

Sonderdruck aus:

Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts
für Internationales Recht an der Universität Kiel

Band 155

Weltinnenrecht

Liber amicorum Jost Delbrück

Herausgegeben von

Klaus Dicke, Stephan Hobe, Karl-Ulrich Meyn,
Anne Peters, Eibe Riedel, Hans-Joachim Schütz
und Christian Tietje



Duncker & Humblot • Berlin 2005

Das Verhältnis von Generalversammlung und Sicherheitsrat in Friedenssicherungsangelegenheiten

Von Christoph Schreuer und Christina Binder

I. Einleitung

Die politische Wende um das Jahr 1990 hat nicht nur ein völlig neues weltpolitisches Klima geschaffen, sondern auch im Sicherheitsrat (SR) zu einer neuen Ära der Kooperation und des Aktivismus geführt.¹ Dies könnte zur Annahme verleiten, der SR komme nunmehr nach dem Ende des kalten Krieges seiner Aufgabe gemäß Art. 24 der Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta), der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, in effektiver Weise nach und für die Generalversammlung (GV) bleibe also kaum ein Handlungsbedarf, etwa im Rahmen der Uniting for Peace Resolution² oder auch sonst. Wie Erinnerung, war die Uniting for Peace Resolution ja wegen des durch das Veto der Sowjetunion blockierten SR in der Korea-Krise notwendig geworden. Bedingt durch diese Handlungsunfähigkeit des SR hatte die GV am 3.11.1950 das Recht in Anspruch genommen, den Mitgliedstaaten Kollektivmaßnahmen zu empfehlen „if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression“.³ Auf den ersten Blick erschiene dementsprechend ein Tätigwerden der GV als Organ der kollektiven Sicherheit bei einem wieder akti-

¹ Vgl. diesbezüglich *Wallensteen/Johansson*, Security Council Decisions in Perspective, in: Malone (Hrsg.), *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, 2004, 17 ff.; *Malone*, The Security Council in the Post-Cold War Era: a Study in the Creative Interpretation of the U.N. Charter, *Journal of International Law and Politics* 35 (2003), 487 ff.

² GV Res. 377 (V). Die Resolution besteht aus drei Einzelentschließungen A, B und C. Für eine detaillierte Diskussion der Uniting for Peace Resolution siehe grundlegend bereits *Delbrück*, Die Entwicklung des Verhältnisses von Sicherheitsrat und Vollversammlung der Vereinten Nationen, 1964, 87 ff.; vgl. überdies auch *Stein/Morrissey*, Uniting for Peace Resolution, in: Bernhardt (Hrsg.), *EPIL*, Bd. IV, 2000, 1232 ff.; *Nolte*, Uniting for Peace, in: Wolfrum (Hrsg.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, Bd. 2, 2. Aufl., 1995, 1341 ff.; *Schattenmann*, Uniting-for-Peace-Resolution, in: Volger (Hrsg.), *Lexikon der Vereinten Nationen*, 2000, 571 f.; *Franck*, Recourse to Force: State Action against Threats and Armed Attacks, 2002, 33 ff.; *Tomuschat*, „Uniting for Peace“ – Ein Rückblick nach 50 Jahren, *Die Friedens-Warte*, Bd. 76 (2001), 289 ff.

³ GV Res. 377 A (V) A, para. 1.

vierten SR nach Ende des Kalten Krieges nicht mehr notwendig. Die Realität ist aber anders.

Der SR ist zwar wesentlich effektiver geworden als zur Zeit des kalten Krieges, seine Effektivität ist aber noch immer durchaus begrenzt. Dies hat mehrere Gründe, auf die hier nicht im Einzelnen eingegangen werden kann.⁴ Selbst die Vorstellung, das Veto eines der ständigen Mitglieder werde kaum mehr gebraucht und spiele daher keine praktische Rolle, ist irreführend. Vielmehr gelangt ein Resolutionsentwurf, welcher auf den entschlossenen Widerstand eines ständigen Mitglieds stößt, gar nicht erst zur Abstimmung.⁵ Anders gesagt, zunächst wird das grundsätzliche Einvernehmen oder zumindest die Duldung aller ständigen Mitglieder hergestellt. Dann versucht man, nichtständige Mitglieder zur Zustimmung zu bewegen bis zumindest neun positive Stimmen erreicht sind. Erst dann kommt es überhaupt zu einer formellen Abstimmung. Das Veto ist also in einem frühen Stadium der Willensbildung durchaus noch immer wichtig.

Die Uniting for Peace Resolution hat seit 1990 nur eine untergeordnete Rolle gespielt. In jüngerer Zeit kam es lediglich zu einer Emergency Special Session im April 1997 zur Palästinafrage, die immer wieder vertagt wurde und im Rahmen derselben, im Dezember 2003, die GV den Internationalen Gerichtshof (IGH) aufforderte,⁶ das Gutachten zum Mauerbau⁷ zu verfassen, auf das noch einzugehen sein wird. Die insgesamt zehnte Emergency Special Session übrigens, wobei sechs dieser Sessionen dem Nahen Osten gewidmet waren.

Ein Blick auf das Verhältnis von GV und SR in der neueren Praxis ergibt ein einigermaßen komplexes Bild. Ein Tätigwerden der GV in Fragen von Frieden und Sicherheit lässt sich keineswegs bloß dort beobachten, wo der SR untätig geblieben ist. Vielmehr ergeben sich vielfältige Berührungspunkte zwischen den beiden Organen. Diese lassen sich unter den Schlagworten

- Kompetenzabgrenzung,
- Kooperation,
- Ersatzvornahmen,
- Aufforderungen sowie
- Parallelaktionen

zusammenfassen.

⁴ Für weitere Gründe siehe etwa *Koskenniemi, The Place of Law in Collective Security*, Michigan Journal of International Law 17 (1996), 455 ff.; *Wallenstein/Johansson* (Fn. 1), 23 ff.

⁵ So verzichteten beispielsweise die USA, das Vereinigte Königreich und Spanien unmittelbar vor dem US-geführten Angriff auf den Irak darauf, dem SR einen Resolutionsentwurf zur Abstimmung vorzulegen, der dem Irak ein letztes Ultimatum bis 17.3.2003 gelassen hätte. Dies geschah aufgrund des zu erwartenden Vetos des ständigen Mitglieds Frankreichs. (Vgl. Press Release SC/7696, Meeting Record S/PV.4721.)

⁶ GV Res. ES-10/14, angenommen am 8.12.2003.

⁷ IGH, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* vom 9.7.2004, erhältlich im Internet: < <http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/imwp/imwpframe.htm> >.

Die besondere Aktualität der Fragestellung des Verhältnisses von GV und SR in Friedenssicherungsangelegenheiten lässt sich im Übrigen an den Ausführungen des IGH im schon erwähnten Gutachten zum Mauerbau erkennen. Eines der Vorbringen Israels war gewesen, dass die GV mit dem Ersuchen um ein Gutachten *ultra vires* gehandelt hätte, da der SR aktiv mit der Situation im Nahen Osten einschließlich der palästinensischen Frage befasst war.⁸ Genau diese Problemstellung steht im Zentrum der Diskussion um die Zulässigkeit der unter Berufung auf die Uniting for Peace Resolution getroffenen Arrangements: nämlich ab wann die GV befugt ist, tätig zu werden, da der SR seine Aufgaben nicht wahrnimmt.

II. Kompetenzabgrenzung

Die grundsätzliche Kompetenzabgrenzung zwischen den beiden Organen ergibt sich zunächst aus den konkreten/praktischen Umständen ihrer Zusammensetzung und Beschlussfassung. So wäre die GV, die alle Mitglieder der Vereinten Nationen (VN) umfasst und einen entsprechend hohen Legitimationsgrad genießt, das primär adäquate Forum, politische Zielsetzungen und programmatische Leitlinien zu diskutieren und zu beschließen.⁹ Für konkrete Maßnahmen, die rasch und effizient zu beschließen sind, ist aber der SR geeigneter.¹⁰ Dies nicht nur wegen seiner Kompetenz, bindende Beschlüsse gemäß Art. 25 UN-Charta¹¹ zu fassen, sondern auch aus realpolitischer Perspektive: so stehen durch das Abstimmungsverfahren im SR (die Vetomöglichkeit der ständigen Mitglieder), im Fall positiver Beschlussfassung, Staaten hinter den Resolutionen des SR, die über genügend finan-

⁸ IGH, *Construction of a Wall* (Fn. 7), Rn. 24.

⁹ Vgl. etwa Krasno: „The General Assembly, comprising all the Member States (51 in 1945, 191 in 2003), fulfils the function of a central forum for global dialogue wherein pressing issues of concern ... can be discussed.“ (Krasno, *The UN Landscape: An Overview*, in: ders. (Hrsg.), *The United Nations: Confronting the Challenges of a Global Society*, 2004, 3 (5)).

¹⁰ Vgl. diesbezüglich das von Koskeniemi aufgeworfene Spannungsverhältnis zwischen einem als „Polizei“ fungierenden SR, der dazu geschaffen ist, die Ordnung mittels Machtausübung aufrechtzuerhalten und der GV als „Tempel der Gerechtigkeit“, die sich Autorität und Legitimität dank ihrer Zusammensetzung und der Verfahren ihrer Entscheidungsfindung verschafft. „The competence, composition and procedures of each organ is justifiable only as a separation of powers arrangement which seeks to provide optimal efficiency in policing the world as well as a forum for seeking agreement on various economic, social and humanitarian policies, while trying to keep both in check so as to avoid the dangers inherent in establishing a full precedence of one over the other.“ (Koskeniemi, *The Police in the Temple: Order, Justice and the UN: A Dialectical View*, *European Journal of International Law* 6 (1995), 325 (337 f.)).

¹¹ Art. 25 UN-Charta: „The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter.“ Eingehend hierzu insbesondere Delbrück, in: Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, Vol. I, 2. Aufl., 2002, Art. 25, Rn. 1 ff.

zielle, politische und militärische Kapazitäten verfügen,¹² um diese auch durchzusetzen.

