21 Financial Regulations Article XIII/13. 1.
22 Financial Regulations Article III/3. 5.
23 Regel 158 der Geschäftsordnung der Generalversammlung.
24 Regeln 156—158 der Geschäftsordnung der Generalversammlung.
25 Regel 102 der Geschäftsordnung der Generalversammlung.
26 In den Jahren 1948 bis 1950 berücksichtigte dieser Bericht die ersten sechs Monate, 1951 zog man die ersten neun Monate heran und seit der VI. Tagung der Generalversammlung enthält der Bericht die tatsächlichen Ausgaben der ersten acht Monate.
27 Financial Regulations Article III/3. 8.
28 Financial Regulations Article IX/9. 1.
29 Financial Regulations Article V/5. 3.
30 Financial Regulations Article X.
31 Regeln 159—161 der Geschäftsordnung der Generalversammlung.
32 Am 4. 12. 1970 nahm die Generalversammlung die Entschließung UN-Doc. A/Res/2654 (XXV) an (siehe Anmerkung 10), in der bestimmt ist, mit welchen Prozentsätzen die Mitgliedstaaten an den Ausgaben des ordentlichen Haushalts der Vereinten Nationen für die Jahre 1971 bis 1973 beteiligt sind; siehe die Aufstellung in VN Heft 4/71, S. 119.
33 Regel 161 der Geschäftsordnung der Generalversammlung.
34 UN-Doc. A/Res/14 A 3 (I) vom 13. Februar 1946.
35 UN-Doc. A/Res/665 (VII) vom 5. Dezember 1952.
36 UN-Doc. A/Res/1137 (XII) vom 14. Oktober 1957.
37 UN-Doc. A/Res/2961 B und D (XXVII) vom 13. Dezember 1972.
38 Financial Regulations Article V/5. 3.
39 Es gilt folgender Veranlagungsschlüssel: Bundesrepublik Deutschland 6,80 %, Schweiz 0,84 %, Korea (Süd) 0,11 %, Vietnam (Süd) 0,07 %, Liechtenstein 0,04 %, Monaco 0,04 %, San Marino 0,04 %, Vatikan 0,04 %.
40 UN-Doc. A/Res/1739 (XVI) vom 20. Dezember 1961.
41 Vgl. die Aufstellung der gesamten Leistungen der Bundesrepublik in VN Heft 1/73, S. 33 f.
42 Financial Regulations Article V/5. 6. — Für 1973 beläuft sich der in den Working Capital Fund einzuzahlende Betrag auf 40 Mill. Dollar (UN-Doc. A/Res/3046 (XXVII) vom 19. Dezember 1972).
43 Die Resolution, die den Working Capital Fund für das Finanzjahr 1973 zum Gegenstand hat (s. Anmerkung 42), führt im einzelnen Fälle auf, in denen der Generalsekretär autorisiert ist, Zahlungen aus dem Fonds zu leisten.
44 Siehe Ziff. 6 der Resolution über den Arbeitskapitalfonds (vgl. Anm. 42).
45 UN-Doc. A/Res/1739 (XVI) vom 20. Dezember 1961.
46 Im Finanzjahr 1973 wird mit einer Einnahme von 27 383 000 Dollar gerechnet (UN-Doc. A/Res/3044 B (XXVII) vom 19. Dezember 1972).
47 Siehe hierzu Lane, Internationale Beamte im Dienst der Vereinten Nationen, in VN Heft 4/63, S. 130 ff. sowie in 6/72, S. 173 ff.
48 Insgesamt sehen die Einnahmeschätzungen für das Finanzjahr 1973 — die Beiträge der Mitgliedstaaten außer Ansatz gelassen — einen Betrag von 35 958 800 Dollar vor, der sich folgendermaßen zusammensetzt (UN-Doc. A/Res/3044 B (XXVII) vom 19. Dezember 1972):

		US $
1. Income from staff assessment		27 383 000
2. Funds provided from extrabudgetary accounts	734 000	
3. General income	4 934 000	
4. Revenue-producing activities	2 907 800	8 575 800
	Grand Total	35 958 800

Friedenssicherung und Konfliktlösung durch Völkerrecht?

Eine Untersuchung seiner begrenzten Funktion am Beispiel der Uniting-for-Peace-Resolution

DR. LUTZ R. REUTER

Der zentrale Problem- und Aufgabenkomplex der zwischenstaatlichen Beziehungen und damit der internationalen Politik umfaßt die *Analyse* der individualpsychologischen wie sozio-ökonomischen, gesellschaftlichen, politischen und ideologischen Konflikt*ursachen* und die Entwicklung von *Strategien* zu ihrer *Überwindung* sowie die Institutionalisierung und Realisierung von *Mechanismen* zur Konflikt*regelung* (Krisen- und Friedensmanagement).

1. Ansätze zur Konfliktverhütung und Friedenssicherung

Gewalt als ultima ratio internationaler Interaktionen[1], zu der u. U. sehr schnell zu greifen auch heute die Bereitschaft der Staaten nicht unbedingt abgenommen hat, prägt die Beziehungen zwischen den Staaten und Völkern. Verhinderungs- und Überwindungsstrategien finden daher im Gewaltbegriff ihren theoretischen und äußerst praktischen Bezugspol; die ihnen zugrunde liegenden Modellvorstellungen und Theorien reichen von der institutionalisierten Abschreckung und Drohung über das diametrale Gewaltfreiheitssystem (social defense Theorie), über Weltstaatsutopien mit Gewaltmonopolisierung, Balancesystem- und Blocksystemkonzeptionen, über reine Ist-Zustandsbeschreibungen des »kriegsverhütenden« atomaren Patts, arms-control-Maßnahmen und Abrüstungsmodelle, über Theorien und Konzepte zwischenstaatlicher Verflechtung, wissenschaftlicher, sportlicher, touristischer, ökonomischer Integration und weitreichender Kommunikation (Integrationstheorie), spieltheoretische crisis-management-Konzeptionen bis hin zu völkerrechtlichen Friedenssicherungsmodellen.

