³⁰ Die Skepsis gegenüber einer zu weitreichenden Instrumentalisierung von Kapitel VII als Mittel der Durchsetzung fundamentaler völkerrechtlicher Werte³¹ ist durch die Erfahrungen aus dem verstärkten Interventionismus der neunziger Jahre und des frühen ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts noch verstärkt worden. Die Vorstellung, man könne durch militärische Gewaltanwendung ›friedlose‹, von Gewalt geprägte Gesellschaften in demo-

kratische Verfassungsstaaten nach europäischem Vorbild verwandeln sowie die Achtung der Menschenrechte und die Akzeptanz demokratischer Verfahren quasi mit Waffengewalt erzwingen, ist tiefgreifender Ernüchterung über die Möglichkeiten externer Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten gewichen.³² Afghanistan, Bosnien-Herzegowina, Irak, Kosovo, Somalia – die Liste ließe sich verlängern, eine zweifelsfreie Erfolgsgeschichte lässt sich dort jedoch nicht finden.

Institutionentransfer ist offenbar ein zutiefst problematisches Unterfangen, denn die Organisation von Politik und Gesellschaft (und die eng damit verknüpften sozialen Praktiken) lassen sich allenfalls an der Oberfläche radikal umkrempeln. Auf der Ebene der sozialen Handlungsroutrinen und Wahrnehmungen bleiben Geschichte, Kultur und Traditionen der jeweiligen Gesellschaft bestimmend.³³ Diese kulturell verwurzelten Grundmuster sozialer Interaktion passen sich jeder Formalverfassung erfolgreich an, unterlaufen allerdings weitgehend die externen Bemühungen um gesellschaftliche Transformation. Das mag mit Blick auf die Hoffnungen, die mit einer ›Demokratisierung‹ von außen verbunden werden, zynisch klingen. Doch die Empirie des institutionellen Umbaus von Konfliktgesellschaften

Die phrasenhafte Formulierung der Feststellung einer ›Friedensbedrohung‹ nach Artikel 39 begünstigte eine relativ ungehinderte Ausdehnung des Instrumentariums des Kapitels VII auf Situationen zunächst rein interner Krisen und Konflikte.

²⁵ UN-Dok S/RES 1244 v. 10.6.1999.

²⁶ Vgl. Krisch, a.a.O. (Anm. 12), S. 1284ff., Abs. 22ff.

²⁷ Vgl. hierzu Krisch, a.a.O. (Anm. 12), S. 1285ff., Abs. 25–29.

²⁸ Vgl. insoweit eingehend Stefanie Schmahl, Responsibility to Protect, humanitäres Völkerrecht und internationale Strafgerichtsbarkeit – Überlegungen zum Libyen-Konflikt 2011, in: Peter Hilpold (Hrsg.), Die Schutzverantwortung (R2P): Ein Paradigmenwechsel in der Entwicklung des Internationalen Rechts?, Leiden 2013, S. 245ff.

²⁹ Vgl. in diesem Sinne auch Fink a.a.O. (Anm. 10), S. 864ff.

³⁰ Vgl. zu diesen Gefahren Martti Koskeniemi, The Police in the Temple: Order, Justice and the UN. A Dialectical View, European Journal of International Law (EJIL), 6. Jg., 1/1995, S. 325ff.

³¹ Stefan Oeter, Menschenrechte, Demokratie und Kampf gegen Tyrannen als Probleme der Friedenssicherung? Voraussetzungen und Grenzen der Autorisierung militärischer Gewalt durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, in: Thomas Bruha/Sebastian Heselhaus/Thilo Marauhn (Hrsg.), Legalität, Legitimität und Moral. Können Gerechtigkeitspostulate Kriege rechtfertigen?, Tübingen 2008, S. 183ff.

³² Vgl. Charlotte Steinorth, Democracy Out of Instrumental Reason? Global Institutions and the Promotion of Liberal Governance, in: Duncan French (Ed.), Statehood and Self-Determination: Reconciling Tradition and Modernity in International Law, Cambridge 2013, S. 471ff.

³³ Siehe hierzu Naomi Mezey, Law as Culture, in: Eve Darian-Smith (Ed.), Law and Societies in Global Contexts: Contemporary Approaches, Cambridge 2013, S. 57ff.; Vgl. auch William Twining, General Jurisprudence. Understanding Law from a Global Perspective, Cambridge 2009, S. 275ff.

lehrt eine gewisse Nüchternheit.³⁴ Man sollte vom Umbau formaler Institutionen nicht zu viel erwarten; die zugrundeliegenden gesellschaftlichen Handlungsmuster und Wahrnehmungen ändern sich nur ganz allmählich.³⁵

Die Empirie des institutionellen Umbaus von Konfliktgesellschaften lehrt eine gewisse Nüchternheit.

