

Der Beitrag regionaler Abmachungen zur Friedenssicherung: Möglichkeiten und Grenzen

*Rüdiger Wolfrum*¹

I. Vorbemerkung

Der Wegfall des Ost-West-Gegensatzes und seiner disziplinierenden Wirkung für die blockinternen Beziehungen hat mit dazu geführt, daß in Europa und auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion eine Vielzahl regionaler Konflikte aufgelebt sind². Fast zwangsläufig führt dies dazu, daß sich regionalen Abmachungen und Organisationen wieder ein verstärktes politisches und wissenschaftliches Interesse zuwendet³. Sie werden als ein bislang nicht hinreichend genutztes Potential zur Bewahrung von Frieden und Sicherheit gesehen. Inwieweit regionale Abmachungen jedoch tatsächlich in der Lage sind, eigenständig oder in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen Aufgaben zur Bewahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu übernehmen, hängt von ihrer Einbettung in das existierende internationale Sicherheitssystem ab. Dessen Gestalt wird durch mehrere Regelungsebenen, nämlich das universelle Sicherheitssystem der Vereinten Nationen, regionale Sicherheitssysteme sowie das Verhältnis dieser zueinander und zu den Vereinten Nationen, bestimmt.

¹ Prof. Dr. iur., Direktor des Instituts.

² B. Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (1992), 186ff.; N. Ropers/P. Schlotter, *Multilaterales Konfliktmanagement im weltpolitischen Umbruch. Zukunftsperspektiven und neue Impulse für regionale Friedensstrategien* (1992), 1.

³ Vgl. A/Res. 46/58 vom 9.12.1991 sowie die Erklärung des Präsidiums des Sicherheitsrates vom 31.1.1992 (S/PV. 3046, 144), weitere Nachweise bei B. Rivlin, *Regional Arrangements and the UN System for Collective Security and Conflict Resolution: A New Road Ahead?*, *Foreign Relations* 11 (1992), 95 (96ff.).

II. Regionale Abmachungen im Sinne von Kapitel VIII der UN-Charta

Während regionale Abmachungen unter dem Völkerbund als Ausnahme von dem universal konzipierten Sicherheitssystem begriffen wurden, sind sie nach dem System der kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen dessen integraler Bestandteil. Das diesen Komplex regelnde Kapitel VIII der Charta ist Ausdruck eines Kompromisses zwischen dem Wunsch nach einem universellen System der Friedenssicherung und dem Konzept einer Dezentralisierung und Regionalisierung⁴. Hieraus erklären sich Unstimmigkeiten bei der Auslegung von Art. 52 und 53 Charta.

Art. 52 Charta spricht von regionalen Abmachungen und Einrichtungen. Diese Begriffe sind bewußt weit gefaßt; es sollen nicht nur alle durch Vertrag gegründeten regionalen Organisationen, sondern auch Abmachungen, denen die Völkerrechtspersönlichkeit einer internationalen Organisation fehlt, in das Instrumentarium der Friedenssicherung einbeziehbar sein⁵. Einer begrifflichen Unterscheidung von Abmachungen und Einrichtungen kommt daher keine praktische Bedeutung zu.

Die Charta gibt keinen Aufschluß darüber, was unter dem Begriff "regional" zu verstehen ist⁶. Alle Versuche einer allein an der Wortwahl orientierten Interpretation sind daran gescheitert, daß kein gesichertes Konzept der Region existiert⁷. Für die Bestimmung des Begriffs regionale Abmachungen und Einrichtungen ist daher primär auf die ihnen zugewiesenen Funktionen im Sinne einer effektivitätssichernden Interpretation abzustellen. Diese Funktionen umfassen gemäß Art. 52 Abs. 2 und 3 Charta die Beilegung örtlich begrenzter Konflikte. Es soll im regionalen Bereich unter Ausnutzung einer größeren Sachnähe, Legitimität und Solidarität die Ausweitung eines Konflikts, möglicherweise durch Intervention Dritter, vermieden werden⁸. Die Voraussetzungen für die erfolgrei-

⁴ Vgl. dazu F.O. Wilcox, *Regionalism and the United Nations*, *International Organization* 29 (1965), 789.

⁵ W. Hummer/M. Schweitzer zu Art. 52 Rdnr. 39 ff., in: Simma (Hrsg.), *Charta der Vereinten Nationen, Kommentar* (1991); R. Pernice, *Die Sicherung des Weltfriedens durch Regionale Organisationen und die Vereinten Nationen* (1972), 34 ff.

⁶ Versuche einer Definition scheiterten auf der Konferenz von San Francisco; vgl. dazu Pernice (Anm. 5), 17.

⁷ Chr. Schreuer, *Regionalisierung*, in: Wolfrum (Hrsg.), *Handbuch Vereinte Nationen* (1991), 679 (680); Hummer/Schweitzer (Anm. 5), Rdnr. 33; W. Lang, *Der internationale Regionalismus. Integration und Desintegration von Staatenbeziehungen in weltweiter Verflechtung* (1982), 66 ff.; Pernice (Anm. 5), 24; R. Yakemtchouk, *L'ONU. La Sécurité Régionale et le Problème du Régionalisme* (1955), 147 f.

⁸ Pernice (Anm. 5), 33; Hummer/Schweitzer (Anm. 5), Art. 52 Rdnr. 37.

che Erfüllung dieser Funktion sind, neben einer geographischen Verbundenheit, die nicht notwendigerweise auf eine Nachbarschaft im engen Sinne beschränkt sein muß, eine politische Homogenität der Beteiligten, die zur Herstellung der für eine Friedenssicherung erforderlichen *inter se*-Beziehungen unerlässlich ist. Ob diese Voraussetzungen gegeben sind, ist nicht abstrakt, sondern lediglich für den konkreten Einzelfall zu entscheiden.

In der Literatur wurde bislang übereinstimmend nur der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS)⁹, der Organisation Afrikanischer Einheit (OAU)¹⁰ und der Liga der Arabischen Staaten der Status einer Regionalorganisation zuerkannt¹¹. Kürzlich hat sich die KSZE zu einer regionalen Abmachung erklärt¹². Ob sie den Status einer regionalen Abmachung haben, wird außerdem für die Westeuropäische Union¹³, den Kooperationsrat der Staaten am Golf¹⁴, die Organisation der Islamischen Konferenz¹⁵ und den Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit in Südostasien¹⁶ diskutiert. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen ist offenbar geneigt, den Begriff der regionalen Abmachungen weit zu fassen. In der Agenda for Peace (1992) werden in diesem Zusammenhang zusätzlich zu den bereits genannten Fällen die Friends of the Secretary General (Konflikt El Salvador) und die Europäische Gemeinschaft erwähnt. Mit Resolution des Sicherheitsrates 787 (1992) vom 16. November 1992 ist der Begriff weiter ausgedehnt worden, da danach offenbar auch NATO-

⁹ Grundlagen sind der Rio-Pakt (Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance), Europa-Archiv 1948, 1110; Protocol de San José vom 26.7.1975, ILM 14 (1975), 1122; Bogotá-Charta (OAS-Satzung), Europa-Archiv 1956, 8696; Protokoll von Buenos Aires vom 27.2.1967, UNTS 721, 266; Protokoll von Cartagena de Indias, ILM 25 (1986), 529; Bogotá-Pakt von 1948 über friedliche Streitbeilegung, UNTS 30, 56.

¹⁰ UNTS 479, 70; vgl. dazu B. Boutros-Ghali, The Addis Abeba Charter (1964).

¹¹ UNTS 70, 248.

¹² Helsinki-Dokument vom 10.7.1992, Europa-Archiv 1992, D 533; ILM 31 (1992), 1385, III, 19, IV, 2.

¹³ Brüsseler Pakt vom 17.3.1948, ergänzt durch Protokoll Nr. 1 vom 23.10.1954, Europa-Archiv 1954, 7127; BGBl. 1955 II, 256; neu strukturiert durch die Erklärung von Rom vom 26./27.10.1984, Europa-Archiv 1984, D 703, sowie durch die Tagung der Außen- und Verteidigungsminister in Den Haag vom 26./27.10.1987, Europa-Archiv 1987, D 613.

¹⁴ Text in: ILM 26 (1987), 1138; vgl. dazu U. Braun, Der Kooperationsrat arabischer Staaten am Golf: eine neue Kraft? Regionale Integration als Stabilitätsfaktor (1986), 136.

¹⁵ Text in: UNTS 914, 11; vgl. dazu H. Moinuddin, Die Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) als Forum politischer und wirtschaftlicher Kooperation (1984).

¹⁶ Vertrag vom 24.2.1976, ergänzt durch das Protokoll von Manila vom 15.12.1987, Texte in: ILM 27 (1988), 609, 610.

Einsätze zur Kontrolle der Schifffahrt unter Kapitel VIII der Charta subsumiert werden können. Eine derartige Entwicklung ist allerdings dazu geeignet, die Grenzen zwischen Organisationen der kollektiven Selbstverteidigung und Einrichtungen der kollektiven Sicherheit zu verwischen. Man wird sich aber fragen müssen, ob diese Differenzierung von der Charta zwingend vorgegeben ist. Entscheidender als die Differenzierung nach Organisationen ist die Unterscheidung nach Funktionen. Friedenssicherungs- und Selbstverteidigungsaufgaben können sehr wohl in einer Organisation vereinigt sein. Gemäß Resolution 788 (1992) des Sicherheitsrates vom 19. November 1992 fällt ebenfalls die Tätigkeit der Economic Community of West African States im Liberia-Konflikt unter Kapitel VIII der Charta. Zur Beendigung des Jugoslawienkonflikts wurde der Einsatz des im Dezember 1991 gegründeten Nordatlantischen Kooperationsrates¹⁷ diskutiert, was den Kreis der regionalen Abmachungen zusätzlich erweitern würde.

