

Auf dem Weg zur Relativierung der inneren Souveränität bei Friedensbedrohung

Zu den Libyen-Resolutionen des Sicherheitsrats

KNUT IPSEN

In seiner vielzitierten Botschaft an den Kongreß vom 29. Januar 1991 zur Lage der Nation hatte der Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika die erfolgreiche Beendigung des Golfkriegs als Chance gekennzeichnet, »die langgehegte Hoffnung auf eine neue Weltordnung zu erfüllen – in der Brutalität nicht zum Ziel führt und Aggression auf kollektiven Widerstand stößt«.¹ Der US-Präsident wiederholte damit ein »grand design« für die Zukunft, das er dem Kongreß bereits ein Vierteljahr zuvor unterbreitet hatte.² Wenngleich die nachfolgende Realität zahlreicher Krisen jene Hoffnung eher gemindert denn bestärkt hat, so enthielt die Kongreßbotschaft vom September 1990 doch eine Perspektive, die in der Rede Bushs vom Januar 1991 implizit wiederholt wurde und die nicht ohne weiteres als politische Tagesparole abzutun war: »Vor uns sehen wir nun eine Organisation der Vereinten Nationen, die ihren Aufgaben so nachkommt, wie es sich ihre Gründer vorgestellt hatten«.³

Ob die Vereinten Nationen wirklich künftig den Intentionen ihrer Gründerväter gemäß funktionieren werden, wird insgesamt immer wieder Anlaß zu kontroversen Beurteilungen geben. Noch über die Vorstellungen der Gründer hinaus dürfte indessen die Forderung reichen, die der UN-Sicherheitsrat in seiner Resolution 731(1992) vom 21. Januar gegen die Regierung des UN-Mitgliedstaats Libyen erhoben hat und die er gemäß Resolution 748(1992) vom 31. März nun auch mit dem Mittel eines Luftverkehrs- und Waffenembargos durchsetzen will.⁴ Wenn der Sicherheitsrat im operativen Teil der Resolution 731 die libysche Regierung dringend ersucht, dem in der Präambel der Resolution in Bezug genommenen Ansuchen Frankreichs, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten zu entsprechen, dann ist mit diesem Beschluß des Sicherheitsrats Neuland betreten worden, das sicherlich nicht im Vorstellungsbereich der UN-Gründer lag. Denn während das französische Ansuchen an Libyen auf die Vorlage des gesamten verfügbaren Beweismaterials einschließlich der Einvernahme von Zeugen und der Aussagegenehmigungen für libysche Staatsbedienstete gerichtet war,⁵ waren die ebenfalls als UN-Dokumente verbreiteten Ansuchen Großbritanniens und der Vereinigten Staaten explizit darauf gerichtet, sämtliche einer Beteiligung an dem Lockerbie-Attentat beschuldigten Personen zum Zwecke der Strafverfolgung »zu übergeben« (surrender).⁶ Die in der Resolution 731 enthaltene dringliche Aufforderung des Sicherheitsrats, die libysche Regierung möge dem Ansuchen der beiden Staaten »sofort voll und wirksam« entsprechen, beläßt keinerlei Zweifel daran, daß sich der Sicherheitsrat das Verlangen seiner beiden genannten Ständigen Mitglieder zu eigen gemacht hat, die libysche Regierung möge die beschuldigten eigenen Staatsangehörigen den ersuchenden Staaten zum Zwecke der Strafverfolgung übergeben. Eine Resolution dieses Inhalts ist ein Novum in der Geschichte der Vereinten Nationen. Sie wirft mehrere Problemkomplexe auf, deren wichtigste die folgenden sind:

- Ist bereits abzuschätzen, ob die Resolution 731 mit ihrer Folge-Resolution 748 eine singuläre Aktion darstellt oder aber, ob sie eine nachfolgende Praxis zu begründen vermag?
- Kommt den beiden Resolutionen indizielle Bedeutung für eine stetige Erweiterung des Begriffs der »Friedensbedrohung« der Charta der Vereinten Nationen zu?
- Ist den zur Beseitigung einer »Bedrohung... des Friedens« nach Artikel 39 der UN-Charta zulässigen Maßnahmen eine relative Grenze durch einschlägiges Vertragsrecht oder Gewohnheitsrecht gesetzt?

- Ist derartigen Maßnahmen durch die innere Souveränität der Staaten eine absolute Grenze gesetzt?

I. Singulärer Akt oder Beginn einer Kontinuität?

Dieser erstmalige einstimmige Beschluß des Sicherheitsrats, einen UN-Mitgliedstaat aufzufordern, zwei seiner eigenen Staatsangehörigen an zwei andere Mitgliedstaaten zum Zwecke der Strafverfolgung zu übergeben, mag durchaus – wie in der aktuellen Medienberichterstattung vermutet – eine motivmäßig zusammengefaßte Reaktion auf lang anhaltende, teils vermutete, teils nachgewiesene Völkerrechtsverstöße Libyens gewesen sein und insoweit einen singulären Akt darstellen. Anderes gilt jedoch, wenn die Resolution 731 vor dem Hintergrund der nur zehn Tage später verkündeten grundlegenden Erklärung des Sicherheitsrats zu seiner Verantwortlichkeit für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit bewertet wird.⁷ Erstmals in der Geschichte der Vereinten Nationen hatte der Sicherheitsrat am 31. Januar 1992 auf der Ebene der Staats- beziehungsweise Regierungschefs seiner Mitglieder getagt. Die Erklärung zur »Verantwortung des Sicherheitsrats im Hinblick auf die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit«, die anläßlich dieser historischen Zusammenkunft beschlossen und abgegeben wurde, enthält eine Reihe von Festlegungen, die für die Beurteilung der Resolution 731 unter dem Aspekt eines Kontinuitätsbeginns von erheblicher Bedeutung sind.