2. Völkerrecht und negative Friedenssicherung

Völkerrecht ist das klassische Mittel friedlicher Ordnung der zwischenstaatlichen Beziehungen, wenn es auch in seinen früheren Formen von einem ius ad bellum und einer iusta causa-Lehre geprägt ist; die neueren völkerrechtlichen Bemühungen seit Ende des letzten Jahrhunderts sind jedoch von der Herstellung und Sicherung einer stabilen Friedensordnung, der Ächtung des Krieges als Mittel zwischenstaatlicher Politik[2] und der Schaffung eines ius in bello bestimmt. Der grundsätzliche, deklarative, ordnende und insbesondere moralisch-bindende Wert völkerrechtlicher Vereinbarungen zur Erzeugung, Erhaltung und Erneuerung friedlicher zwischenstaatlicher Beziehungen steht außer Frage; die Leugnung der Existenz des Völkerrechts als System international bindender und verpflichtender gesetzlicher Bestimmungen wäre schlicht unhaltbar[3]. Wie jedes (nationale) Recht ist auch das internationale oder Völkerrecht ein politisches, ja ein hochpolitisches Recht, das sich, abhängig von seinem jeweiligen Gegenstand, durch seine Nähe zur Machtpolitik und Interessendurchsetzung auszeichnet. Im Spannungsfeld von Existenz- oder doch Funktionsleugnung einerseits und Überschätzung andererseits befindet sich jener Teilbereich des internationalen Rechts, zu dem z. B. die Völkerbundsatzung, der Briand-Kellogg-Pakt und die UN-Charta (SVN) zu rechnen sind. Die grundsätzliche Einsicht in Notwendigkeit und Funktionsfähigkeit des Völkerrechts und — aus anderer, aktuell-politischer Sicht — die Lebensnotwendigkeit militärisch-konfliktfreier Beziehungen zwischen allen, vornehmlich den Groß- und Supermächten im waffentechnologischen Zeitalter gebieten es, nüchtern die Möglichkeiten und die aus dem Bezugsfeld Macht-Recht fließenden immanenten Grenzen *normativer* Friedenserhaltungs- bzw. Konfliktregelungsinstrumente zu analysieren. Die mögliche Einsicht in die strukturell gegebenen engen Grenzen der normativen Friedenssicherung erscheint notwendig, um die internationale Blickrichtung und politische Praxis, vor allem auch der Vereinten Nationen (VN), auf das Erfordernis der Entwicklung anderer friedensstiftender und konfliktregelnder Modelle der zwischenstaatlichen Beziehungen zu lenken[4].

Der Frage nach den Funktionsbedingungen und Wirkungschancen normativer Friedenssicherung bzw. Regelung friedensgefährdender Konflikte ist eine weitere Frage vorgeschaltet, die das Verständnis von ›Frieden‹ betrifft. Während der Gegenbegriff ›Krieg‹ als temporäre Aktionen regulärer militärischer Einheiten relativ leicht beschreibbar ist, womit nicht die Problematik der Übergangsformen paramilitärischer Kräfte, aufständischer Trupps bis hin zu gewaltsam-aktionistischen, mehr oder minder organisierten Gruppen übersehen werden soll, ist eine präzise Formulierung des ›Friedens‹ nur

in der unbefriedigenden restriktiven Beschreibung der Abwesenheit offener, gewaltsamer Auseinandersetzungen[5] möglich. Die Kennzeichnung der heutigen Staatengesellschaft mit ›organisierter Friedlosigkeit‹ (Senghaas) verdeutlicht die Problematik dieses negativen Friedensbegriffes: Große Militärapparate, Rüstungswirtschaft und gewaltige Waffenarsenale, Militärausgaben bis über 50 Prozent der Staatenhaushalte, Grenzzusammenstöße, Guerilla- und Polizeiaktionen, Flüchtlingsbewegungen und Wirtschaftskrieg lassen die Unfriedlichkeit der Weltgesellschaft, die durch personelle, strukturelle und revolutionäre Gewalt geprägt ist, erkennen. So sehr Kriegsverhütung noch nicht Frieden herstellt, so wenig ergibt die in der Friedensforschung gleichwohl sehr notwendige konkret-utopische Beschreibung ›positiven Friedens‹ für unser Thema, da das Völkerrecht bei dessen Verwirklichung (Herstellung, nicht Absicherung) gewiß nur einen sehr geringen Anteil haben kann und wird.

Voraussetzung jeden Friedens ist Abwesenheit von Gewalt; deshalb soll hier von dem engen, dafür handhabbaren Friedensbegriff ausgegangen werden: er ist, auf den Definitionsstreit bezogen, kleinster gemeinschaftlicher Nenner des Konsenses, notwendige Bedingung jeder positiven Friedensdefinition und jeder faktischen Weltfriedens- und Gerechtigkeitsordnung.

Diese Beschränkung auf den negativen Friedensbegriff liegt auch der Satzung der Vereinten Nationen zugrunde: ihr Ziel bzw. das in ihr angelegte Gewaltanwendungsverbot versteht sich als Abwesenheit von Krieg und Bewahrung des status quo. Wenn die SVN von Frieden spricht, meint sie Nichtvorhandensein von Krieg.