Hinsichtlich örtlich begrenzter Konflikte kommt, soweit ausschließlich Mittel der friedlichen Streitbeilegung eingesetzt werden, den regionalen Abmachungen gemäß Art. 52 Abs. 3 Charta Priorität gegenüber dem Sicherheitsrat zu. Voraussetzung hierfür ist allerdings, daß sich die regionalen Verfahren als angebracht und effektiv erweisen¹⁸. Hier ist wieder der Zusammenhang mit der anfangs erwähnten Definitionsfrage zu sehen. Eine gegenteilige Ansicht, die von einer Priorität des Sicherheitsrats ausgeht, kann sich nicht auf Art. 103 Charta stützen. Art. 103 Charta betrifft nur das Verhältnis der Charta zu sonstigem Völkerrecht, enthält jedoch keine Aussage über das in der Charta selbst geregelte Verhältnis regionaler Abmachungen zum Sicherheitsrat. Allerdings wäre es verfehlt, generell von einer Priorität der regionalen Abmachungen hinsichtlich der friedlichen Streitbeilegung zu sprechen. Art. 52 Abs. 4 Charta läßt ausdrücklich das Recht der Staaten, den Sicherheitsrat für eine Verfahrensempfehlung (Art. 33 i. V. m. 36 Charta) anzurufen, und dessen Untersuchungsrecht unberührt. Die Priorität der regionalen Abmachungen bezieht sich vielmehr darauf, daß sie auch Einfluß auf die Entscheidung in der Sache selbst nehmen können¹⁹.

Die Maßnahmen, die von regionalen Abmachungen und Einrichtungen zur Friedenssicherung ergriffen werden können, sind, soweit sie ohne Ermächtigung des Sicherheitsrats handeln, nach Art. 52 und 53 Charta in

¹⁷ Text in: Europa-Archiv 1992, D 87.

¹⁸ Hummer/Schweitzer (Anm. 5), Art. 52 Rdnr. 77ff.

¹⁹ Hummer/Schweitzer, *ibid.*, Rdnr. 88f.; Pernice (Anm. 5), 86.

zweifacher Hinsicht inhaltlich eingeschränkt. Maßnahmen regionaler Abmachungen können sich, soweit sie sich im Rahmen von Kapitel VIII der Charta bewegen sollen, lediglich von und gegen Mitglieder der regionalen Abmachungen selbst richten. Eine Friedenssicherungskompetenz kommt den regionalen Abmachungen in diesem Fall weder gegenüber Staaten außerhalb der Region²⁰ noch gegenüber Staaten innerhalb der Region zu, wenn diese nicht Mitglied dieser regionalen Abmachung sind²¹. Maßnahmen regionaler Abmachungen unterscheiden sich somit, was ihre Zielrichtung betrifft, grundsätzlich von denjenigen regionaler Selbstverteidigungsbündnisse. Den regionalen Abmachungen kommt zudem gemäß Art. 53 Abs. 1 Satz 2 Charta nicht das Recht zu, ohne entsprechende Autorisierung des Sicherheitsrats, Zwangsmaßnahmen zu ergreifen. Diese können nur entweder von dem Sicherheitsrat selbst oder auf der Basis einer Ermächtigung durch ihn und unter seiner Kontrolle von regionalen Abmachungen durchgeführt werden. Dieses Kontrollrecht des Sicherheitsrats schließt eine Generalermächtigung aus²². Dies ergibt sich aus einem Vergleich zwischen Art. 53 Abs. 1 Charta und Art. 48 Abs. 1 Charta. Derartige von regionalen Einrichtungen oder Abmachungen im Rahmen einer Ermächtigung des Sicherheitsrats durchgeführte Zwangsmaßnahmen haben sich dann innerhalb der Befugnisse des Sicherheitsrats zu halten, wie sie Kapitel VII der Charta definiert.

Umstritten ist in diesem Zusammenhang, was unter dem Begriff "Zwangsmaßnahmen" zu verstehen ist²³. Eine Interpretation des Sicherheitsrats liegt nicht vor, obwohl dieser Komplex mehrfach von ihm diskutiert wurde. Auch der von dem Charta-Ausschuß beratene Entwurf für eine "Declaration on the Improvement of Cooperation between the United Nations and Regional Organizations"²⁴ schweigt zu diesem Punkt. Der für Art. 53 Abs. 1 Charta gewählte Wortlaut legt die Interpretation nahe, daß unter den Begriff Zwangsmaßnahmen grundsätzlich alle Maßnahmen gem. Art. 40, 41 oder 42 Charta fallen. Insofern ist Art. 53 Abs.

²⁰ Hummer/Schweitzer, *ibid.*, Art. 52 Rdnr. 34; U. Beyerlin, Regionalabkommen, in: Wolfrum (Anm. 7), 673 (675).

²¹ Hummer/Schweitzer, *ibid.*, Rdnr. 34.

²² J.A. Frowein, Legal Consequences for International Law Enforcement in Case of Security Council Inaction, in: Delbrück (Hrsg.), *The Future of International Law Enforcement New Scenarios – New Land?* (1993), 111 (119).

²³ Zur Entstehungsgeschichte vgl. Pernice (Anm. 5), 93 ff.

²⁴ Report of the Special Committee on the Charter of the United Nations and the Strengthening of the Organization, GAOR 47th Session, Supplement No. 33 (A/47/33), 14 ff., para. 14.

1 Satz 2 Charta als Verweis auf die Kompetenzen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der Charta zu lesen²⁵; entscheidend ist insofern, wer im Verhältnis von Sicherheitsrat und regionalen Abmachungen zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens berufen ist. Dies beantwortet sich nach Art. 24 Charta, wonach die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens bei dem Sicherheitsrat liegt. Dessen Kompetenz wird im Verhältnis zu den regionalen Abmachungen nicht durch Art. 24 Abs. 2 Charta eingeschränkt. Diese Vorschrift verweist zwar auch auf Kapitel VIII, spricht aber in diesem Zusammenhang ausschließlich von den Kompetenzen des Sicherheitsrats und nicht denjenigen der regionalen Abmachungen. Aus ihr können also keine zusätzlichen, über Kapitel VIII hinausgehenden Kompetenzen der regionalen Abmachungen entnommen werden.

Die Funktionen des Sicherheitsrats zur Wahrung des Weltfriedens beinhalten zwei Entscheidungsprärogativen und eine Durchsetzungskompetenz, nämlich die Entscheidung, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens vorliegt, die Entscheidung darüber, ob und welche Zwangsmaßnahmen ergriffen werden und schließlich deren Durchsetzung gemäß Kapitel VII. Nur in bezug auf den erstgenannten Entscheidungskomplex weist Art. 52 Abs. 1 Charta den regionalen Abmachungen oder Einrichtungen eine eigene Kompetenz zu mit der Folge, daß eine friedliche Streitbeilegung betrieben werden soll. Insofern folgt Kapitel VIII, was Zwangsmaßnahmen angeht, in vollem Umfang der Struktur von Kapitel VII der Charta. Zwangsmaßnahmen mit dem Ziel, im Falle eines Friedensbruchs oder einer Friedensgefährdung den entgegenstehenden Willen des Adressaten zu beugen und zu einem friedlichen Verhalten zu zwingen, liegen damit grundsätzlich nicht in der Kompetenz von regionalen Abmachungen oder Einrichtungen, sondern bei dem Sicherheitsrat; von regionalen Abmachungen oder Einrichtungen können sie nur in dessen Auftrag und unter dessen Kontrolle durchgeführt werden²⁶.

Die Auslegung von Art. 53 Abs. 1 Satz 2 Charta hat jedoch die Entwicklung des Instrumentariums für die Durchsetzung von Völkerrecht zu berücksichtigen. Insoweit ist festzustellen, daß die Durchsetzung von *erga omnes*-Normen in dezentraler Form, d.h. durch nationale Mittel

²⁵ Nicht entscheidend ist hingegen, ob die geplante Maßnahme verbindlich oder unverbindlich angeordnet wird; so aber u.a. Fischer, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht (3. Aufl. 1990), 915, unter Berufung auf die Praxis der OAS.

²⁶ So im Ergebnis Pernice (Anm. 5), 115f.; Hummer/Schweitzer (Anm. 5), Art. 53 Rdnr. 10; Beyerlin (Anm. 20), Rdnr. 6.

deutlich an Akzeptanz gewinnt²⁷. Eine entscheidende Grenze für eine nationale Durchsetzung völkerrechtlicher Normen mit Wirkung *erga omnes* bildet dabei allerdings Art. 2 Ziff. 4 Charta, so daß nationale militärische Zwangsmaßnahmen ausgeschlossen sind. Wenn aber Staaten in der Lage sind, völkerrechtliche Normen immerhin mittels wirtschaftlicher Repressalien durchzusetzen, kann es auch regionalen Abmachungen nicht verwehrt sein, derartige wirtschaftliche Maßnahmen zu ergreifen²⁸. Allerdings fehlt wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen von regionalen Abmachungen die Allgemeinverbindlichkeit von entsprechenden Maßnahmen des Sicherheitsrats gemäß Art. 25 Charta. Sie werden sich daher stets als weniger effektiv erweisen und nur dann zum Tragen kommen, wenn im Sicherheitsrat eine Entscheidung nicht zu erlangen ist.

Ausschließlich dem Sicherheitsrat vorbehalten bleiben militärische Zwangsmaßnahmen. Dem kann nicht entgegengehalten werden, daß diese Konzentration der Kompetenzen zum Erlaß militärischer Zwangsmaßnahmen möglicherweise zu einer Lücke im System der kollektiven Sicherheit führt, wenn der Sicherheitsrat handlungsunfähig ist. Dieses Argument verkennt, daß der friedenssichernde Effekt von Zwangsmaßnahmen zweifelhaft erscheint, die von regionalen Abmachungen ohne entsprechende Autorisierung des Sicherheitsrats ergriffen wurden. Das kollektive Sicherheitssystem baut gerade auf dem Gedanken einer Verantwortung der Staatengemeinschaft für den Weltfrieden auf, die dafür den Sicherheitsrat mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet hat. Hieraus beziehen die militärischen Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrats ihre Legitimation, hierauf beruht die Allgemeinverbindlichkeit nicht-militärischer Maßnahmen.

