

Das Verhältnis des Sicherheitsrates  
der Vereinten Nationen  
zu NATO und OSZE

von

Alexia Holstein

RICHARD BOORBERG VERLAG  
Stuttgart • München • Hannover • Berlin • Weimar • Dresden

# Inhalt

|                            | Seite |
|----------------------------|-------|
| Literaturverzeichnis.....  | 16    |
| Abkürzungsverzeichnis..... | 41    |

## Erster Teil

### Rechtliche Ausgangslage und die Rolle von NATO und OSZE in der Praxis

|  |    |
|--|----|
| Einleitung.....  | 44 |
| Erstes Kapitel: Begriff und Bedeutung internationaler<br>Organisationen im heutigen Völkerrecht.....   | 47 |
| A. Die Rolle regionaler Organisationen im Friedenssicherungssystem der<br>Vereinten Nationen: Ursprüngliche Aufgabenzuweisung und<br>tatsächliche Entwicklung seit 1945..... | 50 |
| B. Die "Agenda für den Frieden".....   | 53 |
| I. Inhalt der "Agenda für den Frieden".....  | 54 |
| 1. Vorbeugende Diplomatie.....   | 54 |
| 2. Friedensschaffung.....  | 55 |
| 3. Friedenserhaltung.....  | 56 |
| 4. Friedenskonsolidierung.....   | 57 |
| II. Kritik und Bedeutung der Agenda für den Gang der Untersuchung . . . .  | 57 |
| Zweites Kapitel: Der Beitrag der NATO zur Friedens-<br>sicherung in der Praxis.....  | 59 |
| A. Der Zweite Golfkrieg.....   | 60 |
| B. Der Konflikt im früheren Jugoslawien.....   | 61 |

## Inhalt

|     |  |    |
|-----|--|----|
| I.  | Maßnahmen der NATO zur Umsetzung der Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates.....               | 61 |
| II. | Maßnahmen zur Durchsetzung des Flugverbots und der UN-Schutzzonen.....                           | 62 |
| C.  | Geeignetheit und Effektivität der Mechanismen und>Strukturen der NATO zur Friedenssicherung..... | 65 |
| I.  | Präventive Diplomatie im Rahmen der NATO.....  | 66 |
| II. | Friedensschaffende Operationen der NATO.....   | 68 |
| HJ. | Der Beitrag der NATO zur Friedenserhaltung.....  | 69 |
| IV. | Friedenskonsolidierende Maßnahmen der NATO.....  | 70 |
| D.  | Abschließende Bewertung.....   | 70 |

|   |  |           |
|---|--|-----------|
| <b>Drittes Kapitel: Die Rolle der OSZE bei der Friedenssicherung in der Praxis.....</b> |  | <b>71</b> |
| A.  | Die Rolle der OSZE im Konflikt im früheren Jugoslawien.....                                      | 73        |
| I.  | Reaktionen der OSZE unmittelbar nach Ausbruch des Konflikts.....                                 | 73        |
| II.   | Langzeitmissionen der OSZE.....  | 75        |
| B.  | Berg-Karabach.....   | 77        |
| C.  | Der Konflikt in Tschetschenien.....  | 79        |
| D.  | Geeignetheit und Effektivität der Mechanismen und Strukturen der OSZE zur Friedenssicherung..... | 80        |
| I.  | Präventive Diplomatie.....   | 81        |
| II.   | Friedensschaffende Maßnahmen der OSZE.....   | 83        |
| m,  | OSZE-Peacekeeping.....   | 83        |
| IV.   | Friedenskonsolidierung durch die OSZE.....   | 84        |
| E.  | Bewertung der OSZE-Krisenmechanismen.....  | 86        |

