

Zur eingeschränkten Bedeutung des Vetorechts nach Artikel 27 Absatz 3 der Charta der Vereinten Nationen.

Zugleich ein Plädoyer gegen eine Reform des Sicherheitsrates als Satzungsänderung.

Von MAG. ARTHUR H. LAMBAUER

Die Regeln für die Abstimmung im Sicherheitsrat (SR) der Vereinten Nationen (VN) finden sich im Artikel 27 der VN-Charta; er lautet:

Article 27

1. *Each member of the Security Council shall have one vote.*

2. *Decisions of the Security Council on procedural matters shall be made by an affirmative vote of nine members.*

3. *Decisions of the Security Council on all other matters shall be made by an affirmative vote of nine members including the concurring votes of the permanent members; provided that, in decisions under Chapter VI, and under paragraph 3 of Article 52, a party to a dispute shall abstain from voting.*

Absatz 2 sieht also vor, dass Verfahrensfragen mit einer Mehrheit von neun (der insgesamt fünfzehn) Stimmen entschieden werden. Das im Absatz 3 für alle anderen, mithin materielle Fragen vorgesehene Veto der fünf Ständigen Mitglieder des SR kommt bei den Verfahrensfragen somit nicht zum Tragen. Dies wirft zunächst die – begreiflicher Weise – höchst umstrittene Frage auf, was als Verfahrensfrage und was als materielle Frage anzusehen ist. Für diese Arbeit sollen diesbezüglich die Agenden des SR im Kapitel VI und, von jenen im Kapitel VII der VN-Charta, diejenigen im Vordergrund stehen, welche in den Artikeln 39 bis 42 VN-Charta enthalten sind, mithin jene, welche die hauptsächliche Pflicht des SR ausmachen, den internationalen Frieden und solche Sicherheit zu wahren.

Die Generalversammlung (GV) der VN hat bereits im Jahr 1949, in ihrer Resolution 267(III)¹ den Mitgliedern des SR empfohlen,

that, without prejudice to any other decisions which the Security Council may deem procedural, the decisions set forth in the attached annex be deemed procedural and that the members of the Security Council conduct their business accordingly[.]

Der im vorigen Zitat angesprochene Annex enthält eine Reihe von wiederkehrenden Agenden des SR, nicht jedoch solche, die im oben für diese Arbeit abgesteckten Rahmen enthalten sind. Wie dem vorigen Zitat zu entnehmen ist, überließ die GV dem SR die Beschlussfassung über alle anderen kontroversiellen Entscheidungen, ob eine Verfahrens- oder eine materielle Frage vorliegt, sohin alle jene, die im genannten Rahmen unmittelbar vorkommen.

Zunächst ist festzuhalten, dass Artikel 30 VN-Charta lautet, wie folgt:

Article 30

The Security Council shall adopt its own rules of procedure, including the method of selecting its President.

Die fette Hervorhebung der pleonastischen Passage *its own* ist von weitreichender Bedeutung, weil sie zum Ausdruck bringt, dass die VN-Charta neben jenen Verfahrensregeln, die sich der SR demnach selbst geben kann, auch solche Verfahrensregeln bereithält, die sich aus ihr selbst ergeben: Auch solche Regeln des Verfahrens des SR sind *seine*, aber eben nicht *eigene*.

Beschränkt auf den gegenständlichen, bereits mehrfach angesprochenen Rahmen tut sich die Frage auf, was überhaupt Gegenstand der vor dem SR abgehaltenen Verfahren (nach den Kapiteln VI und VII) ist. Die Antwort auf diese Frage findet sich in allgemeiner Form im Artikel 1 Absatz 1 VN-Charta, der da lautet:

Article 1

The Purposes of the United Nations are:

1. *To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace[.]*

Ferner, diese allgemeine Vorgabe spezifizierend, und konkret auf den SR bezogen regelt Artikel 24 Absatz 1 VN-Charta, dass dem SR

die *primary responsibility for the maintenance of international peace and security* zukommt.

Der Gegenstand und Zweck allen Verfahrens vor dem SR (im abgesteckten Rahmen) zielt somit auf die Wahrung (Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung²) des internationalen Friedens und solcher Sicherheit ab, wobei schon aus dem finalen Wortlaut des oben zitierten Artikels 1 Absatz 1 VN-Charta (*and to that end*) hervorgeht, dass die nachfolgend aufgeführten Maßnahmen Mittel zu diesem Zweck, mithin Verfahrensinstrumente sein sollen.