Es ist danach Antwort auf die Frage zu suchen, ob bzw. wieweit es durch Völkerrecht gelingen kann, Abwesenheit bzw. Vermeidung von Krieg, d. h. organisierter Gewalt zwischen Staaten, Staatengruppen oder großen Volksgruppen, zu gewährleisten. Hier — in *diesem* Bereich des zwischenstaatlichen Rechts — scheint Skepsis angebracht.

3. *Uniting for Peace versus Macht und Interesse*

Während zumeist die Zweifel an der Friedensstiftungs- und Friedenssicherungsfunktion des Völkerrechts mit Verletzungen des nunmehr in Art. 26 der Wiener Vertragskonferenz normierten Grundsatzes »pacta sunt servanda« auf der Ebene der sog. politischen Verträge — Friedens-, Freundschafts- und Nichtangriffsverträge, Briand-Kellogg-Pakt, Satzungen von Völkerbund und Vereinten Nationen — belegt werden, soll hier versucht werden, Funktionsraum und Funktionsgrenzen des internationalen Rechts an der vergleichsweise eher Zuständigkeits- oder Ordnungsnormen enthaltenden Uniting-for-Peace-Resolution[6] zu beschreiben. Hierfür spricht die weitergehende Ausdeutungsklarheit gegenüber der Umstrittenheit einer Verletzung des Kriegsverbotes, die häufig gerade völkerrechtlich gerechtfertigt zu werden pflegt (Beispiele: Verletzung des sowjetisch-finnischen Nichtangriffspakts vom 21. 1. 1932 durch die UdSSR; Verletzung der SVN durch Besetzung der Dominikanischen Republik 1965 durch amerikanische Truppen).

3.1. Entstehung und Theorie der Uniting-for-Peace-Resolution

Die erste kollektive Maßnahme der VN, der Einsatz bewaffneter Truppenkontingente (überwiegend der USA) in Korea im Jahre 1950, war möglich gewesen, weil er durch den sowjetischen Boykott des Sicherheitsrates aus Protest gegen die Ratsmitgliedschaft Nationalchinas anstelle der VR China dem Veto der UdSSR entging. Auf den Legalitätsstreit um die Wirksamkeit von Beschlüssen bei Abwesenheit einer vetoberechtigten Großmacht soll hier nicht näher eingegangen werden. Nicht die spezifische, isolierte Situation der UdSSR bzw. ihr Gegensatz zu der durch die USA dominierten Mitgliedsstaatenmehrheit in den VN jener Jahre, sondern die wiederholte sowjetische Inanspruchnahme des Vetorechts[7] war im allgemeinen Bewußtsein spätestens nach der Korea-Erfahrung Grund für Immobilität und Unvermögen der VN zur Konfliktlösung. Das ›positive‹ Korea-Beispiel, der schlagartige Einsatz von Truppenkontingenten der VN-Mitglieder gegen die nordkoreanische Invasion[8], führte zum Beschluß der Uniting-for-Peace-Resolution[9], die eine Zuständigkeitsverlagerung von Sicherheitsrat zur Generalversammlung im Falle einer „Handlungsblockierung" des Rats ermöglichen sollte. § 1 der Resolution 377 (V) bestimmte,

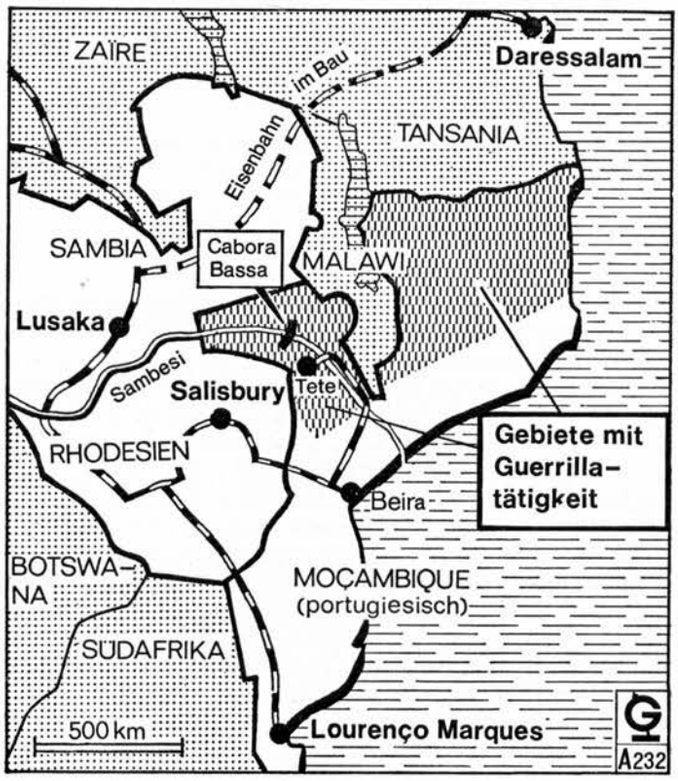
»... daß falls der Sicherheitsrat mangels Einstimmigkeit seiner ständigen Mitglieder es im Falle einer offenen Bedrohung des Friedens, eines Friedensbruches oder einer Angriffshandlung unterläßt, seine erstgegebene Verantwortung für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit auszuüben, die Generalversammlung unverzüglich die Angelegenheit beraten soll, um den Mitgliedern geeignete Empfehlungen für Kollektivmaßnahmen zu geben, ... auch für den Gebrauch bewaffneter Kräfte ...«