Zunächst stellen die Mitglieder des Rates fest, daß die friedenssichernden Aufgaben der Vereinten Nationen in den letzten Jahren nach Art und Umfang erheblich ausgeweitet worden sind. Aufgabengebiete wie die Verifikation der Achtung der Menschenrechte, die Überwachung von Wahlen und die Repatriierung von Flüchtlingen werden ausdrücklich als »integrale Bestandteile« der Anstrengungen des Sicherheitsrats um die Friedenssicherung genannt. Aus diesem Befund wird folgerich-

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Kurt Hübner, geb. 1953, ist Wissenschaftlicher Assistent am Institut für ökonomische und soziologische Analyse politischer Systeme des Fachbereichs Politische Wissenschaft der FU Berlin.

Dr. Dr. h.c. Knut Ipsen, geb. 1935, ist Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht, an der Ruhr-Universität Bochum. Mitglied des Ständigen Schiedshofs in Den Haag; Gründungsrektor der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt an der Oder.

Dr. Joachim Krause, geb. 1951, ist Forschungssekretär bei der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen. 1991 war er Berater der gemäß Resolution 687 des Sicherheitsrats eingesetzten Sonderkommission.

Ansgar Skriver, Dipl.-Volkswirt, geb. 1934, ist politischer Redakteur beim Westdeutschen Rundfunk in Köln. 1981–1985 Korrespondent (Hörfunk) von WDR und NDR am Sitz der Vereinten Nationen.

tig ein Schluß gezogen, welcher der Diskussion ein Ende setzt, ob das Kapitel VII der UN-Charta nur auf die Sicherung eines negativen Friedens im Sinne der Abwesenheit zwischenstaatlicher militärischer Gewalt ausgerichtet ist oder darüber hinaus auch Maßnahmen zur Gestaltung des positiven Friedens zuläßt.⁸ Es wird ausdrücklich festgestellt, daß die Abwesenheit von Krieg und militärischen Konflikten zwischen Staaten als solche nicht bereits den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gewährleistet. Vielmehr seien die nichtmilitärischen Quellen wirtschaftlicher, sozialer, humanitärer und ökologischer Instabilitäten Friedensbedrohungen geworden. Und die Mitglieder des Sicherheitsrats bestätigten ausdrücklich ihre Verpflichtung, im Rahmen des kollektiven Sicherheitssystems der Charta derartigen Friedensbedrohungen zu begegnen. Aktionen des internationalen Terrorismus wurden ebenso ausdrücklich in die Friedensbedrohungen einbezogen, denen effektiv zu begegnen ist.

Diese Erklärung, deren Gewicht nach Urheber und Inhalt offenkundig ist, stellt sich in Grundlinie und Ziel als kongruent mit den Libyen-Resolutionen dar. Es wäre sicherlich eine Fehleinschätzung, wollte man sie lediglich als nachgeschobene Abstützung der Resolution 731 bewerten. Richtig ist umgekehrt, daß ein Grundverständnis in der zitierten Erklärung enthalten ist, das seine Konkretisierung bereits zehn Tage zuvor in der Resolution 731 gefunden hat. Die Mitglieder des Sicherheitsrats – und namentlich seine fünf Ständigen Mitglieder – werden künftig an den Maßstäben gemessen werden, die sie selbst am 31. Januar 1992 gesetzt haben. Dies spricht dafür, die erste Libyen-Resolution als Beginn einer Kontinuität und nicht als singulären Akt zu bewerten.

II. Die Ausweitung des Begriffs der ›Friedensbedrohung‹

Vor gut eineinhalb Jahrzehnten gelangte eine monographische Untersuchung des Begriffs der Friedensbedrohung in der Charta und in der UN-Praxis noch zu dem – seinerzeit sicherlich zutreffenden – Ergebnis, daß eine Friedensbedrohung nur dann vorläge, wenn

»bereits eine physische und über die Grenzen eines Staates hinausgehende Gewaltanwendung größeren Umfangs stattgefunden (habe) und erkennbar die akute Gefahr weiterer militärischer Auseinandersetzungen (bestehe).«⁹

In diese Definition läßt sich die in der Präambel der Resolution 731 getroffene Feststellung des Sicherheitsrats nicht mehr einordnen, denn dort wird schlicht von »Handlungen des internationalen Terrorismus« gesprochen, »die Bedrohungen für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit darstellen.«