Denn das im Artikel 27 VN-Charta aufscheinende *procedural* stammt vom Substantiv *procedure*, welchem die folgende, hauptsächliche Bedeutung zukommt: *The fact or manner of proceeding or going on*. Das bezügliche Verb *proceed* aber weist die hier einschlägige Bedeutung von: *To go on with an action, a discourse, an investigation, etc.*, auf.³

Procedural als das darauf Bezug habende Adjektiv bedeutet somit: *das Fortfahren mit einer Handlung betreffend*, wobei die Handlung hier in der Wahrung liegt. Es lässt sich also sagen, dass *procedural* alles ist, was das Fortfahren mit, das Vollziehen von, der Wahrung des Weltfriedens (und solcher Sicherheit) angeht.

Einmal so weit in der Semantik der VN-Charta vorgedrungen, erhellt leicht, dass zunächst alle Agenden des Kapitels VI der VN-Charta Verfahrensfragen darstellen; hiervon besteht nur eine einzige Ausnahme, und zwar jene der Agenda nach Artikel 37 Absatz 2, 2. Fall bzw. 38 VN-Charta. Letzterer lautet:

Article 38

Without prejudice to the provisions of Articles 33 to 37, the Security Council may, if all the parties to any dispute so request, make recommendations to the parties with a view to a pacific settlement of the dispute.

Diese Bestimmung korrespondiert mit dem zweiten, fett hervorgehobenen Halbsatz im obigen Zitat des Artikels 1 Absatz 1 VN-Charta. Sie besagt, dass der SR kompetent ist, Empfehlungen zur friedvollen Beilegung eines Streites zu erteilen, sofern alle Parteien desselben dem zustimmen bzw. darum ersuchen. Hier wird der SR somit materiell Recht setzend tätig, indem er, grundsätzlich beschränkt auf das Verhältnis der Streitparteien unter sich, eine strittige Rechtsfrage löst. Hierbei handelt es sich daher um eine materielle (*substantive*) Frage nach Artikel 27 Absatz 3 VN-Charta, welche nicht nur der Friedenswahrung dient, sondern vielmehr das, was im gegenständlichen Streitfall Frieden darstellt, materiell benennt.

Artikel 37 Absatz 2 VN-Charta lautet:

Article 37

1. [...].

2. *If the Security Council deems that the continuance of the dispute is in fact likely to endanger the maintenance of international peace and security, it shall decide whether to take action under Article 36 or to recommend such terms of settlement as it may consider appropriate.*

Der Unterschied zwischen der materiellen Empfehlungs-Kompetenz des SR nach dem gerade diskutierten Artikel 38 VN-Charta und jener, in der fett hervorgehobenen Passage des vorigen Zitats zum Ausdruck kommenden liegt darin, dass bei letzterer, die ein ausdrückliches Ersuchen der Streitparteien nicht erfordert, der Weltfrieden und solche Sicherheit als gefährdet anzusehen sind.

Zu einer weiteren, mit den vorangehend beschriebenen korrespondierenden Ausnahme siehe unten bei der Erörterung des Artikels 39 VN-Charta!

Alle anderen Agenden des Kapitels VI hingegen, stellen, wie bereits gesagt, Verfahrensfragen dar. Der Reihe nach:

¹ [A/RES/267\(III\)](#), *The problem of voting in the Security Council*, vom 14. April 1949.

² Vgl. dazu die Bedeutung des englischen Verbs *maintain*, welche nicht nur die Wahrung des Vorhandenen, sondern auch das Wiederherstellen des Verlorengegangenen inkludiert.

³ Siehe ONIONS ET. AL., *Oxford English Dictionary*, 1589 ff. !

Artikel 33 Absatz 1 VN-Charta verpflichtet die VN-Mitglieder dazu, ihre Streitigkeiten mit friedvollen Mitteln zu regeln. Bezogen darauf normiert Absatz 2 *leg cit*, dass *[t]he Security Council shall, when it deems necessary, call upon the parties to settle their dispute by such means.*

Hier unternimmt der SR nichts anderes, als Streitparteien aufzurufen, deren Streit mit solchen Mitteln zu lösen, namentlich, um den Frieden zu wahren: Der Aufruf dient daher unmittelbar der Friedenswahrung; er ist ein Mittel zu diesem Zweck, ein Verfahrensinstrument.

Artikel 34 VN-Charta lautet:

Article 34

The Security Council may investigate any dispute, or any situation which might lead to international friction or give rise to a dispute, in order to determine whether the continuance of the dispute or situation is likely to endanger the maintenance of international peace and security.