## Zweiter Teil •

Die rechtliche Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen  
Sicherheitsrat, NATO und OSZE-

|  |        |
|--|--------|
| Viertes Kapitel: Der Umfang der Befugnisse des Sicherheitsrates im einzelnen.....                                | 87     |
| A. Präventives Tätigwerden des Sicherheitsrates.....   | 87     |
| JB. Die Ergreifung von friedensschaffenden Maßnahmen<br>'durch den Sicherheitsrat .....                          | 89     |
| I. Die Ausweitung des Begriffs der Friedensbedrohung<br>und ihre Vereinbarkeit mit dem Souveränitätsprinzip..... | 89     |
| ( 1 . * Umfang und Grenzen des Ermessensspielraums des Sicherheitsrates bei der Auslegung der Charta .....       | 92     |
| a. Die Abgrenzung zwischen Vertragsauslegung<br>und Vertragsänderung.....  | §2     |
| b. Besonderheiten bei der Auslegung der Gründungsverträge<br>internationaler Organisationen.....                 | 95     |
| c. Grenzen des Ermessensspielraums des Sicherheitsrates.....   | 97     |
| d. Die Auslegung des Begriffs der "Friedensbedrohung".....   | (, 100 |
| 2. Zwischenergebnis.....   | 103    |
| II. Die Ermächtigungspraxis des Sicherheitsrates: Interpretation,<br>Änderung oder Ergänzung der Charta?.....    | 103    |
| 1. Grundsätzliche Zulässigkeit der Erteilung einer "Ermächtigung"<br>zur Ergreifung von Zwangsmaßnahmen.....     | 104    |
| 'a. Zulässigkeit auf Grund einer extensiven Auslegung<br>der Art. 42 und 48 UN-Charta.....                       | 105    |
| b. Die Ermächtigung als völlig neues Instrument<br>der Friedenswahrühg.....                                      | 106    |
| c. Zulässigkeit auf Grund der Kompetenz des Sicherheitsrates<br>zur lückenausfüllenden Rechtsfortbildung.....    | 107    |
| d. Kein Entgegenstehen der Bestimmungen des<br>Art. 47 UN-Charta.....  | 110    |
| 2. Die Ermächtigung von NATO und OSZE zur Durchführung<br>von Zwangsmaßnahmen.....                               | 111    |
| a. Kapitel VIII als Rechtsgrundlage der Ermächtigung.....  | 111    |
| b. Kapitel VII als Rechtsgrundlage der Ermächtigung.....   | 1*15   |

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| c.     | Grundsätzliche Zulässigkeit auch der Delegation von Ermessensbefugnissen.....   | 116 |
| aa.    | Fehlen einer ausdrücklichen Kompetenz zur Einräumung von Ermessensbefugnissen.....i.....  | 117 |
| bb.    | Zulässigkeit auf Grund der Befugnis des Sicherheitsrates zur Einsetzung von Nebenorganen?.....  | 117 |
| cc.    | Zulässigkeit auf Grund der organisationsrechtlichen Kompetenzen des Sicherheitsrates.....   | 118 |
| d.     | Unzulässigkeit der Erteilung einer Generalmächtigung.....   | 120 |
| 3.     | Zwischenergebnis.....   | 121 |
| HI.    | Das Problem sogenannter "open-ended resolutions".....   | 121 |
| . 1.   | Bedeutung des Vetorechts für die Zulässigkeit von "open-ended resolutions".....   | 122 |
| a.     | Überblick über bisherige "open-ended resolutions" des Sicherheitsrates.....   | 123 |
| b.     | Rechtliche Bewertung... <sup>1</sup> .....  | 125 |
| , 2. • | Möglichkeiten zur Verhinderung des Ausschlusses des Widerrufs einer Ermächtigung durch Ausübung des Vetorechts.....                               | 127 |
| a.     | Keine automatische Außerkraftsetzung der Ermächtigung bei Verlust der qualifizierten Mehrheit im Sicherheitsrat.....                              | 128 |
| b.     | Möglichkeit des Ausschlusses des Vetorechts wegen Befangenheit oder wegen des Verbots des <i>venire contra factum proprium</i> .....              | 129 |
| aa.    | Voraussetzungen and Rechtsfolgen des Bestehens von Befangenheit.....  | 130 |
| bb.    | Gültigkeit der Stimmabgabe trotz etwaiger Befangenheit..  | 133 |
| cc.    | Kein Ausschluß des Vetorechts auf Grund des Verbots des <i>venire contra factum proprium</i> .....  | 134 |
| c.     | Unzulässigkeit eines Verzichts auf die Ausübung des Vetorechts oder der Vereinbarung eines von der Charta abweichenden Abstimmungsverfahrens..... | 135 |
| aa.    | Das Interesse der übrigen Mitgliedstaaten an der Beibehaltung der in Art. 27 Abs. 3 getroffenen Regelung..  | 137 |
| bb.    | Fehlen einer derogierenden Wirkung der Praxis des Sicherheitsrates.....   | 139 |
| d.     | Die zeitliche Beschränkung der Delegation von Ertnessensbefugnissen.....  | 143 |
| 3.     | Zwischenergebnis.....   | 144 |

|   |       |
|---|-------|
| C. Die Kompetenzen des Sicherheitsrates auf dem Gebiet der Friedenserhaltung..... | 144 • |
| D. Die Rolle des Sicherheitsrates bei der Friedenskonsolidierung.....             | 148   |