Diese ebenso einfache wie eindeutige Qualifizierung staatlich geduldeten terroristischer Akte als Friedensbedrohung mag dazu verleiten, eine Ausweitung des Begriffs der Friedensbedrohung im Sinne der Erklärung vom 31. Januar 1992 zu erwägen. Immerhin stellt diese – noch über Terroristenakte hinausgehend – ausdrücklich fest: »Die nichtmilitärischen Ursachen von Instabilität im wirtschaftlichen, sozialen, humanitären und ökologischen Bereich sind zu Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit geworden.« Diese zutreffende Beschreibung der internationalen Wirklichkeit sollte indes nicht dazu verleiten, nunmehr dem Sicherheitsrat die Befugnis zuzugestehen, eine derartige Friedensbedrohung gemäß Artikel 39 – mit dem das Kapitel VII der Charta beginnt, das bekanntlich »Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen« zum Gegenstand hat – festzustellen und sodann Maßnahmen gemäß Art. 41 und 42 der Charta zu treffen. Wer in der in der Erklärung des Sicherheitsrats enthaltenen Beschreibung friedensbedrohender Befunde eine Bestimmung des Begriffs der ›Friedensbedrohung‹ sehen will, der in Art. 39 der Charta enthalten ist, der würde damit dem Sicherheitsrat eine Allzuständigkeit zuweisen, die mit den Befugnissen der anderen UN-Hauptorgane unvereinbar wäre. Diese nicht hinneh-

bare Konsequenz zeigt, daß Vorsicht geboten ist, wenn die Praxis der Äußerungen des Sicherheitsrats zu Friedensbedrohungen zur Auslegung des in Art. 39 der Charta enthaltenen Begriffs herangezogen wird. Dies mag für den von Begriffsbestimmungen stets faszinierten kontinentaleuropäischen Juristen unbefriedigend sein. Er wird sich freilich mit der Erkenntnis bescheiden müssen, daß es bislang keine überzeugenden Definitionsversuche zur Friedensbedrohung gegeben hat. Jenseits der Feststellung, daß der Begriff der Friedensbedrohung bei Einigkeit im Sicherheitsrat außerordentlich weit verstanden werden kann,¹⁰ läßt sich wenig Substantielles zur Begriffsbestimmung beitragen.

Gerade die in dem Dokument vom 31. Januar 1992 enthaltene und bislang weitestgehende Ausfüllung des Begriffs der Friedensbedrohung bildet ein gewichtiges Indiz dafür, daß es nicht angängig ist, aus der Praxis des Sicherheitsrats induktiv eine Begriffsbestimmung zu gewinnen. Ebenso wenig ist es indessen erfolgversprechend, deduktiv im Wege der systematischen und teleologischen Interpretation der Charta jenen Begriff auszufüllen. Sowohl die erste Libyen-Resolution als auch die zehn Tage später ergangene Erklärung des Sicherheitsrats zeigen, daß sich das Verständnis der Friedensbedrohung im Sinne des Art. 39 der Charta weniger über den Inhalt und die Abgrenzung dieser Wendung als über die dem Sicherheitsrat explizit eingeräumte Feststellungsbefugnis erschließt.

Diese Feststellungsbefugnis, deren Wahrnehmung überhaupt die rechtliche Prämisse für die Inanspruchnahme der weiteren Befugnisse des Kapitels VII der Charta darstellt,¹¹ ist deshalb von größerem Gewicht als eine abstrakte Definition der Friedensbedrohung, weil ihr zugleich die Befugnis des Sicherheitsrats zur dynamischen Interpretation des Charta-Begriffs der Friedensbedrohung innewohnt. Die dynamische Interpretation, mittels derer offene Vertragsbegriffe unter Berücksichtigung örtlicher und zeitlicher Begriffswandlungen und unter Anwendung der in Art. 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention kodifizierten Auslegungsmethoden interpretiert werden können, ist auf einen Begriff wie den der Friedensbedrohung geradezu zugeschnitten. Wenn die dynamische Interpretation dazu bestimmt ist, das statische Element, das eine einmal vorgenommene Begriffsbestimmung aufweist, durch Berücksichtigung des temporalen Elements eines jeden Begriffsverständnisses zu ergänzen, dann läßt diese Interpretation auch zu, daß der Sicherheitsrat unter Zusammenschau der jeweils einschlägigen Rechts- und Tatsachenbefunde die Friedensbedrohung auch jeweils neu ausfüllt. Wenn also dem Sicherheitsrat die Befugnis zur dynamischen Interpretation des Begriffs der Friedensbedrohung im Rahmen seiner Feststellungsbefugnis gemäß Art. 39 der Charta zuerkannt wird, dann bleibt der weiteren Untersuchung erspart, sich um eine Kasuistik der Fälle möglicher Friedensbedrohungen zu bemühen. Es genügt die Feststellung, daß der Sicherheitsrat gegenwärtig die Tendenz zeigt, im Rahmen seiner Feststellungsbefugnis nach Art. 39 den Begriff der Friedensbedrohung dynamisch extensiv zu interpretieren. Damit ist die weitere Prüfung auf das Problem verwiesen, ob nach Ausübung der Feststellungsbefugnis einschließlich dynamischer Interpretation des Friedensbedrohungsbegriffs den in einem Akt mit der Feststellung beschlossenen Maßnahmen gemäß Art. 39 in Verbindung mit Art. 41 Satz 1 der Charta durch einschlägiges Vertragsrecht oder Gewohnheitsrecht Grenzen gesetzt sind.

