

UNIVERSITÄT DES SAARLANDES

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut/Nr. 122

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS
und Professor Dr. Michael R. WILL

HANS-JOACHIM HEINTZE

**DER UNO-SICHERHEITSRAT - EIN MECHANISMUS
ZUR GEWÄHRLEISTUNG DER ZUSAMMENARBEIT
UNTERSCHIEDLICHER SOZIALER SYSTEME**

**DAS VERBOT DER RASSEDISKRIMINIERUNG -
EINE IUS COGENS-NORM DES VÖLKERRECHTS**

1988

EUROPA-INSTITUT

EF

1

122

Der UNO-Sicherheitsrat - ein Mechanismus zur Gewährleistung der Zusammenarbeit unterschiedlicher sozialer Systeme.

Ich freue mich sehr über die Möglichkeit, hier aufzutreten und hoffe, daß das der Auftakt einer intensiveren Zusammenarbeit zwischen der Universität des Saarlandes und der Karl-Marx-Universität Leipzig sein wird. Wir haben uns gedacht, daß wir die Diskussion mit den wichtigsten Dingen des Lebens beginnen sollten: Am meisten muß uns heute die Frage der Friedenssicherung am Herzen liegen. Als Völkerrechtler denkt man in diesem Zusammenhang sofort an den Mechanismus der UNO zur Festigung der internationalen Sicherheit. Insofern ist es bestimmt sinnvoll, mit einem Vortrag über den UNO-Sicherheitsrat zu beginnen. Zweifellos steht die Menschheit heute vor einer ganzen Reihe von außerordentlich komplizierten und wichtigen Problemen. Wir sprechen von globalen Problemen. Die globalen Probleme sind dadurch gekennzeichnet, daß sie gelöst werden müssen, und zwar durch die Staatengemeinschaft als Ganzes. Andernfalls wird es zu explosionsartigen Entladungen kommen, was angesichts der angestauten Vernichtungspotentiale das Ende der Menschheit bedeuten könnte. Globale Probleme sind vor allen Dingen die Hochrüstung, die Unterentwicklung, der Hunger, der Zugang zu Information und Kommunikation, die Verschuldung und die Umweltverschmutzung. Zur Bewältigung dieser Probleme bedarf die Staatengemeinschaft internationaler Mechanismen, die in der Lage sind, legitime nationale und internationale Interessen in Übereinstimmung zu bringen. Bisher gibt es solche Mechanismen nur in geringem und unzureichendem Maße. Vielleicht wird uns die Schaffung des von der Sowjetunion vorgeschlagenen Systems der umfassenden internationalen Sicherheit eines Tages solche Mechanismen in größerem Umfang bescheren. Auffallend ist jedoch, in welchem starkem Maße auch die Vorstellungen von diesem Sicherheitssystem auf eine Festigung und

Stärkung des UNO-Systems hinauslaufen: "Das vorgeschlagene System der umfassenden Sicherheit wird sich in dem Maße als wirksam erweisen, wie die Organisation der Vereinten Nationen, ihr Sicherheitsrat sowie die anderen internationalen Institutionen und Mechanismen effektiv funktionieren."¹

Diese Feststellung bestätigt die Tatsache, daß uns heute mit der UNO, und insbesondere dem Sicherheitsrat, ein Mechanismus zur Verfügung steht, der sehr effektiv komplizierte internationale Probleme lösen könnte. Der Mechanismus ist somit bereits vorhanden; ob er in jedem Falle sinnvoll und chartagemäß genutzt wurde, ist eine andere Frage. Sie ist aber weniger im juristischen Bereich angesiedelt, sondern vielmehr eine Konsequenz aus dem vorhandenen oder fehlenden politischen Willen der Staaten, diesen Mechanismus auch entsprechend zu nutzen.

Auf alle Fälle stellt der Mechanismus des Sicherheitsrates eine geniale Antwort auf die komplizierte Herausforderung dar, das völkerrechtliche Grundprinzip der souveränen Gleichheit der Staaten mit der besonderen Verantwortung der Großmächte für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens in Einklang zu bringen. Mit dem Einstimmigkeitsprinzip der fünf Großmächte wurde erreicht, daß die beiden sozialen Systeme, die es heute auf der Welt gibt, tatsächlich gleichberechtigt werden. Kein System kann überstimmt werden, was zweifelsohne dem Schutz der legitimen Interessen der Systeme dient. Würde es Mehrheitsentscheidungen in diesem Gremium geben, dann bestünde immer die Gefahr, daß sich ein soziales System oder seine führenden Mächte aus der Organisation zurückziehen. Das kann im Interesse der Lösung globaler Probleme - vor allem der Sicherung des Weltfriedens - nicht wünschenswert und vertretbar sein. Das Vetorecht ist somit eine Art "Notbremse", um zu verhindern, daß grundlegende Interessen eines sozialen Systems verletzt werden. Dies muß jedenfalls der Denkansatz

der Väter der UNO-Charta gewesen sein.² Damit war auch klar, daß die Abstimmungsergebnisse im Sicherheitsrat immer auch ein Spiegelbild des jeweiligen internationalen Kräfteverhältnisses sein würden. So verwundert es nicht, daß bis in die 60er Jahre vor allem die UdSSR Vetos einlegt, dann aber ein geradezu dramatischer Wandel einsetzt: von 1972 bis 1984 wurden von der UdSSR nur noch sieben Vetos (gegenüber 41 seitens der Westmächte) eingelegt.³

Es zeigte sich in der Geschichte der UNO auch, daß das Veto-Recht mißbraucht werden kann, was beispielsweise bei den wiederholten Vetos der USA gegen die Aufnahme Vietnams in die UNO der Fall gewesen ist.⁴

Es wurde aber in diesem Zusammenhang auch deutlich, daß der Sicherheitsrat nicht im luftleeren Raum existiert. Das Stimmverhalten seiner Mitglieder ist vom internationalen Kräfteverhältnis und vom Druck der öffentlichen Meinung abhängig. Dieser Druck der öffentlichen Meinung zwang schließlich auch die USA, die Aufnahme Vietnams in die UNO nicht mehr durch ein Veto zu verhindern.

