

STELLUNGNAHMEN

Kann die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Völkerrecht weiterbilden?

In den letzten Jahren haben sich verschiedene Schriftsteller¹⁾, darunter zwei Damen²⁾, mit der Frage befaßt, ob die Generalversammlung (GV) der Vereinten Nationen (VN) die Befugnis besitzt, das Völkerrecht durch von ihr beschlossene Erklärungen (*déclarations*) weiter zu bilden. Die Beantwortung dieser Frage ist seit 1960 von großer praktischer Bedeutung geworden, da seither die GV eine solche Zuständigkeit in Anspruch zu nehmen scheint. In dieser Hinsicht kommen vor allem folgende Deklarationen in Betracht: Die Erklärung über die Unabhängigkeit der Kolonialvölker³⁾, die Erklärung über das Verbot der Verwendung von Kernwaffen und thermodynamischen Waffen⁴⁾, die Erklärung betreffend die dauernden Hoheitsrechte über die natürlichen Reichtümer und Bodenschätze⁵⁾, die Erklärung gegen Rassendiskrimination⁶⁾ und die Erklärung über den Weltraum⁷⁾.

¹⁾ Sloan, The binding force of a recommendation of the General Assembly, The British Yearbook of International Law, Bd. 25 (1948), S. 22, 31; Johnson, The effect of resolutions of the General Assembly . . ., *ibid.* Bd. 32 (1955-56), S. 121; Vallat, The competence of the United Nations General Assembly, Recueil des cours de l'Académie de droit international, Bd. 97 (1959), S. 230 f.; Malintoppi, Le raccomandazioni internazionali (1958); Virally, La valeur juridique des recommandations . . ., Annuaire français de droit international, Bd. 2 (1956), S. 66 ff. und: Droit international et décolonisation, *ibid.* Bd. 9 (1963), S. 50 ff.; Sørensen, Principes de droit international public, Recueil des cours de l'Académie de droit international, Bd. 101 (1960 III), S. 91 ff.; Tun-kin, Das Völkerrecht der Gegenwart (1963), S. 102 ff.; Zemanek, The United Nations and the law of outer space, Yearbook of world affairs, Bd. 19 (1965), S. 199 ff.; Schwelb, Neue Etappen der Fortentwicklung des Völkerrechts durch die VN, Archiv des Völkerrechts, Bd. 13 (1966), S. 1-52.

²⁾ Rosalyn Higgins, The development of International Law through the political organs of the United Nations (1963); Ingrid Detter, Law making by International Organizations (1965).

³⁾ GA, Res. 1514 (XV) vom 14. 12. 1960.

⁴⁾ GA, Res. 1653 (XVII) vom 24. 11. 1961.

⁵⁾ GA, Res. 1803 (XVII) vom 14. 12. 1962.

⁶⁾ GA, Res. 1904 (XV) vom 20. 11. 1963.

⁷⁾ GA, Res. 1962 (XVIII) vom 13. 12. 1963.

Zur Lösung dieses Problems sei zunächst darauf hingewiesen, daß die Satzung der Vereinten Nationen (SVN) drei Hauptarten von Beschlüssen der GV kennt, nämlich Empfehlungen (Art. 10–14), Ausarbeitung von Vertragsentwürfen (Art. 105 Abs. 3) und solche, die unmittelbar rechtsverbindlich sind. Diese umfassen folgende Angelegenheiten:

1. Aufnahme und Ausschluß von Mitgliedern (Art. 4 und 6);
2. Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten (Art. 5);
3. Wahlen (Art. 23 Abs. 2; 61, 86, 97);
4. Genehmigung von Verträgen der VN (Art. 63 und 85);
5. Aufstellung der eigenen Geschäftsordnung (Art. 21);
6. Genehmigung des Budgets (Art. 17);
7. Weisungen an die der GV unterstellten Organe (Art. 68 und 87);
8. Einsetzung von Hilfsorganen (Art. 22);
9. Vorschriften betreffend die Anstellung von Beamten (Art. 101);
10. Änderung der SVN (Art. 108). Diese Änderung tritt aber erst in Kraft, wenn sie von zwei Dritteln aller Mitglieder, einschließlich aller ständigen Ratsmitglieder ratifiziert wurde.