Äußerlich betrachtet, handelt es sich hierbei um eine exzeptionelle Zuständigkeitsverlagerung; sie ging einher mit einer gleichzeitigen Ansehens- und Funktionsminderung des Sicherheitsrates, die sich in der geringen Sitzungszahl in der ersten Hälfte der 50er Jahre niederschlug. Der ursprüngliche Konsens der Mitgliedstaaten, nur die Mitwirkung und Zustimmung der Großmächte gewährleiste eine erfolgreiche Konfliktregelung, war einem gewachsenen Selbstbewußtsein der kleineren und mittleren Staaten gewichen. Da überdies der andauernde Korea-Krieg unmittelbar im Ost-West-Konfliktfeld — d. h. im Interessenbereich der Supermächte und unter Beteiligung derselben — stattfand, setzte sich die Ansicht durch, Macht- und Interessenneutralität und ›demokratische‹ Entscheidungsprozesse im ›Parlament‹ Generalversammlung gewährleisteten eine wirksamere und gerechtere Friedenssicherung und Konfliktregelung; nur die Großmächte wären in der Lage, den Frieden zu brechen; demgemäß sei es ein Fehler, sie mit der Verantwortung für die Friedenswahrung zu betrauen[10].

3.2. Mangelnde rechtliche Vereinbarkeit mit der Charta

Abgesehen von der Funktionabilität der Resolution war ihre *Satzungsmäßigkeit* von vornherein problematisch und heftig

Die Aktionen gegen die von Weißen beherrschten letzten großen Kolonialgebiete nehmen zu: Rhodesien, Mosambik und Angola beschäftigen weiterhin die Vereinten Nationen (siehe S. 24 ff.).



umstritten, da die Resolution der Generalversammlung über die Satzung hinaus Befugnisse wie Einsatz bewaffneter Einheiten gewährte. Die funktionsverteilenden Bestimmungen der SVN weisen die Entscheidungs- und Leitungszuständigkeit für friedenssichernde kollektive (militärische) Maßnahmen ausschließlich dem Sicherheitsrat zu (Art. 24, 39 ff. SVN). Immerhin spricht aber Art. 24 von der *Haupt*verantwortung des Sicherheitsrates für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens. Ob sich die damit bestehende und in den Art. 10 und 11 SVN angesprochene generelle *Mit*verantwortung der Generalversammlung entsprechend Art. 11 Abs. 4 SVN über die auf die Zuständigkeit des Rats nach Art. 12 verweisenden Bestimmungen in beiden Artikeln *hinwegsetzt* oder nicht vielmehr gerade durch die Ratszuständigkeit *begrenzt* wird, bleibt zumindest zweifelhaft.

Ein Rückgriff auf die *Ziele* der SVN dadurch, daß ihre Bestimmungen nach dem Grundsatz des ›effet utile‹ *extensiv* im Sinne einer Zuständigkeit der Generalversammlung bei Vetoeinlegung im Sicherheitsrat auszulegen wären, erweist sich ebenso als Zirkelschluß wie die Anwendung der ›implied powers‹-Lehre, nach der die Generalversammlung zur Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben bzw. des den VN aufgegebenen Gesamtauftrags auch gegen den klaren Satzungswortlaut eine (zumindest subsidiäre) Zuständigkeit benötige. Denn beiden völkerrechtlichen Interpretationsmustern liegt in unserem Falle die satzungsmäßig nicht vorgegebene oder ableitbare Zielvorstellung zugrunde, das Veto als Rechtsinstitut der Satzung, das conditio sine qua non der VN-Gründung war, in seinen zulässigen Ausprägungen auszuschalten bzw. zu verkürzen. Als ultra-vires-Akt dürfte die Resolution nicht mehr satzungskonform sein.

Eindeutig folgt der Widerspruch zur Satzung letztlich auch aus Art. 12 SVN: solange der Sicherheitsrat mit einer Angelegenheit *befaßt* ist, darf die Generalversammlung keine Empfehlungen geben. Ist der Sicherheitsrat qua Veto blokkiert, was als mögliches Verhalten der Vetoberechtigten ja satzungsimmanent angelegt ist, bedeutet dies nicht eine Beendigung der Behandlung des Gegenstandes durch den Rat, sondern vielmehr die Forderung zu beiden Interessenbereichen entsprechender Kompromißbildung oder — ebenfalls satzungskonform — den Beschluß, nicht zu handeln. Formal werden diese Überlegungen dadurch abgesichert, daß der Generalsekretär gemäß Art. 12 Abs. 2 SVN förmlich der Generalversammlung die Beendigung der Behandlung des Streitfalles durch den Rat mitteilt. Dieser also soll allein bestimmen, wann er die Behandlung einstellt[11].

Da die formalen Voraussetzungen einer Satzungsänderung gemäß Art. 108 SVN ebenfalls nicht gegeben sind, verstieß die Verabschiedung der Resolution durch die Generalversammlung gegen das Satzungsrecht der VN.

3.3. Völkergewohnheitsrechtliche Verbindlichkeit?

Das internationale zwischenstaatliche wie das interne Staatengemeinschaftsrecht können als Teile des Völkerrechts auch durch völkergewohnheitsrechtliche Grundsätze abgeändert werden. Sicherlich wird man für unsere Frage nicht aus dem schlichten *Verhalten* der Generalversammlung, d. h., dem mehrheitlichen Beschluß der Uniting-for-Peace-Resolution selbst bei einer Stimmenverteilung von +52, —5, = 2[12], eine allgemeine Verbindlichkeit ableiten können, zumal sich einzelne Mitgliedstaaten — unterstützt durch förmliches Recht — gerade *nicht* binden wollten. Durch den Beschlußakt allein wird demnach weder die Beseitigung der Vorrangstellung des Sicherheitsrates noch die Verbindlichkeit von Generalversammlungsbeschlüssen anzunehmen sein.