Durch die Ausweitung der Tatbestandsvoraussetzungen nach Artikel 39 ist ein Loch im feingespinnenen Netz der UN-Charta entstanden, in dem die Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit des Handelns der UN zu verschwinden drohen. Dies muss als normative Herausforderung ernstgenommen werden. Letztlich grenzt die UN-Charta die Befugnisse laut Kapitel VII eher prozedural als materiell ein.³⁶ In der Anwendung der materiellen Voraussetzungen nach Artikel 39 wird man dem Sicherheitsrat nur schwer enge Fesseln anlegen können. Ihm kommen bei der Einschätzung und Interpretation unweigerlich große Spielräume zu.³⁷ Was den exzessiven Gebrauch der Befugnisse nach Kapitel VII wirklich verhindert, ist im Kern das Entscheidungsverfahren im Sicherheitsrat, insbesondere die erforderliche Konsensbildung unter den P5. Dieses Entscheidungsverfahren bringt zugleich ein fundamentales Legitimationsproblem des Systems kollektiver Sicherheit mit sich. Die Erfahrungen nach dem Jahr 2003 zeigen, dass selbst eine Supermacht wie die USA Schwierigkeiten hat, den gleichzeitigen Wiederaufbau mehrerer Staaten militärisch abzusichern. Die politisch gesteuerte Auswahl der Anwendungsfälle bringt jedoch unweigerlich Erwägungen politischer Opportunität ins Spiel und droht damit auf Dauer die Glaubwürdigkeit des Systems der Friedenssicherung zu unterminieren.

Das Arsenal der Zwangsmaßnahmen

Das Problem setzt sich in einer gewissen Beliebigkeit der Instrumentenwahl fort. Neben der Möglichkeit zum Erlass vorläufiger Maßnahmen nach Artikel 40 UN-Charta stehen dem Sicherheitsrat zwei Kategorien von Maßnahmen zur Verfügung: die militärischen Zwangsmaßnahmen und die nichtmilitärischen Sanktionsmaßnahmen. Besonders bei den nichtmilitärischen Maßnahmen nach Artikel 41 UN-Charta hat sich über die letzten Jahrzehnte ein enorm breites Spektrum an möglichen Handlungsformen herausgebildet, das Wirtschaftsembargos, individualbezogene Sanktionen, die Einsetzung von internationalen Strafgerichtshöfen und Kommissionen für Entschädigungsansprüche sowie andere Formen zwangsweiser Streitentscheidung enthält.³⁸ Gelangt der Sicherheitsrat zu der Einschätzung, dass Gefahr im Verzug ist und militärisch gehandelt werden muss, kann er Regionalorganisationen oder Gruppen von Mitgliedstaaten mandatieren, militärisch Druck auszuüben beziehungsweise Maßnahmen zur Wiederherstellung internationaler Sicherheit zu treffen. Diese Maßnahmen können die ganze

Die Praxis der letzten Jahre veranschaulicht den weiten Handlungsspielraum der P5 im Kontext des Sicherheitsrats.

Bandbreite militärischer Handlungen umfassen: von Blockadeaktionen und Rettungseinsätzen, über die Verhängung von Flugverbotszonen, die Unterstützung einer Regierung bei der Wiederherstellung von Recht und Ordnung bis hin zur umfassenden militärischen Intervention mit anschließender Übernahme der Regierungsgewalt über ein Staatsgebiet.³⁹

Die Praxis der letzten Jahre veranschaulicht den weiten Handlungsspielraum der P5 im Kontext des Sicherheitsrats. Wenn selbst den nationalen Polizeibehörden ein Entscheidungsspielraum beim Einsatz knapper Ressourcen zukommt, wird man dem Sicherheitsrat erst recht einen weiten Entscheidungsspielraum zugestehen müssen. Schließlich ist er auf die Stellung entsprechender Truppen und Finanzmittel durch die UN-Mitgliedstaaten angewiesen. Die Grenzen des Einsatzes von Zwangsmitteln sind daher nur in Extremfällen rechtlich überprüfbar. Dies gilt selbst im Kontext der eher kritisch zu beurteilenden Tendenz, sich über quasi-legislative Maßnahmen als ›Weltgesetzgeber‹ darzustellen.⁴⁰ Theoretisch könnte ein Staat, dem eine Maßnahme nach Kapitel VII auferlegt wurde, den Internationalen Gerichtshof (International Court of Justice – IGH) anrufen, um die Rechtmäßigkeit der Maßnahme klären zu lassen. Libyen hat dies bekanntlich im Lockerbie-Fall versucht, allerdings mit wenig Erfolg.⁴¹ Der Sicherheitsrat selbst kann vor dem IGH praktisch nicht angegriffen werden. Allenfalls könnte die UN-Generalversammlung ein Gutachten über die Rechtmäßigkeit bestimmter Handlungen des Sicherheitsrats anfordern – ein allerdings unwahrscheinliches Szenario.⁴²