## Fünftes Kapitel: Überblick über die Aufgaben und Befugnisse der NATO und ihrer Mitgliedstaaten nach dem Nordatlantikvertrag..... 151

|  |     |
|--|-----|
| A. Die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien.....  | 152 |
| B. Der Aufgabenbereich der Organe der NATO.....  | 155 |
| C. Die militärische Struktur der NATO.....   | 157 |
| D. Sachliche Zuständigkeiten und Grenzen der Handlungsbefugnisse der NATO.....   | 158 |
| I. Grundsätzliches zur Abgrenzung zwischen einem Handeln der NATO als Organisation und einem bloßen gemeinschaftlichen Tätigwerden ihrer Mitgliedstaaten.....  | 159 |
| II. Voraussetzungen eines Tätigwerdens der NATO zur Verteidigung ihrer Mitgliedstaaten.....  | 162 |
| 1. Vorliegen eines bewaffneten Angriffs.....   | 162 |
| a. Verteidigungsfähige Rechtsgüter.....  | 163 |
| b. Fehlen einer subsidiären Zuständigkeit regionaler Organisationen zur zwangsweisen internationalen Rechtsdurchsetzung.....                                   | 165 |
| 2. Die sogenannte "out of area"-Problematik: kein territoriales, sondern ein funktionales Problem.....   | 166 |
| 3. Zulässigkeit von Verteidigungsmaßnahmen, "bis der Sicherheitsrat die zur Wiederherstellung des Weltfriedens... erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat"..... | 169 |
| a. Nur begrenzte Effektivität wirtschaftlicher Sanktionen im Irak-Kuwait-Konflikt.....   | 170 |
| b. Fehlende Effektivität wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen im Jugoslawienkonflikt.....  | 171 |
| 4. Zwischenergebnis.....   | 174 |
| III. Maßnahmen zur Verteidigung dritter Staaten.....   | 175 |
| 1. Fehlende Kompetenz der NATO als Organisation zur Ergreifung von Verteidigungsmaßnahmen zugunsten dritter Staaten.....                                       | 175 |
| 2. Zulässigkeit eines militärischen Tätigwerdens der NATO-Mitgliedstaaten zur Verteidigung dritter Staaten.....  | 175 |

|   |     |
|---|-----|
| IV. Fehlende Kompetenz der NATO zur Ergreifung und Durchführung von Maßnahmen der Friedensschaffung.....                          | 177 |
| 1. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Bundeswehrein-sätzen im Rahmen von NATO-, WEU- und UN-Militäraktionen...           | 177 |
| 2. Keine Kompetenz der NATO zur Friedensschaffung auf Grund ihrer <i>implied powers</i> .....                                     | 181 |
| a. Bestehen einer über ihre Verteidigungsfunktion hinausgehenden "Sicherheitsfunktion" der NATO.....                              | 181 |
| b. Die Beschränkung der Sicherheitsfunktion des Bündnisses auf Konsultationen.....  | 182 |
| c. Unverzichtbarkeit des Bestehens eines positiven Kompetenztitels für das Handeln internationaler Organisationen.....            | 183 |
| d. Möglichkeit einer erweiternden Auslegung des Nordatlantikvertrages bei Zugrundelegung eines dynamischen Vertragsbegriffs?..... | 186 |
| 3. Keine Änderung des Nordatlantikvertrages.....  | 187 |
| 4. Zwischenergebnis.....  | 191 |
| V. Friedensschaffende Einsätze der NATO-Mitgliedstaaten in ihrer Eigenschaft als eigenständige Rechtssubjekte.....                | 191 |
| 1. Die Bindungswirkung des Nordatlantikvertrages für die NATO-Mitgliedstaaten.....  | 192 |
| 2. Die Möglichkeit einer Nutzung der Bündnisstrukturen im Wege einer "Organ-" bzw. "Sachleihe" bei der NATO.....                  | 193 |
| a. Das Rechtsinstitut der Organleihe im Völkerrecht.....  | 193 |
| b. Die Möglichkeit einer Sachleihe bei internationalen Organisationen.....  | 194 |
| 3. Voraussetzungen einer Inanspruchnahme der Bündnisstrukturen zur Friedensschaffung im einzelnen.....                            | 194 |
| a. Nutzung der Infrastruktur und der Logistik des Bündnisses. . .   | 195 |
| b. Der Einsatz der nationalen Streitkräfte der NATO-Mitgliedstaaten zur Friedensschaffung.....                                    | 196 |
| c. Inanspruchnahme des Nordatlantikkrates zur Koordinierung friedensschaffender Operationen der NATO-Mitgliedstaaten...           | 198 |
| d. Der Einsatz der integrierten Einheiten der NATO zur Friedensschaffung.....   | 201 |
| aa. Vorliegen einer Einigung über die Organ- bzw. Sachleihe zwischen der Organisation und den NATO-Mitgliedstaaten.....           | 203 |