Die Praxis der Vereinten Nationen und ihrer Mitglieder ist hinsichtlich der Auslegung von Art. 53 Charta nicht einheitlich. Die Problematik des Begriffs der Zwangsmaßnahmen und damit die Frage nach dem Umfang der Autonomie regionaler Einrichtungen wurde erstmalig 1948 aufgeworfen, als die Arabische Liga ihr militärisches Vorgehen gegen Palästina mit

²⁷ G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolfrum, Völkerrecht, Bd. I/1, § 8 m.w. Nachw.; vgl. dazu den Beschluß des Ministerrats der Europäischen Gemeinschaften vom 22.4.1980 mit dem Wirtschaftssanktionen gegen den Iran verlängert wurden (EG-Bulletin 1980, Nr. 4, 26ff.). Der Ministerrat bewertete die Geiselnahme als Friedensbedrohung. Vergleichbar damit sind die Wirtschaftssanktionen im Falkland-Krieg (EG-Verordnung vom 16.4.1982, JO L 102, 1, 3).

²⁸ E. Jiménez de Arechaga, La coordination des systèmes de l'ONU et de l'Organisation des Etats Américains pour le règlement pacifiques des différences et la sécurité collective, RdC 1964 I, 423 (481); im Ergebnis ebenso Frowein (Anm. 22) 122.

der Begründung rechtfertigte, sie sei für die Aufrechterhaltung des regionalen Friedens verantwortlich²⁹. Dem wurde im Sicherheitsrat von den USA entgegengetreten³⁰. Auch in der OAS besteht teilweise die Tendenz, sich von einer ihre Kompetenzen einengenden Interpretation zu lösen und Zwangsmaßnahmen durchzuführen. Bereits umstritten war die Verhängung diplomatischer und wirtschaftlicher Sanktionen gegen die Dominikanische Republik (1960). Die Rechtmäßigkeit der von der OAS ergriffenen Maßnahmen wurde im Sicherheitsrat bezweifelt³¹. Als die OAS 1962 diplomatische und wirtschaftliche Maßnahmen gegen Kuba ergriff, wurde dies im Sicherheitsrat ebenfalls unter Art. 53 Charta problematisiert³². Auch hinsichtlich der 1962 gegen Kuba verhängten Quarantäne, die die Stationierung von sowjetischen Nuklearwaffen verhindern sollte, wurde eine Ermächtigung des Sicherheitsrats verlangt³³. Entsprechende Stimmen gab es aber vor allem bei der Entsendung interamerikanischer Streitkräfte in die Dominikanische Republik (1965)³⁴.

Nicht unter den Begriff der Zwangsmaßnahmen fällt die Entsendung von Friedenstruppen, da diese im Einverständnis mit dem Empfangsstaat bzw. den am Konflikt Beteiligten erfolgt³⁵. Dem entspricht die Praxis der Vereinten Nationen. Die Entsendung einer interafrikanischen Friedenstruppe in den Tschad (1982) wurde vom Sicherheitsrat lediglich zur Kenntnis genommen. Gleiches gilt für die Entsendung der Friedenstruppen durch die Economic Community of West African States nach Libe-

²⁹ Repertory of Practice 1946/51, 494; SCOR 298th mtg., 20 (Syrien); 299th mtg., 7 (UdSSR); Ägypten UN Doc. S/767.

³⁰ SCOR 293rd mtg., 3 i.V.m. SCOR 294th mtg., 15.

³¹ Die UdSSR forderte die nachträgliche Ermächtigung, SCOR 893rd mtg., 4, 49, 60; SCOR 894th mtg., 11 ff.; die UdSSR vertrat sogar die Ansicht, daß der Abbruch diplomatischer Beziehungen und die teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen eine Zwangsmaßnahme im Sinne von Art. 53 Charta sei (S/4488/Rev. 1); a.A. ein Resolutionsvorschlag von den USA, Ecuador und Argentinien (S/4484/Rev. 1, S/4491).

³² SCOR 99th mtg., 10.

³³ SCOR 1024th mtg., 14, 19; kritisch zu dem Vorgehen der USA T.M. Menk, *Gewalt für den Frieden* (1992), 97.

³⁴ SCOR 1230th mtg., 14; vgl. dazu R. Dolzer, *Enforcement of International Obligations Through Regional Arrangements: Structures and Experience of the OAS*, ZaöRV 1987, 113 (127), der hierin eine Friedenstruppe sieht.

³⁵ E. Kodjo, in: Cot/Pellet (Hrsg.), *La Charte des Nations Unies, Commentaire* (2. Aufl. 1985), 818; a.A. M. Virally, *L'Organisation mondiale* (1972), 486; Beyerlin (Anm. 20), Rdnr. 6; Frowein (Anm. 22), 120f., geht auf die Frage ein, inwieweit einer derartigen Maßnahme generell zugestimmt werden kann.

ria³⁷, wobei in der entsprechenden Resolution sowohl auf Kapitel VIII als auch auf Kapitel VII der Charta Bezug genommen wird³⁸.

Die Vorschläge des Generalsekretärs in der "Agenda for Peace" sind nicht darauf angelegt, das in der Charta skizzierte Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und regionalen Abmachungen zu verändern. Im Gegenteil, sie betonen, daß die primäre Verantwortlichkeit für die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit auch in Zukunft bei dem Sicherheitsrat liegen wird. Gefordert wird allerdings ein stärkeres Engagement der regionalen Abmachungen, Konflikte diplomatisch oder mit den Mitteln der friedlichen Streitbeilegung zu bewältigen.

III. Regionale Abmachungen

Die Funktionen selbst der als solche anerkannten regionalen Abmachungen sind nicht immer ganz auf Kapitel VIII der Charta abgestimmt. Bei denjenigen Organisationen und Abmachungen, die neuerdings Aufgaben im Sinne von Kapitel VIII übernehmen, ist außerordentlich problematisch, ob sich diese Funktionen im Rahmen des jeweiligen Organisationsrechts der Organisationen oder Abmachung bewegen.

Gemäß Art. 1 der OAS-Satzung handelt es sich bei der OAS um eine regionale Einrichtung, deren Status als solche in den Vereinten Nationen nie in Frage gestellt wurde³⁹, obwohl das System auch Elemente der kollektiven Selbstverteidigung aufweist. Nach den Organisationsinstrumentarien⁴⁰ der OAS kommen dieser folgende Funktionen zu: Friedenssicherung im amerikanischen Raum, friedliche Streitbeilegung und Förderung wirtschaftlicher, sozialer und politischer Bereiche. Der Sicherheitsmechanismus für kollektive Maßnahmen greift sowohl bei Angriffen von außerhalb als auch bei solchen aus der Region. Darüber hinaus sind entsprechende Maßnahmen auch bereits für den Fall einer Gefährdung des Friedens vorgesehen⁴¹. Art. 23 OAS-Satzung und Art. 2 Bogotá-Pakt verpflichten die Mitgliedstaaten, mit inneramerikanischen Streitigkeiten zunächst das inneramerikanische Streitbeilegungssystem zu befassen, bevor

³⁶ S/Res. 788 (1992) vom 10.11.1992.

³⁷ Ob es sich bei der Entsendung der Arab Deterrent Force in den Libanon 1976 um eine nach Art. 52 UN-Charta zulässige Maßnahme handelt, ist umstritten (vgl. dazu I. Pogany, *The Arab League and Regional Peacekeeping*, NILR 34 [1987], 54 [68]).

³⁸ Pernice (Anm. 5) 44; Hummer/Schweitzer (Anm. 5), Art. 52 Rdnr.66.

³⁹ Fundstellen s. Anm. 5.

⁴⁰ Vgl. dazu G. Kutzner, *Die Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS)* (1970), 88, 192; Dolzer (Anm. 34), 113.

der Sicherheitsrat angerufen wird⁴¹. Dies führte zu einer Praxis, wonach teilweise die OAS vorrangig, teilweise parallel der Sicherheitsrat mit einem Streitfall befaßt wurde. Die Regelung von Art. 23 OAS-Satzung ist inzwischen durch Art. II Protokoll von Cartagena de Indias mit der Charta der Vereinten Nationen harmonisiert worden⁴². Dabei wird – in Übereinstimmung mit der sog. Manila-Erklärung⁴³ – zwar die vorrangige Kompetenz der regionalen Einrichtung zur friedlichen Streitbeilegung betont, aber gleichzeitig auf die Möglichkeiten des Sicherheitsrats und der Mitgliedstaaten nach Art. 34 und 35 Charta verwiesen. Letztlich liegt hierin eine Abschwächung des Vorrangs der inneramerikanischen Streitbeilegungsmechanismen. Die Vereinten Nationen haben mit der OAS in der jüngsten Zeit vor allem bei der Wahlüberwachung in Haiti zusammengearbeitet. Das entsprechende Mandat, wie es die Resolution 46/7 der Generalversammlung formuliert, ist limitiert und beschränkt die Vereinten Nationen letztlich darauf, die Maßnahmen der OAS zu unterstützen⁴⁴. Dies ist eine ungewöhnliche Verteilung der Kompetenzen. Im Falle von El Salvador hingegen wurde der Friedensprozeß nicht von der OAS, sondern den „Freunden des Generalsekretärs“ getragen, um die Dominanz der USA in der OAS zu umgehen.

Die Ziele der Organisation Afrikanischer Einheit (OAU) sind die Beseitigung des Kolonialismus, wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit sowie Aufgaben der gemeinsamen Verteidigung und Sicherheit⁴⁵. Die OAU verfügt gemäß Art. 3 Nr. 4 und 19 ihrer Satzung⁴⁶ in Verbindung mit dem Protokoll zur Errichtung einer Vermittlungs-, Vergleichs- und Schiedskommission für die Beilegung von Streitigkeiten über ein eigenes Streitbeilegungsverfahren⁴⁷, dessen Bedeutung in der Praxis allerdings gering geblieben ist⁴⁸. Obwohl die OAU sich in ihrer Satzung nicht als eine

⁴¹ Vgl. zu dem sich hieraus ergebenden Konkurrenzverhältnis Kutzner, *ibid.*, 189 ff.; Dolzer, *ibid.*, 129.

⁴² Vgl. Fundstellen Anm. 9.

⁴³ A/Res. 37/10 vom 15.11.1982.

⁴⁴ Vgl. dazu B. Boutros-Ghali, *Les ententes régionales et la construction de la paix*, *Défense Nationale* 1992, 11 (17).

⁴⁵ Vgl. zu den Aufgaben G.K.A. Ofoh-Amaah, *Regional Enforcement of International Obligations: Africa*, *ZaöRV* 1987, 80.

⁴⁶ Fundstelle Anm. 10.

⁴⁷ Protokoll zur Errichtung einer Vermittlungs-, Vergleichs- und Schiedskommission für die Beilegung von Streitigkeiten, *ILM* 3 (1964), 1116; dieses ist mehrfach umgestaltet worden.

⁴⁸ Vgl. dazu J. Polhemus, *The Birth and Irrelevance of the Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration of the OAU*, *Nigerian Journal of International Affairs* 3

regionale Einrichtung bezeichnet, hat sie doch als solche gehandelt und ist von den Vereinten Nationen als solche anerkannt worden. Die OAU hat 1981 eine Friedenstruppe in den Tschad entsandt, obwohl dafür keine Grundlage in der OAU-Charta besteht. Sie war allerdings nicht in der Lage, einen Beitrag zur Wiederherstellung des Friedens zu leisten⁴⁹.

Die Liga der Arabischen Staaten⁵⁰ versteht sich als ein eigenständiges System der kollektiven Sicherheit und Verteidigung. Sie ist von den Vereinten Nationen als Regionalorganisation anerkannt; der Sicherheitsrat hat Streitigkeiten zur regionalen Beilegung an sie verwiesen. Nach Art. 5 Satzung der Arabischen Liga ist die Liga für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Mitgliedern zuständig. Allerdings ist eine bindende Entscheidung im Rahmen der friedlichen Streitbeilegung nur möglich, soweit die Souveränität, die Unabhängigkeit und die territoriale Integrität des betreffenden Staates nicht beeinträchtigt werden. Reformbestrebungen der Arabischen Liga mit dem Ziel, ihre Sicherheitsmechanismen und das Streitbeilegungsverfahren zu verstärken, sind bislang nicht realisiert worden⁵¹.

Die OAU und die Liga der Arabischen Staaten haben in den jüngsten Konflikten keine entscheidende Rolle zu spielen vermocht. Das gilt sowohl für die Konflikte in Kuwait als auch in Somalia. Die Resolutionen des Sicherheitsrats zu Somalia nennen die OAU, die Arabische Liga und die Konferenz der Islamischen Staaten, ohne ihnen jedoch konkrete Funktionen zuzuweisen⁵². Dies steht in auffälligem Gegensatz zu der Rolle, die der OAS im Hinblick auf Haiti durch die Vereinten Nationen eingeräumt wurde.

Bei einer Neuerschätzung des friedenssichernden Potentials von regionalen Abmachungen richtet sich naturgemäß ein verstärktes Interesse auf die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) bzw. den mit ihr verbundenen sog. KSZE-Prozeß. Dieser Prozeß besteht aus aufeinander aufbauenden multilateralen diplomatischen Verhandlungen, die zu einem sich allmählich verdichtenden Normengefüge führen.

(1977), 1ff.; T. Maluwa, *The Peaceful Settlement of Disputes among African States, 1963-1983*, ICLQ 38 (1989), 299 (305f.f.); Ofoseh-Amah (Anm. 45), 83.

⁴⁹ Vgl. dazu A. Sesay, *The Limits of Peace-Keeping Force in Chad*, Conflict Quarterly 1991, 7-26 (11 ff.).

⁵⁰ Fundstelle s. Anm. 11.

⁵¹ Vgl. dazu Pogany (Anm. 37), 54ff.; B. Boutros-Ghali, *The Arab League 1945-1970*, Revue Egyptienne de Droit International 25 (1969), 67.

⁵² S/Res. 733 (1992) vom 23.1.1992 und S/Res. 767 (1992) vom 27.7.1992; S/Res. 794 (1992) vom 3.12.1992.

Gegenstand der Verhandlungen sind neben den politischen Prinzipien der gegenseitigen Beziehungen die Kooperation auf wirtschaftlichem, wissenschaftlichem und technologischem sowie dem Umweltgebiet, die Zusammenarbeit hinsichtlich der Menschenrechte und die Fortentwicklung vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen.

Wie schon angesprochen hat sich die KSZE auf dem 4. Folgetreffen in Helsinki⁵³ zu einer regionalen Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta erklärt. Es ist dies eine konsequente Entwicklung des 1985 begonnenen Verhandlungsprozesses, der in den Folgekonferenzen ständig fortgeführt worden ist. Nachdem der KSZE-Prozeß Ende der siebziger und Beginn der achtziger Jahre stagniert hatte, kam es mit der Konferenz von Stockholm über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa wieder zu substantiellen Fortschritten. Mit dem Schlußdokument des 3. KSZE-Folgetreffens in Wien vom 15. Januar 1989⁵⁴ vereinbarten die Teilnehmerstaaten neue Verhandlungen zur Reduzierung der konventionellen Rüstung in Europa⁵⁵ und über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen. Grundsätzlich neue Akzente⁵⁶ setzte die von dem KSZE-Gipfel am 21. November 1990 verabschiedete Charta von Paris für ein neues Europa⁵⁷. Sie war erst nach dem Abschluß der Abrüstungsverhandlungen und der formellen Beendigung des Ost-West-Gegensatzes⁵⁸ möglich geworden. In ihr einigten sich die Teilnehmerstaaten auf eine erste institutionelle Verfestigung der Konsultationen durch die Einrichtung eines mindestens einmal jährlich tagenden "Rates der Außenminister". Zu dessen Unterstützung wurde außerdem ein Se-

⁵³ Text des Helsinki Dokuments (Anm. 12), Gipfelerklärung Ziff. 25; Beschluß von Helsinki IV 2.

⁵⁴ Text: Europa-Archiv 1989, D 133; ILM 28 (1989), 527.

⁵⁵ Vgl. Vertrag über die Reduzierung der konventionellen Streitkräfte in Europa vom 19.11.1990; Text: Europa-Archiv 1990, D 607 (Auszüge); ILM 30 (1991), 6.

⁵⁶ Schon das KSZE-Treffen über "Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa" im März/April 1990 erklärte politischen Pluralismus und Marktwirtschaft zu Orientierungspunkten der zukünftigen Zusammenarbeit (Dokument der Konferenz über Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa in Bonn vom 11.4.1990, in: Auswärtiges Amt [Hrsg.], Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dokumentation zu KSZE-Prozeß 1990/91 [1991], 21). In dem Schlußdokument des Treffens über die "Menschliche Dimension" in Kopenhagen (1990) wurden drei Elemente miteinander verknüpft, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Schaffung pluralistischer Demokratien in allen europäischen Staaten und Aufbau einer gesamteuropäischen Friedensordnung.

⁵⁷ Text in: Europa-Archiv 1990, D 656; ILM 30 (1991), 190.

⁵⁸ Vergleiche die am Rande des KSZE-Gipfels in Paris am 19.11.1990 verabschiedete gemeinsame Erklärung von zweiundzwanzig Staaten über die neuen Ost-West-Beziehungen in Europa, Text in: Europa-Archiv 1990, D 654.

kretariat sowie ein Ausschuß Hoher Beamter eingerichtet. Ferner wurde in Paris beschlossen, einen Hohen Kommissar für Minderheiten sowie ein Konfliktverhütungszentrum einzurichten. Dessen Aufgabe ist es, den Rat beim Abbau der Gefahr von Konflikten zu unterstützen. Eine Fortentwicklung haben auch die KSZE-Mechanismen zur friedlichen Regelung von Streitfällen erfahren. Die KSZE-Schlußakte von Helsinki (Prinzip V) verfolgte das Ziel, die Mechanismen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten gegenüber Kapitel VI der Charta der Vereinten Nationen weiter auszubauen. Ihr und den folgenden Verhandlungen ist es jedoch zunächst nicht gelungen, den Gegensatz zwischen den grundsätzlichen Pflichten der Staaten, sich zur Beilegung ihrer Konflikte der Mechanismen zur friedlichen Streitbeilegung zu bedienen, und der Garantie einer freien Wahl der Mittel⁵⁹ zu lösen⁶⁰. In dieser Hinsicht stellt ein auf dem Expertentreffen in Valetta konzipierter Streitbeilegungsmechanismus möglicherweise einen innovativen, erfolgversprechenden Neuansatz dar. Sein Grundgedanke liegt darin, die Beilegung eines Streites nicht durch Übertragung der Entscheidungskompetenzen auf eine dritte Instanz zu erreichen, sondern vielmehr die Streitparteien durch Einsatz diplomatischer Mittel und die Einschaltung Dritter als Berater dazu anzuhalten, den Streit selbst zu bereinigen.

Das vorgeschlagene Verfahren läßt stringenter Verfahren unberührt, kommt also immer nur dann zur Anwendung, wenn nicht bereits andere Formen der Streitbeilegung eingreifen⁶¹. Das Dokument von Valetta⁶² geht davon aus, daß Staaten, zwischen denen eine Streitigkeit be- oder entsteht, sich darum bemühen, in direkten Konsultationen oder Verhandlungen den Streit beizulegen, beziehungsweise zu einer Verständigung darüber zu gelangen, auf welche andere Art der Streit beigelegt werden könnte (Abschnitt I und II). Jede Streitpartei kann alternativ einen Fall, der für den Frieden, die Sicherheit oder Stabilität unter den Teilnehmern

⁵⁹ Kritisch hierzu Chr. Tomuschat, Art. 33 Rdnr. 34, in: Simma (Anm. 5).

