AUS POLITIK UND WISSENSCHAFT

Allocation of Law Enforcement Authority in the International System

Bericht über ein internationales Völkerrechtssymposium vom 23.-25.3.1994 in Kiel

Von *Stephan Hobe*

Einem der derzeit aktuellsten Themen des Völkerrechts, nämlich der Frage dessen Durchsetzbarkeit bzw. den zur Verfügung stehenden Durchsetzungsinstanzen war ein wissenschaftliches Symposium gewidmet, das das Institut für Internationales Recht vom 23.-25. März 1994 anläßlich seines 80. Geburtstages in Kiel durchführte. Das Symposium knüpfte an eine Veranstaltung von 1992 an gleicher Stelle an, bei der es vornehmlich um verschiedene Aspekte der Durchsetzbarkeit des Völkerrechts nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation und den Erfahrungen des zweiten Golf-Konflikts ging. Die damals einhellige Auffassung der Teilnehmer aus Deutschland, dem europäischen Ausland und den USA war, daß sich die Chancen einer Durchsetzbarkeit des Völkerrechts schon dadurch sichtbar verbessert hätten, daß sich, wie am zweiten Golf-Konflikt erkennbar, vormals deutlich werdende Strukturdefizite des Sanktionssystems der Vereinten Nationen durch Wiedererlangung der Möglichkeit einmütiger Entscheidungen im Sicherheitsrat nach Ende des Ost-West-Konflikts deutlich verringert hätten.

Ziel des diesjährigen Symposiums war es nunmehr, einen Überblick über die verschiedenen Ebenen der Möglichkeit einer Durchsetzung des Völkerrechts zu gewinnen. Zwanzig Wissenschaftler und Diplomaten aus Deutschland, dem europäischen Ausland und den Vereinigten Staaten erörterten die verschiedenen Ebenen möglicher Durchsetzung des Völkerrechts, also einerseits zentralisierte und dezentralisierte Rechtsdurchsetzung durch den Sicherheitsrat und andere Organe der Vereinten Nationen, und zum anderen die Möglichkeit der Einschaltung von Regionalorganisationen nach Kap. VIII der Charta, sowie schließlich die Rolle des Staates als Durchsetzungsorgan für Rechte und Pflichten der Staatengemeinschaft.

https://doi.org/10.5771/0506-7286-1994-4-533, am 12.10.2024, 07:05:21
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

In seinem einleitenden Referat des ersten Tages stelle Professor *Paul Szasz*, New York University, unter dem Titel „Centralized and Decentralized Law Enforcement: The Security Council and the General Assembly Acting Under Chapters VII and VIII" nach einem deutlichen Hinweis auf den politischen Charakter und die politische Betrachtungsweise der UNO-Charta durch Organe der Vereinten Nationen mögliche Handlungsweisen des Sicherheitsrates nach Kap. VII und VIII dar. Diese reichten von der Bestimmung der nach Art. 39 der UNO-Charta relevanten Situationen bis hin zur Autorisierung von Handlungen von Regionalabmachungen nach Art. 53. Nicht spezifisch in den Kap. VII und VIII vorgesehen, aber trotzdem generell vom Sicherheitsrat unter Bezugnahme auf eines dieser Kapitel vorgenommene Handlungen seien die Autorisierung von Gewaltanwendungen durch Mitgliedstaaten in Situationen kollektiver Selbstverteidigung, zu denen Szasz den Korea- oder den Golf-Konflikt zählte, oder etwa die Errichtung eines Kriegsverbrechergerichtshofes durch den Sicherheitsrat. Während der Generalversammlung nach Charta und Praxis der Vereinten Nationen nur eine untergeordnete Rolle in dieser Beziehung zukomme, stellte Szasz die Handlungsmöglichkeiten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen besonders heraus, die beispielsweise in der Formulierung der jeweils nach Kap. VII oder VIII vorzunehmenden Handlungen lägen.

