

# Völkerrechtliche Verträge und Kodifikation\*)

*Wilhelm Karl Geck \*\*)*

- I. Die Funktionen der völkerrechtlichen Verträge
- II. Der Begriff der völkerrechtlichen Kodifikation
- III. Die Kodifikationsverfahren in den Vereinten Nationen
  1. Die Vorarbeiten
    - a) Das Verfahren in der Völkerrechtskommission
    - b) Die Verfahren in anderen Vorbereitungsorganen
  2. Die Verabschiedung des Vertragstextes
    - a) Verabschiedung durch eine Staatenkonferenz
    - b) Verabschiedung durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen
  3. Die Herbeiführung der Bindungswirkung
- IV. Kodifikationsfördernde und -hemmende Faktoren
  1. Kodifikationsfördernde Faktoren
  2. Kodifikationshemmende Faktoren
- V. Die Kodifikation durch die Vereinten Nationen in der heutigen Völkerrechtsordnung
  1. Die Rechtsklarheit der Kodifikationsverträge
  2. Die Sachgerechtigkeit der Kodifikationsverträge
  3. Der Geltungsbereich der Kodifikationsverträge
  4. Ausblick

---

\*) Die folgenden Ausführungen sind eine in den Teilen I–III erweiterte und insgesamt mit Anmerkungen versehene, auf den Stand vom 15. Mai 1975 gebrachte Fassung des gleichnamigen Vortrags im Heidelberger Kolloquium »Völkerrecht als Rechtsordnung – Grundlagen und Quellen«. Die Anmerkungen konnten noch bis zum 1. 12. 1975 ergänzt werden. Die Themenstellung für die Vorträge von Mosler, Bernhardt, Doehring und Frowein ist bei der Stoffabgrenzung berücksichtigt.

Abkürzungen: BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts; BYIL = British Year Book of International Law; FAZ = Frankfurter Allgemeine Zeitung; ICLQ = International and Comparative Law Quarterly; ILM = International Legal Materials; OAS = Organization of American States; RdC = Académie de droit international, Recueil des Cours; SVN = Satzung der Vereinten Nationen.

\*\*\*) Dr. iur., M.A. o. Professor der Rechte an der Universität des Saarlandes, Saarbrücken.

*I. Die Funktionen der völkerrechtlichen Verträge*

Die wichtigsten Völkerrechtssubjekte, die Staaten, sind auch heute noch die wichtigsten Rechtsetzungssubjekte. Solange die Völkerrechtsordnung Koordinationsrecht ist, bleibt das Konsensprinzip wesentlich und der Vertrag eine unentbehrliche Form der Rechtsetzung. Zwei Zahlen als Beleg: Die United Nations Treaty Series umfaßt derzeit mit den bis zum 2. Februar 1972 registrierten Verträgen 811 Bände; am 31. Dezember 1973 waren bei dem Generalsekretär der Vereinten Nationen 12.946 Verträge registriert<sup>1)</sup>.

Im Hinblick auf die Parteien oder den angestrebten Geltungsbereich kann man verschiedene Arten von Verträgen unterscheiden, nämlich die zweiseitigen, die begrenzt mehrseitigen und die tendenziell universellen Verträge.

Die zweiseitigen Verträge regeln Sachverhalte, die jedenfalls mit diesem Inhalt nur zwei Staaten angehen. Ob die Staaten A und B Gebietsstreifen austauschen, einen Kredit, die Errichtung und den Betrieb eines gemeinsamen Zollhauses, den Rang ihrer Sprache im Schulunterricht des Vertragspartners oder die Befreiung ihrer Konsuln von jeder Zivilgerichtsbarkeit vereinbaren, ist grundsätzlich nicht Sache dritter Staaten.

Die Vorteile dieser Mikro-Rechtsordnungen liegen auf der Hand. Die Möglichkeit, jederzeit mit jedem beliebigen Staat für jedes beliebige Sachgebiet und für jede beliebige Dauer vertraglich eine besondere Rechtsgemeinschaft zu bilden, gewährleistet ein Höchstmaß an Flexibilität. Diese kleinen Vertragsgemeinschaften sind aber nicht nur nützlich, sondern zum Erreichen bestimmter, von den Parteien gewünschter Regelungen unentbehrlich. Die universale Völkerrechtsordnung kann nicht allgemein die Freiheit der Staaten bei der Kreditgewährung, dem Betrieb von Grenzzollhäusern und der Regelung des Fremdsprachenunterrichtes statuieren, zugleich aber die von A und B gewünschten besonderen Ergebnisse herbeiführen. Das universale Völkerrecht führt oft erst dadurch zu sachgerechten Regelungen, daß es überwiegend dispositiv ist, somit die Handlungsfreiheit der Staaten gewährleistet, und daß die Staaten von diesen Möglichkeiten Gebrauch machen. Die Tausende von zweiseitigen Verträgen in der United Nations Treaty Series bezeugen das Zunehmen der

---

<sup>1)</sup> UN-Doc. ST/LEG/SER. A/322. Vgl. Geck, Die Registrierung und Veröffentlichung völkerrechtlicher Verträge, ZaöRV 22 (1962) 113 ff., 197 f. Über das negative Ergebnis einer Stichprobe zur Erfüllung der Registrierungspflicht gemäß Art. 102 SVN berichtet Lillich, AJIL 65 (1971) 771 f.

bilateral regelungsbedürftigen und -fähigen Materien und die wichtige Funktion der zweiseitigen Verträge in der internationalen Ordnung zur Regelung eng begrenzter Rechtsverhältnisse.

Nicht alle Fragen begrenzten Interesses lassen sich befriedigend in bilateralen Verträgen regeln. Der Abschluß eines zweiseitigen Vertrages über die Reinerhaltung der Ostsee oder über die Bekämpfung von Piratensendern in der Nordsee ist nicht sehr sinnvoll; die Errichtung einer Freihandelszone oder einer Zollunion setzt in der Regel mehrere unterschiedlich strukturierte Wirtschaftsgebiete zur besseren gegenseitigen Ergänzung voraus. Ein Bündnis von nur zwei Staaten kann zu schwach sein, um eine wirksame Abschreckung oder Verteidigung zu gewährleisten usw.

Die Möglichkeit zur Bildung größerer, aber in sich geschlossener Teilrechtsordnungen — etwa aller Ostsee- oder Nordsee-Anlieger — ist für die Entwicklung des Völkerrechts von zunehmender Bedeutung. Verglichen mit dem universalen Völkerrecht haben auch die begrenzt mehrseitigen Verträge eine große Flexibilität. Zugleich helfen sie jedoch, die Zersplitterung des Rechtes zu mindern, die aus einer kaum übersehbaren Zahl von zweiseitigen Vereinbarungen folgt und die bei allen Vorteilen der Flexibilität auch Nachteile hat. Größere geschlossene Rechtsgemeinschaften ermöglichen Sachregelungen, die weder in zweiseitigen Verträgen noch in offenen, tendenziell universellen Verträgen erreichbar wären. Die bestehenden Verteidigungsbündnisse oder die Verträge über die Europäischen Gemeinschaften, aber auch die regionalen Organisationen des Europarates, der Organisation der Amerikanischen Staaten und der Organisation für Afrikanische Einheit bieten eindrucksvolle Beispiele. Ihr Nachteil ist die Gefahr, daß die universale Völkerrechtsordnung durch Blockbildungen aufgespalten wird.

Zwar schaffen die begrenzt mehrseitigen Verträge größere Rechtsgemeinschaften als die bilateralen, doch sind auch sie naturgemäß nicht darauf angelegt, eine universale Ordnung zu bilden. Eine für die gesamte Völkerrechtsgemeinschaft geltende Ordnung ist jedoch unentbehrlich. Es muß einen Mindestbestand an verbindlichen Regeln etwa über die Gebietshoheit, das See- oder das Deliktsrecht geben, die eingreifen, wenn Verträge fehlen. Die Notwendigkeit einer universalen Ordnung ergibt sich aber nicht nur aus der Unvollständigkeit der Teilordnungen, sondern auch aus dem Grundsatz der Staatengleichheit. Regeln wie die über die Respektierung der Gebietshoheit oder die Wiedergutmachung bei völkerrechtlichen Delikten müssen prinzipiell einheitlich (nicht: zwingend) sein. Universales Recht ist auch zwischen verschiedenen Vertragsgemeinschaften erforderlich, also etwa zwischen zwei regionalen Organisationen oder

Wirtschaftsgemeinschaften. Vor allem muß es universales Recht geben, das allen Verträgen zugrunde liegt, etwa den Kreis der vertragsfähigen Völkerrechtssubjekte umreißt, die Vertragsfreiheit und zugleich den Satz *pacta sunt servanda* statuiert, den Vertragsschluß regelt usw. Schließlich bedarf gerade eine Welt, die unter dem drohenden Schatten von Massenvernichtungswaffen lebt, jedenfalls der Grundzüge einer allgemeinen Friedensordnung.

Die den Mikro-Ordnungen der zweiseitigen und den sektoralen Ordnungen der begrenzt mehrseitigen Verträge zugrunde liegende und zugleich neben ihnen stehende Gesamtrechtsordnung kann weitgehend dispositiv-subsidiär sein. Sie muß aber in sich geschlossen sein und einen auch für die Teilrechtsordnungen verbindlichen Mindestbestand von Normen enthalten. Bei der Verschiedenheit der Bedürfnisse, Interessen und Wertvorstellungen von zahlreichen Völkerrechtssubjekten in der Welt bedarf die Gesamtordnung der Ergänzung durch die kleineren und kleinsten Teilordnungen; diese wiederum können nur auf der Grundlage und in Verbindung mit der Gesamtordnung existieren. Mikro-, Sektoral- und Universalordnung sind also unentbehrlich, um den verschiedenen Regelungsbedürfnissen in der internationalen Gemeinschaft Rechnung zu tragen. Sie bedingen und ergänzen sich gegenseitig.

Die völkerrechtliche Gesamtordnung bestand lange aus einigen Grundprinzipien oder — in der Terminologie von Verdross — »unentbehrlichen Verfassungsgrundsätzen«<sup>2)</sup> und den Regeln des Völkergewohnheitsrechtes. Konstitutionsprinzipien wie die Rechtssubjektivität und Souveränität der Staaten oder die Vertragsfreiheit sowie die Normen des allgemeinen Gewohnheitsrechtes bildeten die Grundlage der völkerrechtlichen Verträge mit ihrem regelmäßig begrenzten Geltungsbereich und schlossen zugleich die zahlreichen Lücken im Vertragsrecht jedenfalls in einem formellen Sinne (was den Staaten nicht verboten ist, ist ihnen erlaubt).

Diese universale Völkerrechtsordnung ließ im Hinblick auf ihre Klarheit, (materielle) Vollständigkeit und Sachgerechtigkeit von jeher Wünsche offen. Das gilt hinsichtlich der Grundprinzipien weniger für ihre Existenz als für ihren konkreten Inhalt. Bei dem Gewohnheitsrecht ist schon die Frage umstritten, was Gewohnheitsrecht ausmacht: Wieviel Staaten sind erforderlich, um eine allgemeine Gewohnheit zu bejahen, welche Bedeutung haben der Zeitfaktor, die völkerrechtlichen Verträge oder die Beschlüsse internationaler Organisationen für die Feststellung eines gewohnheitsrechtlichen Satzes, gehört die *opinio iuris sive necessitatis* unbedingt

---

<sup>2)</sup> Verdross, Die Quellen des universellen Völkerrechts (1973), S. 20 ff.

zum Gewohnheitsrecht<sup>3)</sup>? Zu diesen und anderen grundsätzlichen Zweifeln über die Elemente des Völkergewohnheitsrechtes treten die Probleme bei der Ermittlung eines gewohnheitsrechtlichen Satzes im konkreten Einzelfall. Wie läßt sich das Verhalten der Organe von fast 150 Staaten feststellen, wenn lediglich in einigen Staaten regelmäßige – häufig späte – Veröffentlichungen über die Praxis erfolgen, wenn in zahlreichen Staaten jede Aufbereitung des Materials fehlt und etwa aus finanziellen oder sprachlichen Gründen mit Verbesserungen in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist? Wie läßt sich auf dieser Grundlage gar die *opinio iuris sive necessitatis* ermitteln? Diese und ähnliche Schwierigkeiten sind in der vielköpfigen Staatenwelt von 1975 naturgemäß größer als 1925 oder auch noch 1955. Je höher die Gesamtzahl der Staaten, um so problematischer ist es, nur auf die verhältnismäßig geringe Zahl der Staaten abzustellen, deren Verhaltensweisen sich wirklich einigermaßen zuverlässig ermitteln lassen<sup>4)</sup>.

Diese Schwächen des Völkergewohnheitsrechtes sind von besonderer Bedeutung in neuen Rechtsgebieten, in denen die Praxis überhaupt gering ist. Zwar konnten sich in dem verhältnismäßig kurzen Zeitraum von der Truman-Proklamation 1945 bis zur Genfer Seerechtskonferenz von 1958 wesentliche Grundsätze für ein Gewohnheitsrecht des Festlandssockels herausbilden. Aber sie waren nicht unbestritten. Auf anderen neuen Sachgebieten war die Lage viel ungünstiger, z. B. im Recht des Meeresbodens unter der Tiefsee oder im Weltraumrecht.

Das universale Völkergewohnheitsrecht leidet auch darunter, daß eine erhebliche Zahl von Staaten jedenfalls manchen Teilen skeptisch gegenübersteht. Zwar hat sich die ursprünglich negative Einstellung der Sowjetunion zum Völkergewohnheitsrecht so gewandelt, daß *Tunkin* ihm in seiner »Völkerrechtstheorie« von 1970 rund 50 Seiten widmet und feststellt: »Die sowjetische Völkerrechtsdoktrin (sieht) den Vertrag als Hauptquelle des Völkerrechts an, ohne die wichtige Rolle der Gewohnheit irgendwie zu

<sup>3)</sup> Vgl. dazu insbesondere die Ausführungen von *Bernhardt*, *Ungeschriebenes Völkerrecht*, oben S. 50 ff., und *Doehring*, *Völkerrecht aus Verträgen*, oben S. 77 ff.

<sup>4)</sup> Wie (relativ) gering diese Zahl selbst bei einer so häufig auftretenden Frage wie der Staatenimmunität ist, zeigt etwa *BVerfGE* 16, 27 ff. Trotz offensichtlicher großer Sorgfalt des Bundesverfassungsgerichts und trotz Unterstützung des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht ließ sich die Rechtslage bei Akten *iure gestionis* nur in einer recht kleinen Zahl von Staaten ermitteln. Der Verfasser erinnert sich an einen der ersten Fälle aus seiner Tätigkeit im Bundesjustizministerium vor zwei Dekaden: Ein in Prag tätiger französischer Diplomat hatte auf der Durchreise nach Paris in der Bundesrepublik einen schweren Unfall verschuldet. Die Feststellung der Staatenpraxis in diesem einfachen Immunitäts-Fall warf größte Schwierigkeiten auf.

leugnen«<sup>5)</sup>. Aber unter den neuen Staaten Afrikas und Asiens besteht weiterhin eine kritische Einstellung zum Völkergewohnheitsrecht. Sie waren an der Schaffung der meisten Normen des universalen Völkergewohnheitsrechtes nicht beteiligt. Sie ziehen daraus zwar nicht den Schluß, daß das gesamte allgemeine Völkergewohnheitsrecht für sie unverbindlich ist. Aber sie leiten aus der fehlenden Beteiligung das Recht zur Entscheidung darüber ab, welche Normen des allgemeinen Völkergewohnheitsrechtes auch für sie verbindlich sein sollen. Sie behalten sich also die Auswahl der auch für sie geltenden Normen vor. Als Maßstab für die Unterscheidung zwischen akzeptablen und inakzeptablen gewohnheitsrechtlichen Normen dient ihnen *in praxi* im allgemeinen das Eigeninteresse<sup>6)</sup>. Geht man davon aus, daß unterschiedliche Interessenlagen im Einzelfall eine geschlossene Haltung in der afrikanischen oder asiatischen Gruppe der Neustaaten nicht immer zulassen, so wird die Ungewißheit über das Bestehen mancher Normen des Völkergewohnheitsrechtes eher noch größer.

Aus all diesen Gründen ist das allgemeine Völkerrecht nur von begrenzter Verlässlichkeit. Hersch Lauterpacht hat das schon vor der großen Enkolonisierungswelle sehr pointiert formuliert:

“Once we approach at close quarters practically any branch of international law, we are driven, amidst some feeling of incredulity, to the conclusion that although there is as a rule a consensus of opinion on broad principle — even this may be an overestimate in some cases — there is no semblance of agreement in relation to specific rules and problems”<sup>7)</sup>.

Im Recht der völkerrechtlichen Verträge z. B. gebe es Übereinstimmung eigentlich nur über den Satz *pacta sunt servanda* und selbst er sei durch die *clausula rebus sic stantibus* in Frage gestellt. Die Notwendigkeit, bei zahlreichen Streitfragen auf ein ungewisses Völkergewohnheitsrecht zu rekurrieren, trägt jedenfalls wesentlich zur Qualifizierung des Völkerrechts als einer primitiven Rechtsordnung bei.

Zu diesen Schwächen des universalen Völkergewohnheitsrechtes kommt die Tatsache, daß es sich regelmäßig nur langsam ändert und mit

<sup>5)</sup> Deutsche Übersetzung von 1972, S. 143 ff., 166.

<sup>6)</sup> Vgl. Prakash Sinha, *New Nations and the Law of Nations* (1967), S. 137 ff.; Castañeda, *The Underdeveloped Nations and the Development of International Law*, *International Organization* 15 (1961) 38 ff., 41, 43; Briery/Waldock, *The Law of Nations* (6th ed. 1963), S. 43. Dagegen wendet sich Fitzmaurice, *The Future of Public International Law and of the International Legal System in the Circumstances of Today*, S. 196 ff., 239 ff. des unten in Anm. 13 angeführten *Livre Centenaire*.

<sup>7)</sup> *Codification and Development of International Law*, *AJIL* 49 (1955) 17; zustimmend zitiert von Zemanek, *Die Bedeutung der Kodifizierung des Völkerrechts für seine Anwendung*, *Verdross-Festschrift* (1971), S. 571 Anm. 25, siehe dort auch S. 573.

neuen Fragestellungen, insbesondere der Entwicklung in neuen Sachgebieten oft nicht Schritt halten kann und damit eher als innerstaatliches Recht als nicht sachgerecht empfunden wird. Beispiele bieten etwa die Nutzung des Meeresbodens unter der Tiefsee, der Fischerei- und der Umweltschutz, das Weltraumrecht sowie das Kriegsrecht einschließlich des Rechtes der Massenvernichtungswaffen, aber auch das Bedürfnis an einem internationalen Schutz der Menschenrechte.

Diese Schwächen der universalen Völkerrechtsordnung legen den Wunsch nahe, an die Stelle des oft in seiner Geltung umstrittenen, inhaltlich unklaren oder auch des unbestrittenen und klaren, aber als unzeitgemäß und nicht sachgerecht empfundenen Völkergewohnheitsrechtes Normen zu setzen, die möglichst unumstritten, inhaltlich klar und sachgerecht sind. Das kann durch den Abschluß von Verträgen mit dem Ziel universeller Geltung geschehen, die nicht lediglich akute Einzelfragen regeln, sondern eine auf Dauer angelegte Ordnung schaffen sollen. Versuche, das Völkergewohnheitsrecht in Verträgen einerseits zu klären und zu systematisieren, andererseits weiterzuentwickeln, finden sich — beginnend mit dem Wiener Kongress — schon im 19. Jahrhundert. Das bekannteste Beispiel sind die Haager Konferenzen von 1899 und 1907. Derartige Bemühungen haben nach dem zweiten Weltkrieg an Bedeutung gewonnen; ihre wichtigste Erscheinungsform ist die Kodifikation<sup>9)</sup>.

## II. Der Begriff der völkerrechtlichen Kodifikation

Die Völkerrechtswissenschaft hat sich bisher nicht sonderlich um einen scharf umrissenen Kodifikationsbegriff bemüht. Im folgenden wird unter Kodifikation ein Vorgang mit einem bestimmten Ergebnis verstanden. In diesem Sinne ist eine Kodifikation die schriftliche Festlegung einer Mehrheit von rechtlich bindenden Verhaltensregeln für ein bestimmtes Sachgebiet; die Regeln können der bloßen Klarstellung oder Systematisierung von geltendem Recht, aber auch der Abänderung von bestehendem oder der Setzung von völlig neuem Recht dienen. Diese Definition bedarf der Erläuterung.

<sup>9)</sup> Eine geschichtliche Übersicht ist hier nicht möglich, vgl. dafür insbesondere Dhokalia, *The Codification of Public International Law* (1970); die VN-Dokumente zur Kodifikation AJIL 41 (1947) Suppl. S. 18 ff., insbesondere 29 ff., sowie die Literaturübersicht bei Kägi, *Kodifikation*, in: Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch*, Bd. 2 (1961) 228 ff., 236 f.

Gerade weil die Kodifikation u. a. Unklarheiten im geltenden Völkergewohnheitsrecht beseitigen soll, ist die schriftliche Festlegung wesentlich. Sie wird regelmäßig in Form eines völkerrechtlichen Vertrages erfolgen. In Betracht kommt aber auch ein Beschluß eines Organs einer internationalen Organisation<sup>9)</sup>.

Festgelegt wird eine Mehrheit von Verhaltensregeln für ein bestimmtes Sachgebiet. Mehrere ältere private «Codes» haben das gesamte Völkerrecht und zum Teil noch das internationale Privatrecht umfaßt<sup>10)</sup>. Heute besteht Einigkeit darüber, daß eine verbindliche Gesamtkodifikation des Völkerrechts unmöglich ist. Die Frage, ob eine Kodifikation ein Sachgebiet mit einem bestimmten Mindestumfang voraussetzt, wird in der Literatur durchweg nicht gestellt. Meistens werden als Beispiele größere Sachgebiete wie das Seerecht, das Recht der diplomatischen oder konsularischen Beziehungen oder der Verträge genannt. Gelegentlich werden auch ILO-Konventionen über sehr eng begrenzte Materien als Kodifikation bezeichnet. Im folgenden werden unter Kodifikation nur Regelungen verstanden, die ein Sachgebiet größeren Umfanges systematisch erfassen. Der Begriff Kodifikation setzt nämlich nach wohl allgemeinem Verständnis eine Mehrheit von Normen voraus, die untereinander in einem systematischen Zusammenhang stehen<sup>11)</sup>. Diese Voraussetzung fehlt z. B. bei dem ILO-Übereinkommen über die Gewichtsbezeichnung an schweren auf Schiffen beförderten Frachtstücken<sup>12)</sup>. Solche Übereinkommen mögen Teil eines verhältnismäßig unsystematischen Versuchs sein, auf lange Sicht das gesamte international interessierende Arbeitsrecht vertraglich zu erfassen. Für sich genommen sind sie im Sinne dieser Ausführungen keine Kodifikation. Aus dem Kodifikationsrahmen fallen auf diese Weise allerdings auch einige wichtige Verträge heraus, so der Briand-Kellogg-Pakt von 1928 und das Atomteststoppabkommen von 1963, die materiell gesehen nur aus einer einzigen Bestimmung bestehen. Die Grenzen zwischen den kodifizierenden und sonstigen offenen multilateralen Verträgen sind im Hinblick auf den für eine Kodifizierung

<sup>9)</sup> Vgl. unten bei Anm. 14–16.

<sup>10)</sup> Vgl. bei Dhokalia (oben Anm. 8), S. 37 ff.

<sup>11)</sup> Z. B. Graefrath, Die universelle Kodifikation im geltenden Völkerrecht, Wiss. Zeitschrift der Humboldt Universität zu Berlin, Ges. Sprachw. R XVIII (1969) 983 ff., 988: »Systematisierung eines umfassenden Rechtsbereiches . . . , Versuch, einen ganzen Komplex des gesellschaftlichen Lebens zu erfassen«.

<sup>12)</sup> UNTS 39 (1949) 15 ff. Dagegen kann man andere ILO-Konventionen zu den Kodifikationen rechnen. So auch Helmut Steinberger, Bemühungen zur Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts im Rahmen der Organisation der Vereinten Nationen, ZaöRV 28 (1968) 615 ff., 623 Anm. 18.

erforderlichen Umfang gelegentlich fließend, lassen sich aber ziehen.

Kodifikation im Sinne dieser Ausführungen sind nur die rechtlich verbindlichen Verhaltensregeln. Die Zusammenfassung des gesamten geltenden Völkerrechts durch einzelne private «Codes» wie die von Bluntschli, Dudley Field, Pasquale Fiore, Duplessix und Internoscia oder die Aufstellung von Regeln für begrenzte Sachgebiete im Harvard Research on International Law oder durch das Institut de Droit International<sup>13)</sup> sind rechtlich nicht verbindlich und – je nach ihrer Qualität – als Lehrmeinungen lediglich mehr oder minder wichtige Vorarbeiten für bindende Regeln. So haben Entwürfe des Institut de Droit International auf die Haager Konferenzen von 1899 und 1907 und der Harvard Research auf die Kodifikationskonferenz des Völkerbundes von 1930 eingewirkt. Selbst die unter der Autorität der Vereinten Nationen in ihrer Völkerrechtskommission oder in Generalversammlungsausschüssen angenommenen Texte sind noch Vorarbeiten, Entwürfe. Rechtliche Wirkungen außerhalb der Organisation entfalten erst die Beschlüsse der Generalversammlung oder besonderer Staatenkonferenzen über Vertragstexte zum Zwecke von Unterzeichnung und Ratifikation oder Beitritt, die dann zur Verbindlichkeit führen.

Als Kodifikation kommen auch Beschlüsse der Generalversammlung der Vereinten Nationen in Betracht, die einen nach Inhalt und Umfang zur Kodifikation geeigneten Text in einer bestimmten Absicht bestätigen. Als Beispiel mag neben der Menschenrechtsdeklaration vom 6. Dezember 1948 die “Declaration on principles of international law concerning friendly relations and co-operation among states in accordance with the Charter of the United Nations” dienen. Als Teil der Resolution Nr. 2625 vom 24. Oktober 1970 erwähnt sie in der Präambel ausdrücklich, daß die fortschreitende Entwicklung und Kodifikation der anschließenden Prinzipien den Zielen der Organisation dient. Im Schlußsatz der Deklaration heißt es: “The principles of the Charter which are embodied in this Declaration constitute basic principles of international law”<sup>14)</sup>. Obwohl

<sup>13)</sup> Vgl. oben Anm. 8, insbesondere Dhokalia, S. 37 ff., 62 ff., und neuestens Charles De Visscher, La contribution de l’Institut de droit international au développement du droit international, in: Institut de Droit International, Livre du Centenaire 1873–1973, Evolution et perspectives du droit international (1973), S. 128 ff.

<sup>14)</sup> Text: AJIL 65 (1971) 243 ff. Zur Vorgeschichte siehe Steinberger (oben Anm. 12), S. 633 ff., Graf zu Dohna, Die Grundprinzipien des Völkerrechtes über die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten (1973), und Šahović, Codification des principes du droit international des relations

man Resolutionen dieser Art als Kodifikation in weiterem Sinn bezeichnen könnte, werden sie im folgenden nicht berücksichtigt. Ihre rechtliche Verbindlichkeit ist umstritten<sup>15)</sup>; in unserem größeren Rahmen werden sie von Frowein erörtert<sup>16)</sup>.

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich also auf die traditionelle und zum mindesten praktisch wichtigere Kodifizierung durch multilaterale Verträge, nach Marek "the sole tool" of codification in international law<sup>17)</sup>. Die Vertragstexte werden regelmäßig von dem Beschlußorgan einer internationalen Organisation oder von einer Staatenkonferenz in einem Verfahren verabschiedet, das dem Gesetzgebungsverfahren im staatlichen Bereich teilweise entspricht. Die Parallele endet aber bei der Herbeiführung der Bindungswirkung<sup>18)</sup>.

Die Kodifikation kann auf dem jeweiligen Rechtsgebiet Unklarheiten beseitigen und vorhandene Normen systematisieren, aber auch alte Normen verändern oder völlig neues Recht schaffen. In der völkerrechtlichen Literatur war lange streitig, ob nur die vor allem im britischen Rechtsdenken vorherrschende "consolidating codification", d. h. die Ermittlung, Klärung und Systematisierung von bereits geltendem Völkerrecht als Kodifikation zu bezeichnen ist oder auch die "legislative codification", d. h. die Änderung alten sowie die Setzung völlig neuen Rechts. Die Arbeit der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen wie die großen Kodifikationskonferenzen haben bewiesen, daß die bloße Konsolidierung, das *restatement*, für sich genommen nur selten möglich ist, daß vielmehr Ermittlung, Klärung und Systematisierung bestehenden Rechts sich in der Praxis meist mit Rechtsänderung und Neuschöpfung verbinden. Art. 13 Abs. 1a SVN steht dem nicht entgegen, Art. 15 des Statuts der Völkerrechtskommission ist durch die Praxis weitgehend obsolet geworden.

---

amicales et de la coopération entre les Etats, RdC 137 (1972/II) [1974] S. 249 ff. Šahović hält die Deklaration für einen der größten Erfolge in der Fortentwicklung und Kodifizierung des Völkerrechts nach dem zweiten Weltkrieg: S. 306. Arangio-Ruiz untersucht detailliert die normative Rolle der Generalversammlung und der Deklaration: *ibid.* S. 421–742. Siehe auch Castañeda, RdC 129 (1970/I) 207 ff. Thirlway, International Customary Law and Codification (1972), S. 6 Anm. 19, gibt weitere Beispiele für Law-Making Resolutions.

<sup>15)</sup> Siehe die in Anm. 14 angeführten Autoren und die Literatur in Anm. 89 bei Steinberger (oben Anm. 12).

<sup>16)</sup> Der Beitrag der internationalen Organisationen zur Entwicklung des Völkerrechts, unten S. 147 ff.

<sup>17)</sup> Thoughts on Codification, ZaöRV 31 (1971) 489 ff., 492.

<sup>18)</sup> Vgl. unten III.

Art. 13 Abs. 1a SVN beauftragt die Generalversammlung, Studien zu initiieren und Empfehlungen abzugeben mit dem Zweck "of encouraging the progressive development of international law and its codification". Der Wortlaut dieser Formulierung zwingt nicht dazu, die Fortentwicklung und die Kodifikation in der praktischen Arbeit scharf voneinander zu trennen. Nach Art. 15 des von der Generalversammlung beschlossenen Statuts der Völkerrechtskommission benutzen die folgenden Artikel des Statuts den Ausdruck

"'progressive development of international law' . . . for convenience as meaning the preparation of draft conventions on subjects which have not yet been regulated by international law or in regard to which the law has not yet been sufficiently developed in the practice of States. Similarly, the expression 'codification of international law' is used for convenience as meaning the more precise formulation and systematization of rules of international law in fields where there already has been extensive State practice, precedent, and doctrine".

Die Unterscheidung zwischen fortschreitender Entwicklung und Kodifikation in Art. 15 *for convenience* geht auf politische Gründe zurück<sup>19)</sup>. Sie läßt sich schon deshalb oft nicht durchhalten, weil auch eine umfangreiche Staatenpraxis, Präzedenzfälle und Lehrmeinungen nicht notwendig eine anerkannte Rechtsnorm ergeben, man denke nur an den Streit über die Breite der Küstengewässer. Es stand von Anfang an fest, daß eine scharfe Trennung von deklaratorischer und legislativer Kodifikation im Rahmen der Kommissionsarbeit nicht sachgerecht ist<sup>20)</sup>. Da die Unterscheidung in Art. 15 nur für das Verfahren gilt und sich in der Folgezeit nicht als wesentlich erwies, konnte die Völkerrechtskommission sie in ihrer Praxis durchweg ignorieren<sup>21)</sup>. In der Wissenschaft besteht heute weitgehend Einigkeit darüber, daß eine Kodifikation ohne Fortentwicklung oft nicht möglich ist<sup>22)</sup>.

<sup>19)</sup> Siehe für den Text des Statuts wie für Einzelheiten der Entstehungsgeschichte Briggs, *The International Law Commission* (1965), S. 129 ff., 141. Hervorhebungen im Zitat nicht im Original.

<sup>20)</sup> Briggs, *ibid.* S. 137–141.

<sup>21)</sup> Siehe unten III 1a.

<sup>22)</sup> Besonders entschieden Lauterpacht (oben Anm. 7), S. 22, 29. Er läßt dem bloßen *restatement* kaum eine Funktion, da es so wenig Bereiche mit allgemein anerkannten Normen gebe. Die jüngste einschlägige sowjetrussische Monographie betont ebenfalls die Untrennbarkeit von Konsolidierung und Fortentwicklung: Mowtschan, *Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts* (1972), deutsche Übersetzung 1974, S. 46, 61.

Aus der Funktion des Kodifikationsvertrages, geltendes Völkergewohnheitsrecht zu klären, zu systematisieren, zu ändern oder an die Stelle von fehlendem Völkergewohnheitsrecht zu treten, ergibt sich, daß er in seinem jeweiligen Rechtskreis *allgemeine Geltung* anstrebt. Das heißt nicht, daß eine Kodifikation nur vorliegt, wenn der Vertrag tatsächlich für alle Staaten des Rechtskreises gilt. Wegen des Konsensprinzips wird es kaum jemals einen für alle Staaten geltenden Vertrag geben<sup>23)</sup>. Aber zum Kodifikationsvertrag gehört die Tendenz zur universalen Geltung in der jeweiligen Ordnung, er ist – in ihrem Bereich – grundsätzlich ein offener Vertrag<sup>24)</sup>. Die umfassende Wirkung muß nicht für die ganze Welt, sondern lediglich für die jeweilige Rechtsordnung angestrebt werden. So sind die Europäische und die Amerikanische Menschenrechtskonvention Kodifikationen, da sie in der Teilrechtsordnung der Europarats-Staaten bzw. der Organisation der Amerikanischen Staaten Universalität anstreben.

Bei den Kodifikationen im Sinne der obigen Definition lassen sich auch Satzungen der staatlichen internationalen Organisationen einordnen. Sie setzen durchweg neues Recht zwischen den Vertragsparteien. Sie können auch allgemeine Verhaltensnormen für die Staaten statuieren. So enthält Art. 2 SVN einige besonders wichtige Pflichten der Mitglieder, u. a. das Gewaltverbot und die Pflicht zur Achtung der souveränen Gleichheit der Staaten<sup>25)</sup>. Aber in der Hauptsache befassen sich die Satzungen internationaler Organisationen mit den Organen, ihren Befugnissen und Verfahren. Verträge, die wie der (überholte) Weltpostvertrag von 1957 mehr – und grundlegende – allgemeine Verhaltensnormen als organisatorische Bestimmungen enthalten, sind die seltene Ausnahme. Daher bleiben die Gründungsverträge internationaler Organisationen hier außer Betracht.

---

<sup>23)</sup> Vgl. die Zahlenangaben unten bei V 3.

<sup>24)</sup> Insbesondere der Kampf um den Status der geteilten Staaten führte dazu, daß in den Vereinten Nationen das Prinzip der Offenheit der Kodifikationsverträge nicht bis zur letzten Konsequenz durchgeführt wurde. So stand z. B. die Mitgliedschaft in der Wiener Konvention von 1961 nach Art. 48 nur Staaten offen, die Mitglieder der Vereinten Nationen, ihrer Sonderorganisationen, des IGH-Statuts oder aber besonders von der Generalversammlung eingeladen waren. Dagegen Mowtschan (oben Anm. 22), S. 71 ff., unter Hinweis auf die grundsätzlich überzeugende Deklaration der Wiener Vertragsrechtskonferenz von 1969 »daß multilaterale Verträge, die die Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts behandeln oder deren Gegenstand und Zweck im Interesse der gesamten internationalen Gemeinschaft liegen, zur universalen Teilnahme offenstehen sollten«.

<sup>25)</sup> U. a. an Art. 2 SVN schließt die oben bei Anm. 14 erwähnte Resolution 2625 an.

Eine weitere Begrenzung der folgenden Ausführungen ergibt sich aus der weltweiten Anlage unseres Gesamtthemas und den Grenzen eines Symposiums<sup>26)</sup>. Die regionalen Kodifikationen bleiben grundsätzlich ausgeklammert<sup>27)</sup>; bei den weltweiten Kodifikationen liegt der Schwerpunkt auf den Vereinten Nationen. Sie bieten ein reiches Material. Das UN Document ST/LEG/SER. D/7 "Multilateral treaties in respect of which the Secretary-General performs depositary functions. List of signatures, ratifications, accessions, etc. as at 31 December 1973" enthält zahlreiche Verträge, die unter unseren Begriff des Kodifikationsvertrages fallen, ist insofern aber nicht vollständig. Die Beschränkung auf die Kodifikationsverträge der Vereinten Nationen soll nicht heißen, daß Umfang oder Bedeutung anderer Kodifikationen und der Anteil anderer internationaler Organisationen, insbesondere der weltweiten Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, gering zu veranschlagen sind. Vom Post- und Fernmeldewesen über den gewerblichen Rechtsschutz, das Internationale Luft- und Arbeitsrecht, die Vereinheitlichung des Privatrechtes, den Schutz des menschlichen Lebens auf See oder die Ölverschmutzung bis zu den Genfer Rotkreuzabkommen usw. gibt es jedoch eine solche Vielfalt von Materien, Sachproblemen und Verfahrensweisen, daß sie sich hier nicht zusammenfassen lassen<sup>28)</sup>.

### *III. Die Kodifikationsverfahren in den Vereinten Nationen*

Die auf weltweite Geltung angelegten Kodifikationsverträge der Vereinten Nationen entstehen nicht in dem einheitlichen Verfahren, das in der innerstaatlichen Gesetzgebung eines jeden Staates die Regel ist. Zwar lassen sich drei Hauptabschnitte des Verfahrens feststellen, nämlich

1. die Vorarbeiten,
2. die Verabschiedung des Vertragstextes und
3. die Herbeiführung der Bindungswirkung.

<sup>26)</sup> Siehe oben Anm. \*).

<sup>27)</sup> Vgl. etwa die Übersicht über den Stand der zahlreichen im Europarat erarbeiteten multilateralen Verträge in: Mitteilungen des Europarats 4/1973, S. 66 f., oder ILM 13 (1974) 472 f., sowie Dowrick, ICLQ 23 (1974) 610 ff., 628 ff., für die OAS Whiteman, Digest of International Law, Bd. 1 (1963), S. 139–176.

<sup>28)</sup> Hinweise bei Kägi (oben Anm. 8), S. 234. Siehe auch Alexandrowicz, The Law-Making Functions of the Specialized Agencies of the United Nations (1973), insbesondere S. 15 ff.

Jedoch können sich die beiden ersten Abschnitte in verschiedenen Gremien und Verfahren abspielen. Bei den Vorarbeiten in den Vereinten Nationen kann außer der Generalversammlung auch der Wirtschafts- und Sozialrat beteiligt sein – beide mit ihren Untergliederungen. Die Verabschiedung des Vertragstextes kann durch die Generalversammlung selbst oder auf einer von den Vereinten Nationen einberufenen Staatenkonferenz erfolgen. Die Konferenzen können in unterschiedlicher Weise vorbereitet werden. Die Seerechtskonferenz in Genf 1958 war von der Völkerrechtskommission vorbereitet worden, die Caracas-Konferenz 1974 von der Generalversammlung, insbesondere ihrem Meeresboden-Ausschuß. Ein starres Schema gibt es nicht.

### 1. Die Vorarbeiten

Der Schwerpunkt der Vorarbeiten liegt bei der Völkerrechtskommission mit weisungsfreien, von der Generalversammlung für eine feste Wahlperiode gewählten Mitgliedern oder bei den Ausschüssen der Generalversammlung oder des Wirtschafts- und Sozialrates mit weisungsgebundenen Regierungsvertretern. Obwohl auch die Völkerrechtskommission überwiegend aus Personen besteht, die im Hauptamt auf die Interessen des Heimatstaates ausgerichtet sind, und obwohl Doppelmitgliedschaften mit dem 6. Ausschuß der Generalversammlung vorkommen<sup>29)</sup>, ist das Verfahren in der Völkerrechtskommission im allgemeinen weniger politisiert<sup>30)</sup>. Der Anstoß für Kodifikationsvorhaben kann von den VN-Organen selbst, ihren Unterorganen oder einzelnen Staaten ausgehen<sup>31)</sup>. Der Generalsekretär mit seinen Experten kann in den verschiedenen Phasen von den primär beteiligten Organen und ihren Untergliederungen zur Mitarbeit herangezogen werden<sup>32)</sup>.

---

<sup>29)</sup> Siehe die Nachweise bei Briggs (oben Anm. 19), S. 316, und Thode (unten Anm. 33), S. 138.

<sup>30)</sup> Briggs, Reflections on the Codification of International Law by the International Law Commission and by other Agencies, RdC 126 (1969/I) 233 ff., 285, betont die *frankly political nature* insbesondere des Special Committee on Friendly Relations. Neuestens gibt es gewisse Anzeichen für eine stärkere Politisierung auch der Völkerrechtskommission.

<sup>31)</sup> Vgl. Han, International Legislation by the United Nations – Legal Provisions, Practice and Prospects (1971), S. 29 ff., 37 ff.

<sup>32)</sup> Han, *ibid.*, S. 63, 72 f., 79 f.

a) *Das Verfahren in der Völkerrechtskommission*<sup>33)</sup>

Nach Art. 16 des Statuts der Kommission kann die Generalversammlung der Völkerrechtskommission Vorschläge zur Fortentwicklung des Völkerrechts machen. Ein entsprechendes — allerdings für die Kommission nicht verbindliches — Initiativrecht haben nach Art. 17 auch die sonstigen Hauptorgane und die Mitglieder der Vereinten Nationen, die Sonderorganisationen sowie "official bodies established by inter-governmental agreement". In der Praxis spielt Art. 17 keine große Rolle. Jedoch gab der Wirtschafts- und Sozialrat auf diese Weise den Anstoß zu Arbeiten über die Staatsangehörigkeit der verheirateten Frau und über die Abschaffung oder Verminderung der Staatenlosigkeit<sup>34)</sup>. Art. 18 des Statuts gibt der Völkerrechtskommission selbst lediglich ein Initiativrecht für die Auswahl von Gegenständen zur deklaratorischen Kodifikation; nach Art. 18 Abs. 3 muß die Kommission dabei den Aufforderungen der Generalversammlung zur Themenauswahl Vorrang geben. Die Kommission stellte schon 1949 einen vorläufigen Arbeitsplan mit 14 Sachgebieten auf. Das Vertragsrecht, das schiedsgerichtliche Verfahren und das Recht der Hohen See sollten Vorrang haben<sup>35)</sup>. Die Liste zeigt deutlich, daß sich eine bloße deklaratorische Kodifikation ohne jede legislative Komponente nicht praktizieren ließ. Die meisten — wenn nicht alle — Materien ließen sich ohne neue Regelungen nicht sinnvoll behandeln<sup>36)</sup>. Die Generalversammlung nahm von der Liste zustimmend Kenntnis<sup>37)</sup>. Die Befugnis der Völkerrechtskommission zu einem Vorgehen gemäß der Liste wurde in der Folge nicht mehr angezweifelt<sup>38)</sup>; die Kommission kann ihre Arbeiten an Einzelprojekten ohne das vorherige Einverständnis der Generalversammlung beginnen<sup>39)</sup>.

Die Verfahren zur Fortentwicklung des Völkerrechts in Art. 16 und zur deklaratorischen Kodifikation in Art. 18–22 weichen nur wenig voneinander ab. Die Kommission hat sich im allgemeinen an die etwas eingehenderen Vorschriften des Art. 16 gehalten. Sie beginnt ihre Arbeiten mit der

<sup>33)</sup> Vgl. statt aller Briggs (oben Anm. 19 und 30); Thode, *International Law Commission, Entstehungsgeschichte, Organisation, Arbeitsweise und Tätigkeit* (Kieler Diss. 1972); Dhokalia (oben Anm. 8), S. 147 ff.; Rosenne, *The Rôle of the International Law Commission*, AJIL 64 (1970) No. 4, Proceedings S. 24 ff., und neuestens Weissberg, *United Nations Movements toward World Law*, ICLQ 24 (1975) 460 ff.

<sup>34)</sup> Briggs (oben Anm. 19), S. 159.

<sup>35)</sup> Briggs, *ibid.*, S. 174 ff.

<sup>36)</sup> Han (oben Anm. 31), S. 31.

<sup>37)</sup> Briggs (oben Anm. 19), S. 176.

<sup>38)</sup> Han (oben Anm. 31), S. 32.

<sup>39)</sup> Briggs (oben Anm. 19), S. 168.

Aufstellung eines Planes und der Ernennung eines Berichterstatters. Es folgt die Übersendung eines Fragebogens an die Regierungen mit der Bitte um einschlägige Informationen, um Stellungnahmen zu dem »Ob« und dem »Wie« des Projektes. Die Ergebnisse dieser Umfragen sind oft unbefriedigend, da viele Regierungen die u. U. erhebliche Arbeitsbelastung nicht tragen können oder wollen oder auch eine frühe Festlegung in den einschlägigen Fragen scheuen. Gelegentlich waren die Fragen auch zu allgemein. