

Notstandsresolutionen gegen Blockaden im Sicherheitsrat

Die Arafat-Resolution der UN-Generalversammlung

Christian Schaller

Am 19. September verabschiedete die Generalversammlung eine Resolution zum Verhalten Israels in den besetzten palästinensischen Gebieten. Ihr Text entspricht in wesentlichen Teilen dem Entwurf einer Resolution, deren Annahme drei Tage zuvor im Sicherheitsrat durch ein Veto der USA blockiert wurde. Das Vorgehen der Generalversammlung stützt sich auf die sogenannte »Uniting for Peace«-Resolution von 1950, die von grundlegender Bedeutung für die Verteilung der Kompetenzen beider Organe hinsichtlich der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ist.

Am 11. September erklärte das israelische Sicherheitskabinett offiziell, Jassir Arafat stelle ein Hindernis für den Versöhnungsprozeß dar. Israel werde dieses Hindernis zu einer Zeit und in einer Art beseitigen, über die noch zu entscheiden sei. Pressemeldungen zufolge habe ein Kabinettsmitglied sogar die Tötung Arafats als Option nicht ausgeschlossen.

Vor dem Hintergrund dieser Äußerungen tagte am 16. September der Sicherheitsrat zur Situation im Nahen Osten und zur Palästinafrage. Die Annahme eines von Pakistan, Südafrika, dem Sudan und Syrien eingebrachten Resolutionsentwurfs, der sich unter anderem gegen eine mögliche Ausweisung Arafats richtete, scheiterte am Veto der USA. Bulgarien, Deutschland und Großbritannien enthielten sich der Stimme.

Die Resolution der Generalversammlung vom 19. September

Daraufhin wurde am 19. September auf Initiative der arabischen Gruppe und der blockfreien Staaten eine Notstandssondertagung der Generalversammlung einberufen. Da den USA ebensowenig wie allen anderen Mitgliedern in der Generalversammlung ein Vetorecht zusteht, konnte der zuvor im Sicherheitsrat gescheiterte Entwurf in nahezu unveränderter Form als Resolution der Generalversammlung verabschiedet werden. Die Resolution enthält in der Präambel allerdings zwei zusätzliche Abschnitte, die auf Betreiben der Europäischen Union aufgenommen wurden. Darin werden sowohl die Selbstmordanschläge als auch die außergerichtlichen Tötungen verurteilt. Außerdem wird auf die Verpflichtung der palästinensischen

Behörden hingewiesen, im Rahmen der *road map* alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um Gewalt und Terror zu beenden.

Paragraphen 1 und 2 des operativen Teils der Resolution sind identisch mit den entsprechenden Regelungen im Entwurf der Sicherheitsratsresolution. Neben dem Verlangen nach vollständiger Einstellung sämtlicher Gewaltakte findet sich darin die konkrete, an Israel als Besatzungsmacht gerichtete Aufforderung, von einer Ausweisung des palästinensischen Präsidenten abzusehen und jeden weiteren Akt der Bedrohung seiner Sicherheit zu unterlassen. Paragraph 3 betont noch stärker als der Sicherheitsratsentwurf die Verpflichtung beider Seiten zur Umsetzung der *road map*.

Die Resolution wurde von den anwesenden Mitgliedern der Generalversammlung mit einer Mehrheit von 133 zu 4 Stimmen bei 15 Enthaltungen angenommen. Für die Resolution stimmten auch Bulgarien, Deutschland und Großbritannien, die sich zuvor im Sicherheitsrat der Abstimmung enthalten hatten, sowie sämtliche anderen europäischen Staaten.

Kompetenzrechtliche Grundlagen

Gemäß Artikel 10 UN-Charta kann die Generalversammlung alle Fragen und Angelegenheiten erörtern, die in den Rahmen der Charta fallen. Dazu kann sie Empfehlungen an die Mitglieder der Vereinten Nationen oder den Sicherheitsrat richten. Für den Bereich der Friedenswahrung wird diese Allzuständigkeit durch Artikel 11 konkretisiert, wonach die Generalversammlung auch zu Fragen kollektiver Sicherheit Empfehlungen geben kann. Allerdings besteht in diesem Bereich eine vorrangige Zuständigkeit des Sicherheitsrats. Dieser trägt nach Artikel 24 die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Dementsprechend sieht Artikel 11 Absatz 2 vor, daß jede Frage, die Zwangsmaßnahmen erforderlich macht, von der Generalversammlung an den Sicherheitsrat

überwiesen werden muß. Solange der Sicherheitsrat in einer konkreten Situation seine Aufgaben unter Kapitel VII UN-Charta (»Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen«) wahrnimmt, darf die Generalversammlung gemäß Artikel 12 in dieser Angelegenheit keine Empfehlungen abgeben, es sei denn, der Sicherheitsrat würde darum ersuchen.