⁶⁰ Vgl. dazu B. Simma/D. Schenk, Friedliche Streitbeilegung in Europa, Europa-Archiv 1978, 419ff.; R. Bindschedler, Der schweizerische Entwurf eines Vertrages über ein europäisches System der friedlichen Streiterledigung und seine politischen Aspekte, Europa-Archiv 1976, 57ff.; G. Hafner, Bemühungen um ein gesamteuropäisches Streitbeilegungssystem im Rahmen der KSZE, in: Festschrift Seidl-Hohenveldern (1988), 147; H. Hillgenberg, Der KSZE-Mechanismus zur friedlichen Regelung von Streitfällen, GYIL 34 (1991), 122ff. (123).

⁶¹ Insofern geht die Kritik von D. Senghaas, Friedliche Streitbeilegung und kollektive Sicherheit in Europa, Europa-Archiv 1991, 311 (313), fehl.

⁶² Text des Abschlußdokuments ILM 30 (1991), 382; vgl. dazu Hillgenberg (Anm. 60), 128ff.; Senghaas, *ibid.*

von Bedeutung ist, unmittelbar dem Ausschuß Hoher Beamter unterbreiten. Als weitere Möglichkeit, den Ausschuß Hoher Beamter unmittelbar mit friedensgefährdenden Situationen zu befassen, wurde auf der Sitzung des Rates in Berlin⁶³ ein Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen beschlossen. Danach ist eine Dringlichkeitssitzung des Ausschusses Hoher Beamter einzuberufen, wenn ein entsprechender Antrag von zwölf Staaten unterstützt wird. Hierin liegt eine wesentliche Durchbrechung des für den KSZE-Prozeß im übrigen geltenden Konsensprinzips. Abgesehen von den genannten Sonderverfahren kann jede Streitpartei ein spezielles Verfahren in Gestalt eines KSZE-Streitbeilegungsmechanismus begehren, falls die direkten Konsultationen oder die Verhandlungen erfolglos geblieben sind oder kein Einverständnis über einen anderen Weg der Streitbeilegung gefunden werden konnte (Abschnitt IV). In einem im einzelnen geregelten Verfahren (Abschnitt V) werden dann die Mitglieder des KSZE-Streitbeilegungsmechanismus bestimmt, die dieses Verfahren durchführen. Dieses Verfahren kann mehrstufig sein, wenn sich die Streitparteien nicht nur über die materielle Frage, sondern auch über das anzuwendende Verfahren uneinig sind (Abschnitt VIII). Zunächst haben die Mitglieder des Streitbeilegungsmechanismus gegenüber den Streitparteien lediglich beratende Funktion und die Aufgabe, etwaige abgebrochene Verhandlungen wieder in Gang zu setzen. Im übrigen beziehen sich die Hinweise und Ratschläge in dieser Phase auf das einzuschlagende Verfahren; sie müssen von den Parteien geprüft werden. Wird hinsichtlich des Verfahrens keine Einigung erzielt, so kann jede Streitpartei diesen Sachverhalt den Mitgliedern des Mechanismus, der anderen Streitpartei und dem Ausschuß Hoher Beamter mitteilen. In einem derartigen Fall kann jede Streitpartei von dem Streitbeilegungsmechanismus einen allgemeinen oder speziellen Vorschlag im Hinblick auf die Substanz des Streitfalles begehren. Mit Hilfe des nicht verbindlichen Vorschlags, der allerdings von den Parteien geprüft werden muß, sollen die Parteien auf der Basis des Völkerrechts und der KSZE-Verpflichtungen eine Streitbeilegung finden. Die Streitparteien können das vorgesehene Verfahren selbstverständlich modifizieren; sie können vor allem die Verbindlichkeit des Vorschlages vereinbaren. Wenn eine Streitpartei darauf besteht, daß der Streit sich auf Fragen territorialer Integrität oder nationaler Verteidigung bezieht, kann der Streitbeilegungsmechanismus nicht eingerichtet beziehungsweise nicht fortgesetzt werden.

⁶³ Text in: ILM 30 (1991), 1348, 1353.

In der Folgezeit wurde dieser Streitbeilegungsmechanismus modifiziert und ergänzt. Das Dritte Treffen des Rates der Außenminister der KSZE-Teilnehmerstaaten hat in seiner Sitzung vom 14. und 15. Dezember 1992 den Text eines Übereinkommens über Vergleichs- und Schiedsverfahren der KSZE angenommen, der ein allgemeines Vergleichs- und ein schiedsgerichtliches Verfahren auf der Grundlage von *ad hoc*-Vereinbarungen oder im voraus auf der Grundlage gegenseitiger Erklärungen vorsieht⁶⁴. Darüber hinaus wurde das in Valetta beschlossene Verfahren um eine Vergleichskommission ergänzt. Diese Schieds- und Vergleichsverfahren entsprechen im wesentlichen dem traditionellen Muster. Neu ist daran, daß der Ausschuß Hoher Beamter oder der Rat zwei Teilnehmerstaaten anweisen kann, sich einem Verfahren vor der Vergleichskommission zu unterziehen⁶⁵.

Die Konzentration der KSZE auf eine Beilegung von Streitigkeiten, sei es über diplomatische Mittel, sei es über Mittel der friedlichen Streitbeilegung, entsprechen in vollem Umfang den Vorgaben der Charta der Vereinten Nationen und der Tatsache, daß auf regionaler Ebene die Instrumente zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten ausgebaut werden sollen.

Die Mechanismen der KSZE zur Friedenssicherung sind im Zusammenhang mit dem Konflikt auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien und der Sowjetunion bereits eingesetzt worden. Teilweise wurden Maßnahmen zur Friedenssicherung angewandt, noch bevor sie normativ abgesichert waren. Praxis und normativer Prozeß verlaufen insoweit parallel. Die KSZE hat Beobachtungsmissionen im Kosovo, Sandzak und der Vojvodina sowie in Makedonien eingesetzt, um eine Ausbreitung der ethnischen Konflikte in diese Region zu verhindern. Des weiteren vermittelt die KSZE in Nagornij-Karabach, in Ossetien und Abchasien sowie in Estland. Dabei hat die KSZE eng mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zusammengearbeitet⁶⁶. In Nagornij-Karabach führte die KSZE u.a. ihre erste Überwachung eines Waffenstillstands durch.

Die KSZE darf allerdings nicht isoliert gesehen werden. Stabilität und Sicherheit im euro-atlantischen Raum bauen auf einem Geflecht ineinandergreifender, sich gegenseitig verstärkender Institutionen auf, zu denen

⁶⁴ CSCE/3-C/Dec.1, Stockholm, 14 December 1992.

⁶⁵ CSCE/3-C/Dec. 1 (Anm. 64), Annex 4; es handelt sich um die sog. "directed conciliation".

⁶⁶ Vgl. dazu Boutros-Ghali (Anm. 44), 16f.; vgl. zu der Tätigkeit der KSZE in dieser Region, N. Ropers/P. Schlotter, Die KSZE (1992), 19ff.

neben der KSZE die NATO, die EG, die WEU und der Europarat gehören⁶⁷. Vor allem das Selbstverständnis von WEU und NATO in bezug auf ihren Beitrag zur Sicherung des Weltfriedens hat sich dabei deutlich gewandelt. Der entsprechende Umstrukturierungsprozeß ist allerdings noch nicht abgeschlossen, vor allem das Verhältnis von WEU und NATO zueinander bedarf noch weiterer Klärung⁶⁸. Eine gewisse Klarstellung über das Verhältnis von WEU und NATO ergibt sich aus dem Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrates vom 17. Dezember 1992⁶⁹. Grundsätzlich ist man sich für den euro-atlantischen Raum einig, anstelle der ursprünglichen Funktion als Verteidigungsbündnis gegenüber dem ehemaligen Ostblock der Stabilisierungsfunktion in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht den Vorrang einzuräumen, wobei diese auch die Staaten Ostmitteleuropas einschließt. Konsequenterweise ist unter diesem Ansatz die Schaffung des Nordatlantischen Kooperationsrats, dem die ehemaligen Mitglieder des Warschauer Paktes als gleichberechtigte Mitglieder angehören.

Die Westeuropäische Union (WEU) war als Organisation kollektiver Selbstverteidigung konzipiert. Sie wurde mit dem Beitritt Deutschlands und Italiens in ihrer Aufgabenstellung sowie durch die Erklärungen von Rom (1984) und Den Haag (1987) modifiziert⁷⁰. Gemäß der Erklärung von Maastricht vom 10. Dezember 1991 wird die Entwicklung der WEU als Verteidigungskomponente der Europäischen Union angestrebt⁷¹. Für die weitere Entwicklung der WEU ist die sog. Petersberg-Erklärung vom 19. Juni 1992⁷² von zentraler Bedeutung. Danach bietet die WEU eine Unterstützung für die Durchführung von Maßnahmen zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung der KSZE oder des Sicherheitsrats an. Die Mitgliedstaaten erklären sich dazu bereit, militärische Einheiten für unter der Befehlsgewalt der WEU durchgeführte militärische Aufgaben zur

⁶⁷ So ausdrücklich NATO-Ministerrat auf seiner Tagung am 4.6.1992 in Oslo.

⁶⁸ Vgl. dazu G. Heimann, Die Auflösung der Blöcke und die Europäisierung Deutschlands, Europa-Archiv 1990, 172; S. Hoffmann, Abschied von der Vergangenheit, Europa-Archiv 1990, 602; H. Schneider, Europa auf dem Weg zu einem neuen Sicherheitssystem, Österreichische Monatshefte 1990, 26; R. O'Neill, Europas Sicherheit in den neunziger Jahren, Österreichische Monatshefte 1991, 102; B. Heuser, Die Zukunft der europäischen Sicherheit, Europa-Archiv 1991, 55; F. Chernoff, Can NATO Outlive the USSR?, International Relations 1992, 1.