III. Relative Grenzen der zur Beseitigung einer Friedensbedrohung zulässigen Maßnahmen?

Einschlägiges Vertragsrecht oder Gewohnheitsrecht könnte Maßnahmen des Sicherheitsrats, die auf die Beseitigung einer festgestellten Friedensbedrohung gerichtet sind, nur relative Grenzen setzen, da stets der konkrete Sachverhalt in seinem Verhältnis zur Charta einerseits und zu den einschlägigen Vertrags- oder Gewohnheitsrechtsregeln andererseits zu bewerten

ist. So könnten konkrete Maßnahmen des Sicherheitsrats im konkreten Fall einen Sachverhalt darstellen, der möglicherweise auch von Vertragsrecht außerhalb der Charta erfaßt wird.

1. Vorrangige Anwendbarkeit der Montreal-Konvention?

Libyen hat noch vor der Verabschiedung der Resolution 731 versucht, durch Schreiben an die Außenminister Großbritanniens und der Vereinigten Staaten sowie an den Präsidenten des Sicherheitsrats die gesamte Angelegenheit zu einem nach der Montreal-Konvention zu beurteilenden Rechtsfall zu erklären.¹² Auf der Sitzung des Sicherheitsrats, auf der sodann die Resolution 731 beschlossen wurde, hatte sich der Vertreter Irans ebenfalls nachdrücklich dafür ausgesprochen, daß der gesamte Sachverhalt völkerrechtlich nach der Montreal-Konvention zu beurteilen ist. Die (im Entwurf auf dieser Sitzung diskutierte) Resolution 731 gehe – so der iranische Vertreter – über die ausdrücklichen Maßgaben der Montreal-Konvention hinaus.¹³ Das Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt vom 23. September 1971 – die Montreal-Konvention¹⁴ – umfaßt zwar als Vertragsparteien sowohl Libyen als auch Großbritannien und die Vereinigten Staaten, jedoch erscheint es als äußerst fraglich, das in die Resolution 731 übernommene Ansuchen Londons und Washingtons um Übergabe der Beschuldigten als ein Auslieferungsverlangen gemäß Art. 7 der Montreal-Konvention zu bewerten. Diese Vertragsnorm begründet keine absolute Auslieferungspflicht,¹⁵ sondern überläßt es dem Vertragsstaat zu entscheiden, ob er einen Beschuldigten seinen zuständigen Behörden zum Zwecke der Strafverfolgung überstellt oder aber ihn an einen anderen Vertragsstaat ausliefert. Art. 8 der Konvention regelt sodann Einzelheiten der Alternative Auslieferung: Grundlage für eine Auslieferung ist entweder – soweit vorhanden – ein übliches Auslieferungsabkommen oder bei dessen Fehlen die Montreal-Konvention selbst.

Sowohl der Regelungszusammenhang der Art. 7 und 8 der Montreal-Konvention als auch der in diesen Vorschriften ständig verwendete Begriff der »Auslieferung« (extradition) erweisen, daß das in die Resolution 731 aufgenommene Ansuchen Großbritanniens und der Vereinigten Staaten gerade *nicht* auf eine Auslieferung unter Anwendung der Montreal-Konvention und etwaiger, von ihr in Art. 8 in Bezug genommener Auslieferungsabkommen gerichtet war. Das gemeinsame britische und amerikanische Ansuchen verband vielmehr in *einer* Forderung die Übergabe der Beschuldigten und die Übernahme der Verantwortung durch die libysche Regierung.¹⁶ Damit ist die Rechtsgrundlage, auf welche sich London und Washington beziehen, eindeutig bestimmt: Beide Staaten machen eine Haftung Libyens nach den Grundsätzen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit geltend und verlangen die Übergabe der beschuldigten libyschen Staatsangehörigen als Wiedergutmachung. Daß ein Anspruch aus Staatshaftung geltend gemacht wird, folgt auch aus der Schlußforderung des Ansuchens, mit der verlangt wird, eine »angemessene Entschädigung« zu zahlen. Die Montreal-Konvention aber regelt nicht den Fall, daß einem Vertragsstaat selbst ein terroristischer Akt zugerechnet wird und er insoweit kraft völkerrechtlicher Verantwortlichkeit zur Rechenschaft gezogen werden kann. Vom Ansatz des in der Resolution 731 enthaltenen Ansuchens her liegt somit ein Fall der Staatshaftung, nicht aber ein Regelungsgegenstand der Montreal-Konvention vor.

