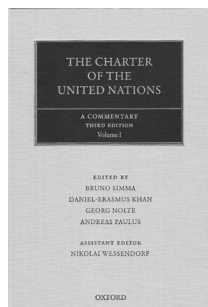


›Deutscher‹ Blick auf die UN-Charta

Antonios Tzanakopoulos



Bruno Simma,
Daniel-Erasmus
Khan, Georg Nolte,
Andreas Paulus (Eds.),
Nikolai Wessendorf
(Ass. Ed.)

**The Charter of the
United Nations—
A Commentary.
Third Edition**

Oxford: Oxford Uni-
versity Press 2012
2606 S., 375,00 brit.
Pfund

Rechtskommentare zu verfassen, war lange Zeit eine beliebte Beschäftigung von Juristen – Wissenschaftlern wie Praktikern. Kommentare dienen dazu, Praktikern zu helfen, Forschern den Einstieg zu ermöglichen und Studierende zu unterrichten. Obwohl das Verfassen von Kommentaren in der römisch-germanischen Rechtstradition verankert ist, insbesondere der europäischen Tradition des kodifizierten Rechts, sollten auch britische Kommentare nicht vergessen werden. Beispiele dafür sind die ›Blackstone Commentaries on the Laws of England‹ aus dem 18. Jahrhundert oder auch die ›Halsbury’s Laws of England‹, die regelmäßig aktualisiert und dessen 5. Auflage in Großbritannien zur Verfügung steht.

Im Völkerrecht hat das Verfassen von Kommentaren zu internationalen Übereinkommen erst vergleichsweise spät begonnen. Heutzutage beschäftigen sich zahlreiche Bücher mit einer großen Bandbreite von Instrumenten, angefangen vom Statut des Internationalen Gerichtshofs (IGH), über die Völkermordkonvention bis hin zum Seerechtsübereinkommen und dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Immunität der Staaten und ihres Vermögens von der Gerichtsbarkeit von 2004, das noch gar nicht in Kraft getreten ist. Viele weitere Kommentare sind in Vorbereitung, wie zum Beispiel zur Anti-Rassismus-Konvention oder zum Chemiewaffen-Übereinkommen. (Daneben gibt es noch die ›quasi-offiziellen‹ Kommentare des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz zu den Genfer Abkommen und seinen Zusatzprotokollen.) Doch mit der UN-Charta ist es anders: schon bald nach ihrer Verabschiedung am 26. Juni 1945 wurden mehrere Kommentare veröffentlicht, darunter 1946 das bedeutende Werk von Leland Goodrich und Edvard Hambro (später auch Anne Patricia Simons) sowie 1950 ›The Law of the United Nations‹ von Hans Kelsen. Der bedeutendste französische Kommentar ist zweifelsohne der von Jean-Pierre Cot und Alain Pellet (und später Mathias Forteau). Der Kommentar zur Charta der Vereinten Nationen von **Bruno Simma** und anderen, der hier in seiner 3. Auflage besprochen wird, erschien zum ersten Mal auf Deutsch im Jahr 1991. Seine erste englische Ausgabe, eine Übersetzung des deutschen Bandes, erschien im Jahr 1995.

Die 2. Auflage des ›Simma-Kommentars‹ kam im Jahr 2002 auf den Markt und wurde seitdem nicht nur von praktizierenden Juristen und Wissenschaftlern genutzt, sondern insbesondere auch von natio-

