

Der Sicherheitsrat tagt in Afrika

DR. BRUN-OTTO BRYDE

Der folgende Beitrag über die Tagung des Sicherheitsrats in Addis Abeba vom 28. Januar bis zum 4. Februar hätte auch »Afrika im Sicherheitsrat« überschrieben werden können, denn trotz der regelmäßigen Behandlung der Probleme (vor allem des südlichen) Afrika in den Vereinten Nationen war diese Sitzungsperiode die konzentrierteste Bestandsaufnahme der Aufgaben der Weltorganisation in diesem Kontinent, die der Sicherheitsrat bisher unternommen hat. Daß die Überschrift trotzdem den Tagungsort und nicht den Tagungsinhalt herausstellt, hat seinen Grund in der Überzeugung des Verfassers, daß das Faktum der Reise des Rates nach Afrika für die zukünftige Arbeit der Vereinten Nationen bedeutender ist, als Verhandlungen und Ergebnisse der Sitzung.

Der reisende Sicherheitsrat

Als die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) den Sicherheitsrat nach Afrika einlud und der Rat auf Vorschlag der Vollversammlung daraufhin beschloß, die afrikanischen Fragen, mit denen er befaßt war, in Addis Abeba zu behandeln¹, konnten weder einladende Afrikaner noch er selbst erwarten, daß ihm die größere geographische Nähe zu den Krisengebieten bessere Informationsmöglichkeiten schaffen würde. Dazu wären andere Reiseziele nötig gewesen, Rhodesien zum Beispiel, wo gerade die afrikanische Opposition der Pearce-Kommission ein unüberhörbares Nein zu den Bedingungen des britisch-rhodesischen Abkommens aussprach und dafür mit Verhaftung und Tod büßen mußte, oder Swakopmund in Südwestafrika, wo gerade die Ovambos für bessere Arbeitsbedingungen streikten, Ereignisse, die aber auch den Verhandlungen in Addis Abeba einen dramatischen Hintergrund verschafften. Aber solche Reiseziele sind für den Rat nicht nur schwer vorstellbar, es ist auch fraglich, ob er die Funktionen eines Untersuchungsausschusses übernehmen kann (oder auch nur sollte). In Addis Abeba jedenfalls konnten die Ratsmitglieder von diesen Vorgängen kein genaueres Bild erhalten, als es in New York möglich gewesen wäre. Sicher konnten die Delegierten (wenn die Arbeit ihnen Zeit dazu ließ) einen Eindruck von den Schwierigkeiten einer afrikanischen Großstadt bekommen, aber um solche Probleme ging es nicht², und zudem dürften alle Delegierten genauere Kenntnisse Afrikas haben, als ihnen ein einwöchiger Aufenthalt vermitteln könnte. Nicht um bessere Information ging es daher, die Bedeutung der Sitzung lag vielmehr auf politischem und psychologischem Gebiet.

Für die afrikanischen Staaten war die Ratstagung in Addis Abeba zum einen eine symbolische Bestätigung der politischen Bedeutung, die ihr Kontinent im letzten Jahrzehnt erlangt hat, zum anderen sichtbares Zeichen dafür, daß die Vereinten Nationen die Probleme des Kontinents ernst nehmen. Darüber hinaus konnten sie sich von der Behandlung afrikanischer Probleme in einer afrikanischen Hauptstadt auch politische Vorteile versprechen. Diskussionen und Resolutionen über das südliche Afrika drohten zu einer Routineangelegenheit zu werden, die kein besonderes Interesse der Weltöffentlichkeit mehr beanspruchten. Eine Sitzung des Sicherheitsrats über diese Fragen hätte in New York allenfalls das Interesse professioneller Beobachter gefunden. Durch die Reise des Rats nach Addis Abeba war der Sitzung dagegen schon wegen ihrer spektakulären Umstände — erste Tagung des Sicherheitsrats in Afrika, dritte Tagung außerhalb New Yorks und erste wieder seit 20 Jahren³ — Publizität der Weltöffentlichkeit gesichert. Zudem setzte die Tagung in Addis Abeba den Rat, durchaus berechnet, einem afrikanischen Druck aus, nicht dem Druck der Straße, diese Gefahr ist in Addis Abeba nicht gegeben, wohl aber einem solchen

der afrikanischen öffentlichen Meinung, denn diese Reise des Rats hatte natürlich besonders in Afrika Aufmerksamkeit gefunden⁴ und die Hoffnung geweckt, mit dem formalen Neubeginn würden Fortschritte in der Sache einhergehen. Die Ratsmitglieder sahen sich mit diesen Erwartungen konfrontiert und mußten sich klar darüber sein, daß in Afrika gesprochene Worte besonders deutlich gehört und hier abgegebene Stimmen besonders kritisch gewogen werden würden. Bedeutung hätte die Tagung jedoch vor allem für die Resonanz der Vereinten Nationen in Afrika, vielleicht auch in der Weltöffentlichkeit, wenn die Reise nach Addis Abeba kein einmaliger Akt bliebe. Für den Rat ist die Möglichkeit, an anderen Orten als New York zu tagen, in Art. 28 (3) der UN-Charta ausdrücklich vorgesehen.

Addis Abeba bildete dafür einen natürlichen Auftakt. Afrikanische Probleme beschäftigen die Vereinten Nationen zur Zeit besonders, die afrikanischen Staaten, nördlich des Sambesi, haben ein solches Maß an Kohärenz, daß sie gemeinsam als Einladende auftreten konnten, und vor allem stand mit Addis Abeba ein Tagungsort zur Verfügung, der als Sitz der OAU und ECA so eindeutig Mittelpunkt der afrikanischen Politik ist, daß durch seine Wahl kein anderes Land vor den Kopf gestoßen wurde⁵.

Sitzungsverlauf

Zumindest mit dem Verlauf der Tagung in Addis Abeba, wenn auch nicht unbedingt mit den Ergebnissen, konnten die afrikanischen Staaten zufrieden sein. Die afrikanischen Probleme wurden unübersehbar in den Blickpunkt gerückt und die Delegierten waren sich der auf sie gerichteten weltweiten Aufmerksamkeiten bewußt: Selten sind von den Großmächten so viele freundliche Worte über Afrika gesprochen worden.

Hier soll nicht der gesamte Verlauf der Tagungswoche nachgezeichnet werden. Lediglich besonders interessante Punkte, vor allem solche von nicht nur aktueller Bedeutung, werden behandelt.

1. Die Tagung begann am 28. Januar mit Reden des äthiopischen Kaisers Haile Selassie I. und des Präsidenten der Islamischen Republik Mauretanien, Moctar Ould Daddah, dem Präsidenten der Versammlung der Staatsoberhäupter und Regierungschefs der OAU.

Die Rede des Kaisers war darauf angelegt, Erinnerungen an seinen historischen Auftritt vor dem Völkerbund am 30. Juni 1936 wachzurufen: »Heute richtet sich die Aufmerksamkeit der Welt, die sich mit bitteren Gefühlen an das schmähliche Versagen des Völkerbunds erinnert, die Grundprinzipien seiner Satzung zu verteidigen, auf diese Halle...« Die beabsichtigte Parallele wurde verstanden und in weiteren Reden ausgebaut: Wie damals das Versagen des Völkerbunds vor dem faschistischen Aggressor zum Zweiten Weltkrieg und zum Ende des Bundes geführt habe, so könne nunmehr ein Versagen der Vereinten Nationen einen Rassenkrieg im Süden Afrikas zur Folge haben, wenn man die Grundsätze der UN-Charta gegen Rassisten und Kolonialisten nicht zur Geltung bringe.

Die anschließende Rede des mauretanischen Präsidenten Moctar Ould Daddah ist von Bedeutung, weil in ihr der afrikanische Standpunkt zu allen anstehenden Fragen — Rhodesien, Namibia (Südwestafrika), Apartheid und portugiesische Kolonien — dargelegt wurde. Alle folgenden afrikanischen Sprecher variierten im Grunde nur die hier aufgeführten Argumente. Für Namibia forderte er den Rückzug Südafrikas und die Übernahme der Verwaltung durch die Vereinten Nationen, für Rhodesien die Ablehnung der bri-

tisch-rhodesischen Regelungen und Unabhängigkeitsverhandlungen mit der Mehrheit, für die portugiesischen Kolonien Unabhängigkeit und für Südafrika Beendigung der Apartheidpolitik, unter anderem durch UN-Unterstützung für die Befreiungsbewegungen in diesen Gebieten.

2. Von Bedeutung war die Tagung in Addis Abeba unter anderem, weil sie dem neugewählten Generalsekretär, dem Österreicher Dr. Kurt Waldheim, die erste Gelegenheit zum Auftreten vor diesem Forum gab. Er ergriff zweimal das Wort, am ersten und am vorletzten Tag. Seine kurzen Reden ließen noch keine Schlüsse darüber zu, wie er sein Amt ausfüllen wird. Zweifellos war er bestrebt, Befürchtungen auszuräumen, er werde ein eher passiver Generalsekretär sein. Er beschränkte sich nicht auf allgemeine Floskeln, sondern nahm durchaus politische Stellung⁶. Das wurde ihm erleichtert, weil sich in der verbalen Verurteilung von Kolonialismus und Neokolonialismus die Weltmeinung (einschließlich der Großmächte) einig ist. In einer Pressekonferenz während der Sitzungswoche⁷ antwortete er auf die Frage, ob er ein Hammarskjöld oder ein U Thant sein werde, daß jeder Generalsekretär seinen persönlichen Stil finden müsse.

3. 23 afrikanische Staaten machten während der Tagung von der Möglichkeit Gebrauch⁸, auch ohne Mitglied des Rats zu sein, sich zu äußern. Optisch wurde dadurch die Tagung noch stärker zu einer afrikanischen Angelegenheit, als sie es durch Tagungsort und -gegenstand ohnehin schon war.

Die Interventionen der afrikanischen Staaten brachten im wesentlichen keine Ergänzung oder neuen Argumente gegenüber der Grundsatzklärung des mauretanischen Präsidenten und den Reden der afrikanischen Ratsmitglieder. Eine Arbeitsteilung war nicht erkennbar, die meisten Sprecher beschäftigten sich allgemein mit den Fragen des südlichen Afrika, wenn auch regionale Nähe gewisse Schwerpunkte setzte. So konzentrierten der Senegal und Zaire ihre Angriffe hauptsächlich gegen Portugal, während die afrikanischen Commonwealth-Länder vor allem das Vorgehen Großbritanniens in Rhodesien kritisierten. Trotz dieser nicht zu großen Ergiebigkeit in materieller Hinsicht war die geschlossene Front der immer wieder die gleichen Argumente und Angriffe vortragenden afrikanischen Staaten beeindruckend. Diese Einigkeit bedeutete nicht, daß sie ihre zum Teil beträchtlichen Meinungsverschiedenheiten begraben hätten, wohl aber, daß diese eine gemeinsame Front hinsichtlich der endgültigen Dekolonisierung und Beseitigung der weißen Suprematie im Süden des Kontinents nicht ausschließen. Allerdings täuscht das Bild afrikanischer Einheit insofern, als die für einen Dialog mit Pretoria eintretenden Staaten sich nicht zu Wort meldeten⁹.

Außer den afrikanischen Delegierten hörte der Rat Berichte der Vorsitzenden des UN-Rats für Namibia¹⁰, des UN-Sonderausschusses für Apartheid¹¹ und des Sonderausschusses für die Durchführung der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker¹². Darüber hinaus hörte der Rat Personen, die nicht Staatsvertreter waren. Auf Antrag der afrikanischen Ratsmitglieder Guinea, Somalia und Sudan hörte er den Generalsekretär der OAU, Diallo Telli, den Vorsitzenden des Befreiungsausschusses der OAU, Mohamed Fouad El-Bedewi, Vertreter der Befreiungsbewegungen und politischen Gruppen in den portugiesischen Kolonien, in Südafrika, Rhodesien und Namibia, einen Vertreter der britischen Anti-Apartheidsbewegung und Reverend Burgers Carr von der Pan-Afrikanischen Konferenz der Kirchen. Dieser Teil der Sitzung war der lebendigste, denn die Reden unterschieden sich erheblich von der diplomatischen Routine der Staatsvertreter. Stil und Argumentation waren entsprechend der unterschiedlichen Struktur der vertretenen Organisationen ganz verschieden. Auf der einen Seite hielt Amilcar Cabral, dessen PAIGC in Portugiesisch-Guinea (Bissau) erhebliche Erfolge errungen hat, eine ausgesprochen

staatsmännische Rede¹³. Er bot Portugal bereits die Zusammenarbeit für die Zeit nach der Unabhängigkeit an und trat westlichen Befürchtungen entgegen, die Cap-Verde-Inseln könnten zu einer östlichen Bastion werden. Daß er schon fast als ein Staatsvertreter und nicht als Rebellenführer sprach, ist nicht unangemessen, denn er dürfte von den Sprechern der Befreiungsbewegungen die größten Aussichten haben, in absehbarer Zeit als offizieller Repräsentant seines Landes vor UN-Organen aufzutreten. Im Gegensatz dazu verfielen die Sprecher südafrikanischer Oppositionsgruppen, sicher nicht zuletzt aufgrund ihrer politischen Machtlosigkeit, in verbale Radikalität. Der Vertreter des (chinesisch orientierten) PAC¹⁴ mußte vom Ratspräsidenten wegen anklagender Gesten gegen die Imperialisten zurecht gewiesen werden. Da er die UdSSR in seine Angriffe eingeschlossen hatte, mußte er sich von Botschafter Malik sagen lassen, er vertrete niemanden außer sich selbst¹⁵. Die zunehmende Radikalisierung der südafrikanischen Organisationen, die sich schon verbal eng an China oder die Sowjetunion anlehnen und von den Formen des Friedensnobelpreisträgers Luthuli weit entfernt sind, dürfte Südafrika nicht ungelegen kommen, da sie es ihm erlaubt, sich dem Westen als Bollwerk gegen ein kommunistisches Südafrika zu empfehlen. In der Wirklichkeit jedoch lassen sich die Kräfteverhältnisse in der südafrikanischen Opposition infolge der Repressionspolitik der Regierung und das Fehlen einer legalen und einer starken illegalen Opposition nicht zuverlässig einschätzen.

4. Unter den Sicherheitsratsmitgliedern nahmen die afrikanischen Vertreter Guinea, Somalia und der Sudan die Argu-

Zu den wichtigsten Kommissionen der Vereinten Nationen zählt die Kommission für die Rechtsstellung der Frau. Sie hielt jetzt am Europäischen Sitz der UNO in Genf ihre 24. Tagung ab (14. 2.—3. 1972). Die Aufgaben der Kommission sind außerordentlich vielseitig und für die Rechte der Frau bedeutungsvoll. (Vgl. hierzu S. 65 f.). — Das Bild zeigt die liberianische Anwältin Eugenia A. Stevenson; sie wurde zur Vorsitzenden der Genfer Tagung gewählt.



mente der afrikanischen Staaten und Organisationen auf. Sie bestimmten die Verhandlungen maßgeblich schon dadurch, daß turnusgemäß im Januar Somalia und im Februar dem Sudan der Vorsitz im Rat zufiel, vor allem aber, weil sie die zur Diskussion stehenden Resolutionsanträge einbrachten und begründeten, die das konkretisierten, was die afrikanischen Sprecher während der Tagung forderten: die Ablehnung des jüngsten britisch-rhodesischen Abkommens, die Unabhängigkeit der portugiesischen Kolonien, den Rückzug Südafrikas aus Namibia und die Beendigung der Apartheidpolitik in Südafrika. Lediglich einer der auf der Tagesordnung stehenden Entwürfe, ein argentinischer Vorschlag zu Namibia, war ohne afrikanische Antragsteller eingebracht worden, fand aber die Billigung der afrikanischen Ratsmitglieder. Indien und Jugoslawien unterstützten den afrikanischen Standpunkt in allen Fragen.

Das gleiche gilt von der Sowjetunion und China, die sich beide bemühten, gerade hier als besonders gute Freunde Afrikas zu erscheinen. Daß sie sich dabei im scharfen Wettbewerb befanden, wurde durch ihre Angriffe gegeneinander bewiesen. Der chinesische Delegierte sprach von »Sozialimperialisten«, die die imperialistische Politik in Afrika unterstützten, der russische Vertreter konterte mit einem Angriff auf die »sozialistischen Verräter«. Obwohl also hinsichtlich der afrikanischen Probleme sachliche Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden kommunistischen Großmächten nicht bestanden, ließen sie auch diese Gelegenheit zu einem Austausch von Feindseligkeiten nicht vorübergehen (was die Frage nahelegt, ob der Westen — ganz unabhängig von sachlichen Erwägungen — im taktischen Eigeninteresse gut beraten war, China solange von der Weltorganisation fernzuhalten).

Wie sinnvoll dieser sozialistische Wettbewerb um die afrikanischen Sympathien ist, bleibt offen, denn ein immer selbstbewußter werdendes Afrika nimmt die östliche Hilfe im Kampf gegen Kolonialismus und Rassismus an, reagiert aber auf Versuche, neue Abhängigkeiten zu begründen, allergisch¹⁶. Der Westen, repräsentiert durch die USA, Großbritannien, Frankreich als Ständige Mitglieder sowie Italien, Belgien und Japan, hatte es sehr viel schwerer, Solidarität mit den Afrikanern zu bekunden. Seine Mitglieder fanden sich auf der Anklagebank. Großbritannien versuchte gerade, mit dem Smith-Regime zu einer Einigung zu kommen, die von den afrikanischen Staaten strikt abgelehnt wird, und täglich wurden aus Rhodesien neue Zeichen der Opposition gegen das Abkommen und neue Repressionsmaßnahmen des dortigen Regimes gemeldet. Die USA sahen sich (unter anderem) wegen des Bruchs der Embargo-Bestimmungen gegen Rhodesien angegriffen: der Kongreß hatte gerade die Einfuhr von Chrom aus diesem Land genehmigt, was in klarem Widerspruch zu einigen Ratsresolutionen stand (232, 253 und 277)¹⁷. Die Verteidigung des amerikanischen Chefdelegierten Bush¹⁸, der auf militärische Notwendigkeiten verwies und sagte, die Entscheidung des Kongresses habe »nichts mit Rassismus zu tun«, sondern mit Problemen, »die die Freiheit vieler Völker betreffen«, wirkte keineswegs überzeugend.

Hinzu kamen die Waffenlieferungen Großbritanniens und Frankreichs an Südafrika und die enge Zusammenarbeit aller westlichen Länder mit Südafrika und Portugal. Zu verteidigen suchten sie sich, indem sie die wirtschaftliche Entwicklung als eigentliches Problem Afrikas betonten und in diesem Zusammenhang auf ihre Entwicklungshilfe verwiesen und auf ihre Dekolonialisierungsleistungen.

Bedeutsam — eine sich schon länger abzeichnende Tendenz bestätigend — war die Haltung der Lateinamerikaner (Argentinien, Panama). Sie unterstützten den afrikanischen Standpunkt nachdrücklich, nicht nur verbal, sie beteiligten sich auch nicht an der geschlossenen Stimmenthaltung des Westens, die aus Solidarität zu Großbritannien dessen Veto



Der Holländer Erwin K. Baumgarten wurde von Generalsekretär Waldheim mit Jahresbeginn zum Informationschef des Europäischen Sitzes der Vereinten Nationen in Genf ernannt. Er tritt damit die Nachfolge des Engländers William Henson an (s. Bild VN 5/70 S. 158). Baumgarten ist 1917 geboren, studierte Völkerrecht, war als Journalist und Chefredakteur tätig und gehört seit 1947 der UNO an, wo er vorwiegend in leitenden Stellungen des Informationssektors tätig war, so in New York, Den Haag, Genf, Accra und seit 1966 in Rom. Zur Bundesrepublik und zur DGVN bestehen schon aus früheren Tätigkeiten her gute Beziehungen.

gegen die Rhodesien-Resolution begleitete. Der lateinamerikanische Kontinent wird offensichtlich, nachdem er sich zunächst in wirtschaftlichen Fragen in der »Gruppe der 77« zur Aktionseinheit mit Asien und Afrika gefunden hat, auch politisch Teil der Dritten Welt und ist nicht mehr unbedingt zum Westen zu zählen. Die Debatte in Addis Abeba ist dafür ein umso besseres Beispiel, als die augenblicklichen Vertreter Lateinamerikas im Sicherheitsrat nicht zu den progressivsten Staaten des Kontinents zu rechnen sind.

Ergebnisse

Dem Sicherheitsrat lagen fünf Resolutionsentwürfe vor, von denen einer am Veto Großbritanniens scheiterte, während die anderen angenommen wurden.

a) Dem Antrag zur *Rhodesien-Frage*¹⁹ gab von vornherein kein Beobachter ernsthafte Chancen. Die Appelle an die Ständigen Mitglieder, kein Veto einzulegen, waren insofern nur propagandistisch gemeint. Der Text enthielt konkrete Forderungen, durch deren Annahme Großbritannien sich selbst die Hände für die weitere Behandlung des Konflikts gebunden hätte: Verlangt wurde unter anderem, das geplante Abkommen der britischen Regierung mit dem Smith-Regime nicht in Kraft zu setzen²⁰. Ob das britische Veto bedeutet, daß die Regierung trotz aller Kritik beabsichtigt, die Einigung mit dem Smith-Regime auf der Linie des Abkommens herbeizuführen, ist fraglich. Manches spricht dafür, daß Großbritannien entschlossen ist, den Rhodesien-Konflikt zu liquidieren, möglichst mit, nötigenfalls aber auch ohne Zustimmung der Weltöffentlichkeit. Schon die Entscheidung über

Waffenlieferungen an Südafrika hatte gezeigt, daß Heath und sein Außenminister Douglas Home eine Außenpolitik betreiben, die an klassischen Prinzipien von strategischen und wirtschaftlichen Vorteilen orientiert ist und sich hierbei weder von einer moralischen Indignation der Weltöffentlichkeit noch von weniger handgreiflichen Vorteilen guter Beziehungen zu den farbigen Commonwealth-Ländern leiten zu lassen bereit ist. Unabhängig von der endgültigen Entscheidung Großbritanniens in der Rhodesien-Frage war es jedenfalls nicht geneigt, sich die weitere Behandlung des Problems durch eine Resolution des Sicherheitsrats vorschreiben zu lassen, und legte deshalb das Veto ein²¹.

b) Die Zukunft des ehemals deutschen Protektorats *Südwestafrika* (in afrikanischer wie in offizieller UN-Terminologie: *Namibia*)²² dürfte die Vereinten Nationen noch sehr beschäftigen. Gerade die Eindeutigkeit der Rechtslage nach dem Verständnis der Organe der Weltorganisation²³ stellt sie vor ein Dilemma, da Inaktivität sich schwer rechtfertigen läßt.

Nach der Rechtsauffassung, die die Basis der entscheidenden Resolutionen der Vollversammlung²⁴ und des Sicherheitsrats²⁵ bildet und vom Internationalen Gerichtshof bestätigt worden ist²⁶, stellt sich die Lage wie folgt: das Mandat Südafrikas für das ehemals deutsche Protektorat ist mit der Auflösung des Völkerbundes nicht erloschen, sondern dessen Aufsichtsrechte sind auf die Vereinten Nationen übergegangen²⁷; diese haben Südafrika das Mandat wegen Mißbrauchs seiner Rechte entzogen, und die Anwesenheit Südafrikas in Namibia ist daher illegal.

Auf der Basis dieser Rechtsauffassung sind die Vereinten Nationen zu allen Maßnahmen berechtigt. Daß zwei Resolutionen zur Namibia-Frage nahezu einmütig verabschiedet werden konnten, lag vor allem daran, daß die Entwürfe (noch) keine konkreten Maßnahmen forderten. Beide setzen Südafrika eine letzte Frist.

Der Text der argentinischen Resolution²⁸ fordert den Generalsekretär auf, in Zusammenarbeit mit einer Gruppe von Ratsmitgliedern mit Pretoria über die Erfüllung der Forderungen der Vereinten Nationen (Abzug Südafrikas aus Namibia) zu verhandeln. Die westliche Unterstützung für diesen maßvollen Vorschlag war nachdrücklich, aber auch die afrikanischen Staaten unterstützten ihn, um keine Chance einer friedlichen Lösung zu vergeben. Kritisch standen ihm China und die Sowjetunion gegenüber. China sah die Gefahr einer Aufwertung Pretorias und den Ansatz eines Dialogs, den es ablehnt. Aus Rücksicht auf die Afrikaner stimmte es jedoch nicht gegen die Resolution, sondern nahm nicht an der Abstimmung teil²⁹. Die Bedenken der Sowjetunion beruhten mehr auf einer Furcht vor einer Aufwertung des Generalsekretärs durch diese Mission. Ihr Bestreben ging daher dahin, die Gruppe der mit ihm zusammenarbeitenden Ratsmitglieder möglichst groß zu machen, um die Verhandlungen auf diese Weise mehr als Angelegenheit des Rats als des Generalsekretärs erscheinen zu lassen. Statt der ursprünglich vorgeschlagenen zwei Staaten (Argentinien und Somalia) wollten sie mindestens deren fünf (zusätzlich Guinea, Indien und Jugoslawien). Daß sie bei Zweifeln des Westens über seine angemessene Vertretung ohne Zögern bereit waren, zusätzlich Italien vorzuschlagen, belegt, daß es ihr mehr um eine möglichst breite Repräsentation des Rats zu tun war als um eine der Sowjetunion genehme Verhandlungsgruppe. Ob die ermüdenden Debatten über diesen Punkt, deren sachlicher Hintergrund den wenigsten Zuhörern klar gewesen sein dürfte, der Sowjetunion sehr viel Sympathien bei den Afrikanern eingebracht hat, ist zweifelhaft. Aber die Sowjetunion ist offensichtlich genauso wie die westlichen Mächte an Sympathiewerbung bei den afrikanischen Staaten nur in dem Maße interessiert, wie sie nicht mit ihren übrigen politischen Zielen kollidiert. Sie ist nur bedingt bereit, solcher Sympathiewerbung auch nur marginale politische Ziele zu

opfern, wie es in ihren Augen schon geringfügige Ansätze einer Stärkung des Amtes des Generalsekretärs wegen der damit verbundenen Gefahr der Entstehung einer Weltexekutive sind. Man einigte sich schließlich auf eine Dreiergruppe (Argentinien, Jugoslawien, Somalia), und so fand die Resolution auch die sowjetische Zustimmung. Den neuen Generalsekretär stellt diese Resolution vor seine erste schwere Aufgabe. Alle Anzeichen deuten darauf hin, daß er bald nach Pretoria reisen wird. Der Generalsekretär hat über seine Reise dem Rat bis zum 31. Juli 1972 zu berichten. (Inzwischen hat Generalsekretär Waldheim Südafrika und Südwestafrika bereist und mit der südafrikanischen Regierung Verhandlungen geführt. Die Gesprächsergebnisse sind noch nicht veröffentlicht. Die Red.)

Die zweite, von Guinea, Somalia und dem Sudan vorgelegte Resolution über Namibia³⁰ ist im Wortlaut zwar schärfer, aber doch so gemäßigt, daß sie die Zustimmung des Westens (bei Stimmenthaltung Großbritanniens und Frankreichs) erhalten konnte. Immerhin wird die Anwendung von Kapitel VII der Charta verbal vorbereitet³¹. Zwar wird die Anwesenheit Südafrikas in Namibia noch nicht formell zur Friedensbedrohung erklärt, aber der Rat »erwägt, daß die anhaltende Besetzung von Namibia ... Verhältnisse hervorruft, die der Aufrechterhaltung des Friedens und der Sicherheit in diesem Raum entgegenstehen«. Südafrika wird erneut zum Rückzug aufgefordert, und der Generalsekretär soll bis zum 31. Juli 1972 über die Durchführung der Resolution berichten.

Die weitere Entwicklung des Namibia-Konfliktes in den Vereinten Nationen ist damit vorgezeichnet: Südafrika wird bis zu dem gesetzten Datum kaum zu Zugeständnissen bereit sein, die die Afrikaner auch nur annähernd zufriedenstellen. Früher oder später werden sie nicht mehr bereit sein, auf die Folgerungen aus den bisherigen UN-Resolutionen zu verzichten, und — unterstützt von den anderen Neutralen und dem Osten — Maßnahmen zur Durchsetzung des Anspruches der Vereinten Nationen auf Namibia verlangen. Der Westen wird entsprechende Resolutionsentwürfe — wahrscheinlich mit einer Minderheit an Stimmen, aber gestützt auf das Veto-Recht seiner Ständigen Mitglieder — zu Fall bringen, da er weder bereit ist, Gewaltmaßnahmen gegen Südafrika zuzulassen, noch wegen der eigenen wirtschaftlichen Interessen wirklich schmerzhaften Wirtschaftssanktionen gegen Pretoria zuzustimmen. Damit werden die westlichen Staaten sich erneut, trotz aller verbalen Verurteilung, im entscheidenden Augenblick zu Verteidigern der südafrikanischen Politik machen. Südafrika wird dann möglicherweise Namibia unter Mißachtung der UN-Beschlüsse in die Republik integrieren oder, um den Schein zu wahren, in eine Unabhängigkeit nach rhodesischem Muster entlassen.

c) Die Resolutionen über die *Apartheidpolitik Südafrikas*³² und über die *portugiesische Kolonialpolitik*³³ bewegen sich auf der Ebene der bisherigen Äußerungen der UN-Organe. Über im Ton immer schärfer werdende Aufforderungen an Pretoria und Lissabon, ihre Politik zu ändern, und an dritte Staaten, sie nicht zu unterstützen, wird man kaum hinauskommen, da auch hier der Westen zu weitergehenden Schritten nicht bereit ist. Beide Probleme werden schwerer eine Lösung entgegenzuführen sein. Dabei ist eine — freiwillige oder erzwungene — Beendigung der portugiesischen Kolonialherrschaft in naher Zukunft denkbar, die Ablösung der weißen Herrschaft in Südafrika auf absehbare Zeit unwahrscheinlich.

Anmerkungen:

- 1 UN-Doc. S/RES/308 vom 19. Januar 1972. — Deutsche Übersetzung siehe VN 20. Jg. (1972) Heft 1, S. 35.
- 2 Versuche der westlichen Delegationen, die Diskussion von den unbequemen Themen Rhodesien, Südafrika und Portugal zu Entwicklungsfragen zu lenken, hatten keinen Erfolg.
- 3 Die anderen beiden Tagungen des Rates außerhalb New Yorks fanden 1948 und 1951/52 in Paris und Lake Success statt.
- 4 Die Zeitungen in Addis Abeba druckten fast alle im Rat gehaltenen Reden wörtlich ab.

- 5 Einladungen lagen außerdem von Senegal, Guinea und Zambia vor.
- 6 »Here in Africa . . . there is still colonialism and racism.« In: UN-Doc. S/PV. 1617 vom 28. Januar 1972, S. 36.
- 7 UN-Press Release ECA/619 vom 3. Februar 1972, S. 4.
- 8 Ägypten, Äquatorial-Guinea, Äthiopien, Algerien, Burundi, Gabun, Ghana, Kamerun, Kenia, Kongo, Liberia, Libyen, Malawi, Marokko, Mauretanien, Mauritius, Nigeria, Sambia, Senegal, Tansania, Tunesien, Uganda, Zaire. Von diesen ergriffen 17 während der Debatte das Wort (Ägypten, Algerien, Burundi, Ghana, Kamerun, Kenia, Kongo, Liberia, Libyen, Marokko, Nigeria, Sambia, Senegal, Tansania, Tunesien, Uganda, Zaire). Hinzu muß man noch die Redner des Eröffnungstages rechnen, Kaiser Haile Selassie I (Äthiopien) und Präsident Moutar Ould Daddah (Mauretanien). Drei afrikanische Länder (Guinea, Somalia, Sudan) gehören dem Sicherheitsrat zur Zeit als nichtständige Mitglieder an, so daß sich also insgesamt 22 afrikanische Länder an der Debatte beteiligten.
- 9 Die Elfenbeinküste und Madagaskar hatten gar nicht erst die Teilnahme an der Sitzung angestrebt, Malawi nahm zwar teil, meldete sich aber nicht zu Wort.
- 10 UN-Doc. S/PV. 1628 vom 28. Januar 1972, S. 36 ff.
- 11 Siehe Anm. 10, aaO, S. 51 ff.
- 12 UN-Doc. S/PV. 1629 vom 29. Januar 1972, S. 27 ff.
- 13 UN-Doc. S/PV. 1632 vom 1. Februar 1972, S. 28 ff.
- 14 UN-Doc. S/PV. 1633 vom 1. Februar 1972, S. 31 ff.
- 15 UN-Doc. S/PV. 1634 vom 2. Februar 1972, S. 66.
- 16 Antikommunistische Maßnahmen von Regierungen, die außenpolitisch eng mit östlichen Staaten zusammenarbeiten, belegen das zur Genüge (Sudan).
- 17 Inzwischen wird tatsächlich Chrom in größeren Mengen aus Rhodesien in die USA exportiert.
- 18 UN-Doc. S/PV. 1637 vom 3. Februar 1972, S. 87 f.
- 19 UN-Doc. S/10606 vom 2. Februar 1972.
- 20 Siehe Anm. 19, aaO, Ziffer 5 des Resolutionsentwurfs.
- 21 Der britische Delegierte sagte (UN-Doc. S/PV. 1639 vom 11. Februar 1972, S. 18–20): » . . . the council will realize that my government cannot accept a directive to change its policy while it is in the process of being worked out.«
- 22 Einen guten Überblick über die Problemlage gibt Z. Cervenká, The OAU and its Charter, London 1969, S. 115 ff.
- 23 In der Wissenschaft sind die Meinungen durchaus geteilt. Eine gute Zusammenstellung der Argumente gegen die Auffassung der UN-Organe findet sich in der »dissenting opinion« des Richters Fitzmaurice, in: Gutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 21. Juni 1971 (International Legal Materials 1971, S. 780 ff.).
- 24 UN-Doc. A/RES/2145 (XXI) vom 27. Oktober 1966. — Deutsche Übersetzung siehe VN 14. Jg. (1966) Heft 6, S. 208.
- 25 UN-Doc. S/RES/245 vom 25. Januar und S/RES/246 vom 14. März 1968; S/RES/264 vom 20. März und S/RES/269 vom 12. August 1969; S/RES/276 vom 30. Januar und S/RES/283 vom 29. Juli 1970. — Deutsche Übersetzungen siehe VN 16. Jg. (1968) Heft 2, S. 65; VN 17. Jg. (1969) Heft 2, S. 63 f. und Heft 4, S. 126; VN 18. Jg. (1970) Heft 1, S. 31 f. und Heft 5, S. 164.
- 26 Siehe Anm. 23, aaO, S. 723 ff.
- 27 Hier liegt der rechtlich zweifelhafteste Punkt in der Argumentation der UN-Organe. Immerhin können sie darauf verweisen, daß ihre Zuständigkeit von Südafrika zunächst anerkannt worden ist. Vgl. Anm. 23, aaO, Ziffer 74 ff.
- 28 UN-Doc. S/RES/309 vom 4. Februar 1972. — Deutsche Übersetzung siehe S. 68 dieser Ausgabe.
- 29 UN-Doc. S/PV. 1638 vom 4. Februar 1972.
- 30 UN-Doc. S/RES/310 vom 4. Februar 1972. — Deutsche Übersetzung siehe S. 68 dieser Ausgabe.
- 31 Vgl. Art. 39 der UN-Charta.
- 32 UN-Doc. S/RES/311 vom 4. Februar 1972. — Deutsche Übersetzung siehe S. 68 f. dieser Ausgabe.
- 33 UN-Doc. S/RES/312 vom 4. Februar 1972. — Deutsche Übersetzung siehe S. 69 dieser Ausgabe.

Der Austritt aus den Vereinten Nationen (Fortsetzung)

DR. GERHARD OHSE

Das Verfahren beim Austritt

Die Erklärung zum Austritt bringt den Willen der Konferenzteilnehmer nur in materialrechtlicher Hinsicht zum Ausdruck. Sie besagt also lediglich, daß ein Mitglied bei außergewöhnlichen Umständen den Austritt soll erklären dürfen. Für das hierbei zu beachtende *Verfahren* ergibt sich dagegen weder aus der Charta noch aus dem Willen der Konferenzteilnehmer etwas. Insofern ist daher auf die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts zurückzugreifen.

Die Erklärung des Austritts aus den Vereinten Nationen stellt sich als Kündigung des multilateralen Vertrags, der gleichzeitig Verfassungsstatut der Organisation ist, dar. Es handelt sich um eine einseitige empfangsbedürftige Willenserklärung. Fraglich ist, welchem Adressaten die Kündigung zugegangen sein muß, um ihre völkerrechtliche Wirksamkeit zu entfalten. Hierbei ist zunächst zu prüfen, ob Adressat nur ein Organ der Vereinten Nationen sein kann oder ob ein Mitglied seinen Austritt auch durch gleichlautende Erklärungen an die Regierungen der übrigen Mitgliedsländer erklären kann.

Das Mitgliedschaftsverhältnis ist in erster Linie ein Verhältnis der Mitglieder zur Organisation der Vereinten Nationen und weniger ein völkerrechtliches Verhältnis der Mitglieder untereinander. Hieraus und aus der Struktur der Vereinten Nationen als eines selbständigen völkerrechtlichen Rechtssubjekts ergibt sich, daß die Kündigung nur an das zuständige Organ der Organisation gerichtet werden kann. Nach Art. 7 Abs. 1 SVN zählt der Generalsekretär zu den Hauptorganen der Vereinten Nationen. Aufgabe des Sekretariats ist in erster Linie die technische Durchführung der Obliegenheiten der Organisation. Vor allem in den Händen des Sekretariats liegt dabei der Verkehr mit den Mitgliedern. Daher kann die Austrittserklärung an dieses gerichtet werden. Der Generalsekretär wird dieses dann, wie es im Falle Indonesiens geschehen ist, als offizielles Dokument der Generalversammlung und des Sicherheitsrates veröffentlichen. Aus den Artikeln 4, 5 und 6 SVN ergibt sich weiter eine Zuständigkeit der Generalversammlung in Mitgliedsfragen. In dieser sind alle Mitglieder

vertreten. Somit ist auch eine der Generalversammlung gegenüber erklärte Kündigung als zugegangen zu werten.

Weder Bestimmungen der Charta noch das allgemeine Völkerrecht schreiben für völkerrechtliche Erklärungen eine bestimmte Form vor, wenn auch die Schriftform allgemein üblich ist. Das Sekretariat der Vereinten Nationen betrachtet es sogar als notwendig, daß die Erklärung des Austritts schriftlich zu erfolgen habe⁸. Tatsächlich würde die Einhaltung der Schriftform mögliche Mißverständnisse ausschließen, jedenfalls in dem Falle, da die Kündigung an das Sekretariat gerichtet ist. Eine dahingehende Verpflichtung besteht aber nicht. Eine mündlich erklärte Kündigung in der Generalversammlung dürfte den formellen Voraussetzungen für einen rechtswirksamen Austritt ebenfalls genügen. Fraglich erscheint dagegen, ob der Austritt auch stillschweigend vollzogen werden kann, etwa indem die Delegierten eines Mitgliedstaates während eines längeren Zeitraums nicht an den Arbeiten der verschiedenen Organe teilnehmen. Das Einstellen der Mitarbeit oder die Ausweisung von UN-Beamten können Maßnahmen sein, die einen Protest artikulieren und nur von kurzer Dauer sind. Der einzige Akt, der den Willen, die Organisation zu verlassen, unzweideutig zu erkennen gibt, ist eine entsprechende Mitteilung im Rahmen einer Sitzung der Generalversammlung oder an den Generalsekretär.

Fraglich ist, ob die bloße Erklärung des Austritts ausreicht oder ob eine Begründung dieser Entscheidung hinzutreten muß. Im Völkerbund wurden die Austrittserklärungen solcher Mitglieder, die keinen Grund für ihren Schritt angaben, als wirksam anerkannt. Im Gegensatz zu Art. 1 Abs. 3 der Satzung des Völkerbundes ist der Austritt aus den Vereinten Nationen aber nur in außergewöhnlichen Fällen möglich. Das austrittswillige Mitglied muß sich daher auf einen der in der Erklärung aufgeführten Fälle berufen oder doch die Umstände darlegen, die seiner Meinung nach den Austritt gerechtfertigt erscheinen lassen.

Schließlich ist zu prüfen, zu welchem Zeitpunkt der Austritt wirksam wird. Hiermit hängt die Frage zusammen, wer über