Wenn also die Montreal-Konvention schon vom Ansatz her nicht geeignet ist, die Charta als Rechtsgrundlage für den konkreten Sachverhalt zu substituieren, so gilt dies erst recht, wenn der Einschluß des britischen und amerikanischen Ansuchens in die Resolution 731 des Sicherheitsrats richtig gewürdigt wird. Großbritannien und die Vereinigten Staaten gehen mit ihrem Ansuchen offenkundig von dem eindeutigen völkerrechtlichen Befund aus, daß einem Staat in jedem Falle das Verhalten seiner Staatsbediensteten als Organverhalten zuzurech-

Die Blamage

Peinlich, dilettantisch, kleinkrämerisch, skandalös, unverantwortlich, unseriös, mieser Stil – so kennzeichneten Politiker aller Parteien die Blamage, die die Bundesregierung sich selbst beibrachte; eine »bittere, ehrliche Entscheidung«, hieß es dagegen durchsichtig populistisch im Auswärtigen Amt. Bundeskanzler und Außenminister haben verfügt, ohne das Parlament, den Senat von Berlin oder den Finanzminister zu fragen, obwohl es angeblich keinen anderen Grund als Geld dafür gibt, daß 1993 die zweite große Menschenrechtskonferenz der Weltorganisation – die erste war 1968 in Teheran – nicht in Berlin stattfinden wird.

Im Mai letzten Jahres lud Hans-Dietrich Genscher die Vereinten Nationen nach Berlin ein; dann warben deutsche Diplomaten und Parlamentarier in aller Welt dafür; im September schmückte sich der Außenminister bei seiner jährlichen UN-Rede als künftiger Gastgeber; im Dezember 1991 nahm die UN-Generalversammlung die deutsche Einladung an. Genschers Akzept: »Die Weltkonferenz über Menschenrechte wird voraussichtlich die bislang größte internationale Konferenz auf deutschem Boden werden. Mit dem Auftrag, diese wichtige Konferenz auszurichten, würdigen die Vereinten Nationen die aktive Rolle, die Deutschland international und im Rahmen der Vereinten Nationen für die weltweite Anerkennung der Menschenrechte spielt.«

Am 12. Februar 1992 wollte Deutschland seine internationale Rolle selbst nicht mehr so wunderbar gewürdigt sehen. Plötzlich sah es ganz anders aus: »Nimm den Mund nicht so voll, wenn du hinterher den Schwanz einziehen mußt!«, spottete der Berliner CDU-Abgeordnete Lummer. Erst nach ihrer Großtat für Berlin hatte die Bundesregierung sich erkundigt, was »die von den Vereinten Nationen als unbedingt bezeichneten Voraussetzungen« sein würden – angeblich die Übernahme von 100 Millionen Mark an Kosten einer Konferenz mit 15 000 Teilnehmern, und das nach dem Hauptstadtbeschuß zum Umzug von Bonn nach Berlin und wegen angeblicher Probleme, »die sich in Berlin durch das Zusammenwachsen der Stadt und ihre Vorbereitung auf die Hauptstadtfunktion ergeben«. Eineinhalb Jahre Umzugsverspätung wegen einer UN-Weltkonferenz in Berlin, oder, wie sich mittlerweile zeigt, aus ganz anderen Gründen? Sparsame Hausväter, die voriges Jahr 660mal so viel für Verteidigung ausgegeben haben und denen ihre »Meinungsführerschaft« für die Menschenrechte nicht einmal die Hälfte des diesjährigen Bonner Mitgliedsbeitrags (210 Millionen DM) bei den Vereinten Nationen zusätzlich wert ist. Kein Zusammenhang mit Bonner Bemühungen, den Bevölkerungsfonds UNFPA, das Entwicklungsprogramm UNDP, den Frauenfonds UNIFEM und gar das Kinderhilfswerk UNICEF nach Bonn zu ziehen, ihnen kostenlos demnächst (?) in Bonn leere 70 000 Quadratmeter Büros anzubieten?

Ein bißchen spät beklagte der FDP-Abgeordnete Hirsch den »Wahnsinn«, die »Gigantomanie« solcher Konferenzen – die für Juni anstehende Umweltagung UNCED in Rio de Janeiro ist ein Beispiel. Diese Argumente waren längst bekannt, bevor der Außenminister sich brüstete, die »bislang größte« internationale Konferenz auf deutschen Boden geholt zu haben, eine »Würdigung« durch die Vereinten Nationen, die per »Annahme verweigert« nach New York zurückgeschickt worden ist.

Die Bewerbung um eine solche Konferenz ohne vorherige Prüfung technischer Anforderungen und damit verbundener Kosten war schlicht ein kapitaler Fehler, die Beschädigung der Glaubwürdigkeit eines Außenministers, der seit 18 Jahren ein hochprofessionell arbeitendes Amt leitet. Der Bundeskanzler teilt mit ihm die Verantwortung für diese Blamage.

Ob – wie Oppositionspolitiker meinten – die Glaubwürdigkeit der Bonner Menschenrechtspolitik insgesamt geschwächt worden ist, wird man sehen; ein Fall von Mißmanagement reicht zu so weitgehenden Schlüssen nicht aus. Allerdings sind politische Konstellationen vorstellbar, die die Bundesregierung teurer zu stehen kommen, wenn künftig unter Beweis zu stellen ist, daß der Kampf um die Menschenrechte nicht im rhetorischen Höhenflug zu gewinnen ist, ausgegebene Schecks sozusagen gedeckt sein müssen.

