

# Der kategorische Konjunktiv der Friedenssicherung

Zur Deklaration der Generalversammlung über die Prävention und Beilegung internationaler Konflikte

KLAUS DICKE

In einem höchst tief sinnigen Aufsatz über die menschliche Leidenschaft, der unter dem Titel ›Der kategorische Konjunktiv‹ steht, führt der Philosoph Helmuth Plessner über den Aussagemodus Konjunktiv aus:

»Die konjunktivische Form schwächt ab, mildert die Härte der Aussage und entzieht sich ihrer Verpflichtung auf das Gewesene (frankfurterisch: der ›hätte mer-Verein‹) wie auf das Kommende in gleicher Weise. Aber mit dieser Abschwächung gewinnt sie den Bereich der Imagination, der dem Wirklichen wie dem Möglichen in gleicher Weise verschlossen ist.«<sup>1</sup>

Man kann sich kaum eine treffendere Charakterisierung der Resolution 43/51 der Generalversammlung vom 5. Dezember 1988 vorstellen, mit welcher sie die *Erklärung über die Verhütung und Beseitigung von Streitigkeiten und Situationen, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohen können, und über die Rolle der Vereinten Nationen auf diesem Gebiet*<sup>2</sup> verabschiedet hat, als eben den Plessnerschen Gedanken vom kategorischen Konjunktiv. Zum Verständnis dieses Vergleichs ist es jedoch erforderlich, zunächst die Entstehungsgeschichte der Deklaration nachzuzeichnen und ihren Inhalt zu skizzieren. Als Vergleichsmaßstab sind dann die Bestimmungen der Charta zur Friedenssicherung und Streitbeilegung sowie verschiedene einschlägige Reformansätze in Erinnerung zu rufen. Erst auf diesem Hintergrund kann eine Würdigung der Deklaration erfolgen.

## I. Die Entstehungsgeschichte der Erklärung

Die Entstehungsgeschichte der Deklaration über die Verhütung und Beseitigung von Konflikten ist eng mit den Geschicken des *Sonderausschusses für die Charta und die Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen*<sup>3</sup> verbunden. Der Sonderausschuß hatte nach seiner Gründung durch Resolution 3349(XXIX) vom 17. Dezember 1974 mehrere Jahre erfolglos Möglichkeiten und Realisierungschancen einer Revision der UN-Charta, nicht zuletzt auch in den Bereichen von Kapitel VI und VII, behandelt. Auf Grund der anfänglichen Erfolglosigkeit des Ausschusses hat die 38. Generalversammlung sich veranlaßt gesehen, sein Mandat enger und präziser zu formulieren. In ihrer Entschließung 38/141 vom 19. Dezember 1983 forderte sie den Ausschuß auf, auf seiner nächsten Tagung der Frage der Friedenssicherung in all ihren Aspekten Priorität zukommen zu lassen und ihr mehr Zeit zu widmen, um die Rolle der Vereinten Nationen und insbesondere des Sicherheitsrats zu stärken und die Organisation in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben unter der Charta voll zu erfüllen. Dazu sei es unter anderem erforderlich, die Verhütung und Beseitigung von Friedensbedrohungen oder von Situationen, welche zu internationalen Konflikten führen könnten, zu prüfen. Nachdem der Ausschuß 1982 mit der ›Manila-Deklaration‹<sup>4</sup> ein Dokument erarbeitet hatte, welches die Staatenverpflichtungen und Aufgaben der UN aus Kapitel VI (›Die friedliche Beilegung von Streitigkeiten‹) in Erinnerung ruft, war er nunmehr aufgefordert, sich mit Priorität einer möglichen Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Friedenssicherung (Kapitel VII) zuzuwenden.

Die Hauptarbeit des Ausschusses auf seiner Tagung 1984 war denn auch der Frage gewidmet, wie die Rolle der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Konfliktprävention gestärkt werden könne. Sechs Staaten – Belgien, die Bundesrepublik Deutschland (von der der Anstoß ausging), Italien, Japan, Neuseeland

und Spanien – hatten ein entsprechendes Arbeitspapier vorgelegt.<sup>5</sup> Das Papier folgte einem handlungsorientierten Ansatz und enthielt Empfehlungen, auf welche Weise die Bestimmungen der Charta über das Konfliktmanagement hinaus auf die Vorbeugung und möglichst frühe Bereinigung internationaler Konflikte ausgedehnt werden könnten. Es bestand aus drei Kapiteln: I. Vorbereitung der Organe zur wirksamen Konfliktprävention; II. Konfliktpräventive Handlungsmöglichkeiten; III. Auswertung. In der Diskussion über dieses Papier wurden zwei Vorbehalte artikuliert, deren Überwindung den Ausschuß bis 1988 beschäftigen sollte; zum einen wurde der in dem Papier verfolgte Ansatz – insbesondere von Seiten der sozialistischen Staaten – als zu eng betrachtet. Die Überlegungen des Ausschusses dürften sich nicht allein auf eine Konfliktprävention konzentrieren, sondern hätten vielmehr dem ursprünglichen Mandat zufolge den Gesamtbereich der Friedenssicherung in den Blick zu nehmen. Unter anderem wurde der Gedanke eines Verhaltenskodex für die Staaten erwähnt, denn nicht allein und nicht primär die Organe der UN, sondern in erster Linie die Staaten hätten als Adressaten entsprechender Empfehlungen zu gelten. Zum zweiten wurden deutliche Vorbehalte gegen jede Änderung der Charta laut. So wurde etwa kritisch angemerkt, daß die im Arbeitspapier angesprochene Informationsbeschaffung durch UN-Organe eine neue, von der Charta nicht gedeckte Aktivität der Vereinten Nationen begründen würde. Andererseits wurde betont, der Ausschuß solle sich nicht damit begnügen, lediglich einschlägige Charta-Bestimmungen zu wiederholen, sondern sich Zeit lassen, um zu einer wirklichen Stärkung der Rolle der UN im Bereich der Friedenssicherung vorzustoßen.