Diese Kompetenzabgrenzung zwischen den beiden Organen ist auch in der UN-Charta, insbesondere den Artikeln 10–12 und 14 sowie 24, niedergelegt. Art. 10¹³ sieht hierbei – vorbehaltlich Art. 12 – eine generell formulierte „Allzuständigkeit“¹⁴ der GV vor, Art. 14 normiert die Kompetenz der GV, Empfehlungen zur friedlichen Regelung von Streitigkeiten abzugeben. Beschränkt wird die Rolle der GV in Friedenssicherungsangelegenheiten allerdings durch die dem SR eingeräumten Kompetenzen. Art. 24 normiert die Hauptverantwortung des SR „für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“. Diese vorrangige Verantwortung ist aber nicht ausschließlich.¹⁵ Die Hauptbeschränkung der GV, in Friedenssicherungsangelegenheiten aktiv zu werden, ergibt sich aus Art. 12 UN-Charta, der einen Vorrang für das Tätigwerden des SR vorsieht.¹⁶

Den Generalsekretär der VN trifft in diesem Zusammenhang eine Informationspflicht gegenüber der GV bezüglich aller Angelegenheiten, die der SR behandelt.¹⁷

¹² In letzter Zeit häufen sich allerdings die Diskussionen, ob die Zusammensetzung des SR noch den realen weltpolitischen Machtverhältnissen entspreche. Die im September 2004 vorgebrachte Bewerbung Deutschlands, Japans, Brasiliens und Indiens um einen ständigen Sitz im SR gibt davon beredetes Zeugnis. (Zur SR Reform, siehe beispielsweise *Fassbender*, Pressure for Security Council Reform, in: Malone (Hrsg.), *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, 2004, 341 ff.; *Proidl*, The Reform of the Security Council, in: Cede/Sucharipa-Behrmann (Hrsg.), *The United Nations: Law and Practice*, 2001, 303 ff.).

¹³ Art. 10 UN-Charta: „The General Assembly may discuss any questions or any matters within the scope of the present Charter ... and, except as provided in Article 12, may make recommendations to the Members of the United Nations or to the Security Council or to both on any such questions or matters.“

¹⁴ *Epping*, Internationale Organisationen, in: Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 5. Aufl., 2004, 444 (480).

¹⁵ Vgl. das Gutachten zum Mauerbau, in dem der IGH unter Bezugnahme auf sein *Certain-Expenses*-Gutachten, feststellt: „[T]he Court would emphasize that Article 24 refers to a primary, but not necessarily exclusive, competence.“ (IGH, *Construction of a Wall* (Fn. 7), Rn. 26); eingehender zur Interpretation dieser Formulierung *Delbrück*, in: Simma (Fn. 11), Art. 24, Rn. 3 ff.

¹⁶ Art. 12 Abs. 1 UN-Charta: „While the Security Council is exercising in respect of any dispute or situation the functions assigned to it in the present Charter, the General Assembly shall not make any recommendation with regard to that dispute or situation unless the Security Council so requests.“ Vgl. in diesem Zusammenhang das *Certain-Expenses*-Gutachten: „[T]he only limitation which Article 14 imposes on the General Assembly is the restriction found in Article 12, namely, that the Assembly should not recommend measures while the Security Council is dealing with the same matter unless the Council requests it to do so.“ (IGH, *Certain Expenses of the United Nations*, ICJ Reports 1962, 163).

¹⁷ Art. 12 Abs. 2 UN-Charta: „The Secretary-General, with the consent of the Security Council, shall notify the General Assembly at each session of any matters relative to the maintenance of international peace and security which are being dealt with by the Security Council and shall similarly notify the General Assembly, or the Members of the United Nations if the General Assembly is not in session, immediately the Security Council ceases to deal with such matters.“

Dieser Pflicht kommt er alljährlich in Form einer formellen Notifikation an die GV nach.¹⁸ Diese Notifikation ist ein detailliertes Dokument (in der 58. Session waren es elf Seiten)¹⁹, in welchem angeführt wird, welche Angelegenheiten der SR seit der letzten derartigen Notifikation diskutiert hat, welche noch formell auf der Tagesordnung des SR stehen und welche dieser Angelegenheiten der SR während des letzten Jahres sowie der letzten fünf Jahre nicht diskutiert hat.

Eine praktische Auswirkung scheint diese Notifikation aber kaum zu haben. Ein Blick auf die Resolutionen der GV zeigt immer wieder auch eine detaillierte Befassung mit Krisenherden, in denen der SR tätig ist. Beispiele sind etwa Resolutionen der GV zum Nahen Osten, zum Irak/Kuwait-Konflikt, zu Haiti und zu Somalia, um nur einige Beispiele zu nennen. Festzuhalten bleibt dementsprechend die sukzessive Beschränkung der Reichweite des Art. 12 Abs. 1 UN-Charta in der Praxis der Organe: nunmehr scheint Art. 12 der GV lediglich zu verbieten, Resolutionen anzunehmen, die jenen des SR formell und direkt widersprechen.²⁰

Der Art. 11 Abs. 2 UN-Charta²¹ legt die Annahme nahe, dass es die Aufgabe der GV ist, Fragen des Weltfriedens und der Sicherheit programmatisch zu diskutieren, während der SR konkrete Maßnahmen in bestimmten Situationen zu ergreifen hat. Grundsätzlich entspricht die Praxis auch dieser Vorstellung. So hat die GV etwa 1970 eine Deklaration über die Stärkung der Internationalen Sicherheit verabschiedet,²² zu welcher sie alljährliche Bekräftigungen und Ergänzungen erläßt.²³ Hierher gehören auch die zahlreichen Resolutionen der GV zu den Themen Abrüstung²⁴ oder Konfliktverhütung²⁵, aber auch Teil II „Peace, Security and Disarmament“ der Millenniums-Deklaration²⁶. Zudem werden einzelne Aspekte von

¹⁸ GV Beschlüsse 31/401, 32/401, 33/404, 34/406, 35/414, 36/436, 37/410, 38/404, 39/405, 40/416, 41/409, 42/411, 43/415, 44/409, 45/411, 46/408, 47/404, 48/409, 49/443, 50/458, 51/416, 52/404, 53/407, 54/410, 55/405, 56/405, 57/505.

¹⁹ A/54/398, A/55/366, A/56/366, A/57/392, A/58/354.

²⁰ Vgl. diesbezüglich Hailbronner/Klein: „[T]he narrow construction of the elements and the legal consequence of Art. 12 (1) as used in practice have given the GA more freedom of action and have confined the scope of the provision to avoiding recommendations that directly and formally conflict with each other. Even though Art. 12 has not become a complete dead letter, its scope has been considerably reduced.“ (*Hailbronner/Klein*, in: Simma (Fn. 11), Art. 12, Rn. 31); siehe weiters die Ausführungen des IGH im Gutachten zum Mauerbau: IGH, *Construction of a Wall* (Fn. 7), Rn. 27).

²¹ Vgl. Art. 11 Abs. 2 UN-Charta: „The General Assembly may discuss any questions relating to the maintenance of international peace and security brought before it ... and, except as provided in Article 12, may make recommendations with regard to any such questions ... Any such question on which action is necessary shall be referred to the Security Council by the General Assembly either before or after discussion.“

²² GV Res. 2734 (XXV).

²³ Z. B. GV Res. 45/80, 46/414, 47/60, 48/83.

²⁴ Z. B. GV Res. 46/36, 47/52, 48/61, 48/75, 49/75, 50/70, 51/45, 52/38, 54/54, 56/24, 57/79, 58/38.

²⁵ Z. B. GV Res. 55/281, 56/512, 57/337.

²⁶ GV Res. 55/2.

Konflikten von der GV diskutiert: z. B. die Rolle von Diamanten²⁷ in ihnen. Dazu kommen Themen wie der Schutz und die Sicherheit kleiner Staaten²⁸ oder Resolutionen der GV, welche sich auf Friede und Sicherheit in bestimmten Regionen beziehen. So gibt es etwa eine Serie von Resolutionen über Friede und Sicherheit in Zentralamerika,²⁹ über Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum³⁰ oder im Südatlantik³¹ oder über die Konflikte und die Förderung eines dauerhaften Friedens und anhaltende Entwicklung in Afrika³²; ebenso wie eine Resolution über Sicherheit, Frieden und Wiedervereinigung auf der koreanischen Halbinsel³³. Andererseits scheut sich die GV aber auch nicht, Resolutionen über Friede und Sicherheit in einzelnen Staaten anzunehmen.³⁴

Das Gegenstück dazu ist die Praxis des SR. Er beschäftigt sich ganz überwiegend mit konkreten Situationen und den allenfalls zu setzenden Maßnahmen. Es gibt aber auch durchaus Beispiele dafür, dass sich der SR mit allgemeineren programmatischen Fragen befasst. So gibt es eine Res. 984 aus 1995, in welcher der SR den nichtnuklearen Staaten im Hinblick auf den Nichtweiterverbreitungsvertrag Zusicherungen macht. Diese Resolution entbehrt übrigens nicht einer gewissen makaberen Komik: So wird festgestellt, dass eine Aggression mit dem Einsatz von Atomwaffen eine Gefährdung des internationalen Friedens und der Sicherheit darstellen würde, und dass eine derartige Aggression vor den SR gebracht werden könne. Im Übrigen gibt es Resolutionen der GV zu demselben Thema.³⁵ Andere SR-Resolutionen generellen Charakters betreffen die Rolle von Kindern³⁶ und den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten³⁷, Frauen im Hinblick auf Frieden und Sicherheit³⁸ ebenso wie die Rolle des Sicherheitsrates bei der Kon-

²⁷ Vgl. GV Res. 55/56, 56/263, 57/302, 58/290. Der genaue Titel der Resolutionen lautet: „The role of diamonds in fuelling conflict: breaking the link between the illicit transaction of rough diamonds and armed conflict as a contribution to prevention and settlement of conflicts“. Die GV bezieht sich in diesen Resolutionen unter anderem auf länderbezogene Maßnahmen des SR (etwa SR Res. 1173 (1998), 1304, 1306 (2000) zu Angola, Demokratische Republik Kongo und Sierra Leone) und schlägt beispielsweise ein Herkunftszertifikatssystem für Rohdiamanten vor, mit dem Ziel, dem unerlaubten Handel mit diesen Einhalt zu gebieten.

²⁸ GV Res. 44/51, 46/43, 49/31.

²⁹ GV Res. 45/15, 46/109, 47/118, 48/161, 50/132, 54/118, 55/178, 56/224, 57/160, 58/239.

³⁰ GV Res. 46/42, 52/43, 53/82, 56/29, 57/99, 58/70.

³¹ GV Res. 41/11, 45/36, 48/23, 53/34, 55/49, 58/10.

³² GV Res. 53/92, 54/234, 55/217, 56/37, 57/296.

³³ GV Res. 55/11.

³⁴ Z. B. Afghanistan: GV Res. 46/23.

³⁵ Z. B. GV Res. 46/32, 47/50, 48/73, 49/73, 50/68, 51/43, 52/36, 53/75, 54/52, 55/31, 56/22, 57/56, 58/35.

³⁶ SR Res. 1261 (1999), 1314 (2000), 1379 (2001), 1460 (2003), 1539 (2004).