⁶⁹ Bulletin vom 29.12.1992, Nr. 141, 1308.

⁷⁰ Fundstelle s. Anm. 13.

⁷¹ Text in: ILM 31 (1992), 234.

⁷² Petersberger Erklärung des Ministerrats der Westeuropäischen Union (WEU) über seine Tagung am 19.6.1992 in Bonn, Europa-Archiv 1992, D 479.

Verfügung zu stellen. Beschlüsse über deren Einsatz werden von dem Rat der WEU in Einklang mit den Bestimmungen der UN-Charta gefaßt. Allerdings entscheiden die einzelnen WEU-Mitglieder eigenständig, gemäß ihrer Verfassung, über die Teilnahme an bestimmten Operationen. Neben Verteidigungsaufgaben können militärische Einheiten der WEU-Staaten auch zu humanitären Aufgaben und Rettungseinsätzen, friedenserhaltenden Aufgaben und zu Kampfeinsätzen bei der Krisenbewältigung, einschließlich "Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens" eingesetzt werden. Der Wille, sich an friedenserhaltenden und den Frieden wiederherstellenden Maßnahmen unter der Gesamtverantwortung der Vereinten Nationen und in Abstimmung mit der KSZE generell – und speziell in bezug auf Jugoslawien – zu beteiligen, wurde in den Kommuniqués des Ministerrats vom 28. August 1992⁷³ und vom 20. November 1992⁷⁴ bestätigt. Damit nimmt die WEU eine eigentümliche Zwitterstellung ein. In Beziehung auf die Vereinten Nationen scheint sie sich ebenfalls in eine regionale Organisation zu verwandeln. Im Verhältnis zur KSZE wirkt sie wie ein reines Ausführungsorgan.

Ähnliche Entwicklungen sind für die NATO festzustellen, die gemäß Art. 5 des NATO-Vertrages als Bündnis kollektiver Selbstverteidigung konzipiert wurde⁷⁵. Die Londoner Erklärung der Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedstaaten vom 5./6. Juli 1990⁷⁶ hatte das Ziel, dem Wegfall des Ost-West-Gegensatzes Rechnung zu tragen. Dies zeigte sich in zwei Punkten: einem geänderten Verhältnis zur Sowjetunion und einer Erweiterung der NATO-Aufgaben. Schlagworte waren in der Folgezeit die Unteilbarkeit der Sicherheit und das verstärkte Engagement in der Krisenbewältigung⁷⁷. Das Kommuniqué der Ministertagung des Verteidigungs-Planungsausschusses⁷⁸ vom 10. und 11. November 1992 bezeichnete als Hauptaufgabenfelder für die Harmonisierung nationaler Verteidigungsplanungen u.a. die militärische Unterstützung bei der Kri-

⁷³ Bulletin der Bundesregierung vom 3.9.1992, Nr. 91, 873.

⁷⁴ Bulletin der Bundesregierung vom 26.11.1992, Nr. 126, 1158.

⁷⁵ Chr. Tomuschat, Bonner Kommentar, Art. 24 GG, Zweitbearbeitung, Rdnr. 177–182; unzutreffend insoweit und den Wortlaut von Art. 5 Abs. 1 und 2 NATO-Vertrag nicht hinreichend berücksichtigend die von der Bundesregierung im Verfahren Pershing II-Stationierung geäußerte Ansicht (BVerfGE 68, 19), wonach es sich bei der NATO um ein kollektives Sicherheitssystem handelt.

⁷⁶ Text in: Europa-Archiv 1990, D 456.

⁷⁷ Vgl. Gemeinsames Kommuniqué der Ministertagung des Verteidigungs-Planungsausschusses und der Nuklearen Planungsgruppe vom 29.5.1991, Bulletin vom 4.7.1991, Nr. 61, 486.

⁷⁸ Bulletin vom 19.12.1991, Nr. 144, 1176 (1180).

senbewältigung und die Fähigkeit zum Einsatz maritimer Machtmittel. Die Allianz hat sich bereit erklärt, friedenserhaltende Maßnahmen durch Bereitstellung von Fachwissen und Ressourcen zu unterstützen. In diesem Licht wird die Überwachungstätigkeit des Marineverbandes in der Adria, die in Kooperation mit der WEU erfolgt, sowie der Einsatz des fliegenden NATO-Frühwarnverbandes zur Überwachung der von den Vereinten Nationen verfügbaren Flugverbotszone über Bosnien-Herzegowina gesehen⁷⁹. Nach dem Kommuniqué der Ministertagung des Verteidigungs-Planungsausschusses⁸⁰ vom 17. Dezember 1992 soll die Unterstützung friedenserhaltender Maßnahmen der Vereinten Nationen und der KSZE zu einem Teil des Auftrages von NATO-Streitkräften und Hauptquartieren gemacht werden.

Die hier skizzierten Entwicklungen von WEU und NATO sind auf der Basis ihrer derzeit geltenden Satzungen nicht unproblematisch. Beide Organisationen sind als Systeme kollektiver Selbstverteidigung konzipiert und in dieser Hinsicht genau auf die Charta der Vereinten Nationen abgestimmt. So verweisen Art. V und VI Brüsseler Pakt ausdrücklich auf Art. 51 Charta und bekräftigen das Primat der Charta sowie die von den Mitgliedern insoweit eingegangenen Verpflichtungen. Das gleiche gilt für den Art. 5 Nordatlantik-Vertrag. Die Kompetenz dieser beiden Organisationen, den Vereinten Nationen bzw. der KSZE bei der Friedenssicherung mit militärischen Mitteln Hilfe zu leisten, findet in den Satzungen bislang keine ausdrückliche Stütze, und zwar gilt dies sowohl für militärische Zwangsmittel innerhalb als auch außerhalb des Mitgliederkreises. Der NATO-Vertrag enthält zwar neben der Bündnisklausel auch die Verpflichtung der Parteien, jeden internationalen Streitfall, an dem sie beteiligt sind, mit friedlichen Mitteln zu lösen. Daraus ist aber nicht die Kompetenz zu kollektiven militärischen Zwangsmaßnahmen innerhalb des Bündnisses herzuleiten⁸¹. Dies stünde auch im Widerspruch zu Art. 53 Abs. 1 Charta der Vereinten Nationen. Daß der NATO insoweit keine Kompetenzen zustehen, ergibt sich zudem daraus, daß im NATO-Rat die Entscheidung im Bündnisfall im Konsens getroffen wird. Es gibt nicht die Möglichkeit, den Angreifer, wie in Art. 18 Rio-Pakt oder Art. 6 Satzung der Arabischen Liga, von der Abstimmung auszuschließen. Das

⁷⁹ Kommuniqué der Nuklearen Planungsgruppe der NATO vom 21.10.1992 in Glen-eagles, Bulletin vom 29.10.1992, Nr. 117, 1078.

⁸⁰ Bulletin vom 16.12.1992, Nr. 137, 1254.

⁸¹ So auch T. Stein, Die regionale Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen, ZaöRV 1987, 95 (103).

gleiche gilt für Maßnahmen außerhalb des Mitgliederkreises, soweit nicht ein Angriff auf eines der NATO-Mitglieder gemäß Art. 5 des Nordatlantikvertrages vorliegt. Diese rechtlichen Vorgaben lassen sich auch nicht durch ein verändertes Verständnis des Sicherheitsbegriffs modifizieren.

Für die WEU ist die Rechtslage vergleichbar. Vor allem können Art. VIII Abs. 3 der revidierten Brüsseler Akte, wonach der WEU-Rat bei einer Friedensbedrohung "gleichviel in welchem Gebiet" einberufen werden kann, keine Kompetenzen zu militärischen Maßnahmen jenseits des Selbstverteidigungsfalles entnommen werden. Die Petersberger Beschlüsse haben den revidierten Brüsseler Pakt nicht modifiziert; wie der Verweis auf die verfassungsrechtliche Situation in den Mitgliedstaaten belegt, handelt es sich hierbei bislang lediglich um eine politische Absichtserklärung.

Das Fehlen der entsprechenden Organkompetenzen bei WEU und NATO führt allerdings nicht dazu, daß ein Ersuchen der Vereinten Nationen, sie bei friedenssichernden oder friedenserhaltenden Aktionen zu unterstützen, völkerrechtswidrig wäre. Von seiten der Vereinten Nationen ist es durchaus möglich, WEU und NATO mit militärischen Durchführungsaufgaben zu betrauen. Selbst wenn das entsprechende Organisationsrecht fehlt, so eröffnen doch Art. 42, 48 Charta die Möglichkeit, auch Gruppen von Staaten die Durchführung militärischer Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII zu übertragen. Das gleiche gilt für die KSZE aus der Sicht der Charta der Vereinten Nationen.

IV. Die verfassungsrechtliche Problematik

Angesichts der Möglichkeit, daß die in NATO und WEU zusammengeschlossenen Staaten im Auftrage des Sicherheitsrats militärische Zwangsmaßnahmen durchführen, stellt sich die Frage, ob hierüber eine Beteiligung deutscher Verbände ermöglicht werden kann. Dies ist zu verneinen. Die Einschaltung regionaler Abmachungen liefert keinen Beitrag zur Lösung der verfassungsrechtlichen Frage, ob und in welchem Umfange die Bundeswehr zu friedenserhaltenden oder friedenschaffenden Aktionen eingesetzt werden kann. Art. 24 Abs. 2 GG sieht zwar regionale Organisationen der kollektiven Sicherheit vor und eröffnet der Bundesregierung die Möglichkeit des Beitritts und der entsprechenden Übertragung von Souveränitätsrechten. Solange aber über das Verhältnis von Art. 24 Abs. 2 zu Art. 87a Abs. 2 GG national keine Einigkeit hergestellt wird, kann auch über regionale Abmachungen oder Organisationen keine Beteiligung der Bundeswehr sichergestellt werden. Dem tragen die bishe-

rigen Verlautbarungen der Gremien der WEU bzw. der NATO Rechnung, denn in ihnen wird stets auf die verfassungsrechtliche Lage in den Mitgliedstaaten verwiesen.