Der »Uniting for Peace«-Mechanismus

Die in der UN-Charta angelegte Kompetenzverteilung in Fragen der Friedenswahrung wurde durch die »Uniting for Peace«-Resolution 377 (V) der Generalversammlung vom 3. November 1950 interpretiert und modifiziert.

Hintergrund dieser Resolution war die Blockadehaltung der Sowjetunion im Sicherheitsrat während des Korea-Konflikts. Durch Ausübung ihres Vetorechts verhinderte die Sowjetunion, daß der Sicherheitsrat auf der Grundlage von Kapitel VII friedenswahrende Maßnahmen beschließen konnte. Um ungeachtet dessen die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen insgesamt zu gewährleisten, schalteten die USA die Generalversammlung ein. Nach intensiven Debatten kam es schließlich zur Verabschiedung der »Uniting for Peace«-Resolution.

In der Präambel dieser Resolution wies die Generalversammlung auf die Hauptverantwortung des Sicherheitsrats für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit hin und betonte, daß es die Pflicht der ständigen Mitglieder sei, sich um Einstimmigkeit zu bemühen und im Gebrauch des Vetos Zurückhaltung zu üben. Komme der Sicherheitsrat seinen Verantwortlichkeiten nicht nach, entbinde dieses Versäumnis weder die Mitgliedstaaten von ihren Verpflichtungen noch die Vereinten Nationen als solche von ihrer Verantwortung.

Der operative Teil der »Uniting for Peace«-Resolution sieht unter anderem vor, daß in allen Fällen, in denen eine Bedro-

hung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorzuliegen scheint und in denen der Sicherheitsrat mangels Einstimmigkeit der ständigen Mitglieder seine Hauptverantwortung für die Wahrung von Frieden und Sicherheit nicht wahrnimmt, die Generalversammlung sich unverzüglich der Sache annimmt. Ziel sollte es sein, den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen geeignete Empfehlungen für Kollektivmaßnahmen zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu geben. Im Falle eines Friedensbruchs oder einer Angriffshandlung kann erforderlichenfalls auch der Einsatz von Waffengewalt empfohlen werden. Sollte die Generalversammlung zu dem betreffenden Zeitpunkt nicht tagen, so kann sie innerhalb von vierundzwanzig Stunden nach einem entsprechenden Antrag zu einer Notstandssondertagung zusammentreten. Eine solche Tagung wird auf Antrag des Sicherheitsrats mit den Stimmen von neun Mitgliedern ohne Vetomöglichkeit oder durch die Mehrheit der Mitglieder der Vereinten Nationen einberufen. Die formellen Bedingungen der Einberufung und des Ablaufs einer Notstandssondertagung sind in der Geschäftsordnung der Generalversammlung geregelt.

Die Verhandlungen zur Verabschiedung der »Uniting for Peace«-Resolution im Jahre 1950 wurden vor allem zwischen den USA und der Sowjetunion äußerst kontrovers geführt, und auch in der Folgezeit kam es bei der Anwendung der Resolution wiederholt zu Meinungsverschiedenheiten. Dennoch belegt die Praxis des Sicherheitsrats und der Generalversammlung während der letzten fünf Jahrzehnte, daß der in der Resolution verankerte Mechanismus als solcher anerkannt ist. In der Tendenz wurde die Vereinbarkeit dieses Mechanismus mit den Kompetenzregelungen der UN-Charta vom Internationalen Gerichtshof 1962 in einem Gutachten (»Certain Expenses of the United Nations«) bestätigt, ohne daß sich der Gerichtshof ausdrücklich mit der »Uniting for Peace«-Resolution auseinandersetzen hatte.

Zwischen 1956 und 1997 fanden – teilweise unter ausdrücklicher Berufung auf die Resolution – in insgesamt zehn Fällen Notstandssondertagungen der Generalversammlung statt. Die letzte Tagung vom 19. September stellt formell eine weitere Fortsetzung der bereits 1997 zur Lage im besetzten Ost-Jerusalem und in den übrigen besetzten palästinensischen Gebieten einberufenen 10. Notstandssondertagung dar. Im Rahmen dieser Tagung befaßte sich die Generalversammlung zuletzt im Mai und September 2002 unter anderem mit den Übergriffen auf das Flüchtlingslager Dschenin. Bislang kam es jedoch in keinem der zehn Fälle zur Empfehlung militärischer Zwangsmaßnahmen.

Signalwirkung

Die der Generalversammlung unter dem »Uniting for Peace«-Mechanismus zustehenden Kompetenzen beinhalten nicht die Befugnis, rechtsverbindliche Beschlüsse zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu fassen. Resolutionen der Generalversammlung sind im Gegensatz zu Beschlüssen des Sicherheitsrats stets unverbindlich und haben den Charakter von Empfehlungen. Gleichwohl sollte die Bedeutung einer solchen Resolution nicht unter Verweis auf die mangelnde rechtliche Bindungswirkung unterschätzt werden.