Auch die Untersuchung eines Streits oder einer Situation zum Zweck der Feststellung, ob deren Fortdauer den Weltfrieden und solche Sicherheit zu gefährden droht, birgt ebenso wenig etwas Materielles in sich wie die genannte Feststellung selbst. Denn die Letztere dient als ebensolches Instrument lediglich der Vorbereitung weiterer Verfahrensschritte bzw. als Anknüpfungspunkt für weitergehende Befugnisse des SR zur Friedens- und Sicherheitswahrung.

So kehrt **Artikel 36** Absatz 1 VN-Charta vor, was folgt:

Article 36

The Security Council may, at any stage of a dispute of the nature referred to in Article 33 or of a situation of like nature, recommend appropriate procedures or methods of adjustment.

Die Bezugnahme auf Artikel 33 betrifft die Gefährdung des Friedens bzw. der Sicherheit, welche nach Artikel 34 VN-Charta festzustellen war. Indes ist dem SR hier die Kompetenz übertragen, angemessene Verfahren und Methoden der Streitbeilegung zu empfehlen: Schon die fett hervorgehobenen Instrumente belegen, dass es sich auch hier um eine Verfahrensfrage handelt, deren Gegenstand nicht die in der Streitlösung liegende Definition des Friedens, sondern die Mittel zu deren Erlangung, also auch hier das Fortfahren mit Handlungen (bzw. deren Empfehlung) sind. Dasselbe trifft auf eine Empfehlung nach Absatz 3 *leg cit*, die Sache dem Internationalen Gerichtshof (IGH) vorzulegen, zu, weil auch darin nur ein Vorschreiten mit der Handlung liegt, die nötig ist, den Zweck, den Frieden zu wahren, zu erlangen.

Auch die Entscheidung nach **Artikel 37** Absatz 2, ob nach Artikel 36 oder mit materieller Empfehlung (siehe oben!) vorgegangen werden soll, hat eine Verfahrensfrage zum Gegenstand. Der Telos dieser Entscheidungsbefugnis ist leicht erklärt: Bevor der SR, **ohne ein Ersuchen** der Streitparteien wie im Fall des Artikels 38 VN-Charta, mit materieller Empfehlung einer Streitlösung vorgeht, soll eine Verfahrensfrage (ohne Veto!) verbindlich klären, ob nicht stattdessen Maßnahmen nach Artikel 36 VN-Charta genügen.

Nun zum Kapitel VII der VN-Charta, mithin deren Artikel 39 bis 42!

Artikel 39 VN-Charta lautet, wie folgt:

Article 39

The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security.

Artikel 39 unterscheidet sich, was die Gefährdung des Friedens oder der Sicherheit angeht, von den einschlägigen Bestimmungen des Kapitels VI dadurch, dass hier eine konkrete Gefährdung des Friedens bereits eingetreten ist, während dort erst die Fortdauer des Streits bzw. der Situation zu einer solchen Gefährdung mutmaßlich führen wird. Die im vorigen Zitat fett hervorgehobenen *recommendations* (Empfehlungen) meinen somit solche, die der SR noch nicht Gelegenheit hatte, nach Artikel 37 Absatz 2 bzw. 38 VN-Charta materiell auszusprechen, womit eine weitere Ausnahme vom Prinzip der bloß prozeduralen Kompetenzen des SR in Rahmen der Friedenssicherung vorliegt.

Die im obigen Zitat, im zweiten Satzteil vorgesehene Entscheidung, nach Artikel 41 oder 42 vorzugehen, ist – wie schon der letzte Halbsatz *leg cit* belegt – desgleichen Verfahrensfrage.

Artikel 40 VN-Charta lautet:

Article 40

In order to prevent an aggravation of the situation, the Security Council may, before making the recommendations or deciding upon the measures provided for in Article 39, call upon the parties concerned to comply with such provisional measures as it deems necessary or desirable. Such provisional measures shall be without prejudice to the rights, claims, or position of the parties concerned. The Security Council shall duly take account of failure to comply with such provisional measures.

Zumal die fett hervorgehobenen einstweiligen Maßnahmen wünschenswert oder notwendig sein müssen, um eine Verschlimmerung der Lage zu vermeiden, und außerdem nicht den endgültigen Friedensschluss präjudizierend sein dürfen, haben wir es auch hier mit einer Verfahrensfrage zu tun, deren Gegenstand als Instrument der Vorgehensweise lediglich dem Zweck dient, ohne den Frieden materiell definieren zu wollen, den bereits gefährdeten oder gebrochenen Frieden nicht weiter verlustig gehen zu lassen, mithin auch ihn insoweit zu wahren.