³⁴ Vgl. David Roberts, *Liberal Peacebuilding and Global Governance. Beyond the Metropolis*, London 2013, S. 17ff.; Ferner Christoph Zürcher/Carrie Manning/Kristie Evenson/Rachel Hayman/Sarah Riese/Nora Roehner, *Costly Democracy: Peacebuilding and Democratization After War*, Stanford 2013.

³⁵ Vgl. Dzenan Sahovic, *Socio-Cultural Viability of International Peace-Building: An Inquiry Based on Cultural Theory*, in: Per Bergling/Jenny Ederlöf/Veronica L. Taylor (Eds.), *Rule of Law Promotion: Global Perspectives, Local Applications*, Uppsala 2009, S. 129ff.

³⁶ Siehe Krisch, a.a.O. (Anm. 12), S. 1289ff., Abs. 30–34.

³⁷ Vgl. Fink, a.a.O. (Anm. 10), S. 872ff.

³⁸ Siehe zur Bandbreite der nichtmilitärischen Maßnahmen nach Artikel 41 UN-Charta Nico Krisch, *Kommentierung zu Art. 41*, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Eds.), a.a.O. (Anm. 2), S. 1305ff., Abs. 15ff. und 26ff.

³⁹ Krisch, *Kommentierung zu Art. 42*, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Eds.), a.a.O. (Anm. 2), S. 1335ff., Abs. 8ff. und 29ff.

⁴⁰ Vgl. zum Problem Theresia M. Kloke, *Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen als Weltgesetzgeber – eine kritische Betrachtung aus völkerrechtlicher Sicht*, Berlin 2016, S. 67ff., 92ff. und 348ff.

⁴¹ Vgl. David Schweigman, a.a.O. (Anm. 24), S. 244ff.

⁴² Vgl. jedoch Erika de Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford 2004, S. 25ff.

Bilanz

Der Sicherheitsrat handelt letztlich in einem rechtsfreien Raum, der durch rechtliche Vorgaben praktisch nicht zu strukturieren ist. Allerdings untersteht auch die UN-Charta wie alle internationalen Organisationen im Grundsatz dem Prinzip der »begrenzten Einzelermächtigung«. Im Lichte dieses Prinzips überträgt Artikel 39 eine von vornherein beschränkte Handlungskompetenz auf den Sicherheitsrat. Höhlt man die rechtlichen Konturen dieser Ermächtigung aus, schafft man so etwas wie eine »Kompetenz-Kompetenz«. Die rechtlichen Begrenzungen des Handelns jenseits der Aufgabenzuweisung durch Artikel 39 sind schwach ausgebildet und vermögen dem Handeln der Organe nur in Extremfällen Schranken aufzuerlegen. Schiebt man die begrenzende Funktion von Artikel 39 beiseite, beseitigt man im Kern die rechtliche Begrenzung des Handelns des Sicherheitsrats.

Mit anderen Worten: Ist eine dynamische Ausweitung des Instrumentariums der Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII denkbar, ohne die eingebauten Begrenzungen und Sicherungen der Charta zu sprengen? Man wird dies verneinen müssen. Gibt man den Zusammenhang zur Eindämmung zwischenstaatlicher Gewalt, der Artikel 39 ursprünglich zugrunde lag, zugunsten der Idee einer »materialen« weltweiten Gerechtigkeitsordnung auf, fallen die Sicherungen des Kapitels VII weitgehend aus. Der Begriff der »Friedensbedrohung« wird dann konturenlos. Die Begrenzung, die die Abwehr einer konkreten Friedensbedrohung noch in sich trug, geht verloren. Zulässig wird im Ergebnis jede militärische Gewaltanwendung, über deren Angemessenheit die Mitglieder des Sicherheitsrats Einvernehmen herstellen können. Damit wären die UN jedoch endgültig auf das Modell des Mächtekonzernts des 19. Jahrhunderts zurückgeworfen. Ob das ein zukunftsträchtiges Ordnungsmodell für eine zutiefst heterogene Staatengemeinschaft im Kontext einer multipolaren Weltordnung darstellt, wird man bezweifeln müssen.