Ein völkergewohnheitsrechtlicher Wandel ist indes unter zwei Prozeßvariablen — einer allgemeinen gewachsenen Rechtsüberzeugung und einer gewissen zeitlichen Übung — möglich. Nahezu einstimmige Äußerungen der Staatenvertreter in der Generalversammlung der VN sind Indiz für das Vorliegen einer derartigen Rechtsüberzeugung. Für die Uniting-for-Peace-Resolution läßt sich ein dreiphasiger Legalisierungsprozeß aufzeigen:

1. die überwältigende Mehrheit der Staaten sprach sich *für* die Resolution aus und dokumentierte äußerlich den sich parallel vollziehenden Gewichtsverlagerungsprozeß innerhalb der VN-Organe;
2. der Konsens der Abstimmungssituation erhielt sich über einen mehrjährigen Zeitraum; die Resolution blieb im aktuellen Bewußtsein der Mitglieder;
3. die endgültig bindende Kraft der Resolution dokumentierte sich in ihrer Praktizierung 1956 in bezug auf Ägypten und Ungarn; hinsichtlich des Suez-Konfliktes führte die Anwendung des Uniting-for-Peace-Mechanismus auch durch die Abstimmungsgegner von 1950 gegen zwei damalige Befürworter zu beschleunigter Konfliktregelung[13].

3.4. Funktion und Funktionsverlust

Die Anwendungsfälle sind damit schon angesprochen; die Wirksamkeit der neugewonnenen Kompetenzen der Generalversammlung zeigte sich, als 1956 der Israel zum Rückzug aus Ägypten auffordernde amerikanische Resolutionsentwurf am Veto Englands und Frankreichs scheiterte, der Sicherheitsrat gegen die Stimmen dieser Staaten, jedoch unter Befürwortung der UdSSR beschloß, die Generalversammlung entsprechend der Uniting-for-Peace-Resolution einzuberufen, als in kürzester Zeit die United Nations Emergency Force (UNEF) aufgestellt, ein Waffenstillstand beschlossen und zum Rückzug der Konfliktbeteiligten hinter die Waffenstillstandslinien aufgefordert wurde.

Nahezu gleichzeitig wurde die immanente Grenze des Funktionsverlagerungsmechanismus durch die Resolution im Ungarn-Konflikt deutlich; zwar war es auch hier zu ihrer Anwendung gekommen mit der Folge, daß der durch sowjetisches Veto handlungsunfähige Sicherheitsrat durch die Generalversammlung ersetzt wurde. In *beiden* Fällen wurde die bewaffnete ausländische Intervention verurteilt; die entscheidenden Unterschiede finden sich daher nicht auf der Beschluß-, sprich Beurteilungsebene, sondern auf der Handlungsebene: der Einsatz sowjetischer Truppen wurde *verurteilt*, der Rück- und Abzug *gefordert*, der Beschluß einer *Entsendung* von VN-Kontingenten hingegen, die gegen die Supermacht UdSSR hätten eingesetzt werden müssen, *unterblieb*. Schon die Ausführung eines wesentlich schwächeren *Handlungs*beschlusses, die Entsendung des Generalsekretärs und anderer VN-Beobachter nach Ungarn, stieß auf die Ablehnung der Sowjets und scheiterte an der Verweigerung der Einreiseerlaubnis[14].

4. *Funktionsraum friedenssichernder und konfliktregelnder Normen*

Die Konflikte in Suez und Ungarn 1956 verdeutlichen modelltypisch die Möglichkeiten und engen Grenzen völkerrechtlicher Normen zur (negativen) Friedenssicherung und Konfliktsteuerung gar im Sinne einer status-quo-ante-Wiederherstellung. Gewaltmonopolisierung und Gewaltverbot sind nicht nur im innerstaatlichen, sondern ebenso im zwischenstaatlichen System wenn auch nicht hinreichende, so aber doch notwendige Bedingungen gewaltfreier Streitbeilegung. Das Ausmaß an Dezentralisierung von Recht und Sanktionspotentialen belegt Entwicklungsgrad und Effektivität von Recht. Während innerstaatliches Recht von den Inhabern des Monopols organisierter Gewalt gesetzt wird, entbehrt das Völkerrecht einer zentralen legislativen und exekutiven Gewalt, ja sein Spezifikum folgt gerade aus der dezentralisierten Struktur der Staatengesellschaft; sein Bestand ist Funktion einerseits identischer, paralleler oder wenigstens doch korrespondierender *Interessen* der Staaten und andererseits der hinlänglichen

Gewalt- und *Machtbalancierung,* des Gleichgewichts der Kräfte[15].

Diesen Einsichten entsprach die Zentralisierung der Kriegsverhütungsinstrumente beim Sicherheitsrat; der Uniting-for-Peace-Funktionsverlagerungsmechanismus hingegen verstieß — in Rückkehr zum losen dezentralisierten Friedenswahrungssystem des Völkerbundes — gegen das Bedingungs- und Wirkungsgefüge völkerrechtlicher Friedenssicherung: *Macht* und *Interessengleichheit.*

Die Resolution war gegen das Vetorecht der Groß- und Supermächte gerichtet — die Funktionsverlagerung erschien sinnvoll, da es in der Generalversammlung kein Veto*recht* gibt; es gilt das Formalprinzip: ein Land gleich eine Stimme. Man übersah gerade in bezug auf den Ausgangspunkt der Resolution von 1950, die angebliche Blockierung des Sicherheitsrates durch die UdSSR, daß das Veto kein beliebig verleih- oder entziehbares *Recht,* sondern nur normativer Ausdruck eines ›eingebauten‹, strukturell bedingten Vetos, der Sperre ›Macht‹ zumindest der beiden Supermächte, ist. Man glaubte, durch eine formale normative Zuständigkeitsverlagerung kollektive Friedensmaßnahmen gegen faktische Machtinteressen auf dem Wege der Kooperation und des gemeinsamen Friedenswillens der Machtlosen und Interessenneutralen durchsetzen zu können. Die Geschichte der Uniting-for-Peace-Resolution (1950—1956 und die Unterlassung jeder späteren Anwendung) belegt zwei Irrtümer:

1. bei wachsenden Mitgliederzahlen erwiesen sich die Annahmen — Kooperationsfähigkeit und Interessenidentität bzw. -korrespondenz der kleineren und mittleren Staaten auf dem Friedenssicherungssektor — als irrig, zumindest als zur Konfliktverhütung und -steuerung nicht ausreichend;
2. bei Konflikten mit Supermachtinteressenimplikationen ist eine kollektive (militärische) Friedenssicherungsaktion (selbst wenn sie durch Unterstützung einer anderen Supermacht ein Machtäquivalent darstellen sollte) ohne Weltfriedenskonflikt ausgeschlossen.

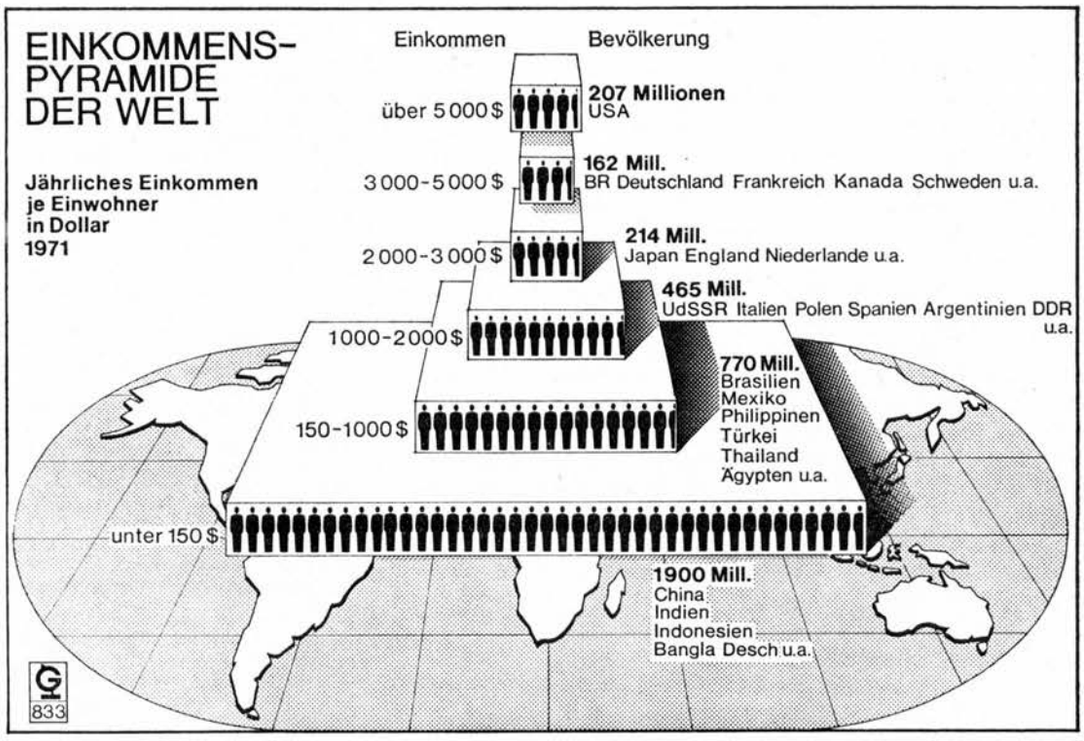
Für *beide* Anwendungsfälle der Resolution — ihren Erfolg wie Mißerfolg — läßt sich die Bedeutung von Macht und Interesse für Konfliktstruktur und -ablauf aufzeigen: das interessenegoistische, tendenziell kolonialistische Verhalten Englands und Frankreichs im Jahre 1956 — zweier Staaten, die nur historisch, nicht machtpolitisch begründbar vetobefugt sind — konnte über den Resolutionsmechanismus in seine Schranken verwiesen werden, *weil* in *diesem* Falle ein Völkerrechtsverstöße sanktionierendes Potential an (latenter) Macht *und* hinreichende Interessenparallelität der USA und der UdSSR die zunächst rein formalen Beschlüsse und Empfehlungen der Versammlung unterstützte. Dieses Potential fehlte, indem sich Supermachtinteressen als Handlungssperre erwiesen, in den Konflikten Ungarn, CSSR, Vietnam und erst recht im Falle wechselseitiger Paralysierung während der Kuba-Krise.

Damit ist der mögliche Funktionsraum der Resolution denkbar gering:

1. Nach der Übernahme des Platzes Formosas im Sicherheitsrat durch die VR China erscheint eine Inanspruchnahme der Resolution zu aktiver Friedenssicherung nur im Falle einer (praktisch auszuschließenden) Wiederholung der Konfliktstruktur der Suez-Krise denkbar; darüber hinaus wäre noch (ebenfalls sehr theoretisch) an den Versuch einer vetoberechtigten Großmacht zu denken, die Reaktionsbereitschaft der Staaten bei eigenem Friedensbruch zu testen — um sich schon im Falle verbaler Aktionen und Drohungen wieder zurückzuziehen.
2. Bei Einigkeit oder nur sehr entfernter Interessenbetroffenheit ist die Resolution unerheblich, da sich der Sicherheitsrat Hauptzuständigkeit und Handlungsfähigkeit erhält.
3. Reichen indes Supermachtinteressen in einen Konflikt (durchaus nicht nur bei direkter Beteiligung, sondern auch bei der verbündeter oder befreundeter kleinerer Staaten) hinein, bleibt bzw. bliebe eine auf der Machtpotentialebene dezentralisierende Funktionsverlagerung auf die Generalversammlung, von der Möglichkeit rein verbaler Proteste und Verurteilungen abgesehen, wirkungslos[16].