Das Beispiel zeigt, daß der Mechanismus des Sicherheitsrates mißbraucht werden kann, indem nicht legitime Interessen eines Staates geltend gemacht werden, sondern nationale Egoismen über die Interessen der Staatengemeinschaft gestellt werden oder imperialistische Machtpolitik betrieben wird. Deshalb plädiere ich nicht dafür, daß alle internationalen Fragen auf der Basis des Einstimmigkeitsprinzips gelöst werden sollten. Dieses Prinzip kann tatsächlich nur dort angewandt werden, wo es um Grundfragen des internationalen Zusammenlebens geht. Deshalb hat der Sicherheitsrat nicht die Aufgabe, sich mit den allgemeinen Fragen des Friedens und der internationalen Sicherheit zu beschäftigen. Statt dessen ist er zuständig, kollektive Maßnahmen bei Friedensbedrohungen, Friedensbruch und Aggressionen einzuleiten. Auch Streitfälle, deren Fortdauer

geeignet ist, die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden, fallen in den Kompetenzbereich des Sicherheitsrates.

Insbesondere der erste Zuständigkeitsbereich ist im heutigen nuklear-kosmischen Zeitalter von elementarer Bedeutung für das Überleben der Menschheit. Deshalb haben die Väter der UNO den Sicherheitsrat mit weitgehenden Kompetenzen ausgestattet, die auch die Bedeutung des Einstimmigkeitsprinzips als Schutzinstrument für legitime Interessen von sozialen Systemen nochmals unterstreichen. Hervorzuheben ist vor allem der Umstand, daß der Sicherheitsrat im Falle der Bedrohung oder des Bruchs des Friedens und bei Aggressionshandlungen eine Reihe von verbindlichen Maßnahmen ergreifen kann. Diese Kompetenz unterscheidet ihn von allen anderen internationalen Organen und ist sehr weitgehend, da sie sogar die Anwendung von Waffengewalt einschließt. Sie resultiert jedoch aus der Schwere der Bedrohung der Grundlagen der heutigen Völkerrechtsordnung durch einen Völkerrechtsverletzer. Insofern ist diese Kompetenz völlig angemessen und notwendig. Voraussetzung für das Tätigwerden des Sicherheitsrates ist gemäß Art. 39 der Charta die Feststellung, daß eine Bedrohung des Friedens, eine Angriffshandlung oder ein Friedensbruch vorliegt. Auf dieser Grundlage kann der Sicherheitsrat dann Empfehlungen und Maßnahmen mit vorläufigem oder dauerndem Charakter beschließen. Wie weit die Kompetenzen reichen, wird daran deutlich, daß der Sicherheitsrat berechtigt ist, auch militärische Zwangsmaßnahmen gegen einen Völkerrechtsverletzer zu beschließen.

In der Praxis sind diese Kompetenzen bisher noch nicht in reiner Form angewandt worden. Das soll jedoch nicht heißen, daß die Konzeption falsch ist. Eher lagen die politischen Voraussetzungen für die Anwendung dieses wohldurchdachten Mechanismus nicht vor. Das wird gegenwärtig im Zusammenhang mit dem Konflikt Iran - Irak wieder deutlich.

Der Sicherheitsrat hat am 20. Juli 1987 die Resolution 598/87 angenommen, in der es letztlich um vorläufige Maßnahmen geht, die eine weitere Verschärfung der Situation verhindern sollen. Danach werden beide Seiten zu einer sofortigen Feuereinstellung und zum Rückzug aller Streitkräfte hinter die international anerkannten Grenzen als erstem Schritt zu einer Verhandlungslösung aufgefordert. Diese Resolution liegt noch im Vorfeld der Verabschiedung einer Empfehlung oder verbindlicher Maßnahmen. Es wird auch noch keine Entscheidung darüber getroffen, wer Aggressor ist. Damit bleibt der Sicherheitsrat weiter hinter seinen eigentlichen Möglichkeiten zurück. Es ist jedoch zu erwarten, daß in der Fortführung des Weges, der mit der Resolution 598/87 eingeschlagen wurde, die weiteren Möglichkeiten des Rates zur Anwendung kommen. Da die Aufforderung des Rates offensichtlich nicht genügte, können nunmehr nach Artikel 41 Maßnahmen beschlossen werden, die keine Waffengewalt einschließen, aber den Beschlüssen des Rates Wirksamkeit verleihen. Die Mitglieder der UNO würden dann aufgefordert werden, diese Maßnahmen durchzuführen. Sie können sich auf die völlige oder teilweise Unterbrechung der wirtschaftlichen Beziehungen, der Eisenbahn-, Schiffs-, Luft-, Post-, Telegrafien-, Radio- und sonstigen Verbindungen beziehen. Erst nach dem Scheitern dieser Maßnahmen könnte der Sicherheitsrat auch militärische Zwangsmaßnahmen aussprechen, die Blockaden und Operationen von UNO-Streitkräften einschließen könnten. Bisher wurde der Zwangsmechanismus des Kapitels VII der UNO-Charta nur im Zusammenhang mit dem südlichen Afrika angewandt, und zwar gegen das UNO-Mitglied Südafrika und gegen das illegale Regime von Südrhodesien. In letzterem Fall ging es um wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen, indem verhindert werden sollte, daß das illegale Regime finanzielle Transaktionen vornimmt (Res. 409/77).