nen und internationalen Richtern. Er wurde in einigen wesentlichen Entscheidungen zitiert und hat damit seinen Einfluss auf die Auslegung der Charta und die Weiterentwicklung des Chartarechts unter Beweis gestellt. Ein ganzes Jahrzehnt nach der 2. Auflage war die Zeit mehr als reif, den Kommentar zu überarbeiten. Die bedeutsamen Ereignisse dieser Dekade mussten eingeordnet werden, wie die zunehmende Praxis der militärischen Intervention, einschließlich des – aber nicht nur beschränkt auf den – illegalen Einmarsch in Irak im Jahr 2003, die schweren Krisen in Sudan und Libyen sowie die gegenwärtige Krise in Syrien. Hinzu kamen das 60-jährige Jubiläum der Vereinten Nationen im Jahr 2005, das mit dem Ergebnisdokument des Weltgipfels seinen Höhepunkt erreichte, verschiedene IGH-Entscheidungen beruhend auf der Auslegung von Charta-Bestimmungen sowie die überwiegend negative Reaktion auf die vom UN-Sicherheitsrat nach Kapitel VII verhängten zielgerichteten Sanktionen gegen Terroristen, hauptsächlich durch nationale und supranationale Gerichte, die »das Problem der Nichtbefolgung von Sicherheitsrats-Beschlüssen (›Disobeying the Security Council‹) auf die Tagesordnung brachten« (Krisch, S. 1242, RN 9).

Die Besprechung eines Werkes von mehr als 2000 Seiten kann nur impressionistisch sein. Die Rezension wird daher auf einige – zumindest für den Rezensenten – bedeutende Veränderungen zur vorherigen Auflage, im Hinblick auf Autorenschaft und Inhalt, hinweisen, und, weitaus wichtiger, den allgemeinen Tenor sowie die geistige Ausrichtung des Charta-Kommentars bewerten.

Was die Autorenschaft dieses Bandes angeht, fällt auf, dass zum ersten Mal neben den üblichen namhaften deutschsprachigen Autorinnen und Autoren aus Deutschland, Österreich und der Schweiz auch Autoren zu Wort kommen, die nicht deutschsprachig sind (Simon Chesterman und Gilles Triggs). Bezeichnend ist ferner, dass viele jüngere Wissenschaftler die ›alten Riege‹ deutscher Professoren, die in den beiden ersten Ausgaben tonangebend waren, zum Teil abgelöst haben.

In Bezug auf neue Inhalte enthält die 3. Auflage nun einen weiteren einführenden Eintrag und etliche weitere Abhandlungen (special sections), neben den Kommentierungen zu den 111 Artikeln der Charta und den bereits bekannten einführenden Einträgen zur Entstehungsgeschichte und zur Interpretation sowie den Abhandlungen zu den Themen Selbst-

bestimmung und Friedenssicherung. Aufgrund dieser Ergänzungen und der (teils umfassenden) Überarbeitungen aller Einträge ist das Buch nun rund 500 Seiten länger geworden als die 2. Auflage. Der neue einführende Eintrag widmet sich der UN-Reform: Darin wird die Charta zugleich als ein Programm und ein Hindernis für die Reform der Vereinten Nationen dargestellt und damit ein ausgewogener Ansatz vertreten. Die Betonung liegt auf pragmatischen Reformen, und es wird eingeräumt, dass revolutionäre Veränderungen unmöglich sind, da sie eine Charta-Revision voraussetzen. Eine weitere neue Abhandlung erörtert die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) und wurde mit der Abhandlung zur Friedenssicherung inhaltlich vortrefflich zwischen die Kommentierungen der Kapitel VI und VII platziert: Wenn Dag Hammarskjöld einst die Friedenssicherung als ›Kapitel VI ½‹ bezeichnete, so kann die R2P ebenfalls als sich zwischen beiden Kapiteln bewegend verstanden werden. Mindia Vashakmadze liefert eine sachliche Bewertung des Konzepts und dessen rechtlichen Implikationen (oder den Mangel daran).

Weitaus wichtiger als diese Würdigung der formalen Unterschiede zwischen der zweiten und dritten Auflage sind der allgemeine Tenor und die geistige Ausrichtung des Charta-Kommentars. Beides ist in der vorliegenden Auflage ausgewogener als in der vorherigen. Während in der 2. Auflage die Kommentierungen einiger wichtiger Bestimmungen eine starke verfassungsrechtliche Voreingenommenheit durchdrang, überwiegt in der 3. Auflage eine eher zurückhaltende Sicht, die unterschiedliche Interpretationsansätze und Konzeptualisierungen der UN-Charta zulässt.