Verallgemeinernd lassen sich nach den bisherigen Feststellungen einige nachstehende *Thesen* zum Funktionsraum friedenssichernder und konfliktregelnder Normen formulieren.

1. Die grundsätzliche Bedeutung des Völkerrechts zur Ordnung der komplexen diplomatischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sonstigen Beziehungen zwischen den Staaten



1,9 Milliarden Menschen, mehr als die Hälfte der Erdbevölkerung, leben am Rande des Existenzminimums, viele sogar darunter. Ihr Jahreseinkommen liegt deutlich unter 500 DM, beträgt also nur gut eine Mark pro Tag. Inder und Chinesen zählen zur untersten Einkommensgruppe. Die Wirtschaft Brasiliens und Mexikos wächst schnell; trotz hohen Geburtenüberschusses wird Brasilien in der Einkommenspyramide klettern. Ähnliches gilt für einige Länder der Gruppe 1000 bis 2000 Dollar, wie für Italien und die Sowjetunion. Japan ist dabei, England zu überholen. Die Bundesrepublik Deutschlund treffen wir in der zweithöchsten Gruppe. Die absolute Spitzenposition nehmen die USA ein, ihre Stellung ist auf absehbare Zeit nicht in Gefahr; mit über 5000 Dollar im Jahr sind die Amerikaner das reichste Volk der Welt. Alle Angaben sind wohlgemerkt Durchschnittswerte, denn die Einkommensverteilung, von der das Individuum abhängt, sieht anders aus.

steht außer Frage. Daß es dabei als Mittel zur Durchsetzung eigener Interessen benutzt wird, ist unbestritten, indes auch für seine Existenz unschädlich. Recht ist weder interessen- noch wertneutral.

2. Feststellen läßt sich allerdings auf der Ebene der Rechts*geltung* oder *-beachtung*, daß mit der Zunahme an politischem Gewicht oder politischer Brisanz eine steigende Tendenz zur Mißachtung und Verletzung des internationalen Rechts besteht, wenn es der Durchsetzung der eigenen Interessen widerstreitet. Dies ist besonders deutlich auf der Ebene der Freundschafts- und Nichtangriffsverträge.

3. Ähnliches gilt für Bedeutung und Wirksamkeit völkerrechtlicher Normen zur Friedenssicherung. Es muß dabei allerdings zwischen Normgruppen unterschiedlicher rechtlicher Qualität und Struktur unterschieden werden, denn es kann sich um Normen zu Mißtrauensabbau und Vertrauenserzeugung, zur Formulierung von Friedensabsichten und entsprechender Inpflichtnahme sowie um Normen zu aktiver Konfliktvermeidung bzw. -regelung handeln. Die Übergänge zwischen beiden Gruppen mögen zwar fließend sein; während aber der erste Komplex als Normierung (rechtliche Fixierung) politischer Willenserklärungen von hoher Bedeutung in der Anbahnung und Ausgestaltung positiver politischer Beziehungen sein kann, ist hinsichtlich des zweiten Normbereiches die nüchternere Einsicht geboten, daß hier der Normbestand weit weniger entscheidend ist als das faktische Sanktions- und d. h. Gewaltmonopol sowie die Interessengleichgerichtetheit vor allem der Supermächte. Diese Faktoren sind die wesentlicheren, da notwendigen Voraussetzungen einer internationalen Konfliktordnung.

4. Die positive Geltung von Normen zur Friedenssicherung ist primär nicht von formalen und materialen Rechtsgestaltungsakten abhängig, sondern von mehrheitlichem Konsens, von Anerkennung, allgemeiner Überzeugung und andauernder Praktizierung, vom moralischen Gewicht, von der Kraft und der Aktivität der Weltmeinung.

5. Dabei mag es möglich sein, Normen (Uniting-for-Peace-Resolution) gegen den Willen auch von Großmächten oder machtpolitischen Blöcken (UdSSR, Polen, CSSR 1950) zu verabschieden und ihnen gewohnheitsrechtlich Rechtsgültigkeit zuzuerkennen; eine Anwendung gegen ein derartiges Machtpotential ist schon von der Normzielsetzung der Friedenserhaltung und -herstellung her faktisch unmöglich.

6. Aufgrund der obigen Bedingungen ist das *Wirkungsfeld* friedenssichernder Normen primär im Rahmen friedenserhaltender bzw. konfliktregelnder Projekte kleineren und mittleren (peripheren) Staaten gegenüber (sofern es sich nicht um Stellvertreterkonflikte handelt) oder bei freiwilligem Souveränitätsverzicht gegeben.

7. Zwar haben gerade auch periphere Staaten in der Gesamtheit der unfriedlichen Konflikte ein nicht unerhebliches Eigengewicht; es muß aber festgehalten werden, daß es bei den getroffenen Feststellungen nur um die Frage der Sicherung bzw. Wiederherstellung negativen Friedens, d. h. die Verhütung offener militärischer Gewaltanwendung handelt[17].

8. Aufgrund der in der Charta angelegten, von der Durchsetzung der Beachtung der Gewaltverbotsnormen bestimmten Struktur kollektiver Friedenssicherungsaktionen und des im übrigen aber überwiegend dezentralisierten internationalen Staatensystems gelingt es in der Regel nicht, den status quo ante wiederherzustellen; denn der Konfliktregelungsmechanismus der VN ist repressiver, nicht vorbeugender Natur; er ist nicht in der Lage, komplexe Konfliktursachen zu hinterfragen und ›gerechte‹ Lösungen anzubieten *und* durchzusetzen; er ermöglicht Friedenssicherungen nur ausgehend von gewaltsam geschaffenen Istzuständen und sichert so Machtpositionen ab, die in sich den Keim des nächsten Konflikts bergen. Hier zeigt sich die Problematik eines nur von der Konfliktverhütung bzw. -regelung allein her definierten negativen Friedensbegriffes, wie er der Satzung der VN zugrunde gelegt ist.