Die Artikel 41 und 42 VN-Charta aber beinhalten zu ergreifende Zwangsmaßnahmen, die ausdrücklich dem Zweck dienen sollen, den Entscheidungen des SR zum Durchbruch zu verhelfen, sodass sie erneut bloß verfahrenstechnischer Natur sind.

Erwähnt werden soll noch, dass vor diesem nun erarbeiteten Hintergrund deutlich wird, dass selbstredend auch die anderen Agenden nach den Artikeln 43 bis 50 bloße Verfahrensfragen zum Gegenstand haben.

Vorläufiges Fazit ist nun, dass der Löwenanteil der Agenden des SR im Rahmen der Friedenssicherung, namentlich insbesondere die Beschließung der Anwendung von Zwangsmaßnahmen in bloßen Verfahrensfragen besteht, für welche nach Artikel 27 Absatz 2 VN-Charta kein Veto zusteht.

Hinzukommt, dass die Vetomächte, so sie im Sinne des Artikels 27 Absatz 3 VN-Charta Partei eines Streites sind, überdies vom Stimmrecht ausgeschlossen sind, wenn es um Agenden des Kapitels VI oder des Artikels 52 Absatz 3 VN-Charta zu tun ist. Zu beachten ist hier, dass der exakte Wortlaut des Artikels 27 Absatz 3: *a party to a dispute*, vergleicht man ihn etwa mit jenem im Artikel 32 VN-Charta: *party to a dispute under consideration by the Security Council*, zum Ausdruck bringt, dass dieser Stimmausschluss erfolgen soll, sobald das SR-Mitglied Partei irgendeines Streits ist, sei dieser nun Gegenstand der Erwägungen des SR oder nicht. Dies ergibt Sinn, wenn man betrachtet, dass es mit der hohen Reputation, welche der Telos des Artikels 24 VN-Charta den SR-Mitgliedern abverlangt, dann und solange nicht weit her sein kann, wenn bzw. als ein Mitglied selbst in einen Streit verwickelt ist, der überdies womöglich sogar auch noch den Weltfrieden oder solche Sicherheit gefährdet.

Virulent wird dieser Stimmausschluss, was das Kapitel VI angeht, zumal dort, wie gezeigt, überwiegend Verfahrensfragen anstehen, bloß im Rahmen der oben erörterten beiden Ausnahmen (Artikel 37 Absatz 2, 2. Fall bzw. 38 VN-Charta) und freilich im Falle des Artikels 52 Absatz 3, in dem desgleichen von materiellen Lösungsempfehlungen an die regionale Einrichtung die Rede ist; wobei das dort vorkommende, die Kompetenz des SR ausmessende *encourage* in seiner Bedeutung des *Förderns* zu verstehen ist, worunter materielle Lösungsempfehlungen auch fallen.

Was ferner hierhergehört, ist eine Untersuchung, was unter einem *dispute* im Sinne der Kapitel V und VI VN-Charta zu verstehen ist.

Zunächst ist aber noch kurz auf das Folgende einzugehen:

In seiner 19. Sitzung vom 14. Februar 1946⁴ war der SR – soweit ersichtlich – das erste Mal mit der Frage befasst, was ein *dispute* sei. Der Vertreter Ägyptens brachte den Antrag ein, darüber zu beschließen, dass ein *dispute*⁵ vorliege. Insbesondere der Vertreter der UdSSR verlangte, dass zuerst darüber abgestimmt werde, ob es sich bei einer solchen Beschlussfassung um eine Verfahrensfrage handelt, wobei er auf die Erklärung⁶ der 4 Sponsoring Members⁷ an das Sub-Komitee III/1/B der VN-Konferenz von San Francisco (1945) hinwies, wonach die Frage, ob ein Gegenstand eine Verfahrensfrage darstelle, unter Einschluss der Vetorechte, nach Artikel 27 Absatz 3 VN-Charta zu entscheiden sei; woraufhin der SR schließlich den Beschluss fasste, die Entscheidung über die Frage des *disputes* zu vertagen.

⁴ Siehe das Protokoll dieser Sitzung, S./PV.19.

⁵ Es ging dabei um die Besatzungsarmeen Frankreichs und Großbritanniens im Libanon bzw. in Syrien.

⁶ UNCIO, XI, 710.