Ansgar Skriver □

nen ist¹⁷ – die beschuldigten libyschen Staatsangehörigen sind zugleich Staatsbedienstete. Ist die Tatbeteiligung der libyschen Beschuldigten am Lockerbie-Attentat zu beweisen, dann liegt in der Tat ein dem Staat Libyen zurechenbares Verhalten vor. Dieses Verhalten – in der Resolution 731 ausdrücklich als Friedensbedrohung qualifiziert – hat in eben dieser Resolution den Sicherheitsrat dazu veranlaßt, als erste Maßnahme gemäß Art.39 in Verbindung mit Art.41 zu beschließen, daß dem Übergabe-Ansuchen der beiden Staaten nachzukommen ist. Damit hat dieses Ansuchen zugleich seine Qualität geändert. War es noch in der seitens Großbritanniens und der Vereinigten Staaten an Libyen gerichteten Demarche die Forderung nach Wiedergutmachung im Rahmen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit, so ist es, nach Aufnahme in eine gemäß Art.39 in Verbindung mit Art.41 seitens des Sicherheitsrats beschlossene Resolution, zu einer Maßnahme nach Art.41 der Charta geworden. Art.41 der Charta aber führt die Maßnahmen, die der Sicherheitsrat beschließen kann, nur exemplarisch auf und begrenzt sie nicht; er kann also auch weitere, nichtgenannte Maßnahmen ergreifen.¹⁸ Wenn dies so ist, dann ist der Sicherheitsrat insbesondere nicht darauf verwiesen, in anderen Rechtsbereichen nach Analogien zu suchen. Er kann folglich im vorliegenden Fall, um im Sinne des Art.41 »seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen«, den Adressaten seiner Resolution auffordern, Personen zu übergeben. Schließlich ist noch auf den einfachen Rechtsbefund zu verweisen, daß die Vereinten Nationen ohnehin nicht an die Montreal-Konvention gebunden sind und auch aus diesem Grunde keine spezielle, der Anwendung der Charta vorgehende Regelung nach der Montreal-Konvention in Betracht kommt.

2. Vorrangige Anwendung der Grundsätze der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit?

Aus dem vorigen folgt bereits, daß aus den gewohnheitsrechtlich geltenden Regeln der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit eines Staates für das ihm zurechenbare Verhalten, das völkerrechtliches Unrecht darstellt, keine Grenzen zu entwickeln sind, die den Maßnahmen gesetzt werden könnten, die der Sicherheitsrat zur Beseitigung einer Friedensbedrohung beschließt. Das einem Staat zurechenbare Verhalten, das im Verhältnis zu einem anderen Staat oder zu mehreren anderen Staaten völkerrechtliches Unrecht darstellt, schafft zwar – wie allgemein anerkannt – neue Rechtsbeziehungen zwischen dem Rechtsbrecher und den durch die Rechtsverletzung betroffenen Staaten. Daraus ist jedoch nicht abzuleiten, daß damit kein Raum mehr für eine Anwendung des Kapitels VII der UN-Charta verbleibt. Im Gegenteil: Stellt der Sicherheitsrat gemäß Art.39 der Charta fest, daß das dem Staat zurechenbare Verhalten eine Friedensbedrohung darstellt, dann hat er mit dieser Voraussetzung dem zurechenbaren Verhalten diejenige Qualität verliehen, welche die Voraussetzung für nunmehr nach Art.41 zu beschließende Maßnahmen bildet. Damit gewinnt die Restitutionsmaßnahme des Sicherheitsrats angesichts des Vorrangs des UN-Friedenssicherungssystems sogar den Vorrang vor Sanktionen im Verhältnis zwischen dem Schädigerstaat und den geschädigten Staaten.

3. Vorrang der Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs?

Schließlich stellt sich die Frage, ob – mangels einer einschlägigen Vertragsvorschrift – eine gewohnheitsrechtliche Norm die Zuständigkeit des Sicherheitsrats verdrängt, wenn der Internationale Gerichtshof (IGH) angerufen wird. Libyen hatte am 3.März 1992 Klage gegen Großbritannien und die Vereinigten Staaten vor dem IGH gemäß Art.40 des IGH-Statuts erhoben und stützte hierbei seine Klage allein auf vorgebliche Verletzungen der hier anzuwendenden Montreal-Konvention durch die beiden beklagten Staaten. Am 6.März 1992 ergänzte Libyen

