

Schriften zum Völkerrecht

Band 266

**Erforderlichkeit
einer justiziablen Begründungspflicht
bei der Ausübung des Vetorechts
ständiger UN-Sicherheitsratsmitglieder**

Von

Lea Spatke



Duncker & Humblot · Berlin

LEA SPATKE

Erforderlichkeit
einer justiziablen Begründungspflicht
bei der Ausübung des Vetorechts
ständiger UN-Sicherheitsratsmitglieder

Schriften zum Völkerrecht

Band 266

Erforderlichkeit
einer justiziablen Begründungspflicht
bei der Ausübung des Vetorechts
ständiger UN-Sicherheitsratsmitglieder

Von

Lea Spatke



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität zu Köln
hat diese Arbeit im Jahre 2024 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2025 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimplar
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0582-0251
ISBN 978-3-428-19405-6 (Print)
ISBN 978-3-428-59405-4 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln im Wintersemester 2023/2024 als Dissertation angenommen. Die Disputation fand im Sommer 2024 statt. Einschlägige Literatur konnte bis Anfang 2024 Berücksichtigung finden. Die publizierte Arbeit entspricht im Wesentlichen der als Dissertation angenommenen Fassung.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Dr. h.c. Stephan Hobe. Die sehr gute Betreuung, jederzeitige Erreichbarkeit und Unterstützung haben entscheidend zu dem Gelingen der Arbeit beigetragen. Herrn Prof. Dr. Bernhard Kempen danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Ich danke meinen Freunden – und insbesondere meinem Freund –, die mich auch in diesem Abschnitt begleitet haben und mir stets eine große Stütze waren.

Von Herzen danke ich zu guter Letzt meinem Bruder und vor allem meinen Eltern, die mich auch in dieser Lebensphase in jeder Hinsicht immer unterstützt haben und die es mir ermöglicht haben, meinen Weg zu gehen.

Köln, im Mai 2025

Lea Spatke

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
A. Das Vetorecht nach Art. 27 Abs. 3 UN-Charta	19
I. Herleitung und Funktion des Vetorechts	19
1. Historischer Ursprung und Definition des Vetorechts	19
a) Begriff	19
b) Ursprung	20
aa) Antikes Rom	20
bb) Griechische Volksversammlung	20
cc) Polnische Verfassung	20
c) Definition	21
2. Entstehungsgeschichte des Vetorechts in den Vereinten Nationen	21
a) Vetorecht im Völkerbund	22
b) Konferenz von Dumbarton Oaks	23
c) Konferenz von Jalta	24
d) Konferenz von San Francisco	26
3. Wesen und Funktion des Vetorechts	32
II. Rechtsgrundlagen der Ausübung des Vetorechts	34
1. Ausübung nach Art. 27 Abs. 3 UN-Charta	34
a) Wortlaut	34
b) Telos	36
c) Systematik	37
aa) Art. 27 Abs. 2 UN-Charta	37
bb) Vorläufige Geschäftsordnung des Sicherheitsrats	38
cc) Vergleich zu anderen UN-Organen	39
d) Entstehungsgeschichte	39
2. Ausübung nach Völkergewohnheitsrecht	40
a) Praxis des Sicherheitsrates	41
b) Rechtsüberzeugung der Generalversammlung	43
c) Revision im Jahre 1965	44
d) Bestätigung durch den IGH	45
e) Sicherheitsratsreform	45
f) Ergebnis	46

III. Ausübungsformen des Vetorechts	47
1. Echtes Veto	47
2. Doppel-Veto	48
3. Indirektes Veto	49
4. Inoffizielles Veto	49
5. Proxy-Veto	50
IV. Reformbedürftigkeit	50
V. Bisherige Reformvorschläge	53
1. Ausweitung des Vetorechts	54
a) Resolutionsentwurf der G-4	54
b) Afrikanische Union	55
2. Beschränkung des Vetorechts	55
a) Razali-Plan	55
b) Bericht der Hocharangigen Gruppe	56
c) Uniting for Consensus	57
d) Small 5	57
e) Al Khalifa-Bericht	57
3. Modifizierung des Vetorechts	58
a) Joseph Fischer	58
b) Bericht der Hocharangigen Gruppe	59
c) Afrikanische Union	59
d) Small 5	59
e) Generalversammlung	59
f) DGVN	60
g) Selenskyj	60
4. Bewertung	61
a) Ausweitung des Vetorechts	61
b) Beschränkung des Vetorechts	62
c) Modifizierung des Vetorechts	62
B. Vetos im UN-Sicherheitsrat von 1946 bis 2023	64
I. Überblick	65
1. Formal	65
2. Sachlich	66
II. Tendenzen im Hinblick auf fakultative Begründungen	68
1. Formal	68
2. Sachlich	69
a) Tatsachengrundlage	69
b) Handlungsbefugnis	70
c) Verhältnismäßigkeit	70