Für die darauffolgende Tagung des Ausschusses hatten die genannten Einbringer am 7. März 1985 eine modifizierte Fassung ihres Arbeitspapiers vorgelegt. Bei der Einführung im Ausschuß wurde der Ansatz der Vorlage präzisiert und darauf hingewiesen, daß die in Artikel 33 der Charta erwähnten Methoden der friedlichen Streiterledigung nicht berücksichtigt seien, obgleich in der Praxis Streitschlichtung und Konfliktprävention nicht scharf auseinanderzuhalten seien.<sup>6</sup> Es gehe vielmehr darum, die Mechanismen der Friedenssicherung in einem möglichst frühen Stadium eines Konflikts zur Anwendung zu bringen. Daher beziehe sich das Papier auch auf ›Angelegenheiten‹, womit es dem Terminus von Art. 99 der Charta und nicht der auf den Fall der Krise bezogenen Terminologie des VII. Kapitels folge. Diese Sprachregelung stieß jedoch auf starken Widerstand. Insbesondere wurde auch – unter Verweis auf Art. 34 der Charta – die Frage gestellt, wer denn über das Vorliegen einer den Frieden und die internationale Sicherheit bedrohenden Angelegenheit zu befinden habe. Gerade unter diesem Aspekt sei von Interesse, daß der Generalsekretär von seiner Kompetenz unter Art. 99 nur selten Gebrauch gemacht habe und die in Art. 99 angesprochenen ›Angelegenheiten‹ in der Tat sehr sorgsame Abwägung erforderten.

Bei den Debatten im Ausschuß fällt insbesondere auf, daß im Zentrum immer wieder die Frage stand, ob die einzelnen Aussagen des Arbeitspapiers und die Terminologie chartakonform seien oder nicht. Es wurde deutlich, daß der Dissens über Charta-Änderungen, der in den ersten Jahren seines Bestehens die Arbeit des Sonderausschusses behindert hatte, keineswegs behoben war. Er tauchte spätestens bei der Frage wieder auf, was die – unwidersprochene – Absicht, ein ›deklaratorisches‹ Doku-

ment als Ergebnis anzustreben, denn bedeute: Sollte eine feierliche Deklaration der Generalversammlung erstellt werden, die auf dem Wege einer authentischen Interpretation der Charta deren Bestimmungen der veränderten Wirklichkeit des internationalen Systems anpassen sollte? Auf eine solche Möglichkeit der »weichen« Charta-Revision hatten bei der Gründung des Ausschusses die Vereinigten Staaten ausdrücklich hingewiesen, um das Ansinnen von Charta-Änderungen zurückzuweisen.<sup>7</sup> Oder war das Ziel eine Deklaration, mit der – insofern der Aufwertung von Deklarationen in der jüngeren Vergangenheit Rechnung tragend – neues Recht geschaffen oder aber – im Sinne des »*prédroit*« – ein Prozeß der Rechtsfortbildung eingeleitet werden sollte? Oder aber wollte man diese Fragen bewußt offen lassen? Dann wäre das Ziel wohl lediglich ein Dokument gewesen, das der Manila-Deklaration insofern vergleichbar wäre, als einige Charta-Bestimmungen lediglich wiederholt und der Eindruck erweckt würde, als sei ihre verbale Bekräftigung schon eine Steigerung ihrer Wirksamkeit.

Die Arbeitsweise des Ausschusses im bisher geschilderten Abschnitt war dadurch gekennzeichnet, daß die Einbringer des Arbeitspapiers kritische Anregungen aufgegriffen und artikulierten Bedenken Rechnung getragen hatten. So hatte sich trotz weiter bestehender Bedenken im einzelnen ein Konsens zumindest in bezug auf die Grundlinien des Vorschlages zur Konfliktprävention abgezeichnet.

In Fortsetzung der durchaus kooperativen Arbeitsweise legten denn auch die Initiatoren für die Ausschußtagung von 1986 ein nunmehr umgestaltetes Arbeitspapier vor, das in 23 Ziffern Empfehlungen an die Staaten, an den Sicherheitsrat, an die Generalversammlung und an den Generalsekretär richtete.<sup>8</sup> Der Verhandlungsprozeß wurde indessen dadurch erschwert, daß die DDR, Polen und die Tschechoslowakei ein umfängliches