seine Klage durch einen Antrag, der Gerichtshof möge vorsorgliche Maßnahmen gegen die beklagten Staaten gemäß Art.41 des IGH-Statuts erlassen. Dieser Antrag war in seinem zweiten Teil darauf gerichtet »sicherzustellen, daß keine Schritte ergriffen werden, die in irgendeiner Hinsicht die Rechte Libyens im Hinblick auf das Rechtsverfahren, das Gegenstand der Anträge Libyens ist, beeinträchtigen könnten«. Dieser Antrag war offensichtlich gegen die Resolution 731 des Sicherheitsrats gerichtet. Am 14.April 1992 – in der Zwischenzeit hatte der Sicherheitsrat mit der Resolution 748 vom 31.März 1992 die Resolution 731 bekräftigt und weitere Maßnahmen gemäß Art.41 der Charta beschlossen – entschied der Internationale Gerichtshof mit 11 gegen 5 Stimmen, keine vorsorglichen Maßnahmen gemäß Art.41 des IGH-Statuts anzuwenden. Die Mehrheitsentscheidung war darauf gestützt, daß Kläger und Beklagte als Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verpflichtet sind, die Beschlüsse des Sicherheitsrats in Übereinstimmung mit Art.25 der UN-Charta anzunehmen und durchzuführen, und daß gemäß Art.103 der Charta die diesbezüglichen Pflichten der Parteien gegenüber ihren Pflichten aus anderen völkerrechtlichen Verträgen, einschließlich der Montreal-Konvention, vorrangig sind. Mithin ist der Internationale Gerichtshof nicht zu einem gewohnheitsrechtlichen Verfahrensgrundsatz gelangt, nach dem seine Anrufung ein Verfahren nach Kapitel VII der Charta suspendiert. Damit entwickelt sich eine Kontinuität der einschlägigen Rechtsprechung, die mit dem Teheraner Geisel-Fall begonnen hat.¹⁹ Während also die Mehrheitsentscheidung des Gerichtshofs in seiner Anrufung weder ein rechtliches Hindernis für die Fortführung des Sicherheitsratsverfahrens noch ein rechtliches Gebot der vorrangigen Befassung mit der Montreal-Konvention sah, legten die fünf abweichenden Meinungen durchweg das Schwergewicht ihrer Argumentation auf den Umstand, daß es hier nicht um relative, aus dem Verhältnis zwischen dem konkreten Sachverhalt und den einschlägigen Normen zu folgernden Grenzen gehe, sondern um das absolute Recht, eigene Staatsangehörige im Bereich der eigenen Hoheitsgewalt zu halten, sie dort gegebenenfalls strafrechtlich zu verfolgen, sie indessen keinesfalls ausliefern zu müssen.

Hier gelangt der eigentliche Kern des Problems zum Ausdruck, das die Libyen-Resolutionen 731 und 748 repräsentieren: Das Ansuchen des Sicherheitsrats an einen Mitgliedstaat, zwei

- 1 Deutscher Text der Botschaft zur Lage der Nation in: Europa-Archiv 1991, S.D119ff. (D125).
- 2 Kongreßbotschaft 'Toward a new world order' v.11.9.1990, zitiert bei A.Roberts, A new age in international relations?, International Affairs 67(1991), S.519.
- 3 Vgl. ebd., S.520. (Übersetzung des Verfassers).
- 4 Text beider Resolutionen: S.67ff. dieser Ausgabe.
- 5 Veröffentlicht als UN Doc. S/23306-A/46/825.
- 6 In soweit gleichlautend S/23307-A/46/826 sowie S/23308-A/46/827.
- 7 S/23500, Text: S.66ff. dieser Ausgabe.
- 8 Vgl. hierzu letztens U. Heinz/Ch. Philipp/R. Wolfrum, Zweiter Golfkrieg: Anwendungsfall von Kapitel VII der UN-Charta, VN 4/1991 S.121ff. (S.126).
- 9 So J. Arntz, Der Begriff der Friedensbedrohung in Satzung und Praxis der Vereinten Nationen, 1975, S.110.
- 10 So J. Abr.Frowein zu Art.39, Rdnr.21, in: B. Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen. Kommentar, München 1991.
- 11 So zutreffend Frowein (Anm.10), Rdnr.24.
- 12 S/23441.
- 13 Siehe S/PV.3033.
- 14 Text: BGBl.1977 II, 1229.
- 15 So zu Recht J. Delbrück, Muß Libyen ausliefern?, in: Die Zeit v.10.4.1992.
- 16 S/23308-A/46/827: »(to) surrender for trial all those charged with the crime, and accept responsibility for the actions of Libyan officials«.
- 17 Vgl. hierzu K. Ipsen, Völkerrecht, 1990, § 36, Rdnr.3.
- 18 So zutreffend Frowein (Anm.10) zu Art.41, Rdnr.8.
- 19 Vgl. hierzu ausführlich E. Klein, Paralleles Tätigwerden von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof bei friedensbedrohenden Streitigkeiten – zu Fragen der Zuständigkeit und Organtreue, in: Völkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte (Festschrift Mosler), 1983, S.467–492.
- 20 Vgl. hierzu Ipsen (Anm.17), § 38, Rdnr.30–34.
- 21 So A. Bleckmann zu Art.2 Ziff.1, Rdnr.23, in: Simma (Anm.10).
- 22 Pressemitteilung des IGH (Communiqué No.92/8 v.14.4.1992, S.2 des Anhangs).
- 23 Pressemitteilung des IGH (Communiqué No.92/8 corr. v.14.4.1992).
- 24 Vgl. S/23745.

eigene Staatsangehörige zum Zwecke der Strafverfolgung an andere Mitgliedstaaten zu übergeben, berührt den Wesensgehalt der inneren Souveränität, nämlich den nach dem Territorialitätsprinzip primär der Gebietshoheit entfließenden Ermittlungs-, Verfolgungs- und Strafanspruch eines Staates auf seinem Hoheitsgebiet. Durchbrechen die Libyen-Resolutionen die Impermeabilität der inneren Souveränität?

