

Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen

CHRISTIAN TOMUSCHAT

Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (International Law Commission, Commission du droit international, abgekürzt: ILC) hat im Sommer dieses Jahres in Genf ihre 40. Jahrestagung abgehalten. Das eigentliche Jubiläum der vierzigjährigen Existenz steht aber noch bevor. Zwar hatte die Generalversammlung schon am 21. November 1947 durch Resolution 174 (II) die Gründung der Kommission beschlossen, doch fanden die ersten Wahlen erst rund ein Jahr später am 3. November 1948 statt, und die erste Sitzungsperiode wurde am 12. April 1949 in Lake Success (New York) eröffnet. Ein Anlaß zur Selbstzufriedenheit kann dieses Ereignis für sich allein nicht sein. Ebensovienig wie beim Menschen ist bei einer Institution Alter ein Verdienst. Dennoch lohnt der Blick auf ein Gremium der Vereinten Nationen, dem zwar im allgemeinen hohe Anerkennung gezollt wird, über dessen Wirken aber meist nur ungenaue Vorstellungen herrschen. In der Tat hat die Arbeit der ILC vor allem für die Medien nur einen geringen Nachrichtenwert. Berichtet wird allenfalls über Wahlergebnisse, welche die Zusammensetzung der Kommission verändern. Die sachlichen Arbeitsergebnisse indes werden nur selten vorgestellt und lassen sich auch einem breiteren Publikum kaum in Form einer Kurzmeldung vermitteln. So hat die ILC — im Gegensatz etwa zu den mit Aufgaben der Menschenrechtssicherung betrauten Gremien — bisher überwiegend ein Leben abseits der öffentlichen Aufmerksamkeit geführt.

I. Grundlagen

Auftrag

Geschaffen wurde die ILC von der Generalversammlung als ein Nebenorgan, das ihr bei der Erfüllung der in Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe a) der Charta der Vereinten Nationen festgelegten Aufgabe behilflich sein soll. Es heißt dort:

»Die Generalversammlung veranlaßt Untersuchungen und gibt Empfehlungen ab, a) um die internationale Zusammenarbeit auf politischem Gebiet zu fördern und die fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts sowie seine Kodifizierung zu begünstigen«.

Diese Zuständigkeitsumschreibung ist auch in das Statut der ILC (Anhang zu Resolution 174 (II) der Generalversammlung) eingegangen, so daß die Verbindung mit der Charta der Vereinten Nationen auf den ersten Blick zutage tritt. Nach Art. 1 Abs. 1 des Statuts obliegt der ILC die Förderung der fortschreitenden Entwicklung des Völkerrechts und seine Kodifizierung (»the promotion of the progressive development of international law and its codification«). Hinzugefügt wird sogleich in Art. 1 Abs. 2, daß die ILC sich in erster Linie mit dem Völkerrecht (public international law) befassen solle, nicht aber daran gehindert sei, auch international-privatrechtliche Fragestellungen aufzugreifen. In ihrer ganzen bisherigen Geschichte hat sich die ILC an diese Anweisung gehalten, wengleich einige der bisherigen Arbeitsvorhaben auch mit Teilaspekten in das Internationale Privatrecht hinüberreichen. Die deutsche Übersetzung als »Völkerrechtskommission« erscheint also vollauf gerechtfertigt.

Fortentwicklung und Kodifikation

Die Unterscheidung zwischen Fortentwicklung des Rechts und bloßer Kodifikation beruht auf einem klaren gedanklichen Konzept. Bei der Kodifikation geht es nicht um Neuschöpfung, sondern um Sammlung, Sichtung und Klärung, die für das Völkerrecht deswegen eine besondere Bedeutung besitzt, weil hier das Gewohnheitsrecht anders als im staatlichen Recht noch heute eine starke Stellung innehat. Das Gewohnheitsrecht erwächst aus einer Praxis, die sich zu Recht verdichtet hat, weil sie von einer Rechtsüberzeugung überlagert und von ihr getragen wird. Nichts stellt allerdings so hohe Anforderungen an den Völkerrechtsjuristen wie der Nachweis einer Gewohnheitsrechtsregel.

Der Theorie nach sind alle Staaten gleichberechtigt, so daß an sich das Bemühen darauf ausgerichtet sein müßte, die Übung aller Länder zu der in Rede stehenden Sachfrage festzustellen und auszuwerten. Offensichtlich kann aber — allein schon mangels geeigneter Erkenntnisquellen — eine solche intellektuelle Leistung gar nicht erbracht werden. In der Praxis begnügt man sich daher durchweg mit dem Nachweis der Praxis einiger führender Länder, die ihre diplomatischen Archive und ihre einschlägigen Gerichtsentscheidungen zumindest den Fachkreisen in systematisch erschlossener Form zugänglich machen. Aber auch eine solche auf das Verhalten weniger Staaten gestützte Suche nach einer Regel ist mühsam genug und vermag sich eigentlich niemals dem Lichte des Zweifels zu entziehen. Nur selten bietet die Praxis ein Bild vollkommener Harmonie. Vielen Tatsachen läßt sich eine abweichende Beobachtung entgegenhalten. Die Rechtssicherheit wird daher in erheblichem Maße gestärkt, wenn es gelingt, im Wege der Synthese und des Ausgleichs den gesamten empirischen Befund in eine schriftlich fixierte Regel einzubringen, die in einer Textsammlung ebenso leicht nachgeschlagen werden kann wie ein nationaler Gesetzestext.

Von vornherein war freilich der Generalversammlung bewußt, daß es mit der bloßen Festschreibung des geltenden Rechtszustandes nicht sein Bewenden haben könnte. Aus diesem Grunde ist neben die Kodifikation als zweites Aufgabengebiet die Fortentwicklung des Rechts gestellt worden. Das Jahr 1945 hatte eine neue Epoche der Weltgeschichte eingeläutet. Es zeichnete sich ab, daß es in nicht allzu ferner Zukunft eine echte weltumspannende Staatengemeinschaft anstelle der bisherigen Zerteilung in eine begrenzte Anzahl zivilisatorisch fortgeschrittener Länder und eine Vielzahl von diesen beherrschter kolonialer Territorien geben würde. Daß das Völkerrecht angesichts dieser neuen politischen Gegebenheiten mancher Anpassungen bedürfen würde, lag auf der Hand, wurde aber vielleicht mehr erahnt als in seinen noch etwas verschwommenen Konturen erkannt. Deutlich zeichnete sich jedenfalls ab, daß zur Sicherung der angestrebten Friedensordnung ein weitaus höheres Maß an Kooperation nötig sein würde als bisher. Alle diese Änderungsprozesse, so wußte man, würden sich in rechtlichen Regeln als Handlungsprogrammen für die erhoffte bessere Welt von morgen niederschlagen müssen.

In den Anfangsjahren ihres Bestehens hat die ILC meist versucht, genau zwischen den beiden Aufgaben der Fortentwicklung des Rechts und seiner Kodifikation zu trennen. Das Statut trifft dazu formal unterschiedliche, in der Sache allerdings weitgehend übereinstimmende Regelungen (Art. 16–17, Fortentwicklung; Art. 18–24, Kodifikation). In der Praxis stellte sich dann allerdings bald heraus, daß es kaum möglich war, bei jedem Arbeitsvorhaben die Trennlinie exakt zu definieren. Einsehen mußte man, daß mit großer Selbstverständlichkeit bei jedem Unternehmen der Kodifikation die Frage gestellt wird, ob die aus den Erfahrungen des zwischenstaatlichen Verkehrs herausdestillierte Regel den Bedürfnissen der Gegenwart gerecht wird. In der Tat würde eine rein mechanische Kodifikation, welche den Zweck und die Funktion einer Regel und ihre Angemessenheit unter den veränderten Zeitumständen übergeht, ihren eigentlichen Zweck verfehlen. Aus diesem Grunde wurde schon nach wenigen Jahren darauf verzichtet, die Entwurfsgegenstände in unterschiedlichen Verfahren zu behandeln. Freilich ist es in der Diskussion über eine vorgeschlagene Regel häufig ein gewichtiges Argument, ob nur der geltende Rechtszustand eingefangen oder ob ein Schritt über diesen Zustand hinaus getan wird.

Grenzen der Kompetenz

Verborgen hinter der positiven Kompetenzzuweisung des Art. 13 Abs. 1 Buchst. a) der UN-Charta steckt eine (negative) Kompe-

tenzschranke. Entgegen Bestrebungen, die Generalversammlung in den Rang eines Weltgesetzgebers zu erheben, erteilte die Gründungskonferenz von San Franzisko einem dahin gehenden Antrag der Philippinen eine klare Absage.¹ Der Generalversammlung wurde lediglich die Rolle eines Motors bei der Fortentwicklung des Völkerrechts und seiner Kodifikation zugewiesen. Zwangsläufig behielt damit der völkerrechtliche Vertrag seine Zentralstellung als Handlungsmittel für die Gestaltung des Rechts. Mit anderen Worten, unangetastet blieb das aus dem Souveränitätsprinzip fließende Recht eines jeden Staates, kraft eigener Entscheidung zu bestimmen, ob und inwieweit er sich in seiner Handlungsfreiheit binden will, denn Verträge werden für ein Land eben immer nur durch die eigene Zustimmung verbindlich.

Initiativen auf der Grundlage des Art.13 Abs.1 Buchst.a) können also von der Generalversammlung niemals einseitig durch den Erlaß eines von ihr erarbeiteten Regelwerks durchgesetzt werden. Will sie sich nicht auf die Verabschiedung eines Rechtsinstruments empfehlenden Charakters in Form einer Resolution beschränken, sondern will sie einem Regelwerk echte rechtsverbindliche Kraft beilegen, so kommt man nicht umhin, das übliche Verfahren des völkerrechtlichen Vertragsschlusses anzuwenden. Jeder einzelne Mitgliedstaat muß dann für sich eine ausdrückliche Bindungserklärung abgeben, die nicht schon in der Zustimmung zu einem der Generalversammlung vorgelegten und durch Mehrheitsentscheid verabschiedeten Vertragsentwurf gesehen werden kann.

Dieser rechtliche Hintergrund prägt entscheidend die Stellung der ILC. Vertragsentwürfe müssen sich durch inhaltliche Ausgewogenheit auszeichnen, sollen sie eine Chance haben, hinterher auch die Prüfung durch die Regierungen zu bestehen und demgemäß für akzeptabel erachtet zu werden.² Die Generalversammlung selbst ist zu sehr politisch orientiert, als daß ihr stets ein angemessener Interessenausgleich gelingen könnte. Auch arbeitstechnisch wäre sie in der Regel kaum in der Lage, während ihrer knapp bemessenen Tagungszeit von September bis Dezember eines jeden Jahres neben ihrem sonstigen Programm auch noch komplexe Vertragsentwürfe zu erstellen. Es empfahl sich also aus vielerlei Gründen, die Vorarbeit einem Sachverständigenrat anzuvertrauen.

II. Organisatorische Strukturen

Mitgliedschaft

Die ILC besteht heute aus 34 Mitgliedern, nachdem die Zahl ursprünglich 15 betragen hatte. Der gegenwärtige Stand wurde in drei Schritten erreicht. Die erste Erhöhung auf 21 Mitglieder fand im Jahre 1956 statt, fünf Jahre später zog man die Grenze bei 25 Mitgliedern, und die jetzige Größe wurde durch Resolution 36/39 der Generalversammlung vom 18. November 1981 festgelegt. Bestimmend für diese Expansion war das Bestreben der Länder der Dritten Welt, sich in angemessener Form zu Gehör bringen zu können. Zwar hieß es schon ursprünglich in Anlehnung an Art.9 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs in Art.8 des Statuts, daß die ILC in ihrer Gesamtheit »eine Vertretung der großen Kulturkreise und der hauptsächlichsten Rechtssysteme der Welt gewährleisten« solle. Demgemäß waren von Anfang an bei den Wahlen alle Weltregionen berücksichtigt worden. Dennoch war man in der Dritten Welt der Auffassung, daß dem über die Jahre angewachsenen Stimmgewicht in der Generalversammlung auch innerhalb der ILC Rechnung getragen werden müsse, und zwar nicht durch Verringerung der Präsenz von Personen aus den ursprünglichen UN-Mitgliedstaaten, sondern durch Vermehrung der Afrika, Asien und Lateinamerika zugewiesenen Sitze. Nachdem man erstmals im Jahre 1956 ein Gentlemen's Agreement für die Sitzverteilung abgeschlossen hatte,³ wurde diese 1981 schließlich förmlich fixiert. Der westlichen Staatengruppe kommt nach dem in der Resolution 36/39 festgelegten Schlüssel ein Kontingent von acht Sitzen zu.

Die Mitglieder der ILC sollen eine anerkannte Sachkenntnis auf dem Gebiet des »internationalen Rechts« besitzen (Statut, Art.2 Abs.1). Durchweg ergeben die Wahlen eine gemischte Zusammensetzung aus Professoren, Rechtsberatern der Außenministerien, Richtern, Botschaftern und Ministern. Das Statut legt nicht ausdrücklich fest, ob die Mitglieder als Delegierte ihrer Heimatregierungen tätig sind oder in unabhängiger Eigenschaft. Von vornherein bestand aber Einverständnis darüber, daß letzteres der Fall sein solle. In diesem Sinne hat sich auch die Praxis entwickelt. Die Mitglieder der ILC unterliegen also nicht der Weisungsgewalt ihrer Heimatregierungen, sondern sollen ihre per-

Wenige Tage nach Eröffnung der 43. Generalversammlung der Vereinten Nationen stattete US-Präsident Ronald Reagan der Weltorganisation seinen letzten Besuch in offizieller Eigenschaft ab; begleitet von Ehefrau Nancy Reagan traf er auch mit Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar und dessen Gattin, Marcela Pérez de Cuéllar, zusammen. — Die Bilanz der acht Jahre der Ära Reagan hinsichtlich des Verhältnisses zwischen den USA und der Weltorganisation ist zwiespältig: Konfrontation, rüde Schelte und Beitragszurückhaltungen kennzeichneten lange die Haltung des Gastlandes, doch ist seit einiger Zeit eine Abkehr von allzu rigiden Positionen und eine Anerkennung des Nutzens der Vereinten Nationen zu verzeichnen. Allerdings wurde diese Wende zum Positiven unlängst durch Ronald Reagan selbst — er billigte die Entscheidung seines Außenministers, den Auftritt des PLO-Vorsitzenden vor der Generalversammlung in New York zu verhindern — wieder in Frage gestellt.



sönliche Sachkompetenz in die Beratungen einbringen.⁴ Nur von dieser Annahme aus ist es auch für die kleineren Staaten, denen es nur selten oder fast nie gelingt, einen ihrer Staatsangehörigen in die ILC zu entsenden, erträglich, sich lediglich im Wege der Reaktion mit den Arbeiten der ILC auseinandersetzen zu können. Dennoch wäre die Tätigkeit eines ILC-Mitglieds als reine Privatangelegenheit fehlerhaft bezeichnet. Nur wer von einer Regierung vorgeschlagen worden ist, kann Mitglied werden. Überdies sollen ja die Mitglieder in ihrer Gesamtheit Repräsentanten der Weltkulturen und Rechtssysteme sein. Niemand wird also als ungebundenes Individuum in die ILC gewählt, von vornherein ist ihm vielmehr der Prägestempel eines Repräsentanten aufgedrückt — was allerdings von der Vertretung der konkreten Rechte und Interessen des Heimatlandes zu unterscheiden ist. Die Amtszeit hatte ursprünglich drei Jahre betragen. Diese Zeit erwies sich bald als zu kurz. Jedes Vorhaben der ILC erfordert einen langen Atem. Zu Recht ist deshalb im Jahre 1955 die Amtszeit auf fünf Jahre (mit Wirkung ab dem 1. Januar 1957) ausgedehnt worden, nachdem man das Mandat der ersten 15 Mitglieder schon ad hoc um zwei Jahre verlängert hatte.

Zeitliche Belastung der Mitglieder

Seit dem Jahre 1950 hält die ILC ihre Tagungen in Genf ab. Gegenwärtig beträgt die reguläre Dauer der Session zwölf Wochen. Regelmäßig beginnt die Jahrestagung Anfang Mai und zieht sich bis Mitte oder Ende Juli hin. Immer wieder sind Vorschläge gemacht worden, diese Frist in zwei Teilstücke aufzuspalten, um so zu verhindern, daß die Mitglieder der ILC für die Dauer von fast einem Vierteljahr an Genf gebunden werden. Jedem Experten des Völkerrechts, der in seinem Heimatland eine verantwortliche Amtsstellung innehat, bereitet es erhebliche Schwierigkeiten, sich seinen sonstigen Verpflichtungen für eine solch ausgedehnte Zeitspanne zu entziehen. Anders als die Richter des IGH sind die Mitglieder der ILC keine Bediensteten der Vereinten Nationen. Sie beziehen daher kein Gehalt, sondern lediglich Tagegelder und ein bescheidenes Honorar von 3 000 US-Dollar im Jahr. Jeder muß also hauptberuflich einem anderen Broterwerb nachgehen. Vor allem die Präsenz der Mitglieder aus der Dritten Welt leidet häufig unter dem Druck der anderweitigen Obliegenheiten ganz erheblich. Deutlich tritt hier zum Vorschein, daß die Personaldecke dort auch noch nach Jahrzehnten nationaler Unabhängigkeit außerordentlich dünn ist. Angesichts der immer noch prekären Finanzsituation der Vereinten Nationen hat sich bisher alles Rütteln an dem zeitlichen Rhythmus der Jahrestagungen als fruchtlos erwiesen.

Arbeitsablauf

Die ILC kann Beratungsgegenstände selbst auswählen, führt aber überwiegend die ihr von der Generalversammlung erteilten Aufträge aus. Mehrfach sind in zeitlichen Abständen Übersichten (survey) erstellt worden (1949, 1971)⁵ mit dem Ziel, Sachmaterien zu bestimmen, die sich für eine Behandlung durch die ILC eignen. Ist dann ein Thema festgelegt worden, so wird in der Regel zunächst eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die in einem ersten Gedankenaustausch die Grundlinien für die weitere Arbeit fixiert. Sodann wird ein Sonderberichterstatter bestellt, der die Hauptarbeitslast trägt. Ihm obliegt es, die jeweilige Materie systematisch zu erforschen, das Material zu sichten, auf dieser Grundlage einen Bericht zu verfassen und schließlich seine Vorstellungen in die geeignete rechtstechnische Form des Artikelentwurfs umzusetzen. Die ILC diskutiert diese Berichte in ihren Plenarsitzungen. Ist sie der Auffassung, daß ein solcher Artikelentwurf hinreichend ausgereift ist, so verweist sie die Vorlage an den Redaktionsausschuß (Drafting Committee). Der Redaktionsausschuß, der in den letzten Jahren stets etwa 10 bis 15 Mitglieder umfaßt hat, kann in sehr viel flexiblerer Form als das Plenum arbeiten. Es gibt vor allem keine Sitzungsprotokolle, so daß niemals Reden zum Fenster hinaus — für die Öffentlichkeit oder an die Adresse der heimatlichen Regierung —

gehalten werden. Grundsätzlich sollte sich der Redaktionsausschuß nur um Details der Formulierung kümmern. In Wirklichkeit aber muß er häufig die Funktionen eines Verhandlungsgremiums übernehmen, wenn die Plenardebatte keine einhelligen Lösungen hervorgebracht hat.⁶ Wesentliche Stadien der Redaktionsarbeit bleiben damit undokumentiert. Der Sprung vom Entwurf des Sonderberichterstatters zu dem schließlich an das Plenum vorgelegten Endprodukt kann beträchtlich, ja gelegentlich kaum nachvollziehbar sein.

Hat der Redaktionsausschuß seine Arbeit beendet, so werden die redigierten Artikel wieder an das Plenum zurückverwiesen. Während in früheren Jahren die danach folgende Plenardebatte meist unter der Generaldevise ablief, daß die Würfel im wesentlichen gefallen seien, hat sich in jüngster Zeit die Tendenz durchgesetzt, die vom Redaktionsausschuß angenommenen Formulierungen nochmals mit äußerster Genauigkeit abzuklopfen. Obwohl dieses Bemühen, den Ausschuß unter Kontrolle zu halten, an sich zu begrüßen ist, hat sich doch herausgestellt, daß es kaum mehr möglich ist, die dort geschlossenen Kompromisse wieder umzustößeln.

Ist ein Entwurf durchberaten worden, so wird er in erster Lesung verabschiedet und der Generalversammlung zur Prüfung vorgelegt. Gleichzeitig ergeht die Aufforderung an die Staaten, ihre Meinung dazu kundzutun. Selbstverständlich haben Generalversammlung wie auch Staaten auch schon vorher die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu den laufenden Beratungen der ILC abzugeben. Auf der Grundlage der eingegangenen Stellungnahmen hält die ILC sodann eine zweite Lesung. Der Generalversammlung obliegt schließlich die Entscheidung, ob sie dem Rechtsetzungsprozeß weiteren Fortgang gibt. Ist sie dazu bereit, so kann sie entweder die politische Schlußphase selbst unter ihre Regie nehmen, oder sie kann, wenn es sich um einen Konventionentwurf handelt, eine Staatenkonferenz einberufen. Der angemessene Weg wird in der Regel die Abhaltung einer speziellen Staatenkonferenz sein, zumal, wie schon hervorgehoben, das Zeitbudget der Generalversammlung meist bis an seine äußersten Grenzen ausgelastet ist. Aber jede Staatenkonferenz bringt zusätzliche Ausgaben mit sich. Kleinere Länder der Dritten Welt müssen deswegen nicht selten allein aus finanziellen Gründen auf eine Teilnahme verzichten. Eine Sachbehandlung am Ort der Generalversammlung in New York sichert deswegen erfahrungsgemäß eine sehr viel bessere Beteiligung der Mitgliedstaaten.⁷

Nochmals betont sei, daß der Rechtsetzungsprozeß eines völkerrechtlichen Vertrages mit seiner Annahme durch die Generalversammlung oder eine Staatenkonferenz noch nicht abgeschlossen ist. Es muß dann noch abgewartet werden, bis die notwendige Mindestanzahl von Ratifikationen vorliegt. Auch nach diesem Zeitpunkt ist ein Vertrag eben immer nur für diejenigen Staaten in Kraft, die sich durch die Abgabe einer Ratifikationserklärung gebunden haben. So können vom sozusagen ersten Spatenstich bis zum Inkrafttreten eines von der ILC erarbeiteten Vertrages nicht nur Jahre, sondern Jahrzehnte vergehen. Für das ›Law of Treaties‹, also das allgemeine Vertragsrecht, wurde der erste Berichterstatter, der Engländer James Brierley, im Jahre 1949 bestellt. Nachdem ihm im Jahre 1952 Sir Hersch Lauterpacht und im Jahre 1955 Sir Gerald Fitzmaurice gefolgt waren, gelang es erst unter der Ägide des im Jahre 1961 in die Kommission eingetretenen Sir Humphrey Waldock, einen Entwurf fertigzustellen (1966). Dieser wurde im Jahre 1969 auf einer Staatenkonferenz in Wien angenommen. Erst Ende 1979 war die notwendige Mindestzahl von 35 Ratifikationen erreicht, so daß das Übereinkommen am 27. Januar 1980 in Kraft treten konnte.⁸ Die Gesamtzeit vom Beginn der Arbeiten bis zum Inkrafttreten betrug also über 30 Jahre. Die internationale Rechtsentwicklung war allerdings bereits seit der Verabschiedung des Textes in zweiter Lesung nachhaltig beeinflusst worden. Auch die Berichte von Brierley, Lauterpacht und Fitzmaurice hatten den Prozeß der Klärung des Rechts zuvor schon um wesentliche Schritte vorangebracht.

Konkurrenzverhältnis

Von Anfang an hat die ILC in Konkurrenz zu anderen Gremien der Vereinten Nationen gestanden, denen ebenfalls rechtsetzende Aufgaben aufgetragen sind. Niemals hat sich die ILC etwa auf das engere Gebiet der Menschenrechte begeben. Hier wurde stets die Menschenrechtskommission mit ihrer Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz als der geeignete Rechtsetzungsapparat angesehen. Als Wettbewerber von erheblichem Gewicht hat sich im übrigen auch der Ausschuß für die friedliche Nutzung des Weltraums profiliert. Zu keiner Zeit hat also die ILC eine Monopolstellung innegehabt. Allenfalls von einem De-facto-Monopol für das Gebiet des allgemeinen Völkerrechts läßt sich sprechen.^{8a}

III. Rückblick

Bilanz

Die Bilanz der ILC⁹ wird für die Vergangenheit meist als positiv hingestellt. Vielleicht die fruchtbarste Phase ihrer Existenz war die Periode von der Gründung bis zum Jahre 1961. In diese Zeit fiel die Verabschiedung eines Artikelentwurfs über das Seerecht (1956), der die Grundlage bildete für die Beratungen der Genfer Seerechtskonferenz von 1958, die mit der Verabschiedung von vier getrennten Konventionen endete. Ferner gelang es der ILC, einen Vertragsentwurf über das Recht des diplomatischen Verkehrs zu erstellen (1958), der schließlich seinen Niederschlag in dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen von 1961¹⁰ fand. Es folgte ein paralleler Entwurf zum konsularischen Verkehr, den die ILC im Jahre 1961 in zweiter Lesung abschließen konnte und der schließlich in seiner wesentlichen Substanz unverändert im Jahre 1963 wiederum von einer Staatenkonferenz in Wien angenommen wurde.¹¹ Diese beiden Wiener Übereinkommen haben bei der Staatengemeinschaft eine ungemein positive Aufnahme gefunden. Das Diplomaten-Übereinkommen zählt heute (Stand: 31. Dezember 1987) nicht weniger als 151 Mitglieder; mit gewissem Abstand hinterher folgt das Konsular-Übereinkommen mit 116 Vertragstaaten. Damit gehören diese beiden Vertragswerke neben der UN-Charta, den Satzungen der Sonderorganisationen und dem Rassendiskriminierungs-Übereinkommen von 1965 (124 Vertragstaaten) zu den weltweiten völkerrechtlichen Verträgen mit der höchsten Erfolgsquote.

Die folgenden Jahre (1962–1971) sind zunächst von der Arbeit am »Law of Treaties« bestimmt. Es ist das große Verdienst von Sir Humphrey Waldock, diese schwierige Rechtsmaterie innerhalb weniger Jahre von 1961–1966 in einen praktikablen und handhabbaren Entwurf umgesetzt zu haben, der in seiner endgültigen Fassung als Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge von 1969¹², das zwar erst 51 Vertragstaaten zählt, aber doch jährlich weitere Fortschritte macht und nach dem Beitritt wichtiger Staaten aus allen Weltregionen (Kanada 1970; Großbritannien und Japan 1981; Bundesrepublik Deutschland und Sowjetunion 1987) nicht mehr aufgehalten werden kann. Weniger günstig lautet das Urteil über zwei spätere Vertragsentwürfe der Dekade. Ein Vertragswerk über diplomatische Sondermissionen, das sich mit den Rechtsproblemen der Ad-hoc-Diplomatie befaßt, wurde im Jahre 1967 fertiggestellt und zwei Jahre später von der Generalversammlung angenommen. Dieser Entwurf stieß indes auf wenig Gegenliebe. Er konnte zwar wegen einer niedrigen Ratifikationsschwelle (22 Staaten) im Jahre 1985 in Kraft treten, hat aber bis zur Gegenwart diese Schwelle mit 23 Vertragsstaaten nur knapp überschritten. Des Inkrafttretens harret bis heute das Übereinkommen über die Vertretung von Staaten in ihren Beziehungen mit Internationalen Organisationen weltweiten Charakters von 1975, das auf einen im Jahre 1971 fertiggestellten Entwurf zurückgeht. Bisher haben sich 23 Staaten gebunden. Der Grund für dieses Zögern der Staaten liegt in der übermäßigen Ausdehnung diplomatischer Vorrechte und Befreiungen auf einen schwer überschaubaren und zahlen-

mäßig erheblich ins Gewicht fallenden Personenkreis. Keiner der Staaten, in denen eine der in Betracht kommenden Internationalen Organisationen ihren Sitz hat, hat sich bereit gefunden, diese Bürde auf sich zu nehmen.

Das Jahrzehnt von 1972 bis 1981 führte zwar ebenfalls zum Abschluß einiger Vorhaben, doch war der Widerhall bei der Staatenwelt wiederum eher gedämpft. Ein Entwurf über Staatensukzession bei Verträgen aus dem Jahre 1974 ging in das entsprechende Wiener Übereinkommen aus dem Jahre 1978 ein, das bis zum heutigen Tage nur die bescheidene Anzahl von sieben Ratifikationen erhalten hat. Ein Parallelabkommen über die Staatennachfolge bei Staatseigentum, Archiven und Schulden von 1978, für das die ILC die Vorarbeiten unter der Federführung des Algeriers Mohammed Bedjaoui geleistet hatte, muß bis heute auf die erste Ratifikationserklärung warten. In beiden Fällen ist es die übersteigerte Berücksichtigung der Interessen der neuen Staaten der Dritten Welt, welche nicht nur die Länder Westeuropas, sondern auch die Dritte Welt selbst davon abgehalten hat, zu dem Werk ihre Zustimmung zu bekunden. Ein Entwurf über die Meistbegünstigungsklausel (1976), für den zunächst der Ungar Endre Ustor, später der Sowjetbürger Nikolai Uschakow als Sonderberichtersteller fungiert hatte, ist bis heute nur in Form eines Ersuchens der Generalversammlung an die Mitgliedstaaten um sachliche Stellungnahme behandelt worden. Heraus aus diesem wenig erfreulichen Bild ragt allein die sogenannte Diplomatschutzkonvention von 1973¹³, welche die ILC in nur einer Sitzungsperiode im Jahre 1972 erarbeitet hatte. Die Konvention sieht ein System vor, wonach bei Gewaltanschlägen auf völkerrechtlich geschützte Personen der mutmaßliche Täter entweder vor Gericht zu stellen oder auszuliefern ist. Heute schon stützt sich diese Konvention auf einen Kreis von nicht weniger als 71 Vertragstaaten.

Das bisher einzige greifbare Ergebnis der Jahre seit 1982 ist das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge der Internationalen Organisationen, ein Regelwerk, das im Grunde auch in die Form eines Zusatzprotokolls zum Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge von 1969 hätte gekleidet werden können. Der Entwurf aus dem Jahre 1982 wurde von einer Staatenkonferenz im Jahre 1986 verabschiedet. Sachlich bietet das Abkommen nur wenig Abweichungen gegenüber dem älteren Parallelabkommen für die zwischenstaatlichen Verträge. Hervorzuheben ist ferner, daß die ILC im Jahre 1986 die erste Lesung zweier Vertragsentwürfe über die Gerichtsimmunität von Staaten und Staatseigentum einerseits, den diplomatischen Kurier und das Kuriergepäck andererseits abschließen konnte.¹⁴

Namen mit Klang

Geht man die Liste der früheren Mitglieder¹⁵ durch, so stellt man fest, daß in der Vergangenheit einige der glänzendsten Völkerrechtler überhaupt der ILC angehört haben. Neben den bereits genannten Persönlichkeiten seien etwa die Namen Manley O. Hudson (USA, 1949–1953), Georges Scelle (Frankreich, 1949–1951), Roberto Ago (Italien, 1957–1987), Gregorij Tunkin (UdSSR, 1957–1966), Alfred Verdross (Österreich, 1957–1966), Shabtai Rosenne (Israel, 1962–1971) sowie Paul Reuter (Frankreich, 1964–heute) hervorgehoben. In der Gegenwart ist die Anzahl der Namen, denen man auch im völkerrechtlichen Schrifttum begegnet, deutlich abgesunken. Mehr und mehr Völkerrechtsberater aus den Außenministerien sind in die ILC einbezogen. Eine Frau hat ihr noch niemals angehört.

IV. Die Gegenwart der ILC

Gegenwärtige Themen

Auf dem Arbeitsprogramm der ILC stehen gegenwärtig sieben Themen. Erinnerung sei zunächst daran, daß die beiden Entwürfe über den diplomatischen Kurier und über die Gerichtsimmunität der Staaten noch in zweiter Lesung verabschiedet werden müssen. Voraussichtlich wird dies hinsichtlich des Kuriers im

Jahre 1989 gelingen, während die Gerichtsimmunität vermutlich noch zu schwierigen Beratungen führen wird, da der versuchte Kompromiß zwischen der älteren Denkschule, die für eine absolute Gerichtsimmunität eintritt, und den neueren Tendenzen, die zwischen Hoheitsakten und privatrechtlichen Akten wie insbesondere Handelsgeschäften unterscheiden, niemanden so recht zufriedenzustellen scheint. Recht weit vorangeschritten sind die Beratungen über den Entwurf zur Nutzung internationaler Wasserläufe zu anderen als Schifffahrtzwecken (etwa zur Bewässerung oder Abwassereinleitung) und über das äußerst problematische Unternehmen eines Strafgesetzbuchs betreffend Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit. Bei dem Thema Staatenverantwortlichkeit hatte die ILC bereits im Jahre 1980 den ersten Teil (Haftungsbegründung) angenommen. Auf der Tagesordnung steht augenblicklich noch die Regelung der Haftungsfolgen (Teil II), die nach dem Ausscheiden des Niederländers Willem Riphagen dem Italiener Gaetano Arangio-Ruiz als Sonderberichterstatter anvertraut worden ist. Die Bearbeitung des von der Staatenverantwortlichkeit abgespaltenen Themas der Haftung für rechtmäßiges Staatshandeln steckt noch ganz in den Anfängen, weil das gedankliche Konzept bisher nicht ausreichend geklärt werden konnte. Schließlich gibt es noch einen Sonderberichterstatter für den Status der Internationalen Organisationen, der allerdings bisher keine substantiellen Fortschritte erzielen konnte.

Politisierung und Akademisierung als Gefahren

Es sind keine geringen Probleme, die sich mit diesen Themen verknüpfen. In keinem Falle handelt es sich um eine einfache Aufgabe der Kodifikation, vielmehr überwiegt das Element der rechtspolitischen Gestaltung. Am stärksten geprägt von politischen Zweckmäßigkeitserwägungen ist das Vorhaben eines internationalen Strafgesetzbuchs für Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit. Hier geht es im wesentlichen um eine Festschreibung und Generalisierung der Prinzipien, nach denen der Internationale Militärgerichtshof in Nürnberg die Machthaber des Dritten Reichs abgeurteilt hat.¹⁶ Niemand wird bestreiten wollen, daß vor allem Personen, die für schwere Verbrechen gegen die Menschlichkeit – wie Völkermord, Verschleppungen und Zwangsdeportationen – verantwortlich sind, in jedem Falle vor Gericht gestellt werden sollten. Die Tatsache, daß sie in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben, darf ihnen nicht das Privileg einer Immunität verschaffen.

Dehnt man aber die Strafbarkeit auf völkerrechtswidrige Handlungen wie Aggression, Intervention oder Kolonialismus aus, so besteht nicht nur die Gefahr einer mißbräuchlichen Anwendung solcher Straftatbestände, sondern auch diejenige einer korrekten Anwendung, die durch Übereifer mehr Schaden anrichtet als einen Beitrag zur Sicherung des Friedens leistet. Die Staatsmänner der intensiv in das weltpolitische Geschehen verwickelten Supermächte USA und Sowjetunion würden ständig das Risiko laufen, bei Reisen ins Ausland verhaftet zu werden – wenn sie nicht durch ihre Machtstellung rein faktisch vor einer solchen Entwicklung geschützt wären. Ein Land wie die Bundesrepublik Deutschland hingegen kann sich nicht darauf verlassen, daß doch nicht alles so heiß gegessen wird, wie es gekocht wird. Es mag richtig sein, die Apartheid heute ebenfalls als ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu charakterisieren.¹⁷ Aufmerksam muß man aber in der Bundesrepublik zur Kenntnis nehmen, daß teilweise eine geschäftliche Betätigung in Südafrika bereits als Beihilfe zur Apartheid gewertet wird.¹⁸ Würde man also für die Aburteilung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit gemäß den von der Mehrheit der ILC gutgeheißenen Plänen des Sonderberichterstatters Doudou Thiam aus dem Senegal die Gerichte eines jeden Landes für zuständig erklären (Weltrechtsprinzip),¹⁹ so müßte etwa ein in Südafrika tätiger deutscher Geschäftsmann bei Reisen in das Ausland jederzeit mit Festnahme und Einleitung eines strafgerichtlichen Verfahrens rechnen.²⁰ Andererseits fühlen sich afrikanische Länder bis zur Gegenwart nicht gehemmt, aus Gründen der Zweckmäßigkeit mit südafrikanischen Regierungsdelegationen Verhandlungen zu führen; in der Tat wird die Apartheid wohl nur durch eine Mischung von Gespräch und diplomatischem Druck beseitigt werden können. Angehörige dritter Staaten in diesem Ringen als Bauern zu Erpressungszwecken zu benutzen, wäre jedenfalls ein Irrweg. Die internationale Rechtsetzung sollte zu solchen Zwecken keine Handlangerdienste leisten. Der beste Weg wäre es, wenn man überhaupt an die Möglichkeit der unpolitischen Anwendung politischen Völkerstrafrechts glaubt, einen internationalen Strafgerichtshof mit einer internationalen Anklagebehörde zu schaffen.

Neben der Politisierung ist die ILC auch durch eine Akademisierung ihrer Themen bedroht. In geradezu idealer Weise verband das ›Law of Treaties‹ akademische Aspekte mit rechtspolitischen Bedürfnissen. Alle Staaten hatten ein Interesse an der Präzisierung der Regeln des allgemeinen Vertragsrechts. In einer



Dr. Dante Caputo ist Präsident der am 20. September eröffneten 43. Generalversammlung der Vereinten Nationen. Caputo, am 25. November 1943 in Buenos Aires geboren, ist seit Ende 1983, als die Zivilregierung des Präsidenten Raúl Alfonsín das Militärregime ablöste, Außenminister Argentiniens. Er ist Politikwissenschaftler und wurde an der Pariser Sorbonne promoviert. – Um das diesmal der lateinamerikanisch-karibischen Regionalgruppe zufallende Präsidentenamt hatte sich auch Frau Nita Barrow aus Barbados beworben; auf sie entfielen 66, auf Caputo 91 Stimmen.

Jahrzehnte überspannenden Rechtsprechungspraxis völkerrechtlicher Gerichte waren bereits viele klärende Vorentscheidungen getroffen worden. Ganz anders steht es um die Regeln des völkerrechtlichen Deliktsrechts. Wegen der außerordentlichen Vielgestaltigkeit völkerrechtlicher Pflichten kann es bis heute im Grunde nicht als ausgemacht gelten, ob der von der ILC gewählte Ansatz richtig ist, daß jede Verletzung einer solchen Pflicht ein völkerrechtliches Delikt darstellt und zur Wiedergutmachung verpflichtet. Läßt sich diese einfache Sequenz, die sich vornehmlich im internationalen Fremdenrecht herausgebildet hat — bei jeder Beschädigung von Leben, Gesundheit und Eigentum eines Ausländers ist Ersatz zu leisten —, auf jede Art völkerrechtlicher Verpflichtungen gleich welchen Inhalts übertragen?²¹ Das heutige Völkerrecht ist prall angefüllt mit vielerlei Wohlverhaltenspflichten, vor allem Konsultationsverpflichtungen. Wegen ihrer Überzahl werden diese Verpflichtungen nicht eben selten verletzt, was aber von den betroffenen Staaten in aller Regel hingenommen wird. Niemand denkt im Ernst daran, in solchen Fällen irgendwelche Wiedergutmachungsforderungen zu stellen. Demgemäß muß zweifelhaft erscheinen, ob die synthetische Aufbereitung des vorliegenden Praxismaterials zur »lehrbuchhaften« Form einer ausnahmslosen Wiedergutmachungspflicht wirklich zu richtigen Ergebnissen führt.

Insgesamt ist die Zahl der allgemeinen völkerrechtlichen Themen beschränkt. In den verschiedenen Übersichten waren unter anderem auch das Regime der einseitigen Rechtsakte und das Rechtsinstitut der Anerkennung als kodifikationsbedürftig genannt worden. Aber auch hier besteht wieder die Gefahr, daß die ILC sich in allgemeine rechtsdogmatische Konstruktionen verlieren könnte, an deren Regelung die Staaten kein echtes Interesse haben.

Ein Ausbruch aus dem Ghetto des allgemeinen Völkerrechts kommt für die ILC nicht ohne weiteres in Betracht. Vor allem das rasch anwachsende Umweltschutzrecht verlangt schon in der Phase der Redaktion nach dem technischen Spezialisten. Weithin als eine Art von Mißtrauensvotum gegenüber der ILC ist die Tatsache kommentiert worden, daß in den Jahren 1967 bis 1970 die Ausarbeitung einer neuen Seerechtskonvention zunächst einem Sonderausschuß der Generalversammlung, später (ab 1973) einer Staatenkonferenz anvertraut worden war.²² In der Tat wäre ein Gremium von Experten des Völkerrechts angesichts der Einbeziehung schwieriger neuer Fragen des Seerechts, für die es noch keine Vorbilder gab (Tiefseebodenbergbau),

überfordert gewesen. Den Großmächten war im übrigen von Anfang an daran gelegen, ihre militärpolitischen Interessen sicherzustellen. Die Ausgangslage war deshalb Ende der sechziger Jahre eine ganz andere als in den fünfziger Jahren, wo die ILC lediglich um eine Kodifikation des geltenden Rechtszustandes ersucht worden war. Große rechtspolitische Gestaltungsaufgaben verlangen von Anbeginn an die Mitwirkung der nationalen Bürokratien. Allein auf sich gestellt, vermag die ILC keine detailregelnden Normierungen für technisch und naturwissenschaftlich bestimmte Lebensbereiche der Völkerrechtsordnung hervorzubringen.

Ganz überwiegend hat sich die ILC bisher auf die Erarbeitung von Vertragsentwürfen konzentriert. Angesichts des geschilderten Fehlschlags einer ganzen Reihe dieser Entwürfe wird neuerdings wieder darüber diskutiert, ob es nicht im Einzelfalle vorzugswürdig sein kann, lediglich »restatements«, also in Artikelform gekleidete Feststellungen zum geltenden Recht, zu formulieren. Die Meinungen selbst erfahrener Autoren sind dazu uneinheitlich.²³ Als wohl größter Nachteil eines solchen Verfahrens erscheint, daß es eine Fortentwicklung des Rechts wohl kaum zulassen würde. Die ILC würde sich auch mehr oder weniger in die Zahl der gelehrten Völkerrechtsgesellschaften einreihen, deren Meinungen als Momentaufnahmen der Gegenwart höchsten Vergänglichkeitswert besitzen.

*

Die ILC kann nicht ohne ein gewisses Bangen in die Zukunft blicken. Von ihrer Zusammensetzung, für welche die Staaten verantwortlich sind, der richtigen Auswahl der Themen und der Qualität ihrer Arbeit wird es abhängen, ob sie sich den guten Ruf bewahren kann, den sie sich in der Vergangenheit erworben hat.

Anmerkungen

- 1 Documents of the United Nations Conference on International Organization, Vol. IX, 1945, S.316.
- 2 Dazu insbesondere das Memorandum von R. Ago, The final stage of the codification of international law, Yearbook of the ILC (YILC) 1968.II, S.171ff.; K. Zemanek, Codification of International Law: Salvation or Dead End?, in: Le droit international à l'heure de sa codification. Etudes en l'honneur de Roberto Ago, Bd. I, 1987, S.581, 590–599.
- 3 Yearbook of the United Nations (YUN) 1961, S.526.
- 4 So auch die offiziöse Feststellung in dem von den Vereinten Nationen selbst herausgegebenen Werk: The Work of the International Law Commission, 4. Aufl. 1988 (UN Publ. E.88.V.1), S.6.

Mit der Aufgabe, den Waffenstillstand zwischen Irak und Iran sowie den Rückzug der Truppen der beiden Konfliktparteien auf die international anerkannten Grenzen zu überwachen, ist die Militärische Beobachtergruppe der Vereinten Nationen für Irak und Iran (UNIMOG) betraut. Die Gruppe besteht aus bis zu 350 Beobachtern mit Stabsstellen in Bagdad und Teheran. Unser Bild zeigt Brigadegeneral Venky Patil (mit Brille) aus Indien, Befehlshaber der Operationen in Irak, beim Besuch von UNIMOG-Offizieren in Basra.



- 5 UN Doc. A/CN.4/1/Rev.1 (1949); A/CN.4/245 (1971), YILC 1971.II.2, S.1.
 6 Richtig gesehen von J. Sette-Camara, The International Law Commission. Discourse on Method, in: Etudes Ago (Anm.2), Bd. I, S.467, 490.
 7 Von der Generalversammlung behandelt und verabschiedet wurden das Übereinkommen über diplomatische Sondermissionen von 1969 sowie die Diplomaten-schutzkonvention von 1973, BGBl. 1976 II, S.1746.
 8 BGBl. 1985 II, S.927; Inkrafttreten für die Bundesrepublik Deutschland am 20.8.1987.
 8^a Zu dieser Frage eines „Überholtwerdens“ der ILC vgl. einerseits kritisch B. G. Ramcharan, The International Law Commission. Its Approach to the Codification and Progressive Development of International Law, 1977, S.14, andererseits Sette-Camara (Anm.6), S.478–481.
 9 Dazu vor allem I. Sinclair, The International Law Commission, 1987, S.45–119. Die von der ILC verabschiedeten Rechtstexte finden sich sämtlich in: The Work of the ILC (Anm.4).
 10 BGBl. 1964 II, S.958.
 11 Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen, vom 24.4.1963, BGBl. 1969 II, S.1587.
 12 Vgl. oben Anm.8.
 13 BGBl. 1976 II, S.1746.
 14 YILC 1986.II.2, S.8 bzw. S.24.
 15 The Work of the ILC (Anm.4), S.133. — Die gegenwärtige Zusammensetzung der Kommission ist in VN 5/1988 S.172 wiedergegeben.

- 16 Die Nürnberger Prinzipien als solche waren von der ILC im Jahre 1950 formuliert worden; Text: The Work of the ILC (Anm.4), S.140.
 17 So Art.I des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung und die Bestrafung des Verbrechens der Apartheid, vom 30.11.1973, deutsche Übersetzung: VN 2/1975 S.57f. Allerdings ist bisher kein einziger westlicher Staat Partei dieses Vertrages.
 18 Vgl. den Hinweis in operativer Ziffer 5 der Resolution 42/56 der Generalversammlung vom 30.11.1987. Dazu auch B. Graefrath, Verantwortlichkeit und Wiedergutmachung bei Apartheidverbrechen, in: DDR-Komitee für Menschenrechte, Schriften und Informationen 3/81, S.30–37.
 19 Dieses Prinzip findet sich bereits in Art.V des Anti-Apartheid-Übereinkommens (Anm.17).
 20 Umstrittene Probleme wirft die Frage auf, ob deutsche Staatsangehörige jedenfalls solange als geschützt gelten können, als die Bundesrepublik Deutschland sich nicht gebunden hat.
 21 Dazu K. Zemanek, Causes and Forms of International Liability, in: Contemporary Problems of International Law: Essays in honour of Georg Schwarzenberger on his eightieth birthday, 1988, S.319f.
 22 So vor allem M. El Baradei/Th. Franck/R. Trachtenberg, The International Law Commission: The Need for a New Direction, New York 1981, S.6, und Ramcharan (Anm.8), S.117f.
 23 Positiv dazu Zemanek (Anm.2), S.600, ablehnend Sette-Camara (Anm.6), S.500f.

An der Schwelle einer neuen Phase der Weltpolitik

Bericht des Generalsekretärs über die Arbeit der Organisation an die 43. Generalversammlung

JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR

I

In meinem letzten Jahresbericht über die Tätigkeit der Vereinten Nationen sagte ich, daß es den Anschein habe, als ob ein leichter, aber günstiger Wind die Segel des Bootes wieder straffe, in dem alle Menschen dieser Erde sitzen. Damals, als noch dunkle Wolken der Zweitracht den Horizont überschatteten, wäre ein gewagter Vergleich nicht vertretbar erschienen. Eine Abfolge von Ereignissen hat inzwischen bestätigt, daß meine Zuversicht berechtigt war. Dank vorsichtiger und geduldiger Navigationsmanöver ist nunmehr hier und da Land in Sicht.

Die Entwicklungen der letzten Monate kamen nicht von ungefähr. Sie sind vielmehr das Ergebnis jahrelanger und in jüngster Zeit noch verstärkter diplomatischer Aktivitäten der Vereinten Nationen. In Fragen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit arbeiteten die Hauptorgane der Vereinten Nationen zunehmend so, wie dies die Charta vorsieht. Selten, wenn überhaupt je, haben Sicherheitsrat und Generalsekretär enger zusammengewirkt als im Berichtszeitraum. Dafür bin ich ebenso dankbar wie für die in letzter Zeit eingetretene weltweite Verbesserung in den internationalen Beziehungen, die der Weltorganisation neue Möglichkeiten für erfolgreiche Maßnahmen eröffnet hat. Es hat sich gezeigt, daß der Multilateralismus in weit größerem Maße als jede andere Alternative dazu in der Lage ist, Vertrauen zu schaffen und Ergebnisse zu erzielen. Millionen von Menschen in der ganzen Welt konnten mit Genugtuung erleben, welches Potential die Vereinten Nationen besitzen und wie berechtigt die Hoffnungen sind, die sie in sie setzen.

Gewiß wird die internationale Situation noch immer durch sichtbare oder versteckte Spannungs- und Gefahrenherde geprägt. Keinesfalls dürfen wir angesichts der noch zu lösenden komplexen Probleme die Hände selbstgefällig in den Schoß legen. Indessen zeichnet sich deutlich die Möglichkeit ab, Unruhegebieten mit Hilfe der Anstrengungen der Vereinten Nationen den Frieden zu bringen.

II

Der Abschluß der Genfer Abkommen im April stellte einen wichtigen Schritt im Rahmen der Bemühungen dar, eine friedliche Lösung der Situation hinsichtlich Afghanistans herbeizuführen und eine Grundlage für die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts durch alle Afghanen zu schaffen. Es ist dies das erste Mal, daß die beiden mächtigsten Staaten der Welt gemeinsam Garantiemächte eines unter der Schirmherrschaft des Generalsekretärs ausgehandelten Abkommens werden. Die vollständige, nach den Grundsätzen von Treu und Glauben erfolgende Durchführung der Abkommen durch alle Unterzeichner wird das Ziel des Friedens in der Region und in der ganzen Welt erheblich fördern. Sofort nach Inkrafttreten der Abkommen begann die Gute-Dienste-Mission der Vereinten Nationen für Afghanistan und Pakistan (UNGOMAP) damit, ihre Durchführung, so auch den Abzug der ausländischen Truppen aus Afghanistan, zu überwachen. Binnen einiger Wochen danach haben die Vereinten Nationen außerdem ein humanitäres und wirtschaftliches Hilfsprogramm mit einem von mir eigens ernannten Koordinator in die Wege geleitet, um dem Volk von Afghanistan zu helfen, in diesem kritischen Augenblick seiner Geschichte seine erheblichen Bedürfnisse im wirtschaftlichen und humanitären Bereich zu decken.

Am 20. August wurde in dem seit acht Jahren andauernden Krieg zwischen Irak und Iran im Rahmen der vollen Implementierung von Resolution 598(1987) des Sicherheitsrats eine Feuereinstellung erzielt. Zum Zeitpunkt der Feuereinstellung wurde eine Militärische Beob-

achtergruppe der Vereinten Nationen für Irak und Iran (UNIIMOG) disloziert. Gleichzeitig ergingen Einladungen an die beiden Regierungen, ihre Vertreter zu Direktgesprächen auf hoher Ebene und unter meiner Schirmherrschaft zu entsenden. Diese Gespräche begannen wie geplant am 25. August. Der gesamte Prozeß hat gezeigt, wie wirkungsvoll ein dem Generalsekretär übertragenes Mandat dann ist, wenn es vom Sicherheitsrat aktiv unterstützt wird und Rückhalt in flankierenden Bemühungen anderer Mitgliedstaaten findet. Wenn die komplexe Aufgabe der Implementierung von Resolution 598(1987) des Sicherheitsrats erfolgreich abgeschlossen werden soll, ist es unabdingbar, daß Irak wie auch Iran weiter aus der Überzeugung heraus handeln, daß wirklicher Friede ihnen beiden Gelegenheiten zu Wiederaufbau und Fortschritt geben wird, was eine labile Situation nicht vermag. Ich selbst werde mein möglichstes tun, um zur Herbeiführung der vom Sicherheitsrat angestrebten gerechten und dauerhaften Lösung beizutragen.

Die Aussichten für die Unabhängigkeit Namibias haben sich gebessert. Die jüngst entfaltenen diplomatischen Aktivitäten haben wesentlich zum Friedensprozeß im Südlichen Afrika beigetragen, was es erleichtern sollte, ohne weitere Verzögerungen zu einer Regelung in Namibia zu gelangen. Der 1. November 1988 ist als Datum für den Beginn der Implementierung von Resolution 435(1978) des Sicherheitsrats empfohlen worden. Im Lichte dieser Entwicklungen hat das Sekretariat eine Überprüfung seiner Eventualpläne vorgenommen, um sich für den rechtzeitigen Einsatz der Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit in Namibia bereitzuhalten. Ich hoffe, daß es dank der derzeitigen Anstrengungen endlich gelingen wird, dem namibischen Volk die Unabhängigkeit zu verschaffen.

Seit vielen Jahren übt der Generalsekretär auf der Grundlage eines ihm vom Sicherheitsrat übertragenen Mandats im Zusammenhang mit der Zypernfrage kontinuierlich seine Guten Dienste aus. Meine jüngste Initiative ist bei beiden Seiten auf größere Aufnahmebereitschaft gestoßen. Bei dem Gespräch, das die führenden Staatsmänner der beiden Seiten am 24. August in meiner Anwesenheit geführt haben, gaben sie ihrer Bereitschaft Ausdruck, ohne Vorbedingungen zusammenzutreffen und zu versuchen, bis zum 1. Juni 1989 eine Lösung für alle Aspekte des Zypernproblems auszuhandeln. Sie bekräftigten, daß sie mit mir bei meinem Auftrag zusammenarbeiten wollten, und kamen überein, am 15. September mit den Gesprächen zu beginnen und gemeinsam mit mir Bilanz über die in der ersten Phase erzielten Fortschritte zu ziehen.

Dank der Einleitung eines Dialogs zwischen den kamputscheanischen Parteien und anderen betroffenen Ländern haben sich im vergangenen Jahr auch die Aussichten für einen Frieden in Südostasien gebessert. Es ist dies insofern eine ermutigende Tendenz, als sie bestätigt, daß alle Seiten an der Herbeiführung einer politischen Problemlösung interessiert sind. Ich hoffe aufrichtig, daß in den wichtigsten Sachfragen bald konkrete Fortschritte erzielt werden. Ich habe den Parteien eine Reihe von spezifischen Überlegungen unterbreitet, die die Ausarbeitung eines Rahmens für eine umfassende politische Lösung erleichtern sollen. Ich stehe ihnen weiterhin zur Verfügung, um mitzuhelfen, diesen Prozeß zu einem erfolgreichen Abschluß zu bringen.

Nach langem Bemühen ist nunmehr das richtige Klima für eine gerechte und dauerhafte Lösung des Westsahara-Problems geschaffen worden. Gemeinsam mit dem Generalsekretär der Organisation der Afrikanischen Einheit habe ich einen Friedensplan vorgelegt, zu dem die Beteiligten am 30. August unter Einschuß einiger Bemerkungen