zweites Arbeitspapier vorlegten, welches der Rolle der Mitgliedstaaten und der Vereinten Nationen bei der Friedenssicherung insgesamt – und lediglich unter anderem der Konfliktprävention – gewidmet war.<sup>9</sup> Ausführlich wurde darin an die Charta-Bestimmungen erinnert und wurden die Pflichten der Staaten betont; daß zwischen »möglichen Schritten« der Staaten, des Sicherheitsrats und anderer UN-Organen unterschieden wurde, macht die Intention deutlich, den Sicherheitsrat als Schutzmantel staatlicher Souveränität ins Feld zu führen. So stellte denn auch der erste operative Artikel des Arbeitspapiers fest, daß die »grundlegende Verantwortung« für die Aufrechterhaltung des Friedens und die Konfliktprävention bei den souveränen Staaten als primären Völkerrechtssubjekten liege – eine Aussage, welche einen tiefgreifenden Dissens über den rechtlichen Status des Sicherheitsrats ans Licht brachte. Denn sie entspricht der nach wie vor herrschenden Lehre der sozialistischen Staaten, die Autorität des Sicherheitsrats lediglich als eine aus der Souveränität der Staaten hergeleitete gelten zu lassen.<sup>10</sup> Im Lichte der insbesondere in den westlichen Staaten herrschenden Gegenmeinung, nach welcher der Friedenssicherung durch internationale Organisationen, wie sie sich in Kapitel VII der Charta niederschlägt, eigenständige Autorität zukommt, wird indessen durch die genannte Formulierung der die »Aufgaben und Befugnisse« des Sicherheitsrats umreißen Art. 24 der Charta glatt beiseite geschoben.<sup>11</sup> Im übrigen waren die politischen Weltprobleme der Gegenwart von den Nuklearwaffen bis zum Verschuldungsproblem in dem in der Tat »umfassenden« und »allumgreifenden« Dokument vollzählig angesprochen. Der Ausschuß einigte sich indessen dahin gehend, die Beratungen über den nunmehr als nahezu beschlußreif anzusehenden ursprünglichen Entwurf fortzusetzen, freilich unter Einbeziehung einiger Elemente des neu vorgelegten Arbeitspapiers. So müsse insbesondere dem Verhalten der Staaten mehr Aufmerksamkeit zukommen als der überarbeitete Entwurf dies vorsah.

Eine dritte, nunmehr in Deklarationsform vorgelegte Überarbeitung bildete die Grundlage für den endgültigen Text der Erklärung, der 1987 vom Ausschuß als Ganzem erarbeitet und im März 1988 verabschiedet wurde. Der Entwurf wurde im Oktober 1988 in dem für Rechtsfragen zuständigen 6. Hauptausschuß der Generalversammlung ausführlich beraten und – ohne Änderungen – ohne förmliche Abstimmung der Generalversammlung zur Verabschiedung empfohlen. Mit Resolution 43/51 vom 5. Dezember 1988 wurde er von dieser ebenfalls einvernehmlich verabschiedet.

## II. Inhalt der Deklaration

Nach einer umfänglichen Präambel spricht die Deklaration in 25 Ziffern Empfehlungen aus, die sich an die Staaten, den Sicherheitsrat, die Generalversammlung, den Generalsekretär und abschließend nochmals die Staaten richten. Der erste Absatz der Präambel enthält eine Definition von Streitigkeiten und Situationen, welche Formulierungen aus Art. 34 der Charta übernimmt – die »Angelegenheiten« aus Art. 99 also ausklammert –, freilich ohne auf das brisante Problem einzugehen, wem denn das Recht zukomme, über das Vorliegen einer Streitigkeit oder Situation zu befinden. Genau dieses Recht wird in Art. 34 dem Sicherheitsrat vorbehalten. Der zweite Präambelabsatz stellt eine enge Verbindung zwischen Friedenssicherung und friedlicher Streiterledigung her. Im fünften Absatz der Präambel wird das in der Charta nicht verankerte, erstmals in der Deklaration über die Grundsätze freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Staaten<sup>12</sup> auftauchende Recht der Staaten betont, sich bei der friedlichen Konfliktbereinigung Mittel eigener Wahl zu bedienen. Daran anschließend wird die vorliegende Deklaration in den Zusammenhang der eben erwähnten Deklaration über freundschaftliche Beziehungen, der Manila-Deklaration und der 1987 verabschiedeten Erklärung über die Verstär-

### Aus der Charta der Vereinten Nationen:

#### Artikel 33

1. Die Parteien einer Streitigkeit, deren Fortdauer geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden, bemühen sich zunächst um eine Beilegung durch Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen oder durch andere friedliche Mittel eigener Wahl.
2. Der Sicherheitsrat fordert die Parteien auf, wenn er dies für notwendig hält, ihre Streitigkeit durch solche Mittel beizulegen.

#### Artikel 34

Der Sicherheitsrat kann jede Streitigkeit sowie jede Situation, die zu internationalen Reibungen führen oder eine Streitigkeit hervorrufen könnte, untersuchen, um festzustellen, ob die Fortdauer der Streitigkeit oder der Situation die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gefährden könnte.

#### Artikel 35

1. Jedes Mitglied der Vereinten Nationen kann die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats oder der Generalversammlung auf jede Streitigkeit sowie auf jede Situation der in Artikel 34 bezeichneten Art lenken.
3. Das Verfahren der Generalversammlung in Angelegenheiten, auf die ihre Aufmerksamkeit gemäß diesem Artikel gelenkt wird, bestimmt sich nach den Artikeln 11 und 12.

#### Artikel 39

Der Sicherheitsrat stellt fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt; er gibt Empfehlungen ab oder beschließt, welche Maßnahmen auf Grund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen.