d) Interventionsverbot	71
e) Selbstverteidigungsrecht	71
f) Selbstbestimmungsrecht der Völker	71
3. Tendenzen in der Bewertung der Begründungen	72
a) Vorliegen bzw. Nichtvorliegen der sachlichen Voraussetzungen	72
b) Sachfremde Erwägungen	72
c) Verhältnismäßigkeit	73
d) Behauptungen und Rhetorik	73
e) Missbräuchliches Abstimmungsergebnis	74
f) Streitbeteiligung	75
4. Reaktion und Verfahrensverlauf	75
III. Vetobegründungen in ausgewählten Fällen	77
1. Nahost-Krieg	77
2. Syrien-Krieg	79
3. Ukraine-Krieg	81
4. Klimawandel	84
5. Bosnien-Herzegowina	86
IV. Die Erforderlichkeit einer justiziablen Begründungspflicht	88
1. Nachteile der fakultativen Vetobegründung	88
2. Vorteile einer justiziablen Begründungspflicht	88
C. Herleitung, Wesen und Funktion der Begründungspflicht	90
I. Herleitung und Umsetzung der Begründungspflicht	90
1. Dogmatische Herleitung und Rechtsgrundlage der Begründungspflicht	90
a) Rechtsfigur der Treuhand	91
aa) Ursprung und Formen der Treuhand	91
bb) Voraussetzungen	91
cc) Rechtsfolge	92
b) Treuhand als allgemeine Rechtsfigur im Völkerrecht	92
aa) Recht internationaler Organisationen	92
bb) Historie des Völkerbundes	94
cc) Treuhand in den UN	95
c) Rechtsverhältnis zwischen Sicherheitsrat und Generalversammlung	96
aa) Treuhandverhältnis zwischen Sicherheitsrat und Generalversammlung	97
(1) Treugut	97
(2) Treuhänder	98
(3) Übertragungsakt	98
(4) Treugeber	98
(5) Auftrag	99
bb) Rechtsfolge	100

2. Dogmatische Umsetzung der Begründungspflicht	102
a) Erweiternde Vertragsauslegung	102
b) Formelle Vertragsänderung	105
c) Informelle Vertragsänderung	105
aa) Resolution des Sicherheitsrates	105
(1) Legislative Kompetenz des Sicherheitsrats	106
(2) Konsens	107
bb) Resolution der Generalversammlung	107
cc) Zusatzabkommen	107
dd) Rules of Procedure	107
ee) IGH-Gutachten	107
ff) Völkergewohnheitsrecht	108
(1) Spätere abweichende Vertragspraxis	108
(2) Allgemeine Rechtsüberzeugung	109
II. Spannungsverhältnis der Begründungspflicht zur Souveränität	111
1. Souveränität der ständigen Sicherheitsratsmitglieder	111
2. Spannungsverhältnis zur Begründungspflicht	112
3. Verantwortung der ständigen Sicherheitsratsmitglieder	112
III. Funktion, Voraussetzungen und Entbehrlichkeit der Begründungspflicht	114
1. Funktionen einer Begründungspflicht	114
2. Voraussetzungen der Begründungspflicht	115
3. Umgehung der Begründungspflicht	115
4. Entbehrlichkeit der Begründungspflicht	116
IV. Ergebnis	117
D. Justiziabilität der Begründungspflicht	118
I. Rechtsbindung der ständigen Sicherheitsratsmitglieder	118
II. Rechtskontrolle der ständigen Sicherheitsratsmitglieder	120
1. Diplomatische Verfahren	120
2. Internationale Schiedsgerichtsbarkeit	121
3. Gerichtsbarkeit	122
a) Staatliche Gerichtsbarkeit	122
b) Europäische Gerichtsbarkeit	124
c) Gerichtsbarkeit der Vereinten Nationen	125
III. Kompetenz des IGH zur Rechtskontrolle der Vetobegründungen	126
1. UN-Charta	126
2. Bisherige Rechtsprechung des IGH und des IstGHJ	127
a) Namibia-Fall	127
b) Teheran-Fall	128
c) Nicaragua-Fall	129