Hinsichtlich Südafrikas wurde mit der Res. 418/77 ein verbindliches Waffenembargo angesprochen. Damit kam Kapitel

VII der Charta erstmals gegen einen Mitgliedstaat der UNO, der fortwährend und massiv gegen das Völkerrecht verstieß, zur Anwendung. Diese Maßnahme des Sicherheitsrates war praktisch die Fortschreibung der Res. 181/63, die die Staaten zu einem freiwilligen Waffenembargo aufgefordert hatte. Natürlich fragt man sich, warum zwischen beiden Resolutionen ein so langer Zeitraum liegt und warum der Rat nicht schon früher und entschiedener eingegriffen hat. Die Antwort gab Arntz bereits 1975: "Alle Resolutionen im Falle Südafrikas spiegeln den Unwillen der westlichen Staaten wider, die Politik der Apartheid zur Friedensbedrohung zu erklären oder gar Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Satzung gegen Südafrika zu ergreifen."⁵ In diesem "Unwillen" ist auch die Ursache zu sehen, weshalb das Waffenembargo bisher noch nicht durch das weit effektivere Ölembargo gegen Südafrika ergänzt wurde, obwohl dies von vielen Staaten und sogar von der Befreiungsbewegung ANC gefordert wird⁶. Das Beispiel Südafrikas zeigt einmal mehr, daß der Mechanismus zum Vorgehen gegen einen Völkerrechtsverletzer vorhanden ist, seine Anwendung aber vom politischen Willen der Mitglieder des Sicherheitsrates abhängt.

Gerade diese Haltung insbesondere der USA hat dazu beigetragen, daß der Mechanismus des Sicherheitsrates heute durch eine ganze Reihe von Staaten, vor allem Entwicklungsländer, kritisiert wird. Reformen des Systems werden verlangt, die sich auf den Abstimmungsmodus, die Zahl der Mitglieder und die Arbeitsweise beziehen. Unabhängig davon, wie die Forderungen im einzelnen bewertet werden, bleibt doch zu konstatieren, daß der Sicherheitsrat nicht im luftleeren Raum arbeitet, sondern ein getreues Abbild des internationalen Kräfteverhältnisses ist. Wenn man die Effektivität des Sicherheitsrates erhöhen will, dann muß der Einfluß der Weltöffentlichkeit auf die politische Willensbildung der Mitglieder des Rates erhöht werden. Das entspricht der Grunderfahrung des Zweiten Weltkrieges, die ja auch zur Schaffung der UNO geführt hat: Nur die Einig-

keit der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates kann zur echten Lösung komplizierter internationaler Probleme führen. Aus dieser Erfahrung heraus gebe ich grundsätzlichen Veränderungen keine große Chance, wohl aber scheinen Verbesserungen hinsichtlich der Effektivität und der Öffentlichkeitsarbeit möglich. So hätten Sitzungen des Sicherheitsrates in Moskau, Peking, Paris, London oder in Bagdad und Teheran sicherlich eine große Auswirkung im psychologischen Bereich, und das öffentliche Interesse für die Arbeit der UNO würde wachsen.⁷

Zugegebenermaßen handelt es sich um kleine Schritte zur Effektivierung der Arbeit des Rates. Die Vergangenheit hat jedoch gezeigt, daß spektakuläre Aktionen zur Umgehung oder zum Mißbrauch des Sicherheitsrates oft in die Sackgasse führen. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang vor allem die Vollversammlungsresolution 377 (V) "Uniting for Peace", durch die Kompetenzen des Sicherheitsrates auf die Vollversammlung verlagert wurden. Die Begründung war, "daß dann, wenn der Sicherheitsrat im Ergebnis einer Meinungsverschiedenheit der ständigen Mitglieder nicht imstande ist, seine Hauptpflicht, die Erhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit in allen Fällen zu erfüllen, wenn Gründe vorhanden sind, eine Friedensgefahr, einen Friedensbruch oder einen Aggressionsakt zu untersuchen, die Vollversammlung unverzüglich diese Frage untersucht, um den Mitgliedern der Organisation die notwendigen Empfehlungen hinsichtlich der kollektiven Maßnahmen zu machen, einschließlich ... der Anwendung von Streitkräften zur Erhaltung oder zur Wiederherstellung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit".⁸

Mit dieser Resolution wurde der gesamte Mechanismus des Sicherheitsrates aus den Angeln gehoben und die UNO zu einem Instrument gemacht, das Mehrheitsentscheidungen gegen ein soziales System fällen konnte. Ein solches Heran-

gehen widersprach grundsätzlich der gesamten Idee der Weltorganisation, indem die UNO als Instrument im Interesse einer Großmacht mißbraucht wurde. Es hängt möglicherweise auch mit dieser Erfahrung zusammen, daß der Sicherheitsrat sich bis heute noch nicht zu einer militärischen Zwangsmaßnahme gegen einen Aggressorstaat entschlossen hat. Statt dessen wurde eine Reihe von "friedensbewahrender" Aktionen durchgeführt, die so in der Charta nicht vorgesehen sind. Dabei handelt es sich um militärische Maßnahmen, die zur Verhütung oder Einstellung bewaffneter Konflikte, zur Trennung der kämpfenden Seiten und zur Beobachtung über die Befolgung von Friedens- oder Waffenstillstandsbedingungen durchgeführt werden. Diese Maßnahmen sind relativ stark in das öffentliche Bewußtsein eingedrungen, und in vielen Fällen haben sie sicher auch einen Beitrag geleistet, das Wiederaufflammen von Kampfhandlungen zu unterbinden.