#### Artikel 99

Der Generalsekretär kann die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf jede Angelegenheit lenken, die nach seinem Dafürhalten geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden.

kung der Wirksamkeit des Gewaltverbots<sup>13</sup> gestellt. Die im achten Präambelabsatz enthaltene Aufforderung an die Staaten, »mit den zuständigen Organen der Vereinten Nationen voll zusammenzuarbeiten«, war in den Vorbereitungsarbeiten insofern auf Bedenken gestoßen, als ein generelles Abheben auf die »zuständigen Organe« die Gewichtung zwischen den einzelnen Organen – im Klartext: den Vorrang des Sicherheitsrats und damit der Veto-Möglichkeit der Großmächte – relativieren könnte. Diesem Bedenken trägt der Hinweis auf die Artikel 24 und 25 der Charta im vorletzten Präambelabsatz Rechnung. Doch wird abschließend immerhin auf die »wichtige Rolle« der Generalversammlung und des Generalsekretärs hingewiesen. Hervorgehoben sei auch, daß der Gedanke der Ordnung der zwischenstaatlichen Beziehungen nach dem Völkerrecht (»rule of law«) und – auf Drängen der Volksrepublik China – der Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker in der Präambel betont werden.

Die ersten sechs Ziffern der Erklärung richten sich an die Staaten, und zwar nicht – wie im ursprünglichen Entwurf – lediglich an die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, sondern an die Staaten schlechthin. Der Gedanke der Friedenschaffung mittels des Völkerrechts (»peace through law«)<sup>14</sup> ist für die beiden ersten Punkte bestimmend; die Staaten werden zur Erfüllung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen und effektiven Verwirklichung der UN-Charta aufgerufen. Als eine Art »vertrauensbildende Maßnahme« werden unter Punkt 3 Konsultationen empfohlen; damit wird auf die friedenssichernde Bedeutung des Dialogs und von Verhandlungen hingewiesen. In diesem Zusammenhang hätte man einen Verweis auf den Charakter der Vereinten Nationen als »Forum« der Staaten (Art. 1 Abs. 4 der Charta) erwarten können. Eine Stärkung der regionalen Organisationen bei örtlichen Streitigkeiten zielt Ziffer 4 an. Schließlich wird (unter den Punkten 5 und 6) den Staaten nahegelegt, sich bei Streitigkeiten hinsichtlich der Wahl ihrer Mittel bei den UN-Organen »Rat« zu holen und eine Befassung des Sicherheitsrats frühzeitig, »gegebenenfalls vertraulich«, in die Wege zu leiten.

Die zweite Gruppe von Empfehlungen richtet sich an den Sicherheitsrat. Sie zielen darauf, die volle Bandbreite seines von der Charta vorgesehenen Handlungsspielraums in Erinnerung zu rufen und ein möglichst frühzeitiges Handeln des Rates zu empfehlen. Ziffer 7 weist auf die in Art. 28 Abs. 2 der Charta vorgesehene Möglichkeit hin, den Sicherheitsrat zu einer Art »Friedensgipfel« auf Außenministerebene zu nutzen; von dieser Möglichkeit wurde zuletzt 1985<sup>15</sup> Gebrauch gemacht. Auch hierbei steht der Gedanke der Konfliktvermeidung durch Verhandlung im Vordergrund. Ausdrücklich wird auch in Punkt 9 der Rat als Verhandlungsforum ins Spiel gebracht, wobei die Empfehlung, die betroffenen Staaten sollten ihre Auffassungen darlegen können, in den Vorbereitungsarbeiten insofern ausdrücklich begrüßt wurde, als dadurch die Fairness und damit Wirksamkeit des Verfahrens gerade gegenüber der Praxis der vergangenen Jahre verbessert werde.<sup>16</sup> Ziffer 11 beschreibt gängige Praxis des Rates; die Betonung in den Punkten 12 und 15 liegt jeweils auf »frühzeitig«, wobei die Aufforderung an den Rat, Gutachten beim Internationalen Gerichtshof einzuholen, hervorzuheben ist. Sie ergeht in Ziffer 19 auch an die Generalversammlung, der insgesamt 4 Ziffern gewidmet sind. Die darin enthaltenen Empfehlungen gehen nicht über die Artikel 11 und 12 der Charta hinaus; doch wird der Generalversammlung empfohlen, die Möglichkeiten zur Tatsachenermittlung (»fact-finding«) in ihren Empfehlungen stärker zu berücksichtigen.

Die dem Generalsekretär gewidmeten Punkte 20 bis 24 bauen auf Art. 99 der Charta und seiner in der Praxis sehr weiten Auslegung auf; sie suchen Handlungsmöglichkeiten des Generalsekretärs zur Friedenserhaltung auf eine »breitere rechtliche Basis zu stellen«.<sup>17</sup> Die Aufforderung, aus eigener Initiative an Konfliktparteien heranzutreten und »vollen Gebrauch von den Möglichkeiten zur Tatsachenermittlung zu machen« (Ziffer

22), wertet die Rolle des Generalsekretärs in der Tat auf. Hier würdigt die Generalversammlung nicht zuletzt das Drängen insbesondere Pérez de Cuéllars auf eine Verbesserung der Rolle der Vereinten Nationen hinsichtlich ihrer vorrangigen Aufgabe, der Friedenssicherung.