d) Lockerbie-Fall	130
e) Genozid-Fall	132
f) Tadic-Fall	133
3. Abstimmungsverhalten ständiger Sicherheitsratsmitglieder	135
4. Implizite Kompetenz des IGH	137
IV. Ergebnis	140
E. Prozessuale Umsetzung	141
I. Verfahrensarten	141
1. Gutachtenverfahren	141
2. Streitiges Verfahren	143
3. Vorläufiger Rechtsschutz	144
II. Modifiziertes Streitiges Verfahren	145
1. Zulässigkeit	145
a) Parteifähigkeit	146
b) Unterwerfung	146
c) Rechtsstreitigkeit	148
d) Klagebefugnis	148
e) Form	148
2. Begründetheit	148
a) Prüfungsmaßstab	149
b) Formelle Anspruchsvoraussetzungen	149
aa) Zuständigkeit	149
bb) Verfahren	149
cc) Form	150
c) Materielle Anspruchsvoraussetzungen	150
aa) Ermessensfehlgebrauch	151
bb) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	152
cc) Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen	153
dd) Zwingendes Völkerrecht	154
3. Besonderheiten des vorläufigen Rechtsschutzes	154
III. Gerichtsentscheidung und Durchsetzung	155
1. Entscheidung des IGH	155
2. Durchsetzung	156
a) IGH	157
b) Kläger	157
c) Sicherheitsrat	157
d) Generalversammlung	158
e) Zivilgesellschaft	158
Fazit	160

Anhang: Vetoübersicht	162
Literaturverzeichnis	178
Stichwortverzeichnis	188

Abkürzungsverzeichnis

A.	Auflage
a. A.	andere Ansicht
a. a. O.	an anderem Ort
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
a. E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AJIL	American Journal of International Law
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
A/RES	Resolution der Generalversammlung
Art.	Artikel
AVR	Archiv des Völkerrechts
AYBIL	The Australian Year Book of International Law
Az.	Aktenzeichen
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
Bsp.	Beispiel
BYIL	British Yearbook of International Law
bzw.	beziehungsweise
d.	der/des
ders.	derselbe
DGVN	Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V.
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe/n
Doc.	Document
ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EPIL	Encyclopedia of Public International Law
ESG	Europäische Sicherheitsgemeinschaft
et al.	et alia
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FILJ	Fordham International Law Journal
Fn.	Fußnote

FS	Festschrift
F-W	Friedens-Warte
G-4	Gruppe der Vier
GA	General Assembly
GAOR	Official Records of the General Assembly
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GYIL	German Yearbook of International Law
HBFS	Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik
HLR	Harvard Law Review
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
ICJ	International Court of Justice
ICJ Rep.	Annual Reports of the International Court of Justice
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia
IGH	Internationaler Gerichtshof
IJPSD	International Journal of Political Science and Diplomacy
ILM	International Legal Materials
Inst. VR	Institutionalisiertes Völkerrecht
Int. Law	International Law
I. O.	International Organizations
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
IStGHJ	Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien
i. Ü.	im Übrigen
Kap.	Kapitel
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
MPYUNL	Max Planck Yearbook of United Nations Law
MüKo	Münchener Kommentar
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
No.	Number
Nr.	Nummer
OHR	Office of the High Representative
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
P5	Permanent Five
PCIJ	Permanent Court of International Justice
R2P	Responsibility to Protect
RDI	Revue de Droit International, de Sciences Diplomatiques et Politiques
Res.	Resolution
Res.Doc.	Restricted Document
RHDI	Revue Hellénique de Droit International
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Satz/Seite

s. a.	siehe auch
SB	Sonderband
SCOR	Official Records of the Security Council
Slg.	Amtliche Sammlung des EuGH der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz
sog.	sogenannte/r/s
S/PV.	Security Council Meeting Records – Verbatim Record
S/RES	Sicherheitsratsresolution
StGB	Strafgesetzbuch
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
teilw.	teilweise
TJF	Tübinger Juristische Fakultät
u.	und
u. a.	unter anderem/und andere
UAbs.	Unterabsatz
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UK	United Kingdom
UN	United Nations
UNC	United Nations Charter
UNCIO	United Nations Conference on International Organization
UN Doc.	Official Document of the United Nations
UNO	United Nations Organization
UNSC	United Nations Security Council
Urt.	Urteil
USA	United States of America
v.	vom/von
VB	Völkerbund
VBS	Völkerbundssatzung
VCLT	Vienna Convention on the Law of Treaties
vgl.	vergleiche
VJTL	Vanderbilt Journal of Transnational Law
VN	Vereinte Nationen
vs.	versus
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
YLJ	Yale Law Journal
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZIB	Zeitschrift für Internationale Beziehungen
zit.	zitiert
ZPO	Zivilprozessordnung

Einleitung

Das Vetorecht der ständigen Mitglieder führt in vielen Fällen zur Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Dies führt dazu, dass der Sicherheitsrat notwendige Beschlüsse zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nicht trifft und seine Hauptverantwortung gemäß Art. 24 Abs. 1 der Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta) nicht erfüllt. Beispielfhaft seien die Geschehnisse in Ruanda (1994), Srebrenica (1995), Kosovo (1999), Irak (2003), Sudan (2003), Syrien (seit 2011), Ukraine (seit 2014 und 2022) und Gaza (seit 2023) genannt. Auch in Bezug auf den Klimawandel ist der Rat gelähmt.

Das Vetorecht der ständigen Sicherheitsratsmitgliedstaaten, die Russische Föderation, die Volksrepublik China, die Vereinigten Staaten von Amerika, Frankreich sowie das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland (Art. 23 Abs. 1 S. 2 UN-Charta), führt daher zu einem ineffektiven und ineffizienten Abstimmungsprozess im Sicherheitsrat. Die fehlende Transparenz des Entscheidungsfindungsprozesses führt zu einem Mangel an Legitimität, Autorität und Akzeptanz seiner Entscheidungen.¹ Insbesondere ist eine Begründung der Vetoausübung nicht erforderlich. Dies führt dazu, dass nationale über internationale Interessen und damit Souveränität über Verantwortung gestellt werden. Dem Vetorecht steht jedoch die Pflicht der verantwortungsvollen Ausübung gegenüber. Die Reform des Vetorechts im UN-Sicherheitsrat ist daher notwendig. Die meisten Reformversuche des Vetorechts sind jedoch überwiegend gescheitert oder nicht erfolgversprechend.

Möglicherweise aussichtsreicher klingt jedoch der Vorschlag einer Begründung der Vetorechtsausübung.² Die Generalversammlung konnte diesbezüglich eine Einigung erzielen und hat sich mit der Resolution 76/262 vom 26. April 2022³ ein ständiges Mandat zur Kontrolle der Vetorechtsausübung zugesprochen. Die Resolution sieht vor, dass ständige Sicherheitsratsmitglieder ihre Vetoausübung künftig vor der Generalversammlung rechtfertigen müssen.

¹ *Razali*, UN Doc. GA/9228 v. 20. März 1997, nachfolgend UN Doc. A/51/47, Annex II v. 8. August 1997; *World Summit Outcome*, UN Doc. A/60/1 v. 16. September 2005, Nr. 153; *Varwick*, Schorlemer, ZfP, SB 1, S. 238 (247); *Rittberger/Baumgärtner*, Varwick/Zimmermann, Reform, S. 47 (56).

² *Fischer*, VN 5/1999, S. 169 (169); *Hobe*, FS Schiedermaier, S. 819 (838 f.); *Hofstötter*, ZaöRV 66 (2006), S. 143 (157); *Pleuger*, Schorlemer, UNO, S. 683 (686); *Rittberger/Baumgärtner*, Varwick/Zimmermann, Reform, S. 47 (63).

³ *Standing mandate for a General Assembly debate when a veto is cast in the Security Council*, UN Doc. A/RES/76/262 v. 26. April 2022.