9. Gewalt eindämmende und verbietende Normen für sich sind demgemäß im dezentralisierten internationalen Rechtssystem von äußerst geringer Funktion und Effizienz; Macht, Machtmißbrauch, Krieg sind nicht durch Recht (allein) begrenzbar.

10. An der Uniting-for-Peace-Resolution wird deutlich, daß Konfliktsteuerung durch friedenssichernde Normen ein Sanktionspotential voraussetzt oder sich an den vorhandenen Potentialen orientieren muß; mit der Beseitigung des Veto*rechts*, mit der Dezentralisierung vom Sicherheitsrat zur Versammlung ist die Veto*macht* nicht ausgeschaltet, die friedliche Konfliktbeilegung ist aber erschwert, da Vetomacht aus der Verantwortung entlassen ist. Die Einbindung der autonomen hochgerüsteten Machtpotentiale in ein Friedensverantwortungssystem ist Bedingung einer internationalen Rechtsordnung.

5. *Ausblick*

»International peace means not merely the absence of war, but justice and order in international relations« (Q. Wright[18]). Die Bestimmung des Friedensverständnisses durch Recht im Sinne von *Gerechtigkeit* erweitert den Blick auf ein Gebiet, auf dem die Vereinten Nationen — an der Erhaltung negativen Friedens weitgehend gescheitert[19] — für eine bessere *materielle* Friedens- und Rechtsordnung der Staaten handeln können und dies durch ihre Unterorganisationen, z. B. im Rahmen der Entwicklungshilfe, auch seit geraumer Zeit versuchen[20].

Friedenssicherung muß zunehmend jenen, gegenüber den herkömmlichen nationalen Konflikten ›neuen‹ Weltkonflikten wie Armut, Krankheit, Hunger, Ausbildungsdefizit, Umweltmißbrauch positiv entgegentreten und den sich heute noch vergrößernden Abstand von Industrienationen und Entwicklungsländern verringern. Solidarität und Sozialität als neue Qualitäten des Völkerrechts könnten Möglichkeiten *positiver* Friedensgestaltungsprozesse und Mittel der Lösung jener Konflikte sein, die den ideologischen Ost-West-Gegensatz zunehmend in den Hintergrund treten lassen.

Anmerkungen

1 Vgl. Clausewitz, Vom Kriege, o. J. ca. 1940, S. 580: »Krieg ist nichts als eine Fortsetzung des politischen Verkehrs mit Einmischung anderer Mittel.«
2 Briand-Kellogg-Pakt wie UN-Charta (Art. 51) lassen allerdings das Recht der gewaltsamen Selbstverteidigung (und damit die jeweilige Bestimmung, ob ein Verteidigungsfall besteht) unberührt.
3 Gegen derartige Ansätze ebenso Henkin, in: Perspektiven USA, 1971, 63 ff. (Washington); allerdings auch Morgenthau, Politics among Nations (= Macht und Frieden, 1963, S. 245).
4 Z. B. Integrationstheorie (Galtung, Futurum I, 1 1968, S. 73 ff.) und sonstige Ansätze — s. o. 1.
5 Grotius, De iure belli ac pacis, 1625: Frieden ist Abwesenheit von Krieg.
6 Nr. 377 (V) vom 30. 11. 1950. — Deutscher Text in: Schweitzer, Internationale Organisationen, 1969, S. 84 ff.
7 Zum ›stillen‹Veto der Westmächte s. Seidl-Hohenveldern, Das Recht der Internationalen Beziehungen, 2./1971, RdNr. 1151; vgl. jedoch auch Prößdorf, Vereinte Nationen 1962, 14, der von ›Obstruktionspolitik‹ und ›hemmungslosem Gebrauch‹ des Vetos durch die UdSSR spricht.
8 Zur Unklarheit der tatsächlichen Konfliktstruktur s. neuestens Bartel, Vereinte Nationen 1972, 41 ff.
9 S. hierzu Prößdorf, aaO; derselbe, Die Uniting for Peace Resolution, 1960.
10 GAOR (V), First Committee, 361. Sitzung, S. 113.
11 Vgl. hierzu grundsätzlich Seidl-Hohenveldern, aaO, RdNr. 2016, 2022.
12 Gegenstimmen von: UdSSR, Ukraine, Weißrußland, Polen, CSSR.
13 Vgl. allg. Virally, Annuaire Français de Droit International 1963, 508 ff.
14 Vgl. zum Ganzen Hüfner-Naumann, 25 Jahre Vereinte Nationen, 1970, S. 38 ff.; Prößdorf, aaO, S. 16 f.
15 Vgl. Morgenthau, aaO, S. 243 ff.; Oppenheim, International Law, 1912, Bd. 1, S. 193.
16 Vgl. die Konflikte Guinea/Biafra, Nahost, Indochina, CSSR, Bangladesch.
17 Z. B. Nahost-Konflikt.
18 Wright, International Conciliation, 1941, 454.
19 Zur konfliktsteuernden Funktion kommunikationsproduzierender internationaler Organisationen s. Czempiel, in: Konkretionen politischer Theorie und Praxis, 1972, S. 319 (330 ff.).
20 Vgl. Röling, in: Krieg oder Frieden, 1970, S. 161.