Insgesamt fällt in den Empfehlungen der Deklaration eine Schwerpunktsetzung in vierfacher Hinsicht auf: Erstens soll den Staaten und den Organen der Vereinten Nationen die volle Bandbreite ihrer Handlungsmöglichkeiten im Blick auf die Friedenssicherung in Erinnerung gerufen werden. Dabei wird besonders in den an die Staaten gerichteten Empfehlungen eine Abstufung deutlich: grundlegende Bedeutung kommt der Achtung des Völkerrechts und politischen Verhandlungen zu; vermittelnde und beratende Funktionen kommen regionalen Organisationen und den Organen der Vereinten Nationen insgesamt, eine herausgehobene Verantwortung schließlich kommt dem Sicherheitsrat zu. Zweitens wird ein deutlicher Akzent auf das friedenssichernde beziehungsweise Konfliktursachen beseitigende Element zwischenstaatlicher Verhandlungen gelegt. Drittens zielen die Empfehlungen auf ein frühzeitiges und wohl auch auf ein häufigeres Tätigwerden aller Organe der Vereinten Nationen einschließlich des Internationalen Gerichtshofs. Viertens schließlich wird der Generalsekretär zu umfangreicher Friedensdiplomatie aufgefordert. Wie ist nun der Inhalt der Deklaration und wie sind insbesondere diese vier Schwerpunkte im Rahmen der Bemühungen um eine Reform der Friedenssicherung zu beurteilen?

### III. Zum Stellenwert der Deklaration

Ausgangspunkt der im folgenden vorzunehmenden Bewertung ist zunächst die Frage nach der völkerrechtlichen Bedeutung einer Deklaration der Generalversammlung.<sup>18</sup> Rechtstechnisch handelt es sich bei einer Deklaration um eine in feierlicher Form abgegebene, besondere Beachtung erheischende Resolution der Generalversammlung, die jedoch – wie jede Resolution dieses Hauptorgans – nur empfehlenden Charakter hat. Nun wird die vorliegende Deklaration durch zwei Zusammenhänge in ein besonderes Licht gestellt. Zum einen wird sie ausdrücklich in eine Reihe mit den oben bereits erwähnten Deklarationen (mit der Erklärung über die Grundsätze freundschaftlicher Beziehungen, der Manila-Deklaration sowie der Deklaration zur Erhöhung der Wirksamkeit des Gewaltverbots) gestellt. Solche Deklarationen werden zunehmend – und so jüngst auch vom Internationalen Gerichtshof – unmittelbar als Völkerrechtsquellen herangezogen. Ihnen ist damit zumindest eine wichtige Indizfunktion für die Fortentwicklung des Völkerrechts nicht abzuspüren. Zum andern wurde die vorliegende Deklaration von einem Ausschuss erarbeitet, der sich ausdrücklich damit befaßt, die Charta-Bestimmungen neuen Anforderungen des internationalen Systems anzupassen, ohne auf die Möglichkeit von Charta-Änderungen zurückgreifen zu können. Da man nun bei der rechtlichen Einschätzung einer Deklaration bei jeder einzelnen Bestimmung zu prüfen hat, ob ihre Verabschiedung von einem eindeutigen rechtsgestaltenden oder rechtsändernden Willen getragen war, und es keinesfalls genügt, allein die Tatsache einer einmütigen Verabschiedung schon als Beweis für die rechtliche Geltung des entsprechenden Dokuments gelten zu lassen, kommt der Frage, in welcher Intention die Deklaration erlassen wurde, unter Umständen weitreichende Bedeutung zu.

Wirft man unter diesem Aspekt einen Blick auf die Debatte des 6. Hauptausschusses über den Deklarationsentwurf, so ergibt sich ein nicht ganz widerspruchsfreies Bild. Einerseits betonten sowohl der Vorsitzende des Sonderausschusses, Bengt Broms aus Finnland, als auch die Initiatoren, daß mit der Deklaration keinerlei Änderung der Charta beabsichtigt sei. Vielmehr seien Vorkehrungen »kodifiziert« worden, die in der Praxis seit länge-

rer Zeit Anwendung fänden und vollständig mit der Charta übereinstimmen. Andererseits aber wird hervorgehoben, daß die Charta die Konfliktprävention vernachlässige und insofern der Generalsekretär insbesondere in seinen Jahresberichten zu Recht angemahnt habe, diese Lücke zu schließen. Dabei wird von westlicher Seite ausdrücklich anerkannt, daß die Sowjetunion in einem Memorandum von 1987<sup>19</sup> die entsprechenden Vorstöße Pérez de Cuéllars akzeptiert und damit wohl auch zum Zustandekommen der Deklaration beigetragen hatte.

Zwei weitere Stellungnahmen im 6. Ausschuß verdienen in diesem Zusammenhang Erwähnung. Erstens der auch im Sonderausschuß immer wieder formulierte Hinweis darauf, daß nicht Lücken in den Charta-Bestimmungen, sondern allein mangelnder politischer Wille der Staaten, diese anzuwenden, die Vorkehrungen der Charta zur Friedenssicherung weithin leerlaufen ließen. Insofern ist in der Deklaration ein Kompromiß zu sehen, da einerseits an die Staaten appelliert wird, ihre Verpflichtungen ernst zu nehmen und mehr Gebrauch von den in der Charta angelegten Möglichkeiten zu machen, andererseits aber auch die Organe der UN aufgerufen werden, die ganze Bandbreite ihrer Handlungsmöglichkeiten auszunutzen – im Falle des Generalsekretärs diese sogar noch weiter zu dehnen. Mit diesem Kompromiß kann sowohl eine Konzeption der Friedenssicherung durch internationale Organisationen, welche deren Autorität allein von derjenigen der Staaten herleitet, als auch eine solche, die den Vereinten Nationen eigenständige Autorität zuschreibt, leben. Zweitens machten eine Reihe von Staaten kritisch geltend, daß die lediglich auffordernde und empfehlende Terminologie – »sollte(n)«, »könnte(n)« – dazu geeignet sei, die inhaltlich wiedergegebenen Charta-Bestimmungen abzuschwächen. Man mag solche Zurückhaltung in den Formulierungen damit erklären, daß die Generalversammlung den Staaten lediglich Empfehlungen geben kann und auch gegenüber den anderen Organen der UN Organrespekt walten lassen muß. Doch ist zumindest der Eindruck nicht von der Hand zu weisen, daß man sich des Konjunktivs auch deshalb bedient, weil Deklarationen vielleicht doch als eigenständige Völkerrechtsquelle angesehen werden könnten.