Insgesamt zeigte sich in den vergangenen 40 Jahren, daß die UNO immer dann am produktivsten arbeiten konnte, wenn die Bestimmungen der Charta am korrektesten eingehalten wurden. Diese Einschätzung trifft in besonderem Maße auf den Sicherheitsrat zu. Letztlich bleibt zu resümieren, daß sich der Mechanismus des Sicherheitsrates trotz aller Probleme als lebensfähig erwiesen hat, so daß die UNO Wesentliches zur Verhinderung eines Krieges beitragen konnte.⁹ An diese Erfahrung gilt es anzuknüpfen, wenn heute angesichts des objektiv erforderlichen immer engeren Zusammenwirkens zwischen den Staaten nach Mechanismen zur Organisation der Kooperation gesucht wird.

Fußnoten

- 1 M. Gorbatschow, Realität und Garantien für eine sichere Welt, in: Neues Deutschland vom 18.9.1987.
- 2 Dieser Denkansatz wurde und wird oft kritisiert. Insbesondere westliche Autoren wünschen sich vielfach supranationale Kompetenzen auf "demokratischer" Grundlage für die UNO, was auf die Verabschiedung verbindlicher Mehrheitsentscheidungen durch die Vollversammlung hinausläuft. Vgl. z.B. E.B. Haas, Why we still need the United Nations, in: Policy Papers in International Affairs, No. 26, University of California, Berkeley.
- 3 Vgl. K. Hübner, Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, UN-Texte, Bd. 35, Bonn 1986, S. 107 ff.
- 4 Vgl. H.-J. Heintze/W. Kleinwächter, UNO, woher - wohin, Leipzig 1985, S. 35.
- 5 J. Arntz, Der Begriff der Friedensbedrohung in der Satzung der Vereinten Nationen, Berlin (West) 1975, S. 97.
- 6 Vgl. World Conference on Sanctions against Racist South Africa, UNO, New York 1987 (mit zahlreichen Statements).
- 7 Vgl. M. Gorbatschow, a.a.O. (Fn. 1).
- 8 Vgl. H. Wünsche/B. Dietze, UNO-Sicherheitsrat-Aufgaben und Möglichkeiten, Berlin 1981, S. 29.
- 9 Vgl. S. Zachmann, Vierzig Jahre UNO, in: UNO-Bilanz 1985/86, Berlin 1986, S. 20.
In der Tat läßt sich dieses Ergebnis der UNO-Tätigkeit nicht nach Effektivitätskriterien messen. Es ist deshalb zu begrüßen, daß K. Dicke/K. Hübner in ihrer Arbeit "Die Leistungsfähigkeit des UN-Systems: Politische Kritik und wissenschaftliche Analyse" (UN-Texte, Bd. 37, Bonn 1987) nicht den Versuch unternehmen, die Leistungsfähigkeit des Sicherheitsrates ebenso quantitativ zu messen wie die der anderen UN-Organen.

Das Verbot der Rassendiskriminierung - eine ius cogens-Norm des Völkerrechts

Beim ius cogens handelt es sich bekannterweise um ein sehr kompliziertes und umstrittenes Problem des Völkerrechts. Die Erarbeitung allgemeiner Aussagen dazu ist noch nicht sehr weit gediehen; umso mehr scheint es deshalb notwendig, einzelne Normen des Völkerrechts auf ihren möglichen ius cogens-Charakter hin zu untersuchen. Dies soll nun hinsichtlich des Verbots der Rassendiskriminierung erfolgen.

Das Verbot der Rassendiskriminierung trägt zwingend verbindlichen Charakter für alle Staaten, es hat ius cogens-Charakter. Jahrelang war es im Völkerrecht umstritten, ob es zwingend verbindliche Normen für alle Staaten überhaupt geben könne.¹ Erst die Verabschiedung der Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 brachte zumindest eine allgemeine Anerkennung der Existenz von ius cogens-Normen mit sich. Ihr Art. 53 besagt nämlich: "Im Sinne der vorliegenden Konvention ist eine zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts eine Norm, die von der internationalen Staatengemeinschaft als Ganzes als eine Norm akzeptiert und anerkannt wird, von der keine Abweichung erlaubt ist und die nur durch eine nachfolgende Norm des allgemeinen Völkerrechts, die denselben Charakter trägt, abgeändert werden kann."

Die eigentliche Frage ist nunmehr, welche Normen einen derartigen Charakter tragen, zumal sich - angesichts des dynamischen Charakters des Völkerrechts - immer neue Normen dazu entwickeln können und keine verbindliche Liste der völkerrechtlichen ius cogens-Normen existiert. Der Versuch einer solchen Auflistung hatte 1968 fast zum Scheitern der Vertragsrechtskonferenz geführt, weil es diesem Vorschlag zufolge bei 35 Staaten gelegen hätte, zu

bestimmen, welche Normen des Völkerrechts für alle Staaten verbindlich sind. Da dies dem Vereinbarungscharakter des Völkerrechts eklatant widerspricht, wurde der Vorschlag strikt abgelehnt.² In Ermangelung einer Vereinbarung über die bestehenden ius cogens-Normen muß man anhand gewisser Merkmale - die aus Art. 53 der WVK abzuleiten sind - derartige Normen identifizieren. Aus der Literatur läßt sich kein einheitliches Bild ableiten. So nennt ALEXIDZE lediglich vertragsrechtliche Kriterien wie die Anerkennung des verbindlichen und zwingenden Charakters der Norm durch die Staatengemeinschaft als Ganzes, die Unzulässigkeit der Abweichung sowie die Nichtigkeit abweichender Verträge.³ TERZ ordnet die ius cogens-Normen in das Gesamtsystem des Völkerrechts ein und führt folgende Merkmale an:

1. sie sind von grundlegender Bedeutung für den Frieden und die internationale Sicherheit;
2. sie wurden von der Staatengemeinschaft als Ganzes allgemein akzeptiert;
3. sie besitzen eine höhere Qualität gegenüber den anderen Normen;
4. von ihnen darf nicht abgewichen werden.⁴

Die Merkmale bilden eine Einheit und müssen als Komplex gesehen werden. Bei ihrer Anwendung wird deutlich, daß die Grundprinzipien des Völkerrechts unstrittig ius cogens-Charakter haben. Jedoch erschöpft sich darin nicht das ius cogens-System, da zu ihm auch andere Normen gehören wie z.B. das Verbot des Völkermordes und die Freiheit der Meere. Aber auch das Verbot der Rassendiskriminierung trägt ius cogens-Charakter.

Wenden wir uns zuerst der Bedeutung des Verbots für den Frieden und die internationale Sicherheit zu. Verletzungen

des Verbots der Rassendiskriminierung stellen - wenn sie genügend intensiv betrieben werden - eine Friedensbedrohung dar und führen zu Friedensbrüchen. Daß dies von der Staatengemeinschaft so gesehen wird, zeigt die Verankerung des Diskriminierungsverbots in der UNO-Charta von 1945, die aus den Erfahrungen mit dem Rassenwahn des Hitlerfaschismus resultierte. Zu Recht hatte Uruguay während der Ausarbeitung der Charta hervorgehoben: "In dem Augenblick, da Hitler gemäß seiner Rassentheorie begann, die deutschen Juden zu verfolgen, zu quälen und zu töten, war nicht nur die deutsche Rechtsordnung betroffen, sondern auch der Weltfrieden gefährdet."⁵

Die Verbindung zwischen Friedensgefährdung und Rassendiskriminierung findet heute eine eindeutige Widerspiegelung im Völkervertragsrecht und in den Resolutionen internationaler Organisationen. So heißt es in der Konvention über die Bekämpfung und Bestrafung des Apartheid-Verbrechens vom 30. November 1973, "daß unmenschliche Handlungen, die aus der Politik und den Praktiken der Apartheid und aus der diesen verwandten Politik und Praxis der Rassentrennung und -diskriminierung ... erwachsen, Verbrechen sind, die die Prinzipien des Völkerrechts verletzen und eine ernsthafte Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen." Eine noch generellere Festschreibung gelang in der UNESCO-Deklaration über Rassen und Rassenvorurteile von 1978, die feststellt, daß der Rassismus Spannungen zwischen den Völkern schafft und "folglich in starkem Maße den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährdet." Nur am Rande sei erwähnt, daß diese eindeutige Festschreibung des kausalen Zusammenhangs gegen den erklärten Widerstand der USA vorgenommen wurde.⁶ Diese unterschiedlichen Rechtscharakter tragenden Dokumente widerspiegeln eindeutige Auffassungen der Staatenmehrheit.

Von grundlegender Bedeutung für die konkrete Feststellung

von Friedensbedrohungen sind jedoch die Beschlüsse des Sicherheitsrates. Bereits im Jahre 1960 nahm der Sicherheitsrat die Res. S/4300 an, die die Lage in Südafrika gemäß Kapitel VI der Charta als eine Situation bezeichnete, die durch ihre Fortdauer geeignet ist, den Weltfrieden zu gefährden. In den folgenden Jahren kam es zur Verabschiedung weiterer Sicherheitsresolutionen, die von einer Bedrohung des Friedens durch Südafrika sprachen, so daß es nur konsequent gewesen wäre, entsprechende Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta einzuleiten. Das wurde jedoch lange Zeit durch die westlichen Staaten verhindert. Die Gründe dafür nennt ARNTZ: "Alle Resolutionen im Falle Südafrikas spiegeln den Unwillen der westlichen Staaten wider, die Politik der Apartheid zur Friedensbedrohung zu erklären oder gar Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Satzung gegen Südafrika zu ergreifen."⁷ Trotz des "Unwillens" sahen sich aber auch die westlichen Staaten 1977 nicht mehr in der Lage, die Anwendung des Kapitels VII der UN-Charta - erstmals in der Geschichte der Weltorganisation - gegen einen Mitgliedstaat zu verhindern. Südafrika wurde wegen der fortgesetzten Praktizierung der Apartheid und der daraus entspringenden Aggressionsakte eine nichtmilitärische Zwangsmaßnahme auferlegt. Rechtsverbindlich wurde durch die Resolution 418 vom 4. November 1977 allen Staaten untersagt, Waffen an Südafrika zu liefern. Es bleibt zu resümieren, daß der Sicherheitsrat - als das zuständige internationale Organ für die Feststellung von Friedensbedrohungen - die Praktizierung von Rassendiskriminierung als eine solche ansah und deshalb entsprechende Maßnahmen einleitete.