Diese eher zurückhaltende Einstellung gegenüber den Vereinten Nationen und ihrem verfassungsgebenden Instrument wird schon zu Beginn deutlich: So schreiben die Herausgeber in ihrem Vorwort, dass die Geschichte der UN-Charta gesehen werden kann als ein Glas, das halb voll oder auch halb leer ist (S. x) – in jedem Fall ist es nur halb gefüllt. Die Mahnung der zweiten Auflage, die »wahrhaftig einzige universelle Organisation, die wir haben, mit großer Sorgfalt zu behandeln«, bleibt jedoch bestehen (S. x sowie S. vii, 2. Aufl.). Ebenso behält auch der Hauptzweck des Kommentars seine Gültigkeit, nämlich, Bilanz zu ziehen und die Praxis den Zielen und Grundsätzen der Charta gegenüberzustellen, um damit sowohl dem System der Vereinten Nationen als auch den Mitgliedstaaten ein Instrument für zukünftiges Handeln zur Verfügung zu stellen.

In dem einführenden Eintrag zur Interpretation der Charta wird zum ersten Mal der veränderte Ansatz der Autoren sichtbar. Im Gegensatz zum deutlich (und zweifelsohne) verfassungsrechtlichen Ansatz von Georg Ress in der zweiten Auflage, ist Stefan Kadelbachs Charta-Interpretation pragmatisch aus-

gerichtet. Natürlich verweist Kadelbach gelegentlich auf die Charta als das »verfassungsgebende Instrument der Weltgesellschaft« (S. 89, RN 46), doch räumt er auch ein, dass diese Praxis »eine starke Behauptung der Konstitutionalisierung nicht rechtfertigt« (S. 99, RN 74).

Relativ zurückhaltend ist auch Andreas Paulus in seiner Betrachtung des Artikels 2. Zwar unterstreicht er seine Auffassung, dass die Charta als die »Verfassung der Staatengemeinschaft« dient und bekräftigt, dass die in Artikel 2 niedergelegten Prinzipien die Grundprinzipien des gesamten Völkerrechtskanons darstellen (S. 122, RN 2). Eine Skepsis gegenüber verfassungsrechtlichen Auffassungen ist jedoch offensichtlich, und die Kommentatoren der 3. Auflage bevorzugen dahingehend einen differenzierteren Ansatz. Paulus, wie auch schon Kadelbach, akzeptiert keine vereinfachte Analogie der Verfassung (S. 131, RN 23). Er sieht durchaus die problematische Konnotation des Begriffs ›constitution‹ (Satzung/Verfassung). Paulus folgert, dass die in Artikel 2 formulierten Kernprinzipien verbunden mit jenen in Artikel 1 ihren praktischen Zweck erfüllen und sehr wohl als Verfassungsgrundsätze der internationalen Rechtsgemeinschaft dienen, auch wenn die Frage offen bleibt, ob die Charta eine ›internationale Verfassung‹ ist (S. 132, RN 24).

Bardo Fassbender übernimmt und verteidigt in seiner Kommentierung zu Artikel 2 Absatz 1, obwohl er ein bekennender ›Verfassungsrechtler‹ ist, die eher enge Sicht Hans Kelsens auf die ›Verfassung‹. Diese ist weitaus eingeschränkter als vergleichbare Auffassungen, die auf die inhärente Überlegenheit ›universeller Werte‹ abzielen, mit all den naturgesetzlichen Zwischentönen, die derartige Auffassungen mit sich bringen. (S. 156, RN 53). Fassbender endet dezidiert unverbindlich: Sowohl Staaten als auch Wissenschaftler werden weiterhin »ihre Vorstellungen von Souveränität an den sich ändernden Bedingungen der internationalen Politik ausrichten« (S. 165, RN 76).