Die Bundesregierung hat am 15. Januar 1993 eine Ergänzung des Grundgesetzes⁸² vorgeschlagen. Mit ihr sollen die Voraussetzungen geklärt werden, unter denen sich auch die Bundeswehr an Maßnahmen zur Sicherung des Friedens beteiligen kann. Der Vorschlag war in der ersten Lesung umstritten. Es wurde der Vorwurf erhoben, durch eine solche Verfassungsergänzung solle die Möglichkeit für militärische Interventionen auch außerhalb von Sicherheitsratsentscheidungen geschaffen werden. Formal folgt der Vorschlag jedoch in seinen Abs. 1 und 2 weitgehend dem von der Charta der Vereinten Nationen konzipierten System der kollektiven Sicherheit und reflektiert zutreffend die Aufgabenverteilung zwischen Sicherheitsrat und regionalen Abmachungen. Abs. 1 bezieht sich auf Einsätze von Friedenstruppen, wobei die Vorschrift davon ausgeht, daß diese unabhängig voneinander durch den Sicherheitsrat oder regionale Abmachungen oder Einrichtungen eingesetzt werden können. Warum allerdings der Einsatz von Friedenstruppen durch die Generalversammlung nicht vorgesehen ist, bleibt unerfindlich. Auch Abs. 2 ist zutreffend formuliert; er entspricht dem Monopol des Sicherheitsrats, allein über Kampfeinsätze zur Wiederherstellung des Friedens zu entscheiden. Unbefriedigend hingegen ist Abs. 3 des Vorschlags, da er seinem Wortlaut nach den Bündnisfall gemäß Art. 5 NATO-Vertrag ebenso erfaßt, wie den Eingriff außerhalb des NATO-Gebiets im Rahmen eines weitgefaßten Nothilferechts⁸³. Angesichts der umstrittenen Auslegung von Art.

⁸² BT-Drucksache 12/4107, vgl. dazu auch die erste Lesung, Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht 12/132 vom 15.1.1993. Der vorgeschlagene Art. 24 Abs. 2a lautet:

„Streitkräfte des Bundes können unbeschadet des Artikels 87a eingesetzt werden

1. bei friedenserhaltenden Maßnahmen gemäß einem Beschluß des Sicherheitsrates oder im Rahmen von regionalen Abmachungen im Sinne der Charta der Vereinten Nationen, soweit ihnen die Bundesrepublik Deutschland angehört,

2. bei friedensherstellenden Maßnahmen auf Grund der Kapitel VII und VIII der Charta der Vereinten Nationen gemäß einem Beschluß des Sicherheitsrates,

3. in Ausübung des Rechtes zur kollektiven Selbstverteidigung gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen gemeinsam mit anderen Staaten im Rahmen von Bündnissen und anderen regionalen Abmachungen, denen die Bundesrepublik Deutschland angehört.

Diese Einsätze bedürfen in den Fällen der Nummern 1 und 2 der Zustimmung der Mehrheit, im Fall der Nummer 3 der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages“.

⁸³ Vgl. dazu A. Randelzhofer zu Art. 51 Rdnr. 33, in: Simma (Anm. 5), m.w. Nachw. Nach Randelzhofer bedarf es für die Ausübung des Nothilferechts keines

51 Charta⁸⁴, läßt sich dieser Vorschrift zumindest nicht mit der für eine Verfassung gebotenen Klarheit entnehmen, wann die Voraussetzungen für Maßnahmen der kollektiven Selbstverteidigung gegeben sind.

Auch wenn die vorgesehene Änderung von Art. 24 GG weitgehend chartakonform ist, so ist sie doch unter dem Gesichtspunkt einer Unterstützung der friedenssichernden Rolle der Vereinten Nationen bzw. regionaler Abmachungen und Einrichtungen enttäuschend. Die notwendige Zustimmung des Bundestages zu friedenserhaltenden Maßnahmen würde den Einsatz entsprechender Einheiten verzögern. Dies geschähe in einem Zeitpunkt, wo der Generalsekretär der Vereinten Nationen versucht, die Aufstellungsphase für Blauhelmeinsätze deutlich zu verkürzen. Ausreichend wäre – wie in anderen Staaten bereits geschehen – eine generelle Ermächtigung der Bundesregierung, sich mit Einheiten an friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen oder regionaler Einrichtungen zu beteiligen. Wenn eine verfassungsrechtliche Regelung hinsichtlich des Einsatzes der Bundeswehr im Rahmen von Kapitel VII und VIII der Charta für erforderlich gehalten wird, so sollte im gleichen Atemzug auch eine Regelung des Bündnisfalls erfolgen und die Beteiligung des Parlaments an einem entsprechenden Einsatz der Bundeswehr sichergestellt werden. Mit welchen Mehrheiten ein derartiger Einsatz zu beschließen ist, ist eine politische Frage. Die in Art. 80a Abs. 1 bzw. 115a Abs. 1 GG vorgesehene Zweidrittelmehrheit ergibt sich aus den Konsequenzen des Spannungs- bzw. Verteidigungsfalles auf die nationale Rechtsordnung und ist daher in einem Bündnisfall, der diese Voraussetzungen nicht erfüllt, nicht zwingend. Schließlich sollte man neu überdenken, ob die Bundeswehr wirklich außerhalb des Bündnisfalles im Rahmen einer Nothilfe für andere Staaten eingesetzt werden soll, selbst wenn dieser Einsatz im Rahmen von Bündnissen und anderen Abmachungen erfolgt. Die Eröffnung einer derartigen Möglichkeit vermindert den Druck auf den Sicherheitsrat, sich auf Eingriffsmaßnahmen zu einigen, und stellt daher eine Schwächung des kollektiven Sicherheitssystems dar. Abgesehen davon ist es zweifelhaft, ob von derartigen Einsätzen einer Staatengruppe wirklich eine befriedende Wirkung ausgeht, wenn sie nicht von dem Sicherheitsrat getragen werden. Insöfern sollten diese Elemente des Vorschlags zur Verfassungsänderung fallengelassen werden.

ausdrücklichen Ersuchens des angegriffenen Staates; a.A. allerdings der IGH im *Nicaragua*-Fall, ICJ Reports 1986, 14 (105), § 199.

⁸⁴ Vgl. dazu im einzelnen Frowein (Anm. 22), 115ff.

V. Zusammenfassung

Die Diskussion um einen möglichen Beitrag der regionalen Einrichtungen zur Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit hat sich bislang zu einseitig auf deren militärischen Beitrag hierzu konzentriert. Nicht ausreichend wurde hingegen der Frage nachgegangen, ob und unter welchen Bedingungen regionale Einrichtungen, von ihrer Konzeption her gesehen, überhaupt geeignet sind, einen substantiellen Beitrag zur Friedenssicherung zu leisten. Die bisherigen Erfahrungen vor und nach Beendigung des Ost-West-Gegensatzes sind eher ernüchternd. Die im Verhältnis zu den Vereinten Nationen größere Nähe zu einem Konflikt, die als Grund für eine möglicherweise effektivere Rolle der Regionalorganisationen bei der Friedenssicherung genannt wird, kann sich nämlich ebenso als Hindernis erweisen. Sie erhöht die Relevanz der in der Region bestehenden Interessengegensätze für eine Konfliktlösung – so zu beobachten bei der Arabischen Liga und der Islamischen Konferenz im Kuwait-Konflikt – und läßt, wie bei der OAS, die Dominanz einer Großmacht besonders fühlbar werden. Es ist daher nur folgerichtig, daß die Charta der Vereinten Nationen den Regionalorganisationen keine Kompetenz zuweist, militärische Zwangsmaßnahmen gegen diejenigen ihrer Mitglieder zu ergreifen, von denen ein Bruch oder eine Bedrohung des Friedens ausgeht.

Das gälte in noch stärkerem Maße, wenn Regionalorganisationen – unter Umständen durch Erweiterung des Sicherheitsbegriffs – das Recht für sich in Anspruch nähmen, durch militärische Zwangsmaßnahmen friedenssichernd außerhalb ihrer Mitgliederkreise einzugreifen.

Alle Erwägungen, die auf eine eigenständigere Rolle der regionalen Abmachungen oder Einrichtungen bei der militärischen Friedenssicherung zielen, sprengen den durch die Charta der Vereinten Nationen gesetzten Rahmen und geraten in Konflikt mit den von den Mitgliedstaaten übernommenen Verpflichtungen⁸⁵. Diese schließen außerhalb des Sicherheitssystems der Vereinten Nationen ergriffene und nicht durch den Sicherheitsrat genehmigte militärische Zwangsmaßnahmen mit gutem Grunde aus. Die Aktionen einer Staatengruppe außerhalb der Kontrolle durch das Staatengemeinschaftsorgan Sicherheitsrat birgt die Gefahr einer Ausdehnung und Intensivierung des Konflikts in sich und ist nicht notwendiger-

⁸⁵ A.A. M. Nerlich, Deutsche Sicherheitspolitik und Konflikte außerhalb des NATO-Gebiets, Europa-Archiv 1991, 310; Senghaas (Anm. 61), 315–316, ohne Art. 53 Charta überhaupt nur zu erwähnen.

weise ein Beitrag zur Friedenssicherung. Denn damit agiert nicht eine Staatenmehrheit gegen eine den Frieden bedrohende Staatenminderheit, sondern es entstehen miteinander rivalisierende und gegeneinander zum Einsatz kommende Allianzen. Bereits Hegel⁸⁶ hat darauf hingewiesen, daß die Bildung von Gruppierungen zwangsläufig zur Herausbildung von Opponenten führt.