Das zweite Merkmal von ius cogens-Normen ist die allgemeine Anerkennung durch die Staatengemeinschaft als Ganzes. Das Verbot der Rassendiskriminierung wurde durch die Charta allgemein anerkannt und durch zahlreiche menschenrechtliche Verträge bekräftigt. Kein Staat der Welt gesteht offen ein, daß er Rassendiskriminierung betreibt oder be-

hauptet, daß er ein Recht dazu habe. So warf GRAEFRATH schon 1956 die Frage auf: "Da insbesondere die Rassendiskriminierung in zahlreichen völkerrechtlichen Verträgen verurteilt worden ist, könnte man annehmen, daß die Charta das Diskriminierungsverbot bereits als einen allgemein anerkannten Grundsatz aus dem Bereich der Menschenrechte behandelt..."⁸ Heute geht man in der Literatur davon aus, daß das Verbot der Rassendiskriminierung ius cogens-Charakter hat.⁹

In jüngster Zeit kann man auch in der Staatenpraxis verstärkt ausdrückliche Bezugnahmen auf diesen Rechtscharakter feststellen. So sprachen auf der 37. UNO-Vollversammlung sowohl der CSSR-Vertreter als auch der Griechenlands davon, daß niemand den ius cogens-Charakter des Rassismusverbots in Frage stellen könne.¹⁰ Als Großbritannien im Komitee für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) bezweifelte, daß der Kampf gegen den Rassismus eine Hauptaufgabe der UNO sei - was bei einer ius cogens-Norm zweifellos vorauszusetzen ist - stieß diese Äußerung auf heftigen Widerspruch.¹¹

Einen erheblichen Einfluß auf die Herausbildung dieser im Völkerrecht selten anzutreffenden Einhelligkeit hatte sicher die Tätigkeit des IGH, der im Barcelona-Traction-Fall (1970) festgestellt hatte, daß die "grundlegenden Menschenrechte, einschließlich des Schutzes vor Sklaverei und Rassendiskriminierung" zwingend verbindlich für alle Staaten ("erga omnes") seien.¹² Noch deutlicher wurde der IGH im Rechtsgutachten zur widerrechtlichen Anwesenheit Südafrikas in Namibia, wo er die Apartheid als flagrante Verletzung der UNO-Charta bezeichnete und damit deren Rechtswidrigkeit feststellte.¹³

Das dritte Merkmal von ius cogens-Normen ist die höhere Qualität gegenüber anderen Normen. Die höhere Qualität des Rassismusverbots gegenüber anderen Normen des Völkerrechts

im Menschenrechtsbereich ergibt sich vor allem daraus, daß seine Verletzung zu einer Friedensbedrohung werden kann bzw. muß. Gemeinsam mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker kommt ihm deshalb eine Schlüsselstellung zu: "Allgemein ergibt sich die Pflicht der Staaten zur Achtung der Grundrechte aller Personen, die sich auf ihrem Territorium befinden, aus dem Prinzip der Menschenrechte, das in der Charta verankert ist. Dieses Prinzip bringt in konzentrierter Weise das Wesen des zu untersuchenden Rechtszweiges zum Ausdruck und bestimmt die Richtungen seiner Entwicklung. Sein Inhalt wird in völkerrechtlichen Vereinbarungen konkretisiert, die die Staaten verpflichten, bestimmte Rechte und Freiheiten des Menschen einzuhalten. Den Menschenrechten als Völkerrechtszweig liegen solche Prinzipien zugrunde wie das Selbstbestimmungsrecht, das Diskriminierungsverbot und die Gleichberechtigung von Mann und Frau."¹⁴

Wie die historische Entwicklung zeigte, war der Rassismus auf das engste mit dem Kolonialismus verbunden. Folglich war der Kampf gegen die eine Erscheinung der Ausbeutung und Unterdrückung zugleich auch gegen die andere gerichtet. Da aber die Entkolonialisierung zu den herausragendsten Zügen unserer Epoche gehört, mußte auch der Kampf gegen den Rassismus einen bedeutenden Platz einnehmen. Diese Tatsache spiegelt sich in der Praxis der UNO und anderer universeller Organisationen wider: "Unter den spezifischen menschenrechtlichen Problemen, zu deren Lösung die Vereinten Nationen weltweite Maßnahmen ergriffen haben, stand das allgemeine Problem der Diskriminierung an allererster Stelle."¹⁵ Die Konsequenz dieser Tätigkeit ist, daß sich von den fünfzehn menschenrechtlichen Konventionen, die den Kern der UN-Menschenrechtskonzeption bilden, zehn direkt mit dem Diskriminierungsverbot befassen, während die anderen ein solches Verbot als Grundsatzbestimmung enthalten.

Das vierte Merkmal von ius cogens-Normen ist die Unzulässigkeit der Abweichung. Die Nichtderogierbarkeit ist sogar ihr zentrales Merkmal. Solche Normen stehen nicht zur Disposition offen, alle Staaten sind stets an sie gebunden. Sollten Staaten eine entgegenstehende Vereinbarung treffen, so wäre diese nichtig. Die Nichtderogierbarkeit findet auch in den menschenrechtlichen Kodifikationen der UNO Widerspiegelung; sie lassen ebenfalls keine Abweichung zu.

Grundsätzlich gibt es im Völkerrecht zwei Möglichkeiten der Außerkraftsetzung menschenrechtlicher Bestimmungen. Die erste ist die zeitweilige Außerkraftsetzung beim öffentlichen Notstand, der das Leben der Nation bedroht und offiziell verkündet worden ist. Besondere Aufmerksamkeit verdient diese Tatsache deshalb, weil das Bestehen rassistischer Spannungen von Regierungen häufig als Grund der Ausrufung des Notstandes angegeben wurde.¹⁶ Sämtliche relevanten internationalen Dokumente sind darauf orientiert, in Notstandszeiten Menschenrechtsverletzungen generell zu vermeiden. Vor allem dürfen Rechte nur insoweit eingeschränkt werden, wie dies zur Überwindung der Ausnahme-situation notwendig ist. Dabei wird allerdings innerhalb der Rechte nochmals eine Differenzierung getroffen, denn einige dürfen überhaupt nicht außer Kraft gesetzt werden. Zu diesen gehören das Verbot der Diskriminierung. Die Konvention über Bürgerrechte und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 trägt dem Rechnung, indem mit Art. 4 die Aufhebung des Diskriminierungsverbots in Notstandszeiten verboten wird. Die Konvention zur Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 enthält logischerweise keinerlei Notstandsklausel. Dennoch ist festzustellen, daß Staaten in ihren Rechtsordnungen die Aufhebung des Diskriminierungsverbots in Notstandszeiten verankert haben; im CERD wurde dies wiederholt als ungerechtfertigt abgelehnt.¹⁷ Sicher handelt es sich bei der zeitweisen Außerkraftsetzung von Menschenrechtsbestimmungen um Ausnahmesituationen: "Die Praxis zeigt jedoch, daß man sie

nicht vernachlässigen darf, wenn man feststellen will, in welchem Umfang internationale Menschenrechtsbestimmungen im innerstaatlichen Recht durchgesetzt werden."¹⁸

Zusammenfassend ist festzustellen, daß derartige Ausnahmesituationen keinerlei Rechtfertigungsgründe für Diskriminierungen darstellen können.

Die zweite Möglichkeit der Außerkraftsetzung internationaler menschenrechtlicher Bestimmungen für einen Staat ist die Abgabe eines Vorbehaltes. Da der Vorbehalt bei der Unterzeichnung bzw. Hinterlegung der Ratifikationsurkunde abgegeben wird, tritt die betreffende Bestimmung von vornherein für den jeweiligen Teilnehmerstaat nicht in Kraft. Um die Vorbehaltsmöglichkeit zu Menschenrechtskonventionen hat es zahlreiche Diskussionen gegeben; die häufige Anwendung des Vorbehalts in der Praxis zeigt, daß es sich dabei nicht um ein theoretisches Problem handelt.¹⁹ Gemäß Art. 19 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge haben die Staaten das Recht, Vorbehalte abzugeben, wenn der betreffende Vertrag dies nicht generell ausschließt bzw. der Vorbehalt nicht mit dem Gegenstand oder Zweck eines Vertrages unvereinbar ist. Eine Reihe menschenrechtlicher Spezialkonventionen schließen Vorbehalte generell aus, andere enthalten keine Regelungen. In letzterem Falle kann man weder SCHWELB folgen, der Vorbehalte generell für unzulässig hält, noch KARTASCHKIN, die die Unzulässigkeit von Vorbehalten zu materiell-rechtlichen Bestimmungen annimmt.²⁰ Vielmehr ist hier allgemeines Vertragsrecht anzuwenden, was in der Form des genannten Art. 19 hinreichend genau ist.

Die Konvention zur Beseitigung aller Formen der Rassen-diskriminierung hingegen läßt Vorbehalte ausdrücklich zu und schränkt dies in Art. 20 (2) nur insoweit ein, als Vorbehalte, die mit den Zielen der Konvention unvereinbar sind, ebenso unzulässig sind wie solche gegen die Tätig-

keit des Konventionsorgans. Das Diffizile an dieser Regelung ist jedoch, daß die Unzulässigkeit eines Vorbehalts erst durch eine Zweidrittelmehrheit der Konventionsmitglieder festgestellt werden muß. Diese müssen innerhalb von 90 Tagen Widerspruch einlegen; erst dann wäre ein Vorbehalt unzulässig. Nun ist es sehr unwahrscheinlich, daß mehr als 80 Staaten innerhalb von 90 Tagen auf einen Vorbehalt eines beitretenden Staates reagieren würden; viele Konventionsstaaten sind nämlich noch nicht einmal in der Lage, ihrer Berichtspflicht über die Erfüllung der Konvention an das CERD nachzukommen.

Bisher ist das Problem noch nicht entstanden, da nach dem Überblick von SAYEGH nur fünf Staaten Vorbehalte gegen materiellrechtliche Bestimmungen der Konvention geltend gemacht haben, die sich aber nicht auf Kernbestimmungen der Konvention bezogen.²¹ Die Vorbehaltsfrage könnte aber akut werden, wenn die USA sich entschließen sollten, der Konvention unter Abgabe eines Vorbehalts gegen Art. 4 beizutreten.²² Damit wäre eine Kernbestimmung der Konvention betroffen, weshalb der Vorbehalt als unzulässig angesehen werden müßte. Die Feststellung der Unzulässigkeit wäre nach den Bestimmungen der Konvention aber nur möglich, wenn über 80 Staaten Widerspruch einlegten. Hier zeigen sich die begrenzten Möglichkeiten dieser Konventionsregelung. Anders wäre die Situation jedoch hinsichtlich von Pflichten, die sich aus dem ius cogens-Charakter des Rasediskriminierungsverbots ableiten. Diese Pflichten basieren nämlich nicht auf der Konvention, sondern auf allgemeinem Völkerrecht. Sie könnten daher nicht mit einem Vorbehalt eingeschränkt werden, und zwar unabhängig von den Konventionsregeln.

Mit dem Austritt gibt es noch eine weitere Möglichkeit der dauernden Außerkraftsetzung internationaler menschenrechtlicher Verpflichtungen. Sowohl die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Verbrechens des Völkermords

vom 9. Dezember 1948 als auch die Konvention gegen die Apartheid verfügen über Austrittsklauseln. Dies überrascht, da beide Konventionen auf die Bekämpfung von Verbrechen gerichtet sind, deren Verbot ius cogens-Charakter trägt. Andere Menschenrechtsverträge enthalten keine Austrittsklauseln. Folglich gilt hier allgemeines Vertragsrecht, insbesondere Artikel 56 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge. Es ist jedoch zu unterstreichen, daß mit einem Austritt aus einer Konvention nicht die Verbindlichkeit gewohnheitsrechtlich geltender Normen aufgehoben werden kann. Insgesamt ist einzuschätzen, daß es keine Möglichkeiten gibt, auf völkerrechtsgemäßem Wege das Verbot der Rassendiskriminierung zu derogieren. Das Verbot kann ebensowenig umgangen werden wie die darüber hinausgehenden Verpflichtungen, die ein Staat im Rahmen seiner freiwilligen Mitgliedschaft in der Konvention zur Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung übernommen hat.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß alle vier genannten Merkmale einer ius cogens-Norm auf das völkerrechtliche Verbot der Rassendiskriminierung zutreffen. Es ist deshalb TENAKIDES zuzustimmen, wenn er feststellt: "Das Prinzip der Gleichberechtigung aller Menschen und aller Völker sowie die Achtung in ihrer Würde, unabhängig von ihrer Rasse, Farbe und Herkunft, ist vom Völkerrecht allgemein akzeptiert und anerkannt; es handelt sich um ein ius cogens-Prinzip."²³

Hier will ich schließen. Das Ziel meines Vortrages bestand darin, den Versuch zu unternehmen, anhand einer konkreten Norm den ius cogens-Charakter nachzuweisen. Ich bin der Meinung, die Völkerrechtler sind aufgerufen, das auch hinsichtlich anderer Normen zu tun, um die bestehende Rechtsunsicherheit zu beseitigen. Das soll nicht heißen, daß wir eine Liste der ius cogens-Normen aufstellen sollten. Dennoch können Wissenschaftler hinsichtlich bestimmter Normen

versuchen, größere Rechtssicherheit zu schaffen, um Streitfälle zu vermeiden.

Fußnoten

- 1 Vgl. E. Mc Whinney, United Nations Law Making, Cultural and Ideological Relativism and International Law Making for an Era of Transition, New York, London, Paris 1984, S. 73 ff.
- 2 Vgl. R. Reimann, Jus Cogens im Völkerrecht, Zürich 1971, S. 112.
- 3 Vgl. L.A. Alexidze, Nekotorye voprosy teorii meždunarodnogo prave: imperiativnye norm (jus cogens), Tblissi 1982, S. 311 ff. und derselbe, "Mesto i rol' imperiativnych norm v sisteme meždunarodnogo prave", in: Probleme des Völkerrechts 1985, Berlin 1985, S. 18 ff.
- 4 Vgl. P. Terz, "Zum Jus cogens im demokratischen Völkerrecht", in: "Staat und Recht" (Berlin) 1978/7, S. 617 ff. mit ausführlichen Nachweisen.
- 5 UNICO, New York 1945, Doc. VI, S. 630.
- 6 Vgl. UNESCO-Doc. SS-78/CONF. 102/DR. 48.
- 7 J. Arntz, Der Begriff der Friedensbedrohung in der Satzung der Vereinten Nationen, Berlin (West) 1975, S. 97.
- 8 B. Graefrath, Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte, Berlin 1956, S. 31 f.
- 9 So S.E. Nahlik, "Jus Cogens and the Codified Law of Treaties", in: "Revista 'Temis' (Warschau) 1973/1, S. 101 f.; L.A. Alexidze, "Mesto i rol' ...", a.a.O., S. 33 ff.; E. Menzel/K. Ipsen, Völkerrecht, München 1979, S. 337.
- 10 UN-Doc. A/C.3/37/SR. S., para. 57 und SR. 11, para. 3.
- 11 UN-Doc. CERD/C/SR. 244, S. 7
- 12 Vgl. I. Brownlie, Principles of Public International Law, Oxford 1973, S. 578.
- 13 C.I.J. Recueil, La Haye 1971, S. 57, para. 131. Vgl. dazu auch T. Boven, Les critères de distinction des droits de l'homme, in: K. Vasak (Hrsg.), Les dimensions internationales des droits de l'homme, Paris 1978, S. 47 f.
- 14 V.A. Kartaškin, "Prava čeloveka i razvitic meždunarodnogo prava", in : Sovjetskij ezegodnik meždunarodnogo prava 1874, Moskau 1976, S. 118.

- 15 United Nations Action in the Field of Human Rights, New York 1974, S. 11.
- 16 Vgl. International Law Association, Report of the 59th Conference, Belgrade 1980, London 1982, S. 91.
- 17 So z.B. im Fall von Mauritius. Vgl. UN-Doc. CERD/C/SR. 435, para. 12 und 29.
- 18 B. Graefrath, "Über die Verwirklichung internationaler Menschenrechtsbestimmungen", in: "Schriften und Informationen des DDR-Komitees für Menschenrechte" (Berlin) 1983/3, S. 14.
- 19 Vgl. P. Werchan, "Vorbehalte und Auslegungserklärungen zu UNO-Menschenrechtskonventionen", in: "Schriften und Informationen des DDR-Komitees für Menschenrechte" (Berlin) 1983/2, S. 64 ff.
- 20 Vgl. E. Schwelb, The International Covenants on Human Rights, in: International Protection of Human Rights, Proceedings of the 7th Nobel Symposium, Stockholm 1968, S. 114 und V.A. Kartaškin, Meždunarodnaja aščita prav čeloveka, Moskau 1976, S. 34.
- 21 Vgl. UN-Doc. A/33/18, para. 376 ff.
- 22 Wie beispielsweise von N.L. Nathanson/E. Schwelb, The United States and the United Nations treaty on racial discrimination, S. Paul 1975, S. 18 ff. gefordert.
- 23 G. Tenekides, Background Paper 2, United Nations Seminar on Recourse Procedures Available to Victims of Racial Discrimination and Activities to be undertaken at the regional Level, Geneva 1979.