Die Kommentierung Stefan Talmons zu Artikel 2 Absatz 6 ist eine ausführliche und wichtige Behandlung der Frage, die dieser geheimnisvollen Bestimmung zugrunde liegt: Wie können wir von einem universellen System kollektiver Sicherheit reden, wenn dieses lediglich auf einem Vertrag beruht? Talmon verwirft die vereinfachte Konstruktion einer solchen universalistischen Auffassung auf der Grundlage einer verfassungsrechtlichen Argumentation und konzentriert sich stattdessen auf eine Erklärung nach Völkergewohnheitsrecht. In Nico Krischs über einhundert Seiten langer Abhandlung der wichtigsten Bestimmungen des Kapitel VII (›Allgemeiner Rahmen‹ und Artikel 39–43) wird explizit hervorgehoben, dass sie einen »relativ formalistischen Ansatz verfolgt, bei dem die Betonung auf dem Text sowie auf einheitlicher und konsistenter Staatenpraxis liegt«.

Krisch stellt der »Skepsis gegenüber der Legitimität des Sicherheitsrats« eine »internationalistische (sprich verfassungsrechtliche) Lesart eines Instruments« gegenüber, »das weiter als jedes andere in Richtung ›internationale Regierung‹ gegangen ist« (S. 1245, RN 16 und S. 1244, RN 15).

In diesem Zusammenhang ist die Kommentierung des Artikels 103 (Vorrang der Charta vor allen anderen Übereinkommen) von entscheidender Bedeutung. Denn dieser Artikel ist gewissermaßen der Eckpfeiler einer jeden Argumentation, die Charta sei eine Art Verfassung. Paulus ist hier – gemeinsam mit Johann Ruben Leiß – wieder sehr zurückhaltend und steht damit im krassen Gegensatz zu Rudolf Bernhards Kommentierung in der zweiten Auflage. Bernhardt war in die übliche Falle getappt, den Artikel 103 zu nutzen, um die Behauptung zu untermauern, die UN-Charta sei die Verfassung der internationalen Gemeinschaft, und dann zu postulieren, Artikel 103 müsse die höchste Rechtssprechungsregel sein, weil eben die UN-Charta die Verfassung der Weltgemeinschaft sei (S. 1298f., RN 21, 2. Auflage).

Im Gegensatz dazu vertreten Paulus und Leiß die Meinung, der ›wahre Wert‹ des Artikels 103 läge in seinem Aufruf, die Charta konsistent und im Einklang mit dem restlichen Korpus des Völkerrechts zu interpretieren, um Konflikte zu vermeiden, die mit der Anwendung von Artikel 103 gelöst werden müssten; sie sehen die Bestimmung also als Auslegungsregel, nicht als Vorrangsnorm (S. 2114, RN 3 und S. 2136, RN 81). Diese Unterscheidung ist keinesfalls rein akademischer Natur, wie sich etwa an der Reaktion nationaler und internationaler Gerichte auf Anti-Terror-Sanktionen des Sicherheitsrats ablesen lässt. Solche Gerichte setzten sich von Natur aus nur ungern direkt mit diesem Thema auseinander, da das allgemeine Verständnis von 103 damals forderte, dass zum Beispiel rechtliche Bindungen der Europäischen Menschenrechtskonvention durch Bindungen der UN-Charta aufgehoben werden (und somit auch durch Sicherheitsratsresolutionen nach Kapitel VII). Die Gerichte wichen auf innerstaatliches Recht aus, um mögliche Konflikte unter menschenrechtsfreundlicheren innerstaatlichen Verfassungsbestimmungen zu behandeln. Der Ansatz der 3. Auflage im Hinblick auf Artikel 103 scheint eine solche gerichtliche Praxis anzunehmen. Zudem scheint er sehr empfindlich auf staatliche Versuche zu reagieren, die ganz offensiv das Potenzial von Artikel 103 zu Zwecken nutzen, die die Verfasser der Charta nicht billigen würden und die dem Geist (oder besser den Zielen und Grundsätzen) der UN-Charta nicht entsprechen.

Vor dem Hintergrund der Entwicklungen in Syrien lohnt abschließend ein Blick auf die Kommentierung von Andreas Zimmermann zu Artikel 27 – dessen dritter Absatz enthält das ›Vetorecht‹ der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats. In seinem

Ausblick hält Zimmerman fest, dass die Schwellenländer, die im Rat nicht angemessen vertreten sind, versuchen könnten, den Sicherheitsrat zu umgehen, um auch das Veto zu umgehen (S. 935, RN 287). Dass der Rat die Machtverhältnisse am Ende des Zweiten Weltkriegs widerspiegelt und sich die weltpolitische Situation seitdem fundamental geändert hat, ist unstrittig. Weitaus gefährlicher könnte es allerdings sein, den Mechanismus des Vetos kurzerhand zu verwerfen, dient er doch dazu, eine vernünftige, wenn auch nur politische Kontrolle über das Handeln des Sicherheitsrats aufrechtzuerhalten.

Sollten die P5 einmütig handeln, wie sie es zum Beispiel im Fall der gezielten Anti-Terrorismus-Sanktionen mehr als zehn Jahre lang taten, dann könnte der Rat über das Ziel hinausschießen und die Einheit des Völkerrechts und den Schutz der Menschenrechte aufgrund seiner enormen (normativen) Macht bedrohen. Im Gegensatz dazu kann das Veto im Fall einer Autorisierung der Anwendung von Gewalt den Rat eindeutig vor schlechten Entscheidungen schützen. Abgesehen von Kosovo, wo es noch immer fraglich ist, ob die Intervention, so wie sie stattgefunden hat, nicht eher kontraproduktiv war, erscheint die Entscheidung des Sicherheitsrats, die Autorisierung einer Intervention in Irak abzulehnen, vernünftig gewesen zu sein.

Die Situation in Syrien ist weitaus schwieriger einzuschätzen. Offenkundig ist jedoch, dass man bereits über eine Intervention nachdachte, als die diplomatischen Mittel noch nicht ausgeschöpft waren. Die Vetos und die anhaltenden Androhungen eines Vetos durch Russland oder China hat die Autorisierung einer Intervention bisher verhindert. Dass die Staaten zurückhaltend sind, eine Intervention außerhalb des Rechtsrahmens der UN-Charta durchzuführen, wurde damit bewiesen. Die Krise, die sich aus dem vermeintlichen Einsatz chemischer Waffen durch die syrische Regierung weiter zugespitzt hat, könnte sich durch diplomatische Initiativen etwas entschärfen und zum Beitritt Syriens zum Chemiewaffen-Übereinkommen führen. Des Weiteren kann gesagt werden, dass die Androhung eines Vetos im Fall Syrien eine deutliche Reaktion auf die besonders weite Auslegung des Sicherheitsratsmandats bei der Autorisierung der Anwendung von Gewalt in Libyen ist. Somit entsprächen die P5 Zimmermanns Appell und würden gemäß Artikel 27 ›verantwortlich handeln‹. Letztlich ist jedoch entscheidend, was unter ›verantwortlichem Handeln‹ verstanden wird.

Die 3. Auflage des Kommentars zur Charta der Vereinten Nationen ist ein ertragreiches Werk. Es wird auf absehbare Zeit das Verständnis der UN-Charta wesentlich beeinflussen. Die Unterschiede zwischen den beiden Auflagen nachzuzeichnen, kann als eine interessante Methode angesehen werden, die Entwicklung des Völkerrechts sowie des internationalen Rechtsdenkens aufzuzeigen.