⁷ China, Großbritannien, USA und UdSSR, welchen später Frankreich hinzutrat.

Der wesentliche Teil II der genannten Erklärung lautet:

II

In the light of the considerations set forth in Part I of this statement, it is clear what the answers to the questions submitted by the Subcommittee should be, with the exception of Question 19. The answer to that question is as follows:

1. In the opinion of the Delegations of the Sponsoring Governments, the Draft Charter⁸ itself contains an indication of the application of the voting procedures to the various functions of the Council.

2. In this case, it will be unlikely that there will arise in the future any matters of great importance on which a decision will have to be made as to whether a procedural vote would apply. Should, however, such a matter arise, the decision regarding the preliminary question as to whether or not such a matter is procedural must be taken by a vote of seven⁹ members of the Security Council, including the concurring votes of the permanent members.

Hierzu ist anzumerken, dass die Erklärung, wie hervorgehoben, selbst nur in jenem Fall, da der Entwurf selbst einen solchen Hinweis enthalte, was tatsächlich nicht der Fall ist, von einer Beschlussfassung nach Artikel 27 Absatz 3 VN-Charta auszugehen wissen wollte. Im Übrigen sind ganze 5 Mitgliedstaaten bzw. Vertragsparteien der VN-Charta, und seien sie auch identisch mit den 5 Vetomächten, selbstredend nicht in der Lage, eine im Rahmen der Interpretation relevante Bei-Urkunde zu schaffen. Außerdem haben dieser San Francisco Erklärung zahlreiche weitere Mitglieder der VN ausdrücklich widersprochen.¹⁰ Völkergewohnheitsrecht liegt daher diesbezüglich nicht vor.

Feststeht demgegenüber, dass die Frage, ob ein Beschlussgegenstand eine Verfahrensfrage oder eine Frage des materiellen Rechts betrifft, selbstredend selbst Verfahrensfrage ist, dient ihre Entscheidung doch einzig dem Fortgang des Verfahrens zur Friedenssicherung.

Im Kapitel VI der VN-Charta ist also der Begriff des *disputes* jenem der *situation* gegenübergestellt. Für die vorliegenden Belange von Interesse soll hier nur der erstere sein, obschon zum besseren Verständnis wenigstens darauf hinzuweisen ist, dass sich die *Situation* dadurch auszeichnen wird, dass ihr betreffs, anders als beim *Streit*, keine konkurrierenden Staaten als Streitparteien auszumachen sind.¹¹

Der *Streit* hingegen ist zum einen durch seine Parteien definiert, welche zum anderen betreffs einer völkerrechtlichen Frage kontroversielle Standpunkte einnehmen. Dass diese Kontroverse offen zutage tritt, also etwa in den Medien publik und diskutabel gemacht wird, ist nicht Definitionsmerkmal, weil davon nicht abhängt, ob die beiden zuvor genannten Merkmale tatsächlich vorliegen.

So ist etwa jede militärische Auseinandersetzung mit Gewissheit auf einen solchen Streit zurückzuführen. Fraglich könnte sein, ob bei sogenannten Stellvertreterkriegen nur die unmittelbaren Kriegsparteien oder auch die sie mit Waffen beliefernden und deren eigene Interessen verfolgenden Drittstaaten Streitpartei sind. Ich finde, diese Frage grundsätzlich und sozusagen bis zum Beweis des Gegenteils zu bejahen, weil solche Interessenverfolgung ihrer Art und Wirkung nach wesentlichen Einfluss auf die unmittelbaren Streitparteien nimmt, sodass deren Streit oft überhaupt erst ausbricht, weil die Drittstaaten im Spiel sind.

Berücksichtigt man dies, erhellt, dass so gut wie jeder *Streit* auf diesem Planeten wenigstens eine der 5 Vetomächte als Partei involviert.

Arthur H. Lambauer

⁸ Gemeint ist der Charta-Entwurf von Dumbarton Oaks.

⁹ Beachte, dass dies Bezug auf die Version des Artikels 27 nimmt, ehe er durch eine Charta-Änderung neu gefasst wurde.

¹⁰ Siehe dazu IPSen, *Völkerrecht*, § 8, RN 155.

¹¹ Eine den Frieden gefährdende Situation könnte somit etwa die völkerrechtswidrige Anhaltung der Flüchtlinge auf Lesbos darstellen, wo außer Griechenland bzw. der EU (und deren Mitglieder, die aber alle am selben Strang zu ziehen scheinen), keine kontroversielle dritte Partei auftritt.