Ziel dieser Arbeit ist die Diskussion einer Reform des Vetorechts durch die Einführung, Umsetzung und Durchsetzung einer justiziablen Begründungspflicht bei der Ausübung des Vetorechts ständiger Sicherheitsratsmitglieder. Hierdurch soll der Abstimmungsprozess und damit die Konsensfindung im Sicherheitsrat nach Art. 27 Abs. 3 UN-Charta deutlich verbessert und der Entscheidungsfindung Transparenz und Nachvollziehbarkeit verliehen werden. Beantwortet werden soll dabei die Frage, ob das Rechtsverhältnis zwischen Sicherheitsrat und Generalversammlung eine dogmatische Herleitung der Begründungspflicht ermöglicht. Im Mittelpunkt steht dabei die Rechtsfigur der Treuhand, aus der eine Rechenschaftspflicht resultiert. Die Arbeit soll klären, wie ein verhältnismäßiger Ausgleich zwischen Souveränität und Begründungspflicht hergestellt werden kann und wie die Verantwortung der ständigen Mitglieder gegenüber der internationalen Gemeinschaft ausgestaltet ist. Zudem ist die Frage zu beantworten, ob das Rechtsverhältnis zwischen Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof (IGH) eine Rechtskontrolle der Vetobegründungen zulässt.

Der Gang der Untersuchung beginnt mit einer Darstellung der Grundlagen des Vetorechts aus Art. 27 Abs. 3 UN-Charta sowie bisheriger Reformvorschläge (Kapitel A.). Im nächsten Schritt erfolgt die Analyse sämtlicher zwischen 1946 und 2023 ausgeübter Vetos im Hinblick auf Begründungen, um Tendenzen in der Praxis herauszustellen (Kapitel B.). Hierauf aufbauend werden ein Vorschlag zur dogmatischen Herleitung und Umsetzung der Begründungspflicht gemacht und hierzu das Rechtsverhältnis zwischen Sicherheitsrat und Generalversammlung analysiert (Kapitel C.). Im Anschluss werden die Möglichkeit der Justiziabilität beleuchtet (Kapitel D.) und eine Rechtskontrolle von Vetobegründungen untersucht (Kapitel E.). Zum Schluss der Arbeit folgt ein Fazit.

A. Das Vetorecht nach Art. 27 Abs. 3 UN-Charta

I. Herleitung und Funktion des Vetorechts

Das Vetorecht der ständigen Sicherheitsratsmitglieder ist keine Neuschöpfung der Vereinten Nationen. Vielmehr bestanden Ansätze eines konsensverhindernden Rechts bereits im antiken Rom.¹ Dennoch hat das Vetorecht eine lange Entstehungsgeschichte in den Vereinten Nationen, die schon im Rahmen des Völkerbundes begann. Im Allgemeinen ist das Vetorecht Bestandteil von Abstimmungsverfahren im Sinne eines Instruments des Entscheidungsfindungsprozesses.² Im UN-Sicherheitsrat, in dem Beschlüsse insgesamt zwar durch einen Mehrheitsentscheid zustande kommen, verhindert die Ausübung des Vetorechts die dennoch erforderliche Einstimmigkeit zwischen den ständigen Sicherheitsratsmitgliedern betreffend sonstige Fragen, sodass die Beschlussfassung im Sicherheitsrat scheitert (Art. 27 Abs. 3 UN-Charta). Im Folgenden werden die Historie des Vetorechts und seine Funktion näher dargestellt sowie eine Definition herausgearbeitet, um Grundlagen für die weitere Analyse zu schaffen.

1. Historischer Ursprung und Definition des Vetorechts

a) Begriff

Das lateinische Wort *veto* bedeutet übersetzt „Ich verbiete“, „Ich lehne ab“, „Ich (ver-)hindere“. Das Recht zum Veto legitimiert somit dazu, eine entgegenstehende Willensäußerung³ zu verhindern. Nach der Übersetzung ist dieses Recht zugleich ein Privileg, das einer Einzelperson und nicht einem Kollektiv zu Teil wird. In Bezug auf Entscheidungsfindungsprozesse bedeutet dies, dass das Vetorecht zunächst abstrakt eine einfache Nein-Stimme ist. In Abhängigkeit von der dem Verfahren zugrundeliegenden Abstimmungsregel verhindert es jedoch eine Beschlussfassung. Im Rahmen der Mehrheitsregeln wird die Beschlussfassung durch die Ausübung eines einzigen Vetos nicht gehindert.⁴ Demgegenüber verhindert die Ausübung eines einzigen Vetorechts nur dann einen Beschluss, wenn dem Abstimmungsverfahren die Einstimmigkeitsregel zugrunde liegt; schon die einzelne Vetostimme isoliert be-

¹ Thiele, Entscheidungsfindung, S. 352 f.

² Thiele, Entscheidungsfindung, S. 352 ff.

³ Klein, AöR 74 (1948), S. 3 (13).

⁴ Thiele, Entscheidungsfindung, S. 352.