Was ist nun mit der Deklaration wirklich erreicht? Ruft man sich die Reformbemühungen der Friedenssicherung in den Vereinten Nationen in Erinnerung, so steht einer Vielzahl von Vorschlägen der Mitgliedstaaten, zahlreicher Reformgremien der Organisation sowie der Wissenschaft<sup>20</sup> eine ernüchternde Fehlanzeige hinsichtlich praktischer Ergebnisse gegenüber. Die Generalversammlung konnte sich noch 1983 nicht auf die Besetzung eines Ausschusses einigen, der Implementierungsmöglichkeiten der Charta-Bestimmungen zur kollektiven Sicherheit überprüfen sollte.<sup>21</sup> Zum 40. Jahrestag der Gründung der Organisation hatte daher der Generalsekretär einen erneuten Vorstoß unternommen, die Rolle der UN in der Konfliktbeilegung zu stärken, und dabei auch auf die Bedeutung der Konfliktprävention hingewiesen. Eine Wiederbelebung des Sicherheitsrats, ein stärkerer und mehr systematischer Gebrauch von Tatsachenermittlungen, die Förderung von Verhandlungen und anderen Methoden friedlicher Streitbeilegung durch den Sicherheitsrat und eine Stärkung der vorbeugenden Funktionen des Rates insbesondere nach den Artikeln 35 und 99 der Charta standen im Zentrum seiner Initiative, die im Sicherheitsrat selbst durchaus positiv gewürdigt wurde.<sup>22</sup>

Eine Reihe von Empfehlungen der Deklaration zur Konfliktprävention weist nun sicherlich in die vom Generalsekretär angedeutete Richtung. Dies gilt insbesondere für die Förderung von Verhandlungen durch die Organe der Vereinten Nationen und die Betonung der Rolle des Generalsekretärs unter Art. 99. Doch hat Ramcharan sehr zu Recht darauf aufmerksam gemacht, daß die Funktion des letzteren durchaus Grenzen hat, die ihm zum Beispiel in manchen Fällen verbieten könnten, Alarm zu schlagen, wenn auch die Fakten dafür sprächen. Denn dies mag ihm im Einzelfall durchaus gegebene Möglichkeiten stiller Diplomatie abschneiden. Eine Lösung könne daher nur

im Zusammenspiel zwischen Generalsekretär und Sicherheitsrat gesucht werden, für welche allerdings die Kompetenz des Rates zur Tatsachenermittlung einen Ansatzpunkt biete. In Verbindung mit den Artikeln 34 und 39 der Charta sieht nämlich Regel 28 der Vorläufigen Geschäftsordnung des Sicherheitsrats die Möglichkeit vor, Berichtersteller heranzuziehen. Diese Funktion könne der Generalsekretär beziehungsweise sein persönlicher Beauftragter für einen Konflikt ausfüllen. Dies ist nun in der Tat eine der Empfehlungen der von der Generalversammlung verabschiedeten Deklaration. Ihr zu folgen ist jedoch in erster Linie der Sicherheitsrat aufgerufen. Würde der Sicherheitsrat nun von dieser Empfehlung regelmäßig Gebrauch machen, würde dies zumindest den äußeren Eindruck einer stärkeren Einbindung des Rates in das Organgeflecht der UN, ja sogar einer gewissen Abhängigkeit von den Informationsquellen des Sekretariats mit sich bringen. Eine Konzeption des Sicherheitsrats als Staatenkonferenz privilegierter Mächte in den Vereinten Nationen würde hinter diesem Eindruck wohl zurücktreten müssen. Bedingung für eine solche Entwicklung wäre freilich eine Rückbesinnung auf die besondere Verantwortung der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats für den Weltfrieden, an die Israelian jüngst so beredt erinnert hat.

1 Helmut Plessner, Der kategorische Konjunktiv. Ein Versuch über die Leidenschaft, in: ders., Die Frage nach der *conditio humana*, Frankfurt 1976, 124–135(132).

2 Text: S.105f. dieser Ausgabe.

3 Zur Entstehungsgeschichte des Ausschusses Bengt Broms, The Special Committee on the Charter of the United Nations and the Strengthening of the Role of the Organization, in: German Yearbook of International Law 20(1977), 77–102. Zusammensetzung des Gremiums: S.108 dieser Ausgabe.

4 Text: VN 4/1983 S.133f. Dazu Michael Koch, Stillstand unter der Flagge des Fortschritts. Die Erklärung von Manila zur friedlichen Streitbeilegung, VN 4/1983 S.124ff.; Christian Tomuschat, Neuformulierung der Grundregeln des Völkerrechts durch die Vereinten Nationen: Bewegung, Stillstand oder Rückschritt?, in: Europa-Archiv 38(1983), 729–738.