Daraus ersehen wir, daß die SVN der GV zwar die Befugnis einräumt, Normen über die Rechtsstellung der Beamten der VN zu erlassen sowie den ihr unterstellten Organen Weisungen zu erteilen, sie aber nicht auch ermächtigt, die Mitgliedstaaten durch generelle Anordnungen zu verpflichten. An diese kann sie grundsätzlich nur Empfehlungen (*recommandations*) richten. Rechtsverbindlich sind für sie nur ihre gerade angeführten Beschlüsse. Darunter fällt aber weder die Erzeugung oder Abänderung des Völkerrechts, noch die authentische Auslegung der SVN.

Gegen dieses durch eine Analyse der SVN erzielte Ergebnis können aber verschiedene Einwände erhoben werden, vor allem der, daß der Ausdruck »Empfehlungen« (*recommandations*) nicht streng interpretiert werden darf, da Art. 66 von der Ausführung von Empfehlungen der GV (*exécution des recommandations de l'Assemblée Générale*) durch den Wirtschafts- und Sozialrat spricht, obgleich dieser gemäß Art. 60 »unter der Autorität« der GV steht. Diese »Empfehlungen« sind daher in Wahrheit Weisungen.

Es könnte auch ins Treffen geführt werden, daß sich die SVN gewohnheitsrechtlich weiterbilden kann, wie es z. B. schon durch eine Umdeutung des Art. 27 durch die konstante Praxis des Sicherheitsrates geschehen ist, da Art. 27 für einen gültigen Beschluß früher 7, nun 9 Ja-Stimmen, darunter aber die Ja-Stimmen aller seiner ständigen Mitglieder verlangt, während nach der Praxis des Sicherheitsrates ein Beschluß auch zustandekommt, wenn 9 Ja-Stimmen und keine Gegenstimmen von ständigen Ratsmitgliedern vor-

liegen. Gewohnheitsrechtliche Verfassungswandlungen (*de facto revisions*) sind daher sicher möglich⁸⁾.

Eine Erweiterung der Zuständigkeit der GV zur Erzeugung neuen Völkerrechts kann aber mit der gewohnheitsrechtlichen Änderung des Art. 27 SVN nicht verglichen werden, da es sich hier um eine rein interne Praxis eines Organs der VN handelt, während durch eine Änderung der Kompetenz der GV im genannten Sinne den Mitgliedstaaten neue Rechtspflichten, die diese außerhalb der Sessionen der GV zu erfüllen hätten, auferlegt werden könnten.

Einer solchen Erweiterung der Zuständigkeit der GV stehen aber folgende Bestimmungen der SVN entgegen: Art. 2 Abs. 1 SVN anerkennt die »souveräne Gleichheit« aller Mitglieder der VN. Da nun aber nach Art. 18 SVN die Beschlüsse der GV mit Stimmenmehrheit gefaßt werden, könnte sie durch solche Beschlüsse auch der Minderheit Verpflichtungen auferlegen, dadurch aber gegen den Grundsatz der souveränen Gleichheit aller Mitglieder verstoßen. Von diesem Grundsatz gibt es aber in der SVN nur eine einzige Ausnahme. Es ist dies der Art. 25, der alle Mitglieder verpflichtet, den Anordnungen des Sicherheitsrates zur Sicherung oder Wiederherstellung des Friedens nach dem VII. Hauptstück Folge zu leisten. Selbst der Sicherheitsrat kann daher nur konkrete Anordnungen in einem bestimmten Falle erlassen. Auch er ist nicht befugt, generelle Völkerrechtsnormen, die das künftige Verhalten der Staaten regeln, zu beschließen⁹⁾.

Dazu kommt, daß uns die SVN eine klare Auskunft darüber gibt, in welchem Verfahren die Normen des Völkerrechts zustande kommen können, da die Präambel der SVN die Mitgliedstaaten »zur Achtung vor den Verpflichtungen aus Verträgen und anderen Quellen des Völkerrechts« verpflichtet. Diese »anderen Quellen« sind aber im Statut des Internationalen Gerichtshofes, das einen integrierenden Teil der SVN bildet, genau bezeichnet. Art. 38 dieses Statuts bestimmt darüber, daß der Gerichtshof, »dessen Aufgabe es ist, die ihm unterbreiteten Streitigkeiten nach Völkerrecht zu entscheiden«, anzuwenden hat: a) die zwischen den Streitparteien bestehenden Verträge; b) das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht; c) die von den zivilisierten Nationen anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze. Außerdem können die gerichtlichen Entscheidungen und die Lehren der angesehenen Schriftsteller der verschiedenen Staaten »als Hilfsmittel zur Feststellung der Rechtsnormen« herangezogen werden. Hingegen fehlen in die-

⁸⁾ Schwarzenberger, *The inductive Approach to International Law* (1965), S. 190 f.; Engel, *Development of procedures for De Facto Revision of the United Nations Charter*, Proceedings of the 15th Annual Meeting of the American Society of International Law (1965).

⁹⁾ Ebenso Tunkin, a. a. O., S. 107.

ser Aufzählung die Beschlüsse der GV. Sie sind also keine von der SVN anerkannten Völkerrechtsquellen.

Das muß selbst Egon Schwebel in seiner in der ersten Anmerkung angeführten Abhandlung zugeben, der sich mit unserer Frage am eingehendsten beschäftigt und die größte Mühe gegeben hat, die Bedeutung der Erklärungen der GV für die Fortbildung des Völkerrechts herauszuarbeiten. Er sagt nämlich, daß sich diese Entwicklung »außerhalb der Grenzen des Anwendungsbereiches des Art. 38« vollzieht und meint, daß sich die in Rede stehenden Erklärungen in einer »Zwielichtzone« zwischen den Verträgen und den unverbindlichen Empfehlungen bewegen. Er spricht ihnen daher nur eine »Quasi-Verbindlichkeit« zu¹⁰⁾. Doch sei die Zeit noch nicht reif, eine theoretische Begründung für diese neuen Erscheinungen zu finden, da die »Entwicklung noch sehr im Flusse« ist¹¹⁾.

Dazu sei zunächst bemerkt, daß jedes Organ nur innerhalb seiner Zuständigkeit gültige Beschlüsse fassen kann. Wenn daher die GV auf Grund der SVN an die Staaten bloß Empfehlungen richten kann, so können diese als solche weder verbindlich noch quasi-verbindlich sein. Auch die Befugnis der Delegierten der Mitgliedstaaten in der GV ist – wie Vallat treffend ausführt – durch die Bestimmungen der SVN begrenzt. Wenn sie daher dort ihre Stimme abgeben, so stimmen sie für eine »Empfehlung« der GV¹²⁾, wie immer diese auch bezeichnet werden mag.

Dadurch wird aber natürlich nicht ausgeschlossen – wie Vallat weiter bemerkt –, daß die Delegierten in der GV auch bindende Erklärungen abgeben. »Das tun sie aber nicht in ihrer Stellung als Vertreter in der Generalversammlung, sondern kraft besonderer, von ihren Regierungen erteilten Vollmachten«¹³⁾. Auch Tunkin betont richtig, daß die Anerkennung einer Empfehlung der GV durch die Staaten »als verbindlich« ein »besonderer Vorgang ist, der mit der Abstimmung über die Empfehlung nicht zusammenhängt«¹⁴⁾.

Eine Erklärung der GV, die neue völkerrechtliche Grundsätze proklamiert, kann daher als solche nur eine sogenannte »materielle Rechtsquelle« sein, d. h. sie kann nur die Bildung neuen Völkerrechts vorbereiten helfen. Zum völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht wird sie erst dadurch, daß sie durch die Staatenpraxis bestätigt wird. Doch weist Vi-

¹⁰⁾ A. a. O., S. 8, 25, 44. ¹¹⁾ A. a. O., S. 45.

¹²⁾ Vallat (a. a. O. oben Anm. 1), S. 230; zustimmend Tunkin, a. a. O., S. 105. So auch die französische Erklärung anlässlich der Deklaration über den Weltraum von 1963 (Doc. A/C. 1/PV. 1345).

¹³⁾ Vallat *ibid.*

¹⁴⁾ Tunkin, a. a. O., S. 105; ebenso Detter (a. a. O. oben Anm. 2), S. 211; anderer Meinung Higgins (a. a. O. oben Anm. 2), S. 125.

rally richtig darauf hin, daß durch einen solchen Beschluß der GV die Bildung neuen Gewohnheitsrechts beschleunigt werden kann¹⁵).

Diese Unterscheidung zwischen den formellen und den nur materiellen Völkerrechtsquellen ist von fundamentaler praktischer Bedeutung, da der Internationale Gerichtshof sowie ein Schiedsgericht, mangels einer abweichenden Vereinbarung der Streitparteien, nur die formellen Völkerrechtsquellen anwenden kann. Hingegen kann ein Vermittlungsorgan der Parteien auch empfehlen, sich so zu verhalten, wie es einer Deklaration der GV entspricht. Daher konnte z. B. die GV der Sowjetunion empfehlen, einen mit einem Engländer verheirateten russischen Staatsangehörigen die Ausreise zu gestatten, wie es Art. 13 der Deklaration der Menschenrechte vorschreibt¹⁶), und zwar ganz unabhängig von der hier nicht zu behandelnden Frage, welche Menschenrechte bereits durch das allgemeine Völkerrecht geschützt sind.

Außerdem kann der Sicherheitsrat in einer beharrlichen Verletzung bestimmter Menschenrechte eine Gefährdung des Friedens gemäß Art. 39 SVN erblicken, da er bei dieser Feststellung durch keine anderen Normen gebunden ist. Die Verbindlichkeit solcher Feststellungen beruht jedoch nicht auf der etwa herangezogenen Deklaration der Menschenrechte, sondern auf Art. 25 SVN.

Ganz anders steht es, wenn die Staaten die in einer Deklaration der GV niedergelegten Rechtsgrundsätze innerhalb oder außerhalb der GV ausdrücklich anerkennen. Auf diese Weise entstehen nämlich Rechtsgrundsätze, die Art. 38 c) des Statutes des Internationalen Gerichtshofes als formelle Völkerrechtsquelle bezeichnet, worauf Zemanek richtig hingewiesen hat¹⁷). Das mit der Ausarbeitung des Gerichtshofstatuts befaßte Komitee hatte zwar bei der Formulierung dieses Artikels zunächst jene Rechtsgrundsätze im Auge, die *foro domestico* anerkannt sind. Die Fassung dieser Bestimmung schließt aber andere Arten der Anerkennung dieser Grundsätze nicht aus. Die äußere Form, in der ihre Anerkennung erfolgt, ist also gleichgültig¹⁸).

Wir ersehen daraus, daß in einer Erklärung der GV verkündete Rechtsgrundsätze zu neuem Völkerrecht nur dadurch werden können, daß sie entweder in einen völkerrechtlichen Vertrag aufgenommen oder durch die

¹⁵) In der in der Anm. 2 angeführten Abhandlung von 1963, S. 541.

¹⁶) GA, Res. 285 (III) vom 25. 4. 1949: «L'Assemblée ... recommande...». Es kann also davon keine Rede sein, daß die Sowjetunion »für schuldig erkannt« wurde, wie Schwelb, a. a. O., S. 16 behauptet.

¹⁷) In dem in der ersten Anm. angeführten Aufsatz, S. 209 f.

¹⁸) Verdross, Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft (1926), S. 62, sowie: Les principes généraux de droit dans la jurisprudence internationale, Recueil des cours de l'Académie de droit international, Bd. 52 (1935 II), S. 228.

Staatenpraxis zum völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht oder durch ihre ausdrückliche Anerkennung durch die Staaten zu allgemeinen Rechtsgrundsätzen gemäß Art. 38 c) des Statutes des Internationalen Gerichtshofes werden. Bedenkt man nun, daß alle von der GV nach Art. 108 SVN beschlossenen Satzungsänderungen, also auch solche, die ihre Zuständigkeit erweitern, für alle Mitglieder der VN rechtsverbindlich werden, wenn sie von zwei Dritteln aller Mitglieder, einschließlich aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates ratifiziert werden, wird man annehmen können, daß auch eine von der GV angenommene Deklaration für alle Mitgliedstaaten verbindlich wird, wenn sie von zwei Dritteln der Mitglieder einschließlich aller Ratsmitglieder durch ihre Praxis oder ausdrücklich anerkannt wird. In einem solchen Falle steht es jedoch den anderen Staaten frei, aus der Organisation der VN auszuschneiden, wie in einer von der Konferenz von San Franzisko gebilligten Erklärung des Komitees I/2 ausdrücklich betont wurde¹⁹⁾.

Gibt es aber eine Ausnahme von dieser Regel? *Tunkin* scheint eine solche anzunehmen, da er meint, man könne annehmen, daß eine Resolution der GV über die Auslegung der SVN dann rechtsverbindlich sei, wenn sie einstimmig angenommen wurde²⁰⁾. Zur Stützung dieser Ansicht beruft er sich auf eine Erklärung des IV/2 Komitees der Konferenz von San Franzisko, mit der wir uns gleich befassen werden²¹⁾. Der Ansicht von *Tunkin* kann ich schon deshalb nicht beipflichten, da jede authentische Auslegung einer Rechtsnorm nur von der sie erzeugenden oder ihr übergeordneten Autorität oder aber in einem Verfahren erfolgen kann, das diese Autoritäten bestimmt haben. Ein solches Verfahren finden wir für unser Problem in den Art. 108 und 109 SVN vorgezeichnet.

Natürlich kann zunächst jedes Organ der VN über seine Zuständigkeit Beschluß fassen. Dieser ist aber für die Staaten, die dagegen gestimmt oder sich der Stimme enthalten haben oder im beschließenden Organ nicht vertreten waren, nicht bindend. Dieses Ergebnis folgt zwingend daraus, daß sonst diesen Staaten durch eine extensive Auslegung der SVN neue Pflichten auferlegt werden könnten, was – wie früher gezeigt wurde – unmöglich ist. Diese Auffassung wird durch die Erklärung des gerade erwähnten Komitees der Konferenz von San Franzisko bestätigt, wo klar ausgesprochen wird, daß eine von irgendeinem Organ der VN vorgenommene Auslegung ohne

¹⁹⁾ *Goodrich and Hambro*, The Charter of the United Nations (2. Aufl. 1949), S. 143. Vgl. dagegen aber *Kelsen*, The law of the United Nations (1950), S. 122 ff.

²⁰⁾ A. a. O., S. 107.

²¹⁾ UNCIO, Report of the Rapporteur of Committee IV/2, Doc. 933, IV/2/42 (2) S. 7–8 (Documents, XIII, S. 709–10). Abgedruckt auch in *Goodrich and Hambro*, a. a. O., S. 550.

bindende Kraft ist, wenn sie »nicht allgemein annehmbar« (*not generally acceptable*) ist. Diese Erklärung sagt dann weiter, daß es notwendig sein wird, vom Verfahren über die Änderung der SVN Gebrauch zu machen, wenn man eine authentische Auslegung wünscht, die auch für künftige Fälle maßgeblich ist (*where it is desired to establish an authoritative interpretation as a precedent for the future*)²²). Im Sinne der früheren Ausführungen wird man aber auch hier annehmen können, daß eine von der GV vorgenommene extensive Auslegung der SVN a u c h dann für alle Mitglieder der VN rechtsverbindlich wird, wenn sie von zwei Dritteln aller Mitglieder einschließlich aller ständigen Ratsmitglieder durch ihre Praxis oder durch eine ausdrückliche Erklärung anerkannt wird. Alfred Verdross

Summary

Has the General Assembly of the United Nations power to proclaim new rules of international law?

During the last several years various authors have discussed the question whether the General Assembly of the United Nations has the power to proclaim new rules of international law by the adoption of such declarations as the declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples, the declaration on banning the use of nuclear and thermo-nuclear weapons, the declaration on the permanent sovereignty of peoples and nations over their wealth and resources, the declaration on elimination of all forms of racial discrimination and the declaration on legal principles governing the activities of states in the exploration and use of outer space.

When answering this question one has to keep in mind that the General Assembly has the power under the Charter to make three major types of decisions: recommendations (Articles 10 to 14), propositions of conventions (Article 105, para. 3) and decisions of directly binding legal force, as provided for in Articles 4 and 6 (admission and expulsion of members), Article 5 (suspension of members from the exercise of the rights and privileges of membership) and certain other Articles of the Charter. The General Assembly has, however, no power to interpret the Charter authentically or to enact or to alter rules of international law. The decisions of the General Assembly are made by majority vote but they cannot impose obligations on the voting minority unless the General Assembly has been specifically empowered to do so. Otherwise it would violate the sovereign equality of all members which is recognized by Article 2, para. 1, of the Charter. Moreover, decisions of the General Assembly are not mentioned in Article 38 of the Statute of the Inter-

²²) A. a. O.

national Court of Justice where the sources of international law are exhaustively defined. Therefore, a declaration of the General Assembly which purports to proclaim new rules of international law can in reality only suggest the adoption of such rules by the international community. In order for such rules to actually become part of customary international law, they must be affirmed by the practice of the states.

The states may, however, expressly recognize the rules laid down in a declaration of the General Assembly. Then such rules become principles of law which are covered by the definition of the sources of international law contained in Article 38 of the Statute of the International Court of Justice. Moreover, a declaration of the General Assembly may become law if it is, explicitly or implicitly, recognized by two thirds of the members of the United Nations, including all permanent members of the Security Council. In a like manner, an interpretation of the Charter by the General Assembly may become binding by such recognition.