Die Vereinten Nationen wären gut beraten, sich auf den Kern des Projekts einer »verfassten Staatengemeinschaft« zu besinnen. Die rechtsbasierte Organisation friedlicher Koexistenz von beinahe zweihundert Staaten mit ganz unterschiedlicher Tradition, Kultur, Sozialstruktur, Wirtschaft und Gesellschaft ist eine Herausforderung. Das überambitionierte Streben nach einer umfassenden weltweiten Gerechtigkeitsordnung läuft Gefahr, unter den herrschenden institutionellen Bedingungen den Routinen klassischer Realpolitik in die Hände zu spielen. Eine nachhaltige Stärkung des Systems weltweiter »kollektiver Sicherheit« lässt sich über diese Routinen nicht erzielen, sondern nur über Zügelung der Machtpolitik durch rechtliche Rahmenbedingungen.

Drei Fragen an Harald Braun



Was kennzeichnet die deutsche Außenpolitik in den Vereinten Nationen und welche Themen treibt Deutschland aktuell voran?

Deutschland setzt sich dafür ein, dass die UN auch im 21. Jahrhundert ihrer besonderen Verantwortung gerecht werden können: Die UN sind die einzige Organisation, die alle Staaten um einen Tisch versammelt. Sie allein verfügen über besondere Legitimität bei der Lösung weltweiter Herausforderungen. Angesichts der Vielzahl von Krisen und Konflikten brauchen wir mehr denn je einen zentralen Akteur, der

als Vermittler, Dialogplattform und Wahrer des Völkerrechts agieren kann. Deutschland trägt personell, finanziell und inhaltlich dazu bei, dass das gesamte Instrumentarium der UN wirksam zum Einsatz kommt. Dies betrifft unter anderem die Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung, friedenserhaltende Maßnahmen, den Schutz der Menschenrechte und das Engagement beim Umgang mit dem größten Flüchtlingsstrom seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Jedoch haben auch strukturelle Reformen des UN-Systems selbst, insbesondere des Sicherheitsrats, für uns klare Priorität.

Deutschland kandidiert für die Jahre 2019/20 für einen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat. Mit welchen Argumenten werben Sie bei den Mitgliedstaaten für sich?

Die deutsche Bundesregierung will zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beitragen. Durch die Stärkung der UN setzt sich Deutschland für eine stabile und friedliche Weltordnung ein, an der es als exportorientierte Volkswirtschaft besonders interessiert ist. Bei vielen Themen nimmt Deutschland eine Vorreiterrolle ein, die international anerkannt wird. Durch die Energiewende hat die Bundesregierung Erfahrungen gesammelt, die sie bei der weltweiten Umsetzung der Nachhaltigen Entwicklungsziele einbringen kann. Es sollte auch nicht vergessen werden, dass Deutschland viertgrößter Beitragszahler zum Haushalt der UN und ihrer Friedensmissionen ist. Außenpolitisch hat Deutschland in den vergangenen Jahren zunehmend Verantwortung übernommen. Dies wird bei den erfolgreichen Verhandlungen zum iranischen Nuklearprogramm, den Bemühungen zur Lösung des Konflikts in der Ostukraine oder den laufenden Syrien-Verhandlungen deutlich. Ein nichtständiger Sitz im Sicherheitsrat trägt diesem gewachsenen Engagement Rechnung, nachdem Deutschland bereits innerhalb der G7, der OSZE und der G20 Führungsverantwortung übernommen hat.

Wie geht es nach dem »Brexit« in New York weiter?

Der »Brexit« hat bislang nicht stattgefunden. Solange die britische Regierung das Austrittsverfahren nach Artikel 50 des EU-Vertrags nicht einleitet, bleibt Großbritannien ein EU-Mitgliedstaat mit entsprechenden Rechten und Pflichten. Keine Frage: Der Übergangsprozess wird schwierig. Unabhängig vom Ergebnis bleibt Großbritannien für Deutschland jedoch ein wichtiger Partner – auch innerhalb der UN. Die Debatte zum britischen Austritt aus der EU wird hier in New York selbstverständlich genau zur Kenntnis genommen. Sie wird jedoch nicht unmittelbar zu strukturellen Veränderungen führen. Großbritannien ist und bleibt ein Gründungsmitglied der UN mit einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat.

Botschafter Dr. Harald Braun ist seit März 2014 Ständiger Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen in New York. Ab September 2016 übernimmt er zudem das Amt eines Stellvertretenden Präsidenten der UN-Generalversammlung. Von 2011 bis 2014 war er Staatssekretär des Auswärtigen Amtes.