Zum einen spiegeln Resolutionen der Generalversammlung grundsätzlich die Rechtsüberzeugung der an der Abstimmung beteiligten Staaten wider und können bei entsprechender Staatenpraxis zur Entstehung von Völkergewohnheitsrecht beitragen. Immerhin bedürfen Beschlüsse der Generalversammlung über wichtige Fragen, zu denen auch Fragen der Wahrung von Frieden und Sicherheit gehören, gemäß Artikel 18 Absatz 2 UN-Charta einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder. Zugegebenermaßen handelt es sich bei der Entstehung von Gewohnheitsrecht in der Regel um einen langwierigen Prozeß,

so daß dieser Aspekt zumindest im Hinblick auf die kurzfristige Lösung anstehender Konflikte zu vernachlässigen ist.

Wichtiger sind daher zum anderen die Signalwirkung und der symbolische Charakter einer Resolution der Generalversammlung. Wer die aktuelle Resolution vom 19. September als »irrelevant« bezeichnet, verkennt, daß das eindeutige Abstimmungsergebnis die Rechtsüberzeugung einer überragenden Anzahl von Staaten dokumentiert.

Abgesehen davon sind auch die vom Sicherheitsrat zur Situation im Nahen Osten und zur Palästinafrage bislang gefaßten Beschlüsse von deutlicher Zurückhaltung geprägt. Keine der Resolutionen enthält eine ausdrückliche Bezugnahme auf Kapitel VII UN-Charta. Gleiches gilt für den Entwurf, der am 16. September im Sicherheitsrat zur Abstimmung vorlag. Die Frage, ob Beschlüsse des Sicherheitsrats, die nicht auf der Grundlage von Kapitel VII ergehen, eine rechtliche Bindungswirkung nach Artikel 25 UN-Charta entfalten, ist nach wie vor ungeklärt. Im Sinne der herrschenden Auffassung wird man davon auszugehen haben, daß sich die Bindungswirkung nach Artikel 25 in gewissem Umfang auch auf andere Sicherheitsratsresolutionen erstreckt. Allerdings findet sich in keiner der zum Nahostkonflikt verabschiedeten Resolutionen eine konkrete Feststellung nach Artikel 39 UN-Charta über eine Friedensbedrohung, einen Friedensbruch oder eine Angriffshandlung. Statt dessen beschränkt sich der Sicherheitsrat zumeist darauf, allgemeine Feststellungen zu treffen und die beteiligten Parteien zu einem bestimmten Verhalten aufzufordern (»calls upon both parties«), ohne eindeutig verbindliche Verhaltenspflichten vorzugeben. Selbst das allgemein geäußerte Verlangen nach einer Einstellung sämtlicher Gewaltakte (»demands immediate cessation of all acts of violence«), dem man eine verbindliche Absicht kaum absprechen kann, erreicht nicht die Qualität eines Kapitel-VII-Beschlusses, wie er vom Sicherheitsrat im Zusammenhang mit anderen Konflikten

regelmäßig gefaßt und durch unmißverständliche Formulierungen im operativen Teil (»decides that the parties«) gekennzeichnet wird.

Ausblick

Angesichts der Signalwirkung, die eine Notstandsresolution der Generalversammlung entfalten kann, besteht die Hoffnung, daß die beteiligten Parteien daraus zumindest mittel- oder langfristig entsprechende Konsequenzen für ihr Verhalten ziehen. Ob die Hoffnung im vorliegenden Fall berechtigt ist, kann an dieser Stelle nicht abschließend beurteilt werden. Trotz der von israelischer Seite geäußerten Ablehnung der Resolution dürfte zumindest in nächster Zeit eine Ausweisung oder gezielte Tötung Arafats durch die israelischen Behörden nicht zu erwarten sein.

Deutlich weniger Erfolg versprach dagegen die im Vorfeld der militärischen Intervention im Irak vereinzelt geäußerte Forderung, die Generalversammlung müsse im Rahmen ihrer Verantwortung unter der »Uniting for Peace«-Resolution auf die USA und ihre Verbündeten einwirken und die Einhaltung des Völkerrechts einfordern. Bereits zum damaligen Zeitpunkt bestand kein Zweifel daran, daß die USA als einzig verbliebene Supermacht und dominierende Kraft im Sicherheitsrat ihr eigenes Verhalten auch unter dem Eindruck einer solchen Resolution nicht überdenken würden.

Gleichwohl läßt sich nicht ausschließen, daß die in einer Resolution der Generalversammlung zum Ausdruck gebrachte gemeinsame rechtliche und moralische Überzeugung einer überwiegenden Anzahl von Staaten künftig in anderen Konstellationen durchaus einen wichtigen Beitrag zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit leisten kann.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364