|   |     |
|---|-----|
| bb. Unzulässigkeit der Vereinbarung einer Organ- oder Sachleihe, welche den materiellen Gehalt des Gründungsvertrages der Organisation ändert ..... | 204 |
| 4. Zwischenergebnis.....  | 208 |

## Sechstes Kapitel: Die Kooperation zwischen Sicherheitsrat und NATO bei der Friedenssicherung..... 209

|   |        |
|---|--------|
| A. Unzulässigkeit der Delegation wegen Kompetenzunterschreitung des Sicherheitsrates?.....  | 211    |
| I. Begriffsbestimmung: Kann der Sicherheitsrat <i>ultra vi</i> Veshandeln, indem er seine Kompetenzen durch Delegation von Aufgaben und Befugnissen auf die NATO "unterschreitet"?..... | 211    |
| 1. Kompetenzunterschreitung'als Nichterfüllung der sich aus der Zuweisung von Kompetenzen ergebenden Verpflichtungen .....  | 212    |
| a. Der Begriff der Kompetenz und seine Bedeutung für die Delegationsbefugnisse Öes Sicherheitsrates.....  | 215    |
| b. Inhalt der sich aus der Zuweisung von Kompetenzen an den Sicherheitsrat ergebenden Verpflichtungen.....  | 217    |
| 2. Das Erfordernis der Ergreifung der "erforderlichen Maßnahmen" in Art. 51 UN-Charta.....  | (. 218 |
| 3. Das Prinzip der Erhaltung der Organidentität als Grenze der Delegationsbefugnisse des Sicherheitsrates.....  | 218    |
| 4. Mögliche Kompetenzwidrigkeit der Delegation bei Fehlen einer eigenen Handlungsbefugnis des durch sie begünstigten Rechtssubjekts.....  | 219    |
| II. Konsequenzen des Fehlens einer Friedensschaffungskompetenz der NATO für die Zulässigkeit der Delegation durch den Sicherheitsrat ...  | 220    |
| 1. Rechtsfolgen eines völkerrechtswidrigen Handelns internationaler Organisationen und ihrer Mitgliedstaaten nach allgemeinem Völkerrecht.....  | 220    |
| 2. Rechtsfolgen eines organisationsintern rechtswidrigen Handelns der NATO-Mitgliedstaaten im Außenverhältnis.....  | 221    |
| a. Keine "Heilung" der NATO-internen Rechtswidrigkeit durch die Ermächtigung des Sicherheitsrates.....  | 222    |
| b. Mögliche Unbeachtlichkeit eines Verstoßes gegen NATO-Binnenrecht für die Rechtmäßigkeit des Handelns des Sicherheitsrates.....   | 223    |
| aa. Nichtbestehen eines absoluten Zugriffsrechts des Sicherheitsrates auf regionale Organisationen.....   | 224    |

|   |  |     |
|---|--|-----|
| bb.   | Keine Verpflichtung zur Durchführung militärischer Maßnahmen der Friedensschaffung auf Grund von Vereinbarungen zwischen dem Nordatlantikrat und den Vereinten Nationen..... | 226 |
| cc.   | Zulässigkeit der Delegation bei Bestehenbleiben eines angemessenen Kontroll- und Aufsichtsrechts des Sicherheitsrates.....   | 228 |
| dd.   | Anforderungen an Art und Ausmaß der Kontrolle des Sicherheitsrates überregionale Friedenssicherungsmaßnahmen.....  | 229 |
| 3.  | Zwischenergebnis.....  | 231 |
| B.  | Die Zulässigkeit der Delegation von Kompetenzen auf die NATO in der Praxis.....  | 231 |
| I.  | Operation "Sharp Guard".....   | 232 |
| II.   | Operation "Deny Flight".....   | 233 |
| III.  | Operation "Deliberate Force".....  | 235 |
| 1.  | Ablauf und Entwicklung der Entscheidungsprozesse.....  | 236 |
| a.  | Planung und Durchführung der NATO-Luftoperationen bis zum Sommer 1995.....   | 237 |
| b.  | Der Einsatz von NATO-Kampfflugzeugen im August und September 1995.....   | 238 |
| 2.  | Schlußfolgerungen für die Zulässigkeit der Delegation durch den Sicherheitsrat.....  | 239 |
| 3.  | Zwischenergebnis.....  | 241 |
| C.  | Zusammenfassung und Ergebnis.....  | 242 |
|   |  |     |
| Siebtes Kapitel: Der Umfang der Handlungsbefugnisse der OSZE..... |  |     |
| A.  | Die Kompetenzen der OSZE auf dem Gebiet der friedlichen Streitbeilegung.....   | 243 |
| B.  | Fehlen einer Kompetenz zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen.....   | 245 |
| C.  | Peacekeeping im Rahmen der OSZE.....   | 246 |
| I.  | Klassische friedenserhaltende Operationen.....   | 247 |
| n.  | "Robustes" Peacekeeping.....   | 248 |
| 1.  | Fehlen eigener für die Durchführung robuster Peacekeeping-Operationen geeigneter Streitkräfte der OSZE.....  | 248 |
| 2.  | Eine Dreieckslösung: Kooperation zwischen OSZE, NATO und UN-Sicherheitsrat.....  | 249 |

|     |  |      |
|-----|--|------|
| a.  | Möglichkeiten der künftigen Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen OSZE und NATO.....            | 250  |
| aa. | Assoziierung als völkerrechtlicher Koordinationsrahmen ..  | 253' |
| bb. | Kooperation auf der Basis <i>ad hoc</i> geschlossener Übereinkommen.....                           | 253  |
| b.  | Die Rolle des Sicherheitsrates in bezug auf "robuste" friedenserhaltende Operationen der OSZE..... | 254  |
| 3.  | Zwischenergebnis.....  | 255  |

## Achtes Kapitel: Die Kooperation zwischen Sicherheitsrat und OSZE bei der Friedenssicherung.....257

|    |  |     |
|----|--|-----|
| A. | Möglichkeit einer Kompetenzunterschreitung des Sicherheitsrates durch Delegation von Kompetenzen auf die OSZE..... | 259 |
| I. | Die Effektivität der Handlungsmöglichkeiten der OSZE.....  | 260 |
| n. | Die Bedeutung des Ermessens' des Sicherheitsrates für die Zulässigkeit seines Handelns.....                        | 262 |
| B. | Die Zulässigkeit der Delegation von Kompetenzen auf die OSZE in der Praxis.....                                    | 263 |
| I. | Die Delegation von Kompetenzen auf die OSZE im Jugoslawienkonflikt.....  | 263 |
| U. | Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Sicherheitsrat und OSZE im Konflikt um Berg-Karabach.....                    | 264 |
| m. | Die Zuständigkeitsverteilung im Tschetschenien-Konflikt.....   | 266 |
| C. | Zusammenfassung und Ergebnis.....  | 269 |

## Dritter Teil

|   |                             |     |
|---|-----------------------------|-----|
| Neuntes Kapitel: Schlußfolgerungen..... | 271                         |     |
| A.                                      | Präventive Diplomatie.....  | 271 |
| B.                                      | Friedensschaffung.....      | 272 |
| C.                                      | Friedenserhaltung.....      | 273 |
| D.                                      | Friedenskonsolidierung..... | 274 |

|                                  |            |
|----------------------------------|------------|
| <b>Stichwortverzeichnis.....</b> | <b>275</b> |
|----------------------------------|------------|