³⁷ Z. B. SR Res. 1265 (1999), 1296 (2000).

³⁸ SR Res. 1325 (2000).

fliktverhütung³⁹. Weiters finden sich einige SR-Resolutionen genereller Art zum internationalen Terrorismus.⁴⁰ Das extremste Beispiel für eine programmatische Resolution des SR ist die im September 2000 angenommene Deklaration über eine effektive Rolle für den SR bei der Bewahrung von Friede und Sicherheit, besonders in Afrika.⁴¹ In ihr tätigt der SR eine breit angelegte Analyse des internationalen Friedens und der Sicherheit und behandelt etwa auch die Wurzeln von Konflikten einschließlich ihrer wirtschaftlichen und sozialen Dimensionen.⁴² Nicht nur bezeichnet sich diese SR Resolution als Deklaration. Sie unterscheidet sich in Stil und Aufmachung in nichts von Erklärungen der GV.

Dieses Bild von der Arbeitsteilung zwischen GV und SR wiederholt sich, wenn man die verschiedenen Resolutionen zu friedenserhaltenden Operationen betrachtet. Die konkreten Operationen werden in aller Regel vom SR beschlossen. Die GV dagegen beschließt alljährlich eine programmatische Resolution über eine umfassende Überprüfung der gesamten Frage friedenserhaltender Operationen in allen ihren Aspekten.⁴³ Auch hier gibt es aber Beispiele für SR Resolutionen allgemeinerer Art, etwa über die Sicherheit und den Schutz von UN Einheiten⁴⁴, über die Stärkung der Zusammenarbeit mit Ländern, die Truppen zur Verfügung stellen⁴⁵ oder über die Auswirkungen von AIDS auf das Personal von UN Einsätzen⁴⁶. Die umfassendste diesbezügliche Resolution ist wohl SR Res. 1327 (2000) über die Umsetzung des Berichts des Ausschusses zu UN-friedenserhaltenden Operatio-

³⁹ SR Res. 1366 (2001).

⁴⁰ Z. B. SR Res. 1269 (1999), in der internationaler Terrorismus als Friedensbedrohung qualifiziert wird, oder SR Res. 1456 (2003), in der eine Erklärung zum Thema des Kampfes gegen Terrorismus angenommen wird. Die meisten Resolutionen des SR zum Terrorismus sind allerdings Antworten auf terroristische Anschläge und/ oder initiieren konkrete Maßnahmen gegen den Terrorismus: so erfolgte SR Res. 1189 (1998) nach den Anschlägen auf die US-Botschaften in Ostafrika; SR Res. 1368, 1373 (2001) nach dem Angriff auf das World Trade Center; SR Res. 1438 (2002) nach den Bombenanschlägen in Bali; SR Res. 1440 (2002) nach der Geiselnahme in Moskau; SR Res. 1465, 1516 (2003) und 1530 (2004) verurteilten die Bombenanschläge in Bogota, Istanbul und Madrid; SR Res. 1535 (2004) stärkte das Antiterrorismus-Komitee.

⁴¹ SR Res. 1318 (2000).

⁴² Für Wallensteen und Johansson ist diese Ausweitung der Agenda des SR das Resultat einer veränderten Sicht des Begriffs „Sicherheit“ nach dem Kalten Krieg: „The security agenda after the Cold War clearly has enlarged. That can be seen in the proliferation of new concepts of security: environmental security, human security and democratic security. ... At the same time there has been a move to see security in a broader perspective, prompting the Council to adopt resolutions on thematic issues rather than specific conflicts.“ (*Wallensteen/Johansson* (Fn. 1), 28 f.).

⁴³ GV Res. 45/75, 46/48, 47/71, 48/42, 50/30, 51/136, 52/69, 53/58, 54/81, 55/135, 56/225, 57/336, 58/315.

⁴⁴ SR Res. 868 (1993).

⁴⁵ SR Res. 1353 (2001): in ihr nimmt der SR detaillierte Beschlüsse und Empfehlungen, die eine bessere Zusammenarbeit mit den Truppen zur Verfügung stellenden Ländern gewährleisten sollen und in einem Annex zur eigentlichen Resolution festgehalten sind, an.

⁴⁶ SR Res. 1308 (2000).

nen, die bestrebt ist, einen generellen Referenzrahmen für erfolgreiche friedenserhaltende Operationen zu etablieren.

Ein besonders interessantes Kapitel bei der Kompetenzabgrenzung zwischen SR und GV ist die Schaffung internationaler Strafgerichtshöfe. Bekanntlich wurden die beiden Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien sowie für Ruanda mittels Resolutionen des SR geschaffen.⁴⁷ Die GV hat diese Maßnahme durchaus begrüßt,⁴⁸ gleichzeitig aber sehr nachdrücklich darauf bestanden, dass die Budgethoheit auch für dieses Organ ausschließlich bei ihr liegt.⁴⁹ In diesem Zusammenhang rügt die GV sogar Vorschläge des Sekretariats, welche nach ihrer Meinung in ihre Budgethoheit nach Art. 17 UN-Charta eingegriffen hätten.⁵⁰ Möglicherweise als Reaktion auf diese Situation war die anfängliche Finanzierung durch die GV auch etwas zögerlich. Überdies behielt die GV sich ausdrücklich vor, über administrative Angelegenheiten des Jugoslawien-Tribunals, einschließlich detaillierter Personalfragen, zu entscheiden.⁵¹ Wir finden hier also fast eine Umkehrung der normalen Kompetenzverteilung: Der grundsätzliche Beschluss über die Errichtung dieser Strafgerichtshöfe wurde vom SR gefasst, der dementsprechend auch Novellierungen der Statute beschließt⁵² und den Zeitrahmen für ihre Tätigkeit bestimmt.⁵³ Die GV kümmert sich – mit Ausnahmen –⁵⁴ um die administrativen Details.

Demgegenüber waren die Vorbereitungsarbeiten für den schließlich 1998 geschaffenen Internationalen Strafgerichtshof (ICC) stets in der Hand der GV und nicht des SR. Ab dem Jahre 1992 wurde dieses Projekt von der GV in jährlichen Resolutionen vorangetrieben.⁵⁵ Seit der Annahme des Statuts von Rom am

⁴⁷ Das Jugoslawien-Tribunal (ICTY) wurde mit SR Res. 827 (1993), das Ruanda-Tribunal (ICTR) mit SR Res. 955 (1994) etabliert.

⁴⁸ Vgl. z. B. GV Res. 48/88, para. 24; GV Res. 49/196, para. 8.

⁴⁹ Vgl. z. B. GV Res. 48/251: in ihr fordert die GV etwa einen detaillierten Budgetplan für das Jugoslawien-Tribunal vom Generalsekretär, samt Begründung für notwendige Personalkosten.

⁵⁰ Insbes. GV Res. 47/235, paras. 2 und 3; GV Res. 49/242 B paras. 17 und 18.

⁵¹ Z. B. GV Res. 48/461, 49/242, 51/214, 53/212, 55/249, 56/247, 57/288, 58/255.

⁵² SR Res. 1165 und 1166 (1998) schaffen zusätzliche Verfahrenskammern. Weiters befasst sich der SR mit der Zusammensetzung der Kammern, mit der Zahl und dem Status der Richter der Tribunale ebenso wie mit der Position des Anklägers: z. B. in SR Res. 1329 (2000), 1411, 1431 (2002), 1481, 1503, 1512 (2003).

⁵³ SR Res. 1503 (2003), 1534 (2004).

⁵⁴ So nimmt etwa der SR in Res. 1482 (2003) die Fallzuteilung für einige Richter des ICTR vor.

⁵⁵ GV Res. 47/33, 48/31, 49/53, 50/46, 51/207, 52/160. Die GV begleitet in diesen Resolutionen die verschiedenen Stadien der Erarbeitung des ICC-Statuts. Z. B. wurde die ILC aufgefordert, den Entwurf des Statuts voranzutreiben, Staaten angehalten, schriftliche Stellungnahmen abzugeben, verschiedene Ausschüsse eingesetzt, um die wichtigsten Fragen des Statuts betreffend zu bearbeiten, und schließlich 1998 eine diplomatische Konferenz anberaumt, um das ICC-Statut zu finalisieren und anzunehmen.

17.7.1998 urgiert die GV periodisch seine Unterzeichnung und Ratifikation.⁵⁶ Der SR scheint dagegen – unter dem Druck der USA – eher in die gegenteilige Richtung zu gehen und zu versuchen, in die ungestörte Arbeit des ICC einzugreifen.⁵⁷

Die Schaffung des Sondergerichtshofes für Sierra Leone wurde wiederum vom SR betrieben. Zwar wurde der Sondergerichtshof nicht wie die beiden Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda direkt durch Resolution des SR geschaffen, sondern kam durch einen Vertrag zwischen den VN und der Regierung von Sierra Leone zustande. Der SR machte allerdings in der Res. 1315 (2000), in der er den Generalsekretär aufforderte, mit der Regierung von Sierra Leone eine Vereinbarung über die Schaffung des Sondergerichtshofes auszuhandeln, einigermaßen präzise Vorgaben über die sachliche und personelle Reichweite der Rechtsprechung desselben. In weiteren Resolutionen betrieb der SR die Schaffung des Sondergerichtshofes,⁵⁸ begrüßte dessen Etablierung⁵⁹ und drückte seine Unterstützung für ihn aus.⁶⁰ Die GV übernahm als außergewöhnliche Maßnahme einen Teil der Finanzierung des Sondergerichtshofes für das Jahr 2004,⁶¹ nachdem der SR seine Besorgnis über die prekäre finanzielle Situation desselben geäußert hatte;⁶² nicht ohne darauf hinzuweisen, dass der Sondergerichtshof seine Arbeit bis Ende 2005 erledigt haben sollte.⁶³

⁵⁶ GV Res. 53/105, 54/105, 55/155, 56/85, 57/23, 58/79.

⁵⁷ Vgl. z. B. SR Res. 1422 (2002) und 1487 (2003), in denen der SR UN Personal, welches an friedenserhaltenden Operationen teilnimmt, eine 12-monatige Verfolgungsfreiheit vor dem ICC gewährt. Im Jahr 2004 wurde allerdings keine solche SR Resolution mehr verabschiedet. Zur Kritik an den Resolutionen vgl. u. a. Schabas: „Resolution 1422 was an abuse of the powers of the Security Council“ und „Resolution 1422 is an ugly example of bullying by the United States, and a considerable stain on the credibility of the Security Council.“ (*Schabas, An Introduction to the International Criminal Court*, 2. Aufl., 2004, 84 und 85.). Vgl. weiters Kirsch/Holmes/Johnson, die bezüglich Res. 1422 feststellen: „[T]he resolution ... represents one of the most chilling decisions by a UN organ with respect to international justice. The adoption of the resolution ... was clearly a case of realpolitik trumping the principles of justice and the fight against impunity.“ (*Kirsch/Holmes/Johnson, International Tribunals and Courts*, in: Malone (Hrsg.), *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, 2004, 281 (282)); oder Rawski/Miller: „The Security Council’s continued acquiescence to U.S. preferences for regional, ad hoc criminal justice risks setting up an opposition between an ad hoc, Council-controlled model [ICTY, ICTR] and a permanent model [ICC] ...“. (*Rawski/Miller, The United States in the Security Council: A Faustian Bargain?*, in: Malone (Hrsg.), *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, 2004, 357 (363 f.)).