Auch wenn die Regionalorganisationen auf dem Gebiet der militärischen Zwangsmaßnahmen über keine eigenständigen, vom Sicherheitsrat unabhängigen Kompetenzen verfügen, vermögen sie doch auch auf diesem Gebiet eine wertvolle, den Sicherheitsrat bzw. den Generalsekretär der Vereinten Nationen unterstützende Rolle zu spielen. Das Hauptproblem des derzeitigen Sicherheitssystems liegt darin, daß den Vereinten Nationen nicht hinreichend Möglichkeiten zur Verfügung stehen, mit militärischen Mitteln, sei es friedenserhaltend oder friedenschaffend, einzugreifen. Dieses Defizit könnten die Regionalorganisationen durch ihre Infrastruktur auffangen. Die Möglichkeit hierfür bieten Art. 42, 48 und vor allem Art. 53 Charta. Hierüber ist es u.U. möglich, die fehlenden Abmachungen gemäß Art. 43 Charta zu kompensieren und dem Sicherheitsrat einen schnellen Zugriff auf für solche Einsätze vorbereitete Truppenverbände zu gestatten.

Einen bedeutenden Beitrag können die regionalen Organisationen jedoch darüber hinaus auf den beiden vor militärischen Zwangsmaßnahmen liegenden Ebenen der präventiven Konfliktverhütung und der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten leisten. Vor allem bei der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten kann der größeren Nähe zum Konflikt, insbesondere einer stärkeren politischen und wirtschaftlichen Verbundenheit der Staaten einer Region, eine positive Bedeutung zukommen. Demgegenüber ist von geringerer Relevanz, ob eine Regionalorganisation von einer Großmacht dominiert wird. Insofern ist es konsequent, daß Kapitel VIII der Charta regionalen Einrichtungen hinsichtlich der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten eine Priorität einräumt. Kapitel VIII der Charta setzt sogar voraus, daß es wegen der engeren Verbundenheit der Staaten in einer regionalen Abmachung möglich ist, effektive Mechanismen zur friedlichen Streitbeilegung zu entwickeln. In bezug auf die Verfahren zur friedlichen Streitbeilegung gilt es aber, die bisherigen Ansätze kritisch zu überdenken und sich die Frage vorzulegen, ob eine friedliche Streitbeilegung überhaupt mit den traditionellen Mitteln zu erreichen ist oder ob es

⁸⁶ Philosophie des Rechts, 4324 (Zusatz), in: Glockner (Hrsg.), G.W.F. Hegel, Sämtliche Werke. Jubiläumsausgabe in zwanzig Bänden (3. Aufl. 1952).

nicht angebracht erscheint, nach Alternativen zu suchen. Die mangelnde Akzeptanz der Mechanismen zur Streitbeilegung und deren mangelnde Effektivität liegt darin begründet, daß keine Bereitschaft der Staaten besteht, durch Überweisung eines Streitfalls an gerichtsformige Instanzen sich ihrer Handlungsfreiheit in kontroversen Fragen zu begeben. Dies spricht für die Konzeption eines Verfahrens zur Streitbeilegung, das zwar die Einschaltung einer unabhängigen Instanz vorsieht, die Streitparteien aber nicht aus der Entscheidungsfindung und Verantwortung ausschließt, sondern sie gerade mit einbezieht. Insofern erscheint das auf dem Expertentreffen der KSZE in Valetta entwickelte Verfahren durchaus erfolgversprechend. Seine Übernahme für andere Regionalorganisationen bietet sich an. Denn bislang haben die regionalen Einrichtungen die ihnen satzungsmäßig zur Verfügung stehenden Möglichkeiten für eine gerichtliche Streitbeilegung nicht genutzt; dies gilt insbesondere für die OAU.

Auch die Versuche, die regionalen Abmachungen zur Beilegung von Streitigkeiten durch diplomatische Mittel heranzuziehen, sind bislang selten genutzt und – wie im Falle des Kuwait-Konflikts – wenig erfolgreich gewesen. Wie der Jugoslawien-Konflikt belegt und wie die Konflikte in den Nachfolgestaaten der UdSSR zeigen, können die regionalen Abmachungen in diesem Bereich – möglicherweise neben den Vereinten Nationen – eine gestaltende Rolle einnehmen. Auch insoweit erscheinen die neuentwickelten KSZE-Mechanismen konsequent. Ihr erfolgreicher Einsatz verlangt allerdings ein hohes Maß an Gemeinschaftsverbundenheit und politischer Homogenität der Staaten in der Region, das bei den anerkannten regionalen Abmachungen und Einrichtungen nicht vorhanden ist und auch für die KSZE nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden kann. Es wird sich daher noch zu erweisen haben, ob nicht die große räumliche Ausdehnung der KSZE und die mangelnde Homogenität ihrer Mitglieder ihre Funktion, einen Beitrag zur Friedenssicherung zu leisten und damit die Vereinten Nationen zu entlasten, beeinträchtigt.

Summary⁸⁷

The Contribution of Regional Arrangements and Agencies to the Maintenance of International Peace and Security: Possibilities and Limitations

The discussion on the contribution of regional arrangements and agencies to the maintenance of world peace and security has until now concentrated too narrowly on possible military measures. The question of whether and under which conditions regional arrangements are suited to make a significant contribution to the maintenance of peace through different means has not yet been sufficiently investigated. Previous experience, both before and after the dissolution of the East-West conflict, is hardly comforting. It should not be assumed that regional arrangements and agencies are generally more effective than the United Nations in the management of a conflict due to the fact that they are closer to the conflict. Such closeness can also prove a hindrance. It increases the relevance of pre-existing interests in the region which can become detrimental to resolution of the conflict – as has been observed with the role of the League of Arab States and the Organization of the Islamic Conference in the Kuwaiti Conflict. As seen in the OAS, the dominance of a single power may equally turn out to be a hindrance. On this basis it is only logical that the UN Charter does not grant regional arrangements or agencies the competence to employ coercive military measures against any of their members which breach or threaten international peace or security.

All deliberations aiming toward a more independent role for regional arrangements or agencies in securing peace ignore the limits placed by the United Nations Charter and come into conflict with member states obligations⁸⁸. The provisions of the Charter exclude with good reason those coercive measures outside the existing United Nations security system and not authorized by the Security Council. The actions of a group of states beyond the control of the community of states as personified by the Security Council involves the real danger of expanding and intensifying the conflict and is not necessarily to be seen as a contribution to the securing of international peace. What then comes into operation is not a majority of states against a peace-threatening minority, but rather the development of rival alliances competing, perhaps even fighting, against each

⁸⁷ Summary by the author.

⁸⁸ But see M. Nerlich, *Deutsche Sicherheitspolitik und Konflikte außerhalb des NATO-Gebiets*, *Europa-Archiv* 1991, 310; Senghaas, *supra* note 61, at 315–316, without considering Art. 53 of the Charter which is mentioned only in passing.

other. Hegel⁸⁹ has already taught that the building of groups leads inevitably to the building of opposing groups.

Even if regional arrangements or agencies have no autonomous competence independent of the Security Council regarding coercive military measures, they are still quite capable of playing a worthwhile role in support of the Security Council or Secretary-General of the United Nations. The primary problem with the current security system lies in the fact that the resources available for United Nations military interventions, whether peace-keeping or peace-making, are inadequate. The regional arrangements or agencies could counteract this deficiency through placing their infrastructure at the disposal of the United Nations. The United Nations Charter, in Arts. 42, 48 and in particular 53, opens the possibility for this. Thus, regional arrangements or agencies might be used so as to compensate for the lacking agreements according to Art. 43 of the Charter and provide the Security Council with rapid access to military units prepared and trained for such uses.

The regional arrangements and agencies can also make significant contributions to the two levels below coercive military measures: those of conflict prevention and of pacific settlement of disputes. In the realm of peaceful resolution of disputes, in particular, the near proximity of regional arrangements or agencies to disputing parties can be beneficial, particularly in light of the stronger political and economic alliances within the region. In this context, it is of less relevance whether a regional arrangement or agency is dominated by a great power. In this respect, it makes sense that Chapter VIII of the Charter grants the regional arrangement or agency priority regarding the pacific settlement of disputes. Chapter VIII of the Charter also assumes that it is possible at a regional level to develop more effective mechanisms for peaceful dispute settlement than envisaged by Chapter VI of the Charter due to the closer alliance of the states within such an arrangement.

In this respect it seems appropriate to reconsider critically old approaches and to pose the question whether peaceful dispute resolution is only possible through traditional means or whether it appears advisable to search for alternatives. The insufficient acceptance of mechanisms of dispute settlement and their lack of effectiveness is based on the fact that states simply are not ready to waive their freedom of action in controversial questions by transferring a disputed case to judicial bodies. This speaks for the development of a dispute resolution method which designates an independent body yet does not exclude the disputing parties from the decision process and responsibility for settlement. In this respect, the procedure developed at the meeting of experts of the CSCE in Valetta appears to be quite promising. In fact, its adoption by other regional agencies should be

⁸⁹ Philosophie des Rechts (3rd ed. 1952), at § 324 (addendum).

encouraged. Until now, regional arrangements and agencies have not utilized the possibilities available to them according to both their own and the UN charters; this holds particularly true for the OAU.

Attempts to bring regional arrangements and agencies into active use for dispute resolution through diplomatic means have seldom been made to date and – as in the Kuwaiti Conflict – such attempts have even more rarely been successful. As the Yugoslavian Conflict proves and as conflicts in the successor states to the USSR demonstrate, regional arrangements and agencies can assume a formative role in this area – possibly working together with the United Nations. The newly developed CSCE mechanisms appear significant in this respect. Their successful employment requires above all a high measure of community spirit and the political homogeneity of the states in the region, both of which are lacking in most recognized regional arrangements and agencies and indeed cannot be assumed for the CSCE. It has yet to be seen whether the CSCE's large territorial expanse and diversity of membership will impair its functions in contributing to the maintenance of peace and the granting of relief to an overburdened United Nations.