5 UN Doc. A/AC.182/L.38, wiedergegeben im Bericht des Sonderausschusses an die Generalversammlung A/39/33, Ziff.20.

6 A/40/33, Ziff.62.

7 A/C.6/SR.1517, Ziff.37.

8 A/AC.182/L.38/Rev.2, wiedergegeben in A/41/33, Ziff.44.

9 Wiedergegeben in A/41/33, Ziff.45.

10 Vgl. auch Viktor Israelian, Vorbeugende Diplomatie mittels der Vereinten Nationen. Ein Bestandteil sowjetischen Neuen Denkens, VN 1/1989 S.2 (Effektivität der UN durch Zusammenwirken der bedeutendsten Mächte der antifaschistischen Koalition) und S.4 (»Pluralismus heißt . . . nicht, daß alle Staaten ein gleiches Maß an Verantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit tragen«).

11 Mit unüberhörbarer Ironie merkte denn auch ein Delegierter an, daß man angesichts von Art. 24 der Charta das »grundlegend« wohl bezweifeln könne, doch werde es bei weiter Auslegung insofern richtig, als den Staaten als Mitgliedern des Sicherheitsrats in der Tat »grundlegende« Verantwortung zukomme.

12 Resolution 2625(XXV) v.24.10.1970; Text: VN 4/1978 S.138ff. Dazu Ulrich Scheuner, Zur Auslegung der Charta durch die Generalversammlung. Die Erklärung über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit der Staaten, VN 4/1978 S.111ff.

13 Resolution 42/22 v.18.11.1987; Text: VN 2/1988 S.68ff. Dazu der Kurzbeitrag des Verfassers in VN 4/1987 S.144ff.

14 Dazu Jost Delbrück, Peace Through Emerging International Law, in: Raimo Väyrynen (ed.), The Quest for Peace, London/Beverly Hills 1987, 127–143 mit weiteren Nachweisen.

15 Anlässlich des 40jährigen Bestehens der Vereinten Nationen; Text der abschließenden Erklärung des Ratspräsidenten, des britischen Außenministers Sir Geoffrey Howe, S/17501: VN 3/1986 S.116f.

16 A/40/33, Ziff.107.

17 So der Delegierte Brasiliens bei den Beratungen über die Deklaration im 6. Hauptausschuß der Generalversammlung, A/C.6/43/SR.16 v.18.11.1988.

18 Dazu Tomuschat [Anm.4]; ders., Die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten. Zur Gestaltungskraft von Deklarationen der UN-Generalsammlung, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 36(1976), 444–490; Jochen Abr. Frowein, Der Beitrag internationaler Organisationen zur Entwicklung des Völkerrechts, in: ZaöRV 36(1976), 147–167; Georg Dahm/Jost Delbrück/Rüdiger Wolfrum, Völkerrecht I/1, 2. Aufl., Berlin 1989, 70–74.

19 A/43/629 v.22.9.1988.

20 Dazu Davidson Nicol, The United Nations Security Council. Towards greater Effectiveness, New York (UNITAR) 1982; B.G. Ramcharan, Keeping Faith with the United Nations, New York (UNITAR) 1987, 86ff.

21 Vgl. Rüdiger Wolfrum, Ursprüngliche Aufgabenzuweisung und jetzige Aktivitäten der Vereinten Nationen: Faktischer Wandel und normative Bewertung, in: ders. (Hrsg.), Die Reform der Vereinten Nationen. Möglichkeiten und Grenzen, Berlin 1989, 129–156(135).

22 Ramcharan [Anm.20], 88ff. unter Hinweis auf UN Doc. S/15971.

#### IV. Würdigung der Deklaration

Damit haben die im Konjunktiv gehaltenen Empfehlungen der Deklaration in der Tat »den Bereich der Imagination« erreicht. Die konjunktivische Abschwächung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten stellt die Praxis der Vergangenheit wie auch mögliche Änderungen der Charta zurück und bringt jene Fiktion vor das geistige Auge der Generalversammlung, welche bei der Gründung der Organisation die Struktur des Sicherheitsrats bestimmte: die Solidarität der als Ständige Mitglieder des Rates mit besonderer Verantwortung versehenen Mächte. Ihr politischer Wille erscheint als für den Erfolg der Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen entscheidender Faktor. Wie im kategorischen Imperativ Kants die Freiheit des Menschen, so wird im kategorischen Konjunktiv der Generalversammlung die Erfolgchance der Vereinten Nationen sichtbar.

Um die politische Wirklichkeit wiederzugewinnen, seien abschließend zwei Beispiele genannt, die zeigen könnten, ob die

Imagination der Generalversammlung die Vereinten Nationen zu praktischen Ergebnissen führt.

- So hat Bolivien im 6. Hauptausschuß mit dem Hinweis auf seinen »erzwungenen« Status als Binnenland einen Konflikt benannt, der seit langer Zeit vor der Generalversammlung immer wieder zu scharfen Auseinandersetzungen zwischen diesem Staat und Chile führte. Hier liegt geradezu ein Paradebeispiel für eine Herausforderung an die Konfliktprävention durch die Vereinten Nationen vor.

- Zum anderen steht das Thema der Tatsachenermittlung nach Abschluß der Arbeiten an der nunmehr verabschiedeten Deklaration zur Konfliktprävention mit Vorrang auf der Tagesordnung des Charta-Ausschusses. An den hier zu führenden Verhandlungen kann sich erweisen, ob eine stärkere Einbindung des Sicherheitsrats in das Organgeflecht der Vereinten Nationen möglich ist – oder aber ob erneut alter Wein in den neuen Schlauch einer die Praxis kodifizierenden Deklaration umgossen wird.

## Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

### Sozialfragen und Menschenrechte

**Menschenrechtskommission: 45. Tagung – Gravierende Mängel im iranischen Rechtssystem – Rüge an Rumänien – Völkerrechtliches Neuland im Fall Mazilu – Fortgang der Kuba-Kontroverse – Rechte des Kindes (17)**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 4/1988 S.123ff. fort.)

In einer Zeit großer Hoffnungen und Erwartungen finde die 45. Tagung des zentralen Menschenrechtsschutzorgans der Vereinten Nationen statt, erklärte Jan Martenson, Generaldirektor des Genfer Büros der Vereinten Nationen und Untergeneralsekretär für Menschenrechte, in seiner diesjährigen Ansprache zur Eröffnung der Zusammenkunft der *Menschenrechtskommission* im Genfer Völkerbundpalast: Die internationale Zusammenarbeit insbesondere der beiden Supermächte lasse eine Lösung der aktuellen Probleme und Konflikte in greifbare Nähe rücken. Spürbar positive Auswirkungen habe dieses Klima der Entspannung und Annäherung auch auf die Arbeit der UN, die sich zunehmender Akzeptanz erfreue – sichtbares Zeichen sei die Verleihung des Friedensnobelpreises an die UN-Friedenstruppen gewesen. Ermutigende Entwicklungen in vielen Teilen der Welt – Afghanistan, Irak/Iran, Namibia, Westsahara, Zypern – gingen nicht zuletzt auf die geduldigen Bemühungen des Generalsekretärs zurück. Diesen äußerst positiven Eindruck vom Erfolg der Weltorganisation teilte auch

der argentinische Außenminister und Präsident der 43. Generalversammlung, Dante Caputo. In seiner Ansprache lenkte er die Aufmerksamkeit der Kommission auf ein neues Phänomen, nämlich das Entstehen »armer Demokratien« in der Dritten Welt, die sich um die Befolgung und Festigung demokratischer Grundsätze trotz bedrückender Armut bemühten. Hohe Beamte aus Schweden, Peru und Gambia würdigten ebenfalls die erfolgreiche Menschenrechtsarbeit der Vereinten Nationen. Auch der spanische Außenminister Francisco Fernandez Ordoñez richtete in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des EG-Ministerrats im Namen der Gemeinschaft und ihrer 12 Mitgliedstaaten eine Grußadresse an die Menschenrechtskommission, in der er die Entschlossenheit Europas zur umfassenden Achtung der Menschenrechte bekräftigte, wie dies auch im Schlußdokument des Wiener KSZE-Folgetreffens zum Ausdruck gekommen sei. Es war die erste derartige Ansprache namens der Zwölfergemeinschaft vor der Kommission.

Vom 30. Januar bis zum 10. März 1989 befaßte sich das 43 Mitgliedstaaten umfassende Gremium unter Vorsitz des Belgiers Marc Bossuyt mit Menschenrechtsverletzungen in allen Teilen der Welt. Neben den in öffentlicher Sitzung diskutierten Fragen waren die Menschenrechtssituation in Brunei Darussalam, Haiti, Paraguay und Somalia sowie in Honduras, Irak, Syrien und Zaire Gegenstand des vertraulichen Verfahrens gemäß Resolution 1503 des Wirtschafts- und Sozialrats (Text: VN 5/1981 S.178f.). Gegen die vier letztgenannten Staaten wird das Verfahren nicht weitergeführt.

I. Mit einer Aussprache über die Lage in den von Israel besetzten arabischen Gebieten wurde der Anfang gemacht. Gegen den Widerstand der USA wurde eine Resolution angenommen, die die Staaten zur Nichtanerkennung israelischer Hoheitsgewalt über die syrischen Golanhöhen und die anderen besetzten arabischen Gebiete auffordert. Die amerikanische Delegation gab allerdings zu, über den Grad der Gewalt und die Leiden der Bevölkerung im Westjordanland und im Gazastreifen erschüttert zu sein, lehnte aber nichtsdestotrotz die als einseitig empfundene Verurteilung Israels konsequent ab. Die Menschenrechtskommission begrüßte die Proklamation eines palästinensischen Staates am 15. November 1988 als Voraussetzung für einen gerechten und dauerhaften Frieden im Nahen Osten. Sie forderte Israel auf, den Verpflichtungen aus der UN-Charta nachzukommen und die palästinensischen und anderen arabischen Gebiete zu räumen, die seit 1967 besetzt gehalten werden. Die Legitimität der Intifada (des palästinensischen Aufstandes) als Ausdruck des Aufbegehrens gegen die illegale Besetzung wurde erneut bekräftigt. Scharf verurteilt wurden die von israelischer Seite begangenen Menschenrechtsverletzungen im *südlichen Libanon* (30 Ja, 1 Nein: USA, 12 Enthaltungen: meist westliche Staaten). Die Freilassung aller libanesischen Gefangenen, ihre Rückkehr in die Heimat sowie der sofortige und bedingungslose Rückzug aller israelischen Truppen waren die schon des öfteren vorgebrachten Forderungen der Kommission. Wie in den Jahren zuvor wurden alle Israel unterstützenden Staaten aufgefordert, auf dieses Land größtmöglichen