⁵⁸ SR Res. 1370 (2001), para. 17.

⁵⁹ SR Res. 1400 (2002), para. 9.

⁶⁰ SR Res. 1436 (2002), para. 10; SR Res. 1470 (2003), para. 11.

⁶¹ GV Res. 58/284. Im Fall genügend freiwilliger Beiträge ist – so die GV – der entsprechende Betrag den VN zurückzuerstatten.

⁶² SR Res. 1508 (2003), para. 6.

⁶³ GV Res. 58/284, para. 5.

III. Kooperation

Die wohl wichtigste Rolle der GV bei der Kooperation mit dem SR besteht in der schon angesprochenen Beschlussfassung über die Finanzierung der vom SR beschlossenen Maßnahmen. Dies bedeutet, dass alle Maßnahmen des SR, welche finanzielle Mittel erfordern, insbesondere friedenserhaltende Operationen, auch der Billigung der GV bedürfen. Die GV verabschiedet diese Beschlüsse meist für jeweils sechs Monate, manchmal aber auch für einen kürzeren Zeitraum. Der SR kann in diesem Bereich also keineswegs völlig selbständig agieren, sondern ist von der Zustimmung der GV abhängig. Eine Verweigerung der Finanzierung durch die GV würde die entsprechenden Maßnahmen unmöglich machen. Es ist eine interessante theoretische Frage, ob der SR, im Falle einer Verweigerung der Finanzierung durch die GV, kraft seiner Befugnisse unter Kapitel VII UN-Charta, alle oder einige Mitglieder zur Erbringung auch finanzieller Leistungen verbindlich auffordern könnte.⁶⁴ Die Reaktion der GV im Zusammenhang mit der Finanzierung des Jugoslawien-Tribunals deutet darauf hin, dass sie eine ausschließliche Budgetkompetenz auch für Aktionen des SR nach Kapitel VII beansprucht.

Eine besondere Form der Zusammenarbeit zwischen GV und SR zeigt sich im Zusammenhang mit dem Problem des Terrorismus und der vermehrten Aktivität des SR in diesem Bereich. Der SR verhilft hier einigen von der GV verabschiedeten Abkommen zur innerstaatlichen Implementierung.⁶⁵ So verpflichtete der SR nach den Angriffen vom 11.9.2001 die Staaten, eine Reihe von Maßnahmen und Strategien zur Bekämpfung des Terrorismus zu ergreifen.⁶⁶ Viele dieser Maßnahmen, die zumeist auch eine entsprechende Anpassung der nationalen Gesetzgebung erforderten, waren schon in früheren von der GV angenommenen Abkommen enthalten (vor allem in der 1999 Internationalen Konvention zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus⁶⁷ und der 1997 Internationalen Konvention zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge⁶⁸), die allerdings nur unzureichend ratifiziert bzw. noch gar nicht in Kraft getreten waren (wie die 1999 Konvention zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus). Der SR machte insofern von seinen besonderen Kompetenzen im Rahmen des Kapitels VII Gebrauch und er-

⁶⁴ Vgl. diesbezüglich *Szasz*, Centralized and Decentralized Law Enforcement: The Security Council and the General Assembly Acting under Chapters VII and VIII, in: Delbrück (Hrsg.), Allocation of Law Enforcement Authority in the International System, 1995, 19 (35 ff.).

⁶⁵ Vgl. *De Jonge Oudraat*, The Role of the Security Council, in: Boulden/Weiss (Hrsg.), Terrorism and the UN: Before and after September 11, 2003, 151 (161).

⁶⁶ Vgl. insbes. SR Res. 1373 (2001). Für eine detaillierte Liste der vom SR initiierten Maßnahmen siehe *Wüstenhagen*, Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Versuch einer Chronologie, in: von Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO: Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, 2003, 101 (135 f.).

⁶⁷ Angenommen durch GV Res. 54/109. Die Konvention trat am 10.4.2002 in Kraft.

⁶⁸ Angenommen durch GV Res. 52/164. Die Konvention trat am 23.5.2001 in Kraft.

griff Maßnahmen, zu denen die GV institutionell nicht in der Lage wäre.⁶⁹ Das schon zuvor bei der Kompetenzabgrenzung gezeichnete Bild der Aufgabenverteilung wiederholt sich dementsprechend im gezielten Zusammenwirken der beiden Organe: der SR ergreift die konkrete Aktion; die GV wirkt legitimierend als kollektives Forum⁷⁰ und bereitet – durch die legislative Arbeit ihrer Ausschüsse, aber auch indem sie etwa Institutionen fördert, die Staaten bei der Umsetzung der Antiterrorkonventionen technisch unterstützen –⁷¹ gleichsam den Boden für die Maßnahmen des SR.⁷²

IV. Ersatzvornahmen

Die vor dem Hintergrund der *Uniting for Peace Resolution* wohl interessanteste Frage besteht darin, ob die GV allfällige Lücken, die sich in der Tätigkeit des SR auftun, schließen kann. Dabei muss man selbstverständlich davon ausgehen, dass die GV nicht dieselben juristischen Möglichkeiten hat und, anders als der SR, keine verbindlichen Beschlüsse nach Art. 25 UN-Charta fassen kann.

Eine derartige Situation wäre vor allem dort zu erwarten, wo unmittelbare Interessen von ständigen Mitgliedern des SR betroffen sind, ein wirksames Einschreiten des SR also unmöglich ist. Ein Beispiel für eine derartige Konstellation ist eine Serie von GV Beschlüssen über militärische Aktivitäten von Kolonialmächten in Territorien unter ihrer Verwaltung. Diese Beschlüsse missbilligen derartige Aktivitäten. Sie wurden gegen die Stimmen von vier ständigen Mitgliedern des SR (Frankreich, Russland, UK, USA) von der GV angenommen.⁷³ Möglicherweise gehören auch zwei Resolutionen der GV aus den Jahren 1992 und 1993 über den vollständigen Abzug ausländischer militärischer Einheiten aus den Baltischen Staaten in diese Kategorie.⁷⁴

In anderen Fällen hat sich die GV als weniger mutig erwiesen. Sie vertagt alljährlich einen Tagesordnungspunkt betreffend den Luft- und Seeangriff der USA

⁶⁹ Vgl. *Peterson*, Using the General Assembly, in: Boulden/Weiss (Hrsg.), *Terrorism and the UN. Before and after September 11, 2003*, 173 (173 f.).

⁷⁰ Vgl. etwa GV Res. 54/110, 55/158, 56/88, 57/27, 58/81 mit dem Titel „Measures to eliminate international terrorism“, die dieselbe Stoßrichtung wie die Resolutionen des SR nehmen.

⁷¹ Z. B. GV Res. 58/136 „Strengthening international cooperation and technical assistance in promoting the implementation of the universal conventions and protocols related to terrorism within the framework of the activities of the Centre for International Crime Prevention“.

⁷² Vgl. in diesem Zusammenhang *Peterson*, der die begrenzten Aktionsmöglichkeiten der GV als rein zwischenstaatliches Forum beschreibt, in dem jedoch alle Staaten der Welt vertreten seien, was ihr beträchtliche Legitimität verleihe, und zu dem Schluss kommt: „It [the General Assembly] is able to serve as a developer of normative discourse and an encourager of cooperative action.“ (*Peterson* (Fn. 69), 173).

⁷³ GV Beschlüsse 48/421, 49/417, 51/427.

⁷⁴ GV Res. 47/21, 48/18.

gegen Libyen aus dem Jahre 1986 ohne meritorische Beschlussfassung.⁷⁵ Ähnlich ergeht es einem Tagesordnungspunkt über die Zerstörung des irakischen Kernreaktors durch Israel im Jahre 1981. Er wird ebenfalls alljährlich vertagt.⁷⁶

In bestimmten Bereichen lässt sich aber durchaus ein konkretes Vorgehen der GV beobachten, wo der SR nicht die gewünschten Aktivitäten gesetzt hat. Bekanntlich hat sich der SR im Falle Südafrikas seinerzeit lediglich zu einem Waffenembargo durchringen können.⁷⁷ Die GV hat den Umstand, dass gewisse westliche ständige Mitglieder des SR umfassendere Sanktionen verhindert haben, ausdrücklich kritisiert. Darüber hinaus hat sie alle Mitglieder aufgefordert, die erforderlichen Maßnahmen zur völligen Isolierung Südafrikas, einschließlich eines Erdölembargos, zu treffen. Diese Aufforderung galt bis zur Ergreifung entsprechender Maßnahmen durch den SR.⁷⁸ Anlässlich des Übergangs zu demokratischen Machtverhältnissen in Südafrika im Jahre 1993 wurden diese Sanktionen von der GV ausdrücklich zu einem bestimmten Stichtag aufgehoben.⁷⁹ Das Beispiel zeigt, dass die GV manchmal die Befugnis beansprucht, Zwangsmaßnahmen in Analogie zum Art. 41 UN-Charta zu verhängen.

Gelegentlich geht die GV sogar so weit festzustellen, dass eine bestimmte Situation eine Friedensbedrohung oder eine Angriffshandlung darstelle. Derartige Feststellungen wurden etwa in Zusammenhang mit Südafrikas Apartheidpolitik und seiner Besetzung Namibias⁸⁰, bezüglich Israels Besetzung der Golan Höhen⁸¹ und der israelischen Aktivitäten auf besetztem palästinensischem Gebiet⁸², aber auch bezüglich der Situation in Bosnien und Herzegowina⁸³ getroffen. Hier geht die GV also ganz offenbar in Analogie zum Art. 39 der Satzung vor. Der Art. 39 UN-Charta gilt aber natürlich nur für den SR. Die juristische Bedeutung einer derartigen Feststellung durch die GV bleibt also unklar. Es gibt keinen Hinweis dafür, dass die GV meint, sie könne Zwangsmassnahmen erst nach einer derartigen Feststellung empfehlen.

Ersatzvornahmen der GV bei Untätigkeit des SR sind natürlich nur möglich, wenn sich dafür die nach Art. 18 Abs. 2 UN-Charta erforderliche Zweidrittelmehrheit findet. Die Vorgänge um den Kosovo im Jahre 1999 veranschaulichen

⁷⁵ GV Beschlüsse 42/457, 43/417, 44/417, 45/429, 46/436, 47/463, 48/435, 49/444, 50/422, 51/432, 52/430, 53/425, 54/424, 55/430, 56/449.

⁷⁶ GV Beschlüsse 45/430, 46/442, 47/464, 48/436, 49/474, 50/444, 51/433, 52/431, 53/426, 54/425, 55/431, 56/450, 57/519.

⁷⁷ SR Res. 418 (1977).

⁷⁸ GV Res. ES-8/2, 36/121 B, 36/172, 37/69, 37/233, 38/39, 39/72, 40/64, 41/35, 41/39, 42/23, 43/50, 44/27, 45/176, 46/79, 47/116.

⁷⁹ GV Res. 48/1.

⁸⁰ GV Res. 41/39 A, paras. 7 und 17.

⁸¹ GV Res. 47/63 A, para. 7.

⁸² GV Res. ES-10/2, Präambel.

⁸³ GV Res. 49/10, Präambel.

dieses Problem. Die GV hatte sich schon seit dem Jahre 1994 regelmäßig mit der Kosovofrage befasst.⁸⁴ In diesen Resolutionen hatte sie sich stets sehr besorgt über die Menschenrechtslage in dieser Provinz gezeigt. Alle diese Resolutionen wurden mit großer Mehrheit aber gegen die Stimme Russlands angenommen. 1998 wurde der SR tätig. Angesichts massiver Menschenrechtsverletzungen stellte er gemäß Art. 39 UN-Charta fest, dass die Situation eine Friedensbedrohung darstelle.⁸⁵ Er berief sich auf Kapitel VII der Satzung und verhängte ein Waffenembargo gegen Jugoslawien.⁸⁶ Überdies drohte der SR weitere Maßnahmen an, falls seine Forderungen nicht erfüllt werden sollten.⁸⁷ Gleichzeitig pochte er auf seine primäre Verantwortung für die Aufrechterhaltung von Friede und Sicherheit.⁸⁸ Eine Ermächtigung zum militärischen Einschreiten, wie er dies 1990 gegen den Irak und später auch in Somalia, Ruanda, Bosnien und Herzegowina, Haiti und Osttimor getan hatte, gab der SR aber nicht. Eine derartige Ermächtigungsresolution des SR war im Falle Kosovo wegen der Haltung Russlands nicht möglich. Angesichts des dringenden Handlungsbedarfs wäre ein Tätigwerden der GV in dieser Situation nahe liegend gewesen und hätte wohl dem Geiste der *Uniting for Peace Resolution* entsprochen. Allerdings war klar, dass sich in der GV keine Mehrheit für eine Ermächtigung der NATO zu Angriffen auf Jugoslawien finden würde. Die Entwicklungsländer betrachten Aktionen des westlichen Militärbündnisses eher mit Skepsis und Besorgnis. Weniger als einen Monat vor dem Beginn der NATO Angriffe verabschiedete die GV noch eine detaillierte Resolution zum Thema Kosovo.⁸⁹ Diese Resolution enthält hoffnungsvolle Aufforderungen an die jugoslawische Regierung⁹⁰ aber keinerlei Hinweise auf die Billigung eines militärischen Einschreitens. Die NATO Luftangriffe erfolgten dann ohne Ermächtigung durch den SR oder Billigung durch die GV. Diese Luftangriffe wurden in nachfolgenden Resolutionen des SR und der GV weder begrüßt noch verurteilt. Allerdings bejahten beide Organe die daraus resultierenden politischen Arrangements.⁹¹

Mit dem von der GV beim IGH angeforderten Gutachten zum Mauerbau scheint sich die GV nunmehr einen neuen Bereich in der Kategorie der Ersatzvorhaben zu erschließen. Vor dem Hintergrund der von Israel teilweise auf palästinensischem Gebiet errichteten Trennmauer ersuchte am 8.12.2003, im Rahmen der

⁸⁴ GV Res. 47/147, 49/196, 49/204, 50/190, 50/193, 51/111, 52/139.

⁸⁵ SR Res. 1199 (1998), Präambel; SR Res. 1203 (1998), Präambel.

⁸⁶ SR Res. 1160 (1998), para. 8.

⁸⁷ SR Res. 1199 (1998), para. 16.

⁸⁸ SR Res. 1203 (1998), Präambel.

⁸⁹ GV Res. 53/164.

⁹⁰ Vgl. etwa GV Res. 53/164 paras. 5, 6 und 7, in denen die GV die jugoslawische Regierung auffordert, die Menschenrechte zu achten, terroristische Akte zu verurteilen und sofort in sinnvolle Gespräche einzutreten.

⁹¹ SR Res. 1239, 1244 (1999); GV Res. 54/183.

zehnten Emergency Special Session,⁹² eine sehr geteilte GV⁹³ den IGH, die Rechtmäßigkeit des israelischen Mauerbaus auf besetztem palästinensischen Gebiet zu beurteilen.⁹⁴ Der SR hatte am 14.10.2003 einen entsprechenden Resolutionsentwurf,⁹⁵ der den Mauerbau verurteilt hätte, nicht angenommen, da die USA ihr Veto eingelegt hatten.⁹⁶ Die Kernaussagen⁹⁷ des Rechtsgutachtens vom 9.7.2004, in dem der IGH unter anderem feststellt, dass der Mauerbau Völkerrecht verletze, wurden dann von der GV in der Präambel der Res. ES-10/15 zitiert. Weiters fordert die GV Israel, ebenso wie alle Mitgliedstaaten der VN auf, ihre Verpflichtungen, wie sie im Gutachten festgehalten werden, zu erfüllen und beschließt, die Umsetzung der Resolution weiter zu verfolgen.⁹⁸ Durch diese Vorgangsweise verleiht die GV ihrer Stellungnahme zum Mauerbau (den die GV schon in einer im Oktober 2003 angenommenen Resolution verurteilt hatte)⁹⁹ mehr Gewicht. Stützt sie sich doch nunmehr, in Res. ES-10/15, auf das Gutachten des IGH. Die GV stärkt so – unter Berufung auf die Autorität des IGH – ihre Stellung gegenüber SR und Staatengemeinschaft.¹⁰⁰ Festzuhalten bleibt in diesem Zusammenhang allerdings, dass diese Art der Ersatzvornahme durch Zuziehung des IGH nur bei

⁹² Die zehnte Emergency Special Session zur Palästinafrage war, wie ebenfalls einleitend ausgeführt, erstmals im April 1997 zusammengerufen worden, nachdem zwei Resolutionsentwürfe bezüglich israelischer Siedlungen im besetzten palästinensischen Gebiet (S/1997/199) und (S/1997/241) durch das Veto der USA abgeschmettert worden waren.

⁹³ GV Res. ES-10/14. Bei einem Abstimmungsverhalten von 90 : 8 : 74 lehnten etwa die USA und Israel, aber auch Australien und Äthiopien ab, den IGH um ein Rechtsgutachten zu ersuchen.

⁹⁴ Vgl. GV Res. ES-10/14, in der die GV dem IGH folgende Frage vorlegte: „What are the legal consequences arising from the construction of the wall being built by Israel, the occupying Power, in the Occupied Palestinian territory, including in and around East Jerusalem, as described in the report of the Secretary-General, considering the rules and principles of international law, including the Fourth Geneva Convention of 1949, and relevant Security Council and General Assembly Resolutions?“

⁹⁵ Res. Entwurf S/2003/980.

⁹⁶ Meeting Record, S/PV. 4842. Auf Basis dieser Befassung des SR mit dem Mauerbau bejahte der IGH ausdrücklich die Kompetenz der GV, das Ansuchen um ein Rechtsgutachten zu stellen. (IGH, *Construction of a Wall* (Fn. 7), Rn. 28). Dem israelischen Vorbringen, dass die GV *ultra vires* gehandelt habe, folgte der IGH nicht.

⁹⁷ Im Gutachten zum Mauerbau stellte der IGH beispielsweise fest, dass der Mauerbau eine Völkerrechtsverletzung darstelle; dass Israel verpflichtet sei, den Mauerbau einzustellen; dass alle Staaten verpflichtet wären, die rechtswidrige Situation, die durch den Mauerbau geschaffen werde, nicht anzuerkennen; und dass es Aufgabe der VN (insbes. der GV und des SR) wäre, weitere Maßnahmen zu überlegen. (Vgl. IGH, *Construction of a Wall* (Fn. 7), Rn. 163 A, B, D, E).

⁹⁸ Res. ES-10/15, paras. 2, 3 und 5.

⁹⁹ Die GV hatte Israel am 21.10.2003 aufgefordert, den Mauerbau einzustellen, der eine Völkerrechtsverletzung darstelle. (Vgl. GV Res. ES-10/13, para. 1).

¹⁰⁰ Für eine Stärkung der Rolle der GV in Friedenssicherungsangelegenheiten allgemein argumentiert beispielsweise *Österdahl*, *The Continued Relevance of Collective Security under the UN: The Security Council, Regional Organizations and the General Assembly*, *Finnish Yearbook of International Law* 10 (1999), 103 (132 ff.).

rechtlich einigermaßen eindeutigen Fragestellungen, bei denen die Auffassungen der GV genügend Grundlage im Völkerrecht haben, möglich ist.

V. Aufforderungen

Eine etwas schwächere Form des Eingreifens der GV besteht darin, den SR aufzufordern, seine Aufgaben zu erfüllen. Dies hat die GV auch wiederholt getan. Beispiele dafür finden sich in Resolutionen zu Südafrika, zu Bosnien und Herzegowina und zu Palästina. Im Falle Südafrika etwa hat die GV den SR wiederholt dringend aufgefordert, umfassende Maßnahmen nach Kapitel VII der Satzung zu ergreifen, insbesondere das Waffenembargo zu verstärken und effektiver zu gestalten und ein Erdölembargo zu verhängen.¹⁰¹ Die Staaten, welche im SR gegen derartige Maßnahmen gestimmt hatten, wurden beim Namen genannt und nachdrücklich aufgefordert, ihre Haltung zu ändern.¹⁰² Die Nichterfüllung der Aufgaben des SR zur Erhaltung von Friede und Sicherheit in diesem Zusammenhang wurde von der GV mit Bestürzung quittiert („Expresses its dismay at the failure ... of the Security Council to discharge effectively its responsibilities“)¹⁰³.

Ein ähnliches Bild bietet sich in mehreren Resolutionen der GV zu Bosnien und Herzegowina. Der SR wurde dringend aufgefordert, angemessene Maßnahmen nach Kapitel VII der Satzung zu ergreifen.¹⁰⁴ Insbesondere wurde der SR aufgefordert, die Mitgliedstaaten zu ermächtigen, alle erforderlichen Mittel zu ergreifen, um die Souveränität, politische Unabhängigkeit und territoriale Integrität von Bosnien und Herzegowina zu bewahren.¹⁰⁵ Der SR wurde also von der GV gedrängt, eine Ermächtigung zum militärischen Einschreiten durch die Mitglieder auszusprechen. Überdies wurde der SR von der GV in diesen Resolutionen aufgefordert, Bosnien und Herzegowina vom Waffenembargo gegen das gesamte Ex-Jugoslawien auszunehmen.¹⁰⁶ Auch die Errichtung des Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien durch den SR wurde zunächst von der GV urgirt.¹⁰⁷ Wie erinnerlich hat der SR einem Teil dieser Aufforderungen entsprochen, einem anderen Teil aber nicht.

Im Falle Palästinas hat die GV den SR mehrfach aufgefordert, sich mit der Situation in den von Israel besetzten Gebieten zu beschäftigen.¹⁰⁸

¹⁰¹ GV Res. 41/35, 41/39, 45/176, 46/79.

¹⁰² GV Res. 41/35 B, para. 5.

¹⁰³ GV Res. 41/39 A, para. 15.

¹⁰⁴ Z. B. GV Res. 46/242, para. 5; GV Res. 48/88, paras. 5, 15 und 17; GV Res. 49/10, paras. 21, 22 und 24.

¹⁰⁵ Z. B. GV Res. 47/121, para. 7 lit. a.

¹⁰⁶ GV Res. 47/121, para. 7 lit. b; GV Res. 48/88, para. 17; GV Res. 49/10, para. 22.

¹⁰⁷ GV Res. 47/121, para. 10.

¹⁰⁸ GV Res. 45/69, para. 6; GV Res. 46/76, para. 7; 47/64 E, para. 6.

Eine andere Art der – wenn auch sehr mittelbaren Aufforderung – war im Zusammenhang mit den vom SR verhängten Sanktionen gegen den Irak¹⁰⁹ zu beobachten. Hier verwies die GV den SR mehrmals auf die nachteiligen Folgen der Sanktionen für die Zivilbevölkerung, indem sie die abschließenden Bemerkungen der in der Frage kompetenten Menschenrechtsschutzorgane (Menschenrechtsausschuss, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Kinderrechtsausschuss u. a.) zitierte, die auf die nachteiligen Auswirkungen der Sanktionen auf die irakische Bevölkerung hingewiesen hatten.¹¹⁰ Die GV „erinnert“ den SR gleichsam an Menschenrechtsaspekte, die bei Sanktionen im Rahmen der Friedenssicherung zu beachten sind. Sie fungiert quasi als moralische Instanz in Sachen Menschenrechte¹¹¹ und fordert den SR implizit auf, diese in seine Sanktionspolitik miteinzubeziehen. Die weitgehende Lockerung der Sanktionen durch SR Res. 1409 (2002) wurde dann von der GV auch ausdrücklich begrüßt.¹¹²

VI. Parallektionen

Bei einem Teil der Tätigkeit der GV zu Fragen von Frieden und Sicherheit handelt es sich eher um eine Verdoppelung der Bemühungen des SR. Dieses parallele Tätigwerden kann natürlich auch als eine Unterstützung oder Verstärkung der Beschlüsse des SR nach der Devise „doppelt hält besser“ gesehen werden.¹¹³ So gibt es unzählige Resolutionen, in welchen sich die GV auf Resolutionen des SR beruft oder diese unterstützt. Gelegentlich setzt die GV, auch wenn sie dem SR nicht widerspricht, gewisse andere Akzente. Dies lässt sich etwa bei der Lektüre der zahlreichen Resolutionen zum Nahen Osten beobachten. Die Resolutionen beschäftigen sich oft mit denselben Themen. Die Resolutionen des SR sind aber meist viel kürzer und in ihrer Kritik an Israel weniger prononciert.¹¹⁴ Man spürt die schützende Hand des ständigen Mitglieds Vereinigte Staaten. Die Resolutionen der

¹⁰⁹ Relevant sind hier insbes.: SR Res. 661, 665 (1990), 678, 687 (1991).

¹¹⁰ Vgl. GV Res. 54/178, 55/115, 56/174 zur Menschenrechtslage im Irak, Präambel.

¹¹¹ Dies erscheint insbes. im Fall des Irak wichtig, wo das vom SR eingesetzte Sanktionskomitee aufgrund seines Mangels an Transparenz und seiner Weigerung, das *Oil-for-food*-Programm auszudehnen, scharf kritisiert wurde. Vgl. in diesem Sinn De Wet: „In the light of the severe consequences that this has had for the right to life and the right to health within Iraq, the lack of transparency has ultimately contributed to a monitoring mechanism which could not protect core human rights and was therefore in bad faith.“ (*De Wet, The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, 2004, 235). Zur Kritik an den vom SR eingesetzten Sanktionskomitees vgl. auch *Koskenniemi* (Fn. 4), 462.

¹¹² GV Res. 57/232.

¹¹³ Vgl. den IGH: „[T]here has been an increasing tendency over time for the General Assembly and the Security Council to deal in parallel with the same matter concerning the maintenance of international peace and security ...“ (IGH, *Construction of a Wall* (Fn. 7), Rn. 27).

¹¹⁴ Z. B. SR Res. 672, 681 (1990), 694 (1991), 726, 799 (1992), 904 (1994), 1073 (1996), 1322 (2000), 1397, 1402, 1403, 1405 (2002), 1515 (2003), 1544 (2004).

GV zum Nahen Osten sind häufiger, länger und viel schärfer in ihrem Ton.¹¹⁵ Sie sind offenbar auch ein Ventil für die Frustration der Mehrheit über die Unerreichbarkeit gewisser Ziele im SR. Auch konzentriert sich die GV auf eine Verurteilung der israelischen Handlungen,¹¹⁶ während der SR seine Kritik an israelischen Aktivitäten zumeist mit einer Verurteilung terroristischer Akte und entsprechenden Forderungen an die palästinensischen Autoritäten verbindet.¹¹⁷ Die Vereinigten Staaten stimmen in der GV meist gegen diese Resolutionen, gelegentlich enthalten sie sich auch der Stimme. Derartige Stimmenthaltungen in der GV sind aber natürlich noch kein Hinweis darauf, dass die USA kein Veto gegen eine Resolution von ähnlicher Schärfe im SR einlegen würde.

Auch der israelische Angriff auf den UNIFIL-Stützpunkt im Libanon im Jahr 1996 wurde von der GV weitaus schärfer verurteilt als vom SR.¹¹⁸ So entsprach die von der GV verabschiedete Resolution einem Entwurf, der zuvor im SR abgelehnt worden war.¹¹⁹ Der SR hatte sich in der Folge für eine abgeschwächte Resolution entschieden, in der Israel nicht direkt verurteilt wurde.¹²⁰

Ein weiteres Spezifikum vieler GV Resolutionen, in Fällen, in denen die GV neben dem SR in Friedenssicherungsangelegenheiten tätig wird, ist eine gewisse Schwerpunktsetzung auf dem Gebiet der Menschenrechte, der humanitären Hilfe und dem Recht auf Selbstbestimmung.¹²¹ Dementsprechend behandelt die GV in wiederholten Resolutionen die Menschenrechtssituation in Palästina ausführlicher und detaillierter als der SR; sie verabschiedete z. B. eine eigene Resolution über die Situation und Unterstützung von palästinensischen Kindern¹²² und alljährliche Resolutionen zur Anwendbarkeit des Genfer Abkommens zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten im besetzten palästinensischen Gebiet einschließlich

¹¹⁵ Z. B. GV Res. 45/69, 46/76, 47/63 A, 48/59 B, 50/22 C, 52/67, 53/53, 54/79, 55/133, 56/63, 57/127, 58/98.

¹¹⁶ Vgl. z. B. GV Res. 55/132, 56/61, 57/126, 58/98: „Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory ...“; GV Res. 55/133, 56/62, 58/99: „Israeli practices affecting the human rights of the Palestinian people ...“; GV Res. 55/130, 56/59, 57/124: „Work of the Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Other Arabs of the Occupied Territories“.

¹¹⁷ Vgl. z. B. SR Res. 1397, 1435 (2002).

¹¹⁸ Vgl. GV Res. 50/22 C. Die GV Resolution wurde allerdings mit nur 64 Pro-Stimmen (bei 2 Gegenstimmen und 65 Enthaltungen) angenommen.

¹¹⁹ Der erste Resolutionsentwurf (S/1996/292), der von 19 arabischen Staaten eingebracht worden war, wurde mit nur 4 Pro-Stimmen bei 11 Enthaltungen abgelehnt. (Press Release SC/6208 vom 18.4.1996).

¹²⁰ SR Res. 1052 (1996).

¹²¹ In diesem Sinn *White, Keeping the peace: The United Nations and the maintenance of international peace and security*, 2. Aufl., 1997, 169. Vgl. weiters den IGH im Gutachten zum Mauerbau: „It is often the case that, while the Security Council has tended to focus on the aspects of such matters related to international peace and security, the General Assembly has taken a broader view, considering also their humanitarian, social and economic aspects.“ (IGH, *Construction of a Wall* (Fn. 7), Rn. 27).

¹²² GV Res. 57/188, 58/155.

Jerusalems und der anderen besetzten arabischen Gebiete¹²³; andere Resolutionen behandeln die Beeinträchtigung der Menschenrechte des palästinensischen Volkes durch israelische Maßnahmen¹²⁴. Auch die Frage humanitärer Hilfe wird von der GV ausführlich thematisiert.¹²⁵ Zu guter Letzt bekräftigt die GV das Recht auf Selbstbestimmung des palästinensischen Volkes¹²⁶ ebenso wie seine permanente Souveränität über natürliche Ressourcen¹²⁷. Diese Aspekte fehlen in den SR Resolutionen zur Palästina-Frage.

Die Situation in Afghanistan führte ab Mitte der 90er Jahre ebenfalls zu einem gewissermaßen parallelen Tätigwerden von GV und SR, wobei sich die Resolutionen der GV insbesondere zwischen Ende 1998 und 2001 von jenen des SR unterscheiden.

Schon seit Beginn der 90er Jahre – also vor jedem diesbezüglichen Tätigwerden des SR – hatte die GV kontinuierlich ein Schwergewicht auf die nationale politische Versöhnung, Stabilität und den Wiederaufbau Afghanistans gelegt und Staaten zur Unterstützung derselben aufgefordert; ein Engagement, das sie bis dato beibehalten hat.¹²⁸ Gleichzeitig betonte die GV konstant die problematische Sicherheitslage bzw. die fragile Situation in Afghanistan, die als Risiko für den regionalen Frieden und die Stabilität der Region betrachtet wurden.¹²⁹

Die Resolutionen des SR zu Afghanistan¹³⁰ hatten zunächst eine ähnliche Stoßrichtung wie jene der GV. Gegen Ende der 90er Jahre trat jedoch das Phänomen des internationalen Terrorismus, der als Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit wahrgenommen wurde, in den Vordergrund.¹³¹ Nach der

¹²³ Z. B. GV Res. 55/131, 56/60, 58/97.

¹²⁴ Z. B. GV Res. 55/133, 56/62, 58/99.

¹²⁵ Z. B. GV Res. 55/173, 56/111, 58/113: „Assistance to the Palestinian People“.

¹²⁶ Vgl. GV Res. 58/163

¹²⁷ GV Res. 56/204, 58/229.

¹²⁸ Vgl. GV Res. 47/119, 48/208, 49/140, 50/88, 51/195, 52/211, 53/203, 54/189, 55/174, 56/220, 57/113, 58/27. Die Resolutionen der GV unterteilen sich seit GV Res. 50/88 vom 19.12.1995 in zwei Teile A und B: in „Emergency international assistance for peace, normalcy and reconstruction of war-stricken Afghanistan“ und in „The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security“.

¹²⁹ Vgl. z. B. GV Res 50/88 B, Präambel; GV Res. 52/211 B, Präambel; GV Res. 56/220 A, para. 2; GV Res. 57/113 A, para. 2; GV Res 58/27 A, para. 3.

¹³⁰ Z. B. SR Res. 1076 (1996), 1193 (1998).

¹³¹ In Res. 1214 (1998) sah der SR die Unterdrückung des Terrorismus als essentiell für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit. In Res. 1267 (1999) erließ der SR Sanktionen (Landeverbote für talibanische Maschinen, Sperrung talibanischer Gelder) im Rahmen des Kapitels VII, um die Taliban zur Auslieferung Osama Bin Ladens zu veranlassen. In SR Res. 1333 (2000) wurde ein Waffenembargo verhängt und den Taliban Beschränkungen des diplomatischen Verkehrs auferlegt; die Taliban wurden weiters (zum wiederholten Mal) aufgefordert, gegen Terroristen auf ihrem Gebiet vorzugehen und Trainingslager für Terroristen zu schließen. SR Res. 1363 (2001) war bestrebt, durch Initiierung eines *Monitoring Mechanism* die effektive Implementierung der Sanktionen sicherzustellen.

Vertreibung der Taliban, im November 2001, änderte sich der Tenor der SR-Resolutionen abermals. Nunmehr traf der SR umfassende Regelungen für den Wiederaufbau Afghanistans: er warb um internationale Hilfe und Unterstützung;¹³² installierte die International Security Assistance Force (ISAF)¹³³ und die United Nations Assistance Mission (UNAMA)¹³⁴ und unterstützte schließlich die Abhaltung der 2004 geplanten Wahlen.¹³⁵

Setzt man die Resolutionen des SR in globaleren Zusammenhang, fällt die US-Einflussnahme auf die SR Agenda auf.¹³⁶ So entspricht das verstärkte Vorgehen des SR gegen Terrorismus der harten Linie der Vereinigten Staaten, die nach der Bombardierung ihrer Botschaften in Kenia und Tansania im August 1998 propagiert wurde.¹³⁷ Die umfassenden Wiederaufbauarrangements des SR erfolgen nach der Beendigung der von den USA geführten Militärintervention und ergänzen diese.¹³⁸ Die SR Resolutionen reflektieren gewissermaßen die Interessen der Vereinigten Staaten, während die GV durchgehend die anstehenden Probleme Afghanistans ins Zentrum ihrer Resolutionen stellt.

Parallel bis komplementär agierten GV und SR in Somalia in den frühen neunziger Jahren (1992–95). Sowohl der SR¹³⁹ als auch die GV¹⁴⁰ befassten sich mit der dramatischen humanitären Situation dieses Landes. Allerdings setzte der SR einen eher sicherheitspolitisch ausgerichteten Schwerpunkt: er klassifizierte die Situation in Somalia als Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit¹⁴¹ und verhängte ein Waffenembargo.¹⁴² Die vom SR autorisierten Operationen bzw. friedenserhaltenden Truppen (UNOSOM¹⁴³, UNITAF¹⁴⁴, seit

¹³² Vgl. SR Res. 1378, 1383, 1386 (2001).

¹³³ SR Res. 1386 (2001), 1413, 1444 (2002).

¹³⁴ SR Res. 1401 (2002); vgl. auch den Bericht (S/2002/278) des Generalsekretärs an den SR und SR Res. 1419 (2002). Das primäre Mandat der UNAMA ist, Menschenrechte, Geschlechterausgleich, Rechtsstaatlichkeit, nationale Versöhnung, Wiederaufbau und humanitäre Unterstützung voranzutreiben und zu fördern.

¹³⁵ SR Res. 1536 (2004).

¹³⁶ Vgl. Luck, Tackling Terrorism, in: Malone (Hrsg.), *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, 2004, 85 (94).

¹³⁷ Vgl. *De Jonge Oudraat* (Fn. 65), 151.

¹³⁸ Vgl. in diesem Sinn Luck: „[T]he Council’s silence on the U.S. military intervention in Afghanistan, while elaborating the humanitarian, administrative, political, human rights and security arrangements that should complement it, echoed the tacit division of labour developed ...“ (*Luck* (Fn. 136), 95 f.).

¹³⁹ Z. B. SR Res. 733 (1992), para. 2; SR Res. 746, 751, 767, 775, 794 (1992), 814 (1993), 897 (1994).

¹⁴⁰ Vgl. GV Res. 47/160, 48/201, 49/21 L, 50/58 G.

¹⁴¹ Z. B. SR Res. 733, 751, 767, 775, 794 (1992).

¹⁴² SR Res. 733 (1992), para. 5. Vgl. weiters SR Res. 751 (1992), para. 11; SR Res. 794 (1992), para. 16; SR Res. 954 (1994), 1407 (2002).

¹⁴³ SR Res. 751 (1992).

¹⁴⁴ SR Res. 794 (1992).

1993 UNOSOM II¹⁴⁵) sollten insbesondere auch ein sicheres Umfeld für die Auslieferung humanitärer Hilfsgüter schaffen. Unter dem Eindruck von Angriffen auf UN Personal¹⁴⁶ zog der SR allerdings mit Ende März 1995 das gesamte UNOSOM II Kontingent aus Somalia ab.¹⁴⁷ (Das Waffenembargo blieb aufrecht.) Erst 2001 befasste sich der SR wieder mit Somalia, konzentrierte sich nunmehr jedoch ganz auf die (Nicht-)Einhaltung des in SR Res. 733 (1992) verhängten Waffenembargos.¹⁴⁸

Die GV dagegen legte ein besonderes Augenmerk auf die problematische humanitäre Lage und rief zu entsprechenden Hilfsleistungen und Unterstützung auf.¹⁴⁹ Gleichzeitig setzte sie eigene Initiativen, thematisierte etwa die Auswirkungen des Konflikts auf das Bildungssystem und rief ein Stipendiensystem für Universitätsstudenten ins Leben.¹⁵⁰ Die GV forderte auch, nach Maßgabe der Sicherheitslage, die Entsendung von Menschenrechtsbeobachtern.¹⁵¹

In Somalia beobachten wir somit insbesondere zwischen 1992 und 1995 ein sich ergänzendes Vorgehen von einem auch um humanitäre Anliegen bemühten SR und der GV. Insgesamt befasst sich allerdings die GV weitaus kontinuierlicher – seit 1988 in alljährlichen Resolutionen – mit der dramatischen humanitären Lage in Somalia, während sich der SR erst seit 2001 wieder Somalia widmet und dies *de facto*¹⁵² auf Sicherheitsagenden beschränkt.

Zwei weitere Beispiele sollen Parallelaktionen von SR und GV belegen. Das erste betrifft die Staaten, welche als Folge von Zwangsmaßnahmen des SR vor besondere wirtschaftliche Probleme gestellt sind. Bekanntlich können diese Staaten gemäß Art. 50 der Satzung den SR zwecks Lösung dieser Probleme konsultieren. Dies ist auch wiederholt geschehen. Die Reaktion des SR war nicht besonders wirksam. Sie bestand im Wesentlichen darin, diese Staaten an die entsprechenden Sanktionskomitees zu verweisen und Empfehlungen an andere Staaten und Internationale Organisationen auszusprechen,¹⁵³ die wirtschaftliche Situation

¹⁴⁵ SR Res. 814 (1993); SR Res. 897 (1994), para. 2 lit. b und c.

¹⁴⁶ Insbes. die im Oktober 1993 in Mogadischu getöteten US-Soldaten gaben hier den Ausschlag, da Präsident Clinton im Folgenden den kompletten Rückzug der US-Truppen beorderte. Vgl. diesbezüglich *Rawski/Miller* (Fn. 57), 362.

¹⁴⁷ SR Res. 954 (1994).

¹⁴⁸ Vgl. SR Res. 1356 (2001), 1407, 1425 (2002), 1474, 1519 (2003), 1558 (2004).

¹⁴⁹ Vgl. GV Res. 47/160, 48/201, 49/21 L, 50/58 G, 51/30 G, 52/169 L, 53/1 M, 54/96 D, 55/168, 56/106, 57/154, 58/115.

¹⁵⁰ GV Res. 47/160.

¹⁵¹ GV Res. 48/146.

¹⁵² Einige Erklärungen des Präsidenten des SR geben der Situation in Somalia allerdings einen weiteren – nicht nur sicherheitsbezogenen – Kontext. (Siehe z. B. S/PRST/2002/8; S/PRST/2002/35; S/PRST/2003/2; S/PRST/2003/19; S/PRST/2004/3; S/PRST/2004/24). Auch in SR Res. 1425 (2002), para. 14 werden friedensbildende Maßnahmen thematisiert.

¹⁵³ SR Res. 329 (1973), paras. 3 und 4.

der betroffenen Staaten zu berücksichtigen.¹⁵⁴ Dies hat die GV bewogen, die Initiative zu ergreifen. In einer Serie von Resolutionen beschäftigt sich die GV mit dem Problem und fordert die Staaten sowie die entsprechenden Internationalen Organisationen ihrerseits auf, die Lage der betroffenen Staaten zu berücksichtigen. Überdies wird der SR aufgefordert, weitere Mechanismen zur Lösung dieses Problems zu schaffen. Diese Resolutionen beziehen sich sowohl auf das allgemeine Problem des Art. 50 der Satzung *in abstracto*,¹⁵⁵ als auch auf besondere Probleme wie sie etwa für die Donaustaaten und sonstigen Nachbarstaaten aus den Sanktionen gegen Jugoslawien entstanden.¹⁵⁶

Solche Resolutionen der GV verfolgen zwar einen lobenswerten Zweck, es ist aber nicht erkennbar, inwieweit sie den unzureichenden Bemühungen des SR etwas Nützliches hinzufügen. Überdies sieht die Satzung eine eindeutige Zuständigkeit des SR in dieser Frage vor, welche dieser, wenn auch nicht ganz zufriedenstellend, ausübt.

Das zweite Beispiel für Parallelaktionen betrifft die Aktionen der beiden Organe in Sachen Haiti. Sowohl der SR als auch die GV haben sich in den 90er Jahren in zahlreichen Resolutionen mit Haiti befasst. Schon vor dem Militärputsch hatte die GV Hilfsprogramme, einschließlich einer Gruppe von Militärbeobachtern, beschlossen.¹⁵⁷ Der Militärputsch vom September 1991 wurde von der GV prompt verurteilt.¹⁵⁸ Die GV übernahm außerdem ein von der OAS ausgesprochenes Waffen- und allgemeines Handelsembargo und forderte die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen nachdrücklich auf, dieses Embargo zu befolgen.¹⁵⁹ Überdies schuf die GV gemeinsam mit der Organization of American States (OAS) eine „International Civilian Mission to Haiti“ mit dem primären Mandat der Überwachung der Einhaltung der menschenrechtlichen Verpflichtungen durch die haitianische Regierung.¹⁶⁰

Erst über ein halbes Jahr später griff der SR ein, erklärte die Situation in Haiti in Hinblick auf die „einzigartigen und außergewöhnlichen Umstände“ zu einer Friedensbedrohung und verhängte seinerseits ein Waffen- und Handelsembargo.¹⁶¹ Das Embargo des SR wurde nach einer Einigung mit den Militärmachthabern in

¹⁵⁴ SR Res. 253 (1968), 277 (1970), 327, 329 (1973) behandeln die wirtschaftlich schwierige Situation Sambias aufgrund der Sanktionen gegen das Apartheidregime in Südrhodesien; SR Res. 669 (1990) befasst sich mit den diesbezüglichen Anfragen (vor allem Jordaniens) im Zug der Sanktionen gegen den Irak; SR Res. 843 (1993) fordert das Sanktionskomitee für Jugoslawien auf, Anfragen gem. Art. 50 UN-Charta zu untersuchen.

¹⁵⁵ GV Res. 50/51, 51/208, 52/162, 53/107, 54/107.

¹⁵⁶ GV Res. 48/210, 50/58 E, 52/169.

¹⁵⁷ GV Res. 45/2, 45/257.

¹⁵⁸ GV Res. 46/7, paras. 1 und 2.

¹⁵⁹ GV Res. 46/7, para. 4; 47/20 A, paras. 6 und 8.

¹⁶⁰ GV Res. 47/20 B, 48/27 B.

¹⁶¹ SR Res. 841 (1993).

Haiti zunächst ausgesetzt,¹⁶² aber, nachdem sich diese nicht an die Einigung gehalten hatten, neu verhängt.¹⁶³ Überdies sprach der SR eine Ermächtigung an die Mitglieder aus, das Embargo, falls nötig, mit Waffengewalt durchzusetzen.¹⁶⁴ Der SR richtete auch eine United Nations Mission in Haiti (UNMIH) ein, diese allerdings mit einem eher auf Stärkung der allgemeinen Sicherheit und Stabilität abzielenden Mandat.¹⁶⁵ Die GV beklagte die Zustände in Haiti insbesondere im Bereich der Menschenrechte in mehreren Resolutionen.¹⁶⁶ Schließlich sprach der SR im Juli 1994 eine Ermächtigung zum Gebrauch von Waffengewalt zur Vertreibung der Militärmachthaber und zur Wiedereinsetzung des demokratisch gewählten Präsidenten aus.¹⁶⁷ Im September 1994 landete eine multinationale Einheit erfolgreich in Haiti, die Militärmachthaber zogen sich zurück und Präsident Aristide konnte wieder sein Amt ausüben. Daraufhin hob der SR seine Sanktionen auf.¹⁶⁸ Eine gesonderte förmliche Beendigung der seinerzeit von der GV urgierten Sanktionen ist nicht ersichtlich. Allerdings begrüßte die GV die Rückkehr des Präsidenten und forderte die Staaten auf, mit Haiti zusammenzuarbeiten.¹⁶⁹ Die vom SR geschaffene United Nations Mission in Haiti konnte ihre Arbeit wieder aufnehmen.¹⁷⁰ Gleichzeitig übte aber auch die von der GV gemeinsam mit der OAS geschaffene International Civilian Mission to Haiti ihre Funktion weiter aus; wiederum mit dem Fokus auf Menschenrechten.¹⁷¹ Nach Auslaufen des Mandats der United Nations Mission in Haiti ersetzte der SR diese durch die United Nations Support Mission in Haiti (UNSMIH). Ihre Aufgabe war die Ausbildung einer professionellen nationalen Polizei.¹⁷² Die GV verlängerte ihrerseits die von ihr gemeinsam mit der OAS eingesetzte International Civilian Mission to Haiti.¹⁷³ Nach Auslaufen der UNSMIH ersetzte der SR diese wiederum durch die United Nations Transition Mission in Haiti (UNTMIH).¹⁷⁴ Nachdem deren Mandat abgelaufen war, wurde sie vom SR durch die United Nations Civilian Police Mission in Haiti (MIPONUH) ersetzt.¹⁷⁵ Auch ihre Aufgabe war die Ausbildung der örtlichen Polizei.¹⁷⁶ Erstaun-

¹⁶² SR Res. 861 (1993), para. 1.

¹⁶³ SR Res. 873 (1993), para. 1.

¹⁶⁴ SR Res. 875 (1993); SR Res. 917 (1994).

¹⁶⁵ SR Res. 867 (1993), 905, 933 (1994).

¹⁶⁶ GV Res. 48/27 A, insbes. Präambel und para. 1. Eine sehr detaillierte Beschreibung der Menschenrechtsverletzungen findet sich in GV Res. 48/151, paras. 2, 4 und 5.

¹⁶⁷ SR Res. 940 (1994), para. 4.

¹⁶⁸ SR Res. 944 (1994), para. 4; SR Res. 948 (1994), para. 10.

¹⁶⁹ GV Res. 49/27, para. 2.

¹⁷⁰ SR Res. 964 (1994), 975, 1007 (1995).

¹⁷¹ GV Res. 50/86, 50/196.

¹⁷² SR Res. 1063, 1085, 1086 (1996).

¹⁷³ GV Res. 51/196, 51/196 B.

¹⁷⁴ SR Res. 1123 (1997).

¹⁷⁵ SR Res. 1141 (1997).

¹⁷⁶ SR Res. 1141 (1997), para. 2.

licherweise wurde aber auch die Aufgabe der von der GV gemeinsam mit der OAS betriebenen International Civilian Mission to Haiti – neben der Beobachtung der Menschenrechtssituation – als die Ausbildung der Polizei von Haiti umschrieben.¹⁷⁷ Die GV trägt diesem Umstand dadurch Rechnung, dass sie die Zusammenarbeit der beiden Missionen anregt.¹⁷⁸ Überdies waren noch das UNDP, eine United Nations Civilian Police, sowie diverse bilaterale Programme an der Polizeiausbildung beteiligt.¹⁷⁹ Erst nach dem endgültigen Auslaufen der Mission des SR konnte sich die GV schließlich im Dezember 1999 dazu entschließen, ihre gemeinsam mit der OAS betriebene International Civilian Mission sowie die UN Civilian Police Mission des SR zur International Civilian Support Mission in Haiti zusammenzulegen.¹⁸⁰ Das Personal und die Ausrüstung beider Missionen wurden auf die neue Einrichtung übertragen.¹⁸¹ Das Mandat der International Civilian Support Mission in Haiti endigte schließlich Ende März 2001.¹⁸²

Im Zuge der jüngsten Entwicklungen, im Jahr 2004, scheinen SR und GV wieder zur Arbeitsteilung zurückzukehren. So setzte (einzig) der SR nach der Vertreibung Aristides und der Installierung von Präsident Boniface Alexandre die Multinational Interim Force (MIF) ein, um Sicherheit und Frieden in Haiti wiederherzustellen.¹⁸³ Die MIF wurde dann in weiterer Folge von der United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) abgelöst.¹⁸⁴ Die GV befasst sich mit der Finanzierung der Operationen.¹⁸⁵

VII. Schlussbemerkung

Das Verhältnis von GV und SR in Friedenssicherungsangelegenheiten ist keineswegs einheitlich. Es lässt sich nicht in einer simplen Formel ausdrücken. Immerhin lassen sich aus dem vorliegenden Material einige Beobachtungen zusammenfassen.

1. Die Arbeitsteilung zwischen den beiden Organen ist nicht immer klar und hat sich durch die Praxis weiter verwischt. Zwar beschäftigt sich die GV eher mit allgemeinen Fragen und der SR mehr mit konkreten Situationen. Dies scheint auch

¹⁷⁷ Vgl. etwa GV Res. 52/174, para. 1 lit. a.

¹⁷⁸ GV Res. 52/138, 52/174, 53/159, 53/95.

¹⁷⁹ SR Res. 1212 (1998).

¹⁸⁰ GV Res. 54/193, para. 2.

¹⁸¹ GV Res. 54/193, insbes. paras. 2– 4.

¹⁸² Vgl. GV Res. 57/157, Präambel.

¹⁸³ SR Res. 1529 (2004).

¹⁸⁴ SR Res. 1542 (2004). Die MINUSTAH hat ein sehr umfassendes Mandat, das auch zivile Komponenten wie die Förderung des politischen Prozesses in Haiti und die Verbesserung der menschenrechtlichen Situation beinhaltet.

¹⁸⁵ GV Res. 58/311.

abschließende allseits befriedigende Lösung gefunden worden ist. Deswegen darf es einen auch nicht wundern, wenn die Organbeziehung zwischen GV und SR nicht voll ausgereift ist.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Zur Gewaltenteilung in den VN siehe z. B. *De Wet* (Fn. 111), 109 ff.; siehe weiters *Koskenniemi* (Fn. 10), 325 ff.