IV. Die innere Souveränität als absolute Grenze?

Der weitestgehende Wirkungsbereich der Staatsgewalt gelangt in der Realisierung des durch die eigene Rechtsordnung begründeten Strafanspruchs auf dem eigenen Hoheitsgebiet zum Ausdruck. Internationalisierungsversuche sind bis hin zu dem seit 1987 in der Völkerrechtskommission erörterten Entwurf eines ›Kodex der Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit‹, dessen Realisierungschancen gering sind, fehlgeschlagen.²⁰ Wenn das Souveränitätsprinzip schon um die innerstaatliche Rechtsordnung einen ›Souveränitätspanzer‹²¹ legt, dann gilt diese abschottende Wirkung in besonderem Maße für den weitestgehenden Eingriffsbereich der staatlichen Rechtsordnung, nämlich das Strafverfolgungs- und Strafrecht. So zeigen auch die abweichenden Meinungen ebenso wie die ergänzenden Erklärungen zur Entscheidung des IGH vom 14. April 1992, daß sich die Richter schwergetan haben, das in die Resolution 731 übernommene Ansuchen zweier Mitgliedstaaten auf ›Übergabe‹ (surrender) als Restitutionsmaßnahme im Sinne der Art. 39 und 41 der Charta zu verstehen. Dies gelangt insbesondere in folgendem zum Ausdruck: Die (die Entscheidung mittragenden) Richter Evensen, Taras-

sov, Guillaume und Aguilar haben sich in einer gemeinsamen Erklärung mit dem Problem auseinandergesetzt, ob Libyen für seinen Teil berechtigt war, die ›Auslieferung‹ (extradition) zu verweigern.²² In diesem Zusammenhang wird auch davon gesprochen, der Sicherheitsrat habe entschieden, daß Libyen die Beschuldigten den Staaten übergeben sollte, die ihre ›Auslieferung‹ (extradition) verlangt haben. Diese, weder dem britischen und amerikanischen Ansuchen noch den beiden Resolutionen des Sicherheitsrats entsprechende Formulierung wurde noch am selben Tag durch ein Korrigendum geändert, durch das ausdrücklich das Wort ›Auslieferung‹ (extradition) durch die richtige Bezeichnung ›Übergabe‹ (surrender) ersetzt wurde.²³ Hier zeigt sich in aller Deutlichkeit, daß weder die ersuchenden Staaten noch der Sicherheitsrat das an Libyen gerichtete Verlangen als eine Forderung auf Auslieferung im herkömmlichen Sinne verstanden wissen wollten.

Dies ändert allerdings nichts an dem Befund, daß mit der Resolution 731 und mit der sie bestätigenden Resolution 748 erstmals in den Kernbereich der inneren Souveränität, nämlich in die Strafverfolgung eigener Staatsangehöriger, zugunsten der Verfolgungsverwirklichung durch andere Staaten eingegriffen worden ist. Ob die Durchbrechung dieser äußersten Grenze der inneren Souveränität auf die besonderen, durch Libyens Position geschaffenen Umstände zurückzuführen ist – Libyen hat inzwischen Unterstützung durch eine Resolution des Rates der Arabischen Liga vom 22. März 1992 erfahren²⁴ –, wird die Zukunft erweisen müssen. Sicherlich stellen die Resolutionen 731 und 748 des Sicherheitsrats bedeutsame Markierungen auf dem Weg zu einer allerdings nicht unumstrittenen Ausweitung der friedenssichernden Funktion des Sicherheitsrats dar.

Über viele Jahre hinweg hat das den Menschenrechten und der Menschenwürde hohnsprechende Apartheidsystem die Vereinten Nationen beschäftigt; auch nach der Abwendung von ihm wird die Beseitigung der Apartheidstrukturen noch einen langwierigen und schwierigen Prozeß darstellen. Daß sich Südafrika auf den Weg des weitgehend friedlichen Wandels begeben konnte, ist nicht allein, aber doch auch das Verdienst zweier Männer: des Präsidenten des Afrikanischen Nationalkongresses, Nelson Mandela, und des Staatspräsidenten Frederik Willem de Klerk, der sein Mandat allein der weißen Minderheit verdankt. Mandela und de Klerk wurden am 3. Februar von der UNESCO mit dem erstmals vergebenen UNESCO-Friedenspreis – dem ›Félix-Houphouët-Boigny-Preis für Friedensforschung‹ für 1991 – ausgezeichnet. Im Bild v.l.n.r.: Nelson Mandela, Alioune Traoré (UNESCO-Bediensteter und Exekutivsekretär des nach dem ivoirischen Präsidenten benannten Preises), Frederik Willem de Klerk, der ehemalige US-Außenminister Henry Kissinger (als Vorsitzender der Jury, die den Preis zuerkannte) und UNESCO-Generaldirektor Federico Mayor Zaragoza. – Siehe auch Winrich Kühne, Von der Konfrontation zum Dialog. Südafrika auf dem Weg in eine neue Ordnung, VN 2/1991 S. 45ff.

