

Schriften zum Völkerrecht

Band 56

**Die Bindungswirkung von Resolutionen
des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen
gegenüber Mitgliedstaaten**

Von

Michael Krökel



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL KRÖKEL

**Die Bindungswirkung von Resolutionen des Sicherheitsrates
der Vereinten Nationen gegenüber Mitgliedstaaten**

Schriften zum Völkerrecht

Band 56

**Die Bindungswirkung von Resolutionen
des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen
gegenüber Mitgliedstaaten**

Von

Dr. Michael Krökel



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Krökel, Michael

Die Bindungswirkung von Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gegenüber Mitgliedstaaten. — 1. Aufl. — Berlin: Duncker und Humblot, 1977.

(Schriften zum Völkerrecht; Bd. 56)

ISBN 3-428-03871-1

Alle Rechte vorbehalten

© 1977 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1977 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 03871 1

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld als Dissertation angenommen. An dieser Stelle möchte ich Herrn Prof. Dr. Frowein, der die Arbeit angeregt und betreut hat, herzlich danken. Gleichzeitig danke ich Herrn Prof. Dr. Böckenförde, der die Zweitkorrektur übernommen hat.

Schließlich möchte ich mich auch bei Herrn Prof. Dr. Broermann bedanken, der die Arbeit in die „Schriften zum Völkerrecht“ aufgenommen hat.

Bochum, im November 1976

Michael Krökel

Inhaltsverzeichnis

A. <i>Einleitung</i>	11
I. Die Mehrheitsauffassung	11
II. Die Sondervoten	14
III. Die Diskussion des Gutachtens im SR	17
IV. Aufbau der Arbeit, Begrenzungen	20
B. Die Begriffe „ <i>decision</i> “, „ <i>recommendation</i> “ und „ <i>resolution</i> “	22
C. <i>Die Stellung des Sicherheitsrates gegenüber Mitgliedstaaten und die Bindungswirkung von Resolutionen ohne Berücksichtigung der einzelnen Handlungsermächtigungen</i>	28
I. Art. 24	28
II. Art. 25	32
1. Statute of the Free Territory of Trieste (SC Res. 16 (1947) vom 10. 1. 1947)	36
2. Nahost	37
3. Kongo	38
4. Südrhodesien	40
5. Ergebnis	41
Exkurs „ <i>Implied Powers</i> “	42
III. Art. 2 Abs. 5	45
IV. Art. 48, 49	47
V. Zwischenergebnis	50
D. <i>Ursprüngliche Struktur der VN und Bindungswirkung von Resolutionen des SR</i>	51
I. Vorbemerkung	51

II. Die Befugnisse des SR gemäß Kap. VI, VII und Art. 94 Abs. 2 ..	52
1. Kap. VI	52
a) Art. 34	52
b) Art. 33 Abs. 2	56
c) Art. 36, 37, 38	58
d) Zusammenfassung	65
2. Kap. VII	66
a) Der Handlungsspielraum des SR im Bereich des Kap. VII ..	66
aa) Der Streit um den Tatbestand des Art. 39	66
bb) „Gerechtigkeit und Völkerrecht“ als Handlungsprinzipien des SR	73
b) Die funktionelle Begrenzung der Befugnisse des SR	76
aa) Begrenzte Reichweite der Entscheidungen gem. Kap. VII	76
bb) Das Verbot der zwangsweisen Durchsetzung von Empfehlungen zur friedlichen Streitschlichtung	79
cc) Das Verbot der Empfehlung von Zwangsmaßnahmen ..	82
c) Zusammenfassung	87
d) Art. 41, 42	88
e) Art. 40	90
3. Art. 94 Abs. 2	92
III. Zusammenfassung	96
<i>E. Die Interpretation und Anwendung der Satzung seit der Gründung der VN und die Bindungswirkung von Resolutionen des SR</i>	<i>100</i>
I. Interpretation und Anwendung der Kap. VII und VI sowie des Artikel 94 Abs. 2	100
1. Kap. VII	100
a) Ursachen und Konsequenzen des Nichtabschlusses der Abkommen gem. Art. 43; Interpretation und Anwendung des Art. 42	100
b) Friedensstreitkräfte	104
aa) Die Zustimmung aller beteiligten Staaten als Merkmal der Friedensstreitkräfte	105
bb) Konsequenzen aus dem Zustimmungserfordernis für den Tätigkeitsbereich der Friedensstreitkräfte	107
c) Interpretation und Anwendung des Art. 41	108
d) Interpretation und Anwendung des Art. 40	110
e) Die Bedeutung der Definition der Aggression für die Arbeit des SR	113
f) Zusammenfassung	115

2. Kap VI	116
a) Interpretation und Anwendung des Art. 34	116
b) Interpretation und Anwendung des Art. 33 Abs. 2	120
c) Die Interpretation und Anwendung des Art. 36	120
d) Funktionelle Differenzierung zwischen Kap. VI und VII ..	121
e) Zusammenfassung	123
3. Die Auslegung und Anwendung des Art. 94 Abs. 2	125
4. Ersetzung spezieller Ermächtigungen durch die Berufung auf Art. 24	125
II. Rechtliche Unbestimmtheit der Resolutionen des SR	127
1. Mangelnde Rechtsgrundlagen der Resolutionen	127
2. Sprachstil der Resolutionen	131
3. Rezitierung von Resolutionen durch den SR	140
III. Das Einstimmigkeitsprinzip als Ursache der rechtlichen Unbe- stimmtheit von Resolutionen des SR	145
1. Umdeutung des Art. 27	145
a) Stimmenthaltung	145
b) Abwesenheit eines ständigen Ratsmitgliedes	148
c) Nichtteilnahme an der Abstimmung	149
2. Abstimmung und informelle Willensbildung, Resolutionen und andere Formen der Willensbekundung	150
a) Konsens und Statement	151
b) Konsensbildung; „decision without a vote“	159
<i>F. Ergebnisse der Arbeit und Schlußbemerkung</i>	<i>163</i>
<i>Literaturverzeichnis</i>	<i>171</i>

Abkürzungsverzeichnis

ArchdVR	= Archiv des Völkerrechts
AfDI	= Annuaire Français de Droit International
AJIL	= American Journal of International Law
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
BYBIL	= British Yearbook of International Law
GAOR	= General Assembly Official Records
GV	= Generalversammlung
ICJ	= International Court of Justice
IGH	= Internationaler Gerichtshof
ILR	= International Law Reports
IO	= International Organization
ÖZöR (NF)	= Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht (Neue Folge)
ONUC	= United Nations Operations in the Congo
RdC	= Recueil des Cours de l'Academie de la Haye de Droit International
RDI	= Rivista di Diritto Internazionale
RGDIP	= Revue Général de Droit International Public
SCOR	= Security Council Official Records
SR	= Sicherheitsrat
StatIGH	= Statut des Internationalen Gerichtshofes
StIGH	= Ständiger Internationaler Gerichtshof
SVB	= Satzung des Völkerbundes
SVN	= Satzung der Vereinten Nationen
SZ	= Süddeutsche Zeitung
UK	= United Kingdom
UNCIO	= United Nations Conference on International Organization
UNEF	= United Nations Emergency Force
UNFICYP	= United Nations Force in Cyprus
UNIPOM	= United Nations India - Pakistan Observation Mission
UNOGIL	= United Nations Observer Group in Lebanon
UNMOGIP	= United Nations Military Observer Group in India and Pakistan
UNTSO	= United Nations Truce Supervision Organization
UNYOM	= United Nations Yemen Observation Mission
VB	= Völkerbund
ZaöRVR	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

A. Einleitung

Am 29. 7. 1970 beschloß der SR auf seiner 1529. Sitzung mit 12 Ja- und keiner Nein-Stimme bei Stimmenthaltung von Großbritannien, Polen und der Sowjetunion die Resolution 284 (1970). Im operativen Teil dieser Resolution heißt es u. a.:

„The Security Council,

1. Decides to submit in accordance with Article 96 (1) of the Charter, the following questions to the International Court of Justice with the request for an advisory opinion which shall be transmitted to the Security Council at an early date: „What are the legal consequences for States of the continued presence of South Africa in Namibia, notwithstanding Security Council resolution 276 (1970)?“

Nach einer längeren mündlichen Verhandlung und der Erledigung prozeduraler Vorfragen¹ erstattete der IGH am 21. 6. 1971 sein Gutachten².

I. Die Mehrheitsauffassung

Die das Gutachten tragende Mehrheit der Richter des IGH befaßt sich zunächst mit der Rechtsgrundlage der Resolutionen 264 (1969), 269 (1969) und 276 (1970) und stellt dazu fest,

„that the Security Council, when it adopted these resolutions, was acting in the exercise of what it deemed to be its primary responsibility, the maintenance of peace and security, which, under the Charter, embraces situations which might lead to a breach of the peace“³.

Nach der Auffassung der Mehrheit der Richter des IGH ist der SR zur Verabschiedung der Resolutionen — auch ohne eine gesonderte Ermächtigung in den Kap. VI, VII, VIII oder XII — aufgrund des Art. 24 SVN ermächtigt. Der IGH stützt sich dabei auf ein Statement des GenSekr. vom 10. 1. 1947, wonach

¹ Die mündliche Verhandlung fand am 27. 1. 1971 und vom 8. 2. - 17. 3. 1971 statt. Zuvor hatte der IGH am 26. 1. 1971 die Auffassung Südafrikas, die Richter Zafrulla Khan, Padilla Nervo und Mozorow seien wegen Befangenheit abzulehnen, zurückgewiesen. Siehe ICJ Reports 1971 S. 4 f. Order No. 1, 2, 3 vom 26. 1. 1971.

² Dem Gutachten sind eine Erklärung Zafrulla Khans, separate opinions des Vizepräsidenten Ammoun und der Richter Padilla Nervo, Petró, Onyema, Dillard und de Castro und dissenting opinions der Richter Sir Gerald Fitzmaurice und Gros beigelegt.

³ ICJ „Legal Consequences“ ICJ Reports 1971 S. 39.

„the powers of the Council under Article 24 are not restricted to the specific grants of authority contained in Chapters VI, VII, VIII and XII ... the Members of the United Nations have conferred upon the Security Council powers commensurate with its responsibility for the maintenance of peace and security. The only limitations are the fundamental principles and purposes found in Chapter I of the Charter“⁴.

Inwieweit diese Meinung tatsächlich die Auffassung der Gründungsmitglieder der VN wiedergibt, wird weder im Gutachten des IGH noch im zitierten Statement des GenSekr. belegt. Auch bleibt unerörtert, ob das Statement, das zu einer Frage von erheblich geringerer politischer Bedeutung abgegeben wurde und zudem 24 Jahre zurücklag, auf das brisante Problem Namibia angewandt werden kann.

Nachdem der Ermächtigungsrahmen für Resolutionen des SR abgesteckt worden ist, wendet sich der IGH der Frage der Resolutionen zu. Ausgangspunkt der Analyse ist dabei par. 2 des operativen Teils der Res. 276 (1970):

„(The Security Council) declares that the continued presence of the South African authorities in Namibia is illegal and that consequently all acts taken by the Government of South Africa on behalf of or concerning Namibia after the termination of the Mandate are illegal and invalid.“

Hinsichtlich dieses Teils der Resolution stellt der IGH schon zu Beginn der Erörterung fest:

„It would be an untenable interpretation to maintain that, once such a declaration has been made by the Security Council under Article 24 of the Charter, on behalf of all member States, those members would be free to act in disregard of such illegality or even to recognize violations of law resulting from it. When confronted with such an internationally unlawful situation, Members of the United Nations would be expected to act in consequence of the declaration made on their behalf“⁵.

Ungeklärt bleibt, wieso Art. 24 den SR zu einer „declaration“ ermächtigt, die die Mitgliedstaaten verpflichtet. Der IGH führt als Begründung lediglich an, daß eine andere Interpretation unhaltbar („untenable“) sei, da der SR im Namen der Mitgliedstaaten gehandelt habe. Durch diese Auslegung des Art. 24 schafft der IGH dem SR eine Stellung, die über die in San Francisco festgelegte weit hinausgeht: Wenn sich allein aus der Kennzeichnung einer Situation als „unlawful“ konkrete Verpflichtungen der Mitgliedstaaten ergeben, dann ist damit der Handlungsrahmen der Kap. VI und VII gesprengt. Denn die Feststellung des Tatbestandes einer Norm in diesen Kapiteln zieht keine automatischen Konsequenzen nach sich. Vielmehr steht es im Ermessen des

⁴ SCOR 2nd Year 91th Meeting, S. 45. Diese Äußerung des GenSekr. fiel anlässlich der Diskussion um das „Statute of the Free Territory of Trieste“ (s. u. C. II. 1.).

⁵ ICJ „Legal Consequences“ ICJ Reports 1971 S. 52.

SR, welche Schritte er unternimmt. Außer acht wird auch die Unterscheidung zwischen den dem SR zur Verfügung stehenden Handlungsmitteln „Empfehlung“ und „Entscheidung“ gelassen. Der IGH überspielt sie, indem er konkrete Handlungsanweisungen für Staaten allein aus der „declaration“ ableitet.

Soweit der IGH auf den Wortlaut des Art. 24 zurückgreift, ist zu berücksichtigen, daß die Formulierung „acts on behalf of“ nicht den Schluß auf die Rechtsverbindlichkeit von Resolutionen zuläßt: Denn der SR handelt in jedem Fall, auch wenn er unstreitig nur empfehlend tätig wird, im Namen der Mitglieder⁶. Nachdem der IGH die rechtliche Bindung der Mitglieder der VN an die Resolution schon bejaht hat, stellt er die nach seiner Argumentation bereits beantwortete Frage nach der Auslegung des Art. 25. Dieses Problem wird zunächst abstrakt und ohne Bezug auf die Resolution 276 (1970) erörtert.

„It has been contended that Article 25 of the Charter applies only to enforcement measures adopted under Chapter VII of the Charter. It is not possible to find in the Charter any support for this view. Article 25 is not confined to decisions in regard to enforcement action but applies to ‚the decisions of the Security Council‘, adopted in accordance with the Charter. Moreover, that Article is placed, not in Chapter VII, but immediately after Article 24 in that part of the Charter which deals with the functions and powers of the Security Council. If Article 25 had reference solely to decisions of the Security Council concerning enforcement action under Articles 41 and 42 of the Charter, that is to say, if it were only such decisions which had binding effect, then Article 25 would be superfluous, since this effect is secured by Articles 48 and 49 of the Charter⁷.“

Damit ist die gestellte Frage nur negativ beantwortet: Der IGH beschränkt Art. 25 nicht auf Entscheidungen i. S. d. Kap. VII; welche Resolutionen darüber hinaus gem. Art. 25 die Mitgliedstaaten binden, bleibt ungewiß. Neben der systematischen Argumentation, auf deren Bedeutung noch eingegangen wird⁸, berücksichtigt der IGH noch die Praxis des SR und den Wortlaut der Resolutionen⁹ zur Stützung seiner Auffassung.

„In view of the nature of the powers under Article 25, the question whether they have been in fact exercised is to be determined in each case, having regard to the terms of the resolution to be interpreted, the discussions leading to it, the Charter provisions invoked and, in general, all circumstances that might assist in determining the legal consequences of the resolution of the Security Council¹⁰.“

Anschließend analysiert der IGH indes lediglich par. 3 der Präambel zu Res. 269 (1969), in dem der SR ausdrücklich Art. 25 zitiert. Aus der

⁶ s. u. C. I.

⁷ ICJ „Legal Consequences“, ICJ Reports 1971 S. 40 f.

⁸ s. u. C. IV.

⁹ Dazu s. u. E. II. 2.

¹⁰ ICJ „Legal Consequences“ ICJ Reports 1971 S. 53.