Sodann ging Professor *Fred Morrison*, Minneapolis, zum Thema „Scope and Limits of Law Enforcement by Regional Arrangements Under Chapter VIII" auf die Möglichkeiten des Einsatzes von Regionalorganisationen für die Durchsetzung des Völkerrechts ein. Morrison konstatierte, daß, obwohl das Konzept der UN-Charta - so wie es in San Francisco beschlossen worden sei - eher den universalen Ansatz gegenüber dem regionalen Ansatz bevorzugt habe, letzterer sich bald aufgrund der weltpolitischen Gegebenheiten de facto durchgesetzt habe. In der Ära des Kalten Krieges sei indes gerade wegen der Blockierung des Sicherheitsrates durch die Möglichkeit der Wahrnehmung des Vetorechts der Einsatz von Regionalorganisationen zur Durchsetzung des Völkerrechts äußerst begrenzt gewesen. Ihre Hauptrolle sei damals in der Wahrnehmung kollektiver Selbstverteidungsrechte nach Art. 51 der Charta gewesen. Für die Zukunft prognostizierte Morrison jedenfalls dann eine Verstärkung des Einsatzes regionaler Organisationen nach Kap. VIII, wenn der Geist der Zusammenarbeit zwischen den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates anhalte. Wahrscheinlich sei, daß in Zukunft der Sicherheitsrat gewisse Maßnahmen vorschlagen und damit regionalen Abmachungen möglichst Spielraum zur Durchsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen lassen werde.

Auf die Schwierigkeiten einer Anbindung der Handlungen von Regionalorganisationen an die Entscheidungen des Sicherheitsrates wies Privatdozent Dr. *Klaus Dicke*, Mainz, in seinem Kommentar zu den Referaten Szasz und Morrison hin. Dicke skizzierte, daß im Grundsatz die Durchsetzung des Völkerrechts über regionale Organisationen schon deshalb eine geeignete Möglichkeit darstelle, weil diese über ein nicht zu unterschätzendes Wissen in dem jeweiligen regionalen Konfliktbereich verfügten. Zur Überbrückung

https://doi.org/10.5771/0506-7286-1994-4-533, am 12.10.2024, 07:05:21
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der z.Zt. bestehenden Schwierigkeiten, Entscheidungen des Weltsicherheitsrates auf regionaler Ebene durchzusetzen, schlug Dicke die Schaffung sog. Regionalkammern beim Sicherheitsrat vor. Dieser Vorschlag wurde in der sich anschließenden sehr lebhaften Diskussion mehrfach aufgegriffen.

Am zweiten Tag referierte zunächst Professor *Torsten Stein*, Saarbrücken, über „Decentralized International Law Enforcement: The Changing Role of the State as Law Enforcement Agent". Stein stellte die Doppelfunktion heraus, die heute den Staaten bei der Durchsetzung des Völkerrechts zukomme. Zum einen stehe ihnen aufgrund ihrer Souveränität ein gewisses Maß an Entscheidungsfreiheit darüber zu, ob sie sich an dezentraler Völkerrechtsdurchsetzung beteiligen wollten. Zum anderen sei eine Änderung der Funktionen der Staaten, namentlich bei der Durchsetzung von *erga omnes*-Normen, zu Durchsetzungsinstanzen eines Weltgemeinschaftsinteresses zu beobachten. Zur Gewaltanwendung bei der Durchsetzung des Völkerrechts seien die Staaten allerdings ausschließlich aufgrund einer Autorisierung durch den Sicherheitsrat befugt. Für die absehbare Zukunft bleibe damit aber die dezentrale Durchsetzung des Völkerrechts über Staaten die wahrscheinlichste und wichtigste Möglichkeit.

Diesen Grundeinschätzungen Steins schloß sich Professor *Mary Ellen O´Connell*, Bloomington/München, in ihrem Kommentar zum Referat Steins an. O´Connell hob dabei insbesondere den in ihren Augen noch erheblichen Spielraum hervor, den Staaten nach wie vor besäßen, wenn es um die Entscheidung gehe, ob und inwieweit sie sich an Sanktionen zur Durchsetzung des Völkerrechts beteiligen wollten.

In seinem das Symposium abschließenden Referat „The Impact of the Evolving Network of Law Enforcement on International Law" stellte der Direktor des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Professer *Jost Delbrück*, die Veränderungen des internationalen Systems und deren Auswirkungen auf das Konzept des Nationalstaats und der Souveränität und damit auch auf das Völkerrecht und seine Durchsetzbarkeit heraus. Ein wesentlicher Entwicklungstrend des Völkerrechts sei bereits Ende der fünfziger Jahre von Wolfgang Friedmann dahingehend beschrieben worden, daß zwischenstaatliche Beziehungen zunehmend von der Notwendigkeit zur Zusammenarbeit geprägt seien. Delbrück konstatierte indes, daß Institutionen und Prinzipien des Völkerrechts sich z.Zt. im Umbruch befänden. So sei nicht mehr wie früher generell von einer ausschließlich konsensgeprägten Geltungsgrundlage des Völkerrechts zu sprechen. Sog. Status- und Regimeverträge, Art. 2 Abs. 6 UNO-Charta, als Abweichung von der *pacta-tertiis*-Regel, und die wachsende Akzeptanz von *erga omnes*-Normen insbesondere mit *ius cogens*-Charakter, die alle Staaten gerade unabhängig von deren Konsens bänden, zeigten diese neue Tendenz an. Auch zeige, neben der restriktiveren Interpretation des Nichtinterventionsprinzips der UNO-Charta, beispielsweise die Direktanwendbarkeit supranationalen europäischen Rechts eine signifikante Änderung des Konzepts von Souveränität. Als

https://doi.org/10.5771/0506-7286-1994-4-533, am 12.10.2024, 07:05:21
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

wesentliches neues und vom Völkerrecht erst in Ansätzen bewältigtes Problem sei - in Fortführung der Friedmannschen These - die aus den globalen Bedrohungsszenarien für die Menschheit erwachsende Notwendigkeit verstärkter Zusammenarbeit im öffentlichen Interesse, also im Interesse der Staatengemeinschaft, zu betrachten. Unkontrollierte Weiterverbreitung von Nuklearwaffen und nuklearem Material, die weltweit wachsende Unterentwicklung und Armut, die globale Bedrohung der Umwelt und die weltweiten Migrationsprobleme stellten auch an das Völkerrecht neue Anforderungen. Globale Ansätze im Sinne von Denationalisierung - im Unterschied zur Internationalisierung - seien hier geeignet, um diesen Problemen gerecht zu werden. Die wachsende Akzeptanz der *erga omnes*-Normen zeige, daß sich das Völkerrecht in einem wachsenden Maße der Berücksichtigung von Interessen der Staatengemeinschaft öffne. Diese Normen repräsentierten die normative Erfassung der Interessen der Staatengemeinschaft. Mit ihrer wachsenden Akzeptanz wandele sich aber auch die Aufgabe der Staaten zunehmend im Sinne von Vollstreckungsorganen nicht nur ihrer eigenen Interessen, sondern der Interessen der Weltgemeinschaft.

Die sich an beiden Tagen an die Referate anschließenden Diskussionen brachten einen weitgehenden Konsens darüber, daß sich das Völkerrecht derzeit in einem Umbruch befinde, der namentlich auch die Frage seiner Durchsetzbarkeit und möglicher Durchsetzungsinstanzen berühre. Insbesondere wurde hervorgehoben, daß das Völkerrecht durch die zunehmende Kodifizierung von Staatengemeinschaftsinteressen durch *erga omnes*-Normen eine bedeutende Weiterentwicklung erfahre. Dies lasse neue Perspektiven für alle Ebenen der Durchsetzung des Völkerrechts im universellen, regionalen und staatenbezogenen Rahmen sichtbar werden.

Die Referate und Diskussionsbeiträge des Symposiums werden demnächst in der Veröffentlichungsreihe des Instituts für Internationes Recht erscheinen.

https://doi.org/10.5771/0506-7286-1994-4-533, am 12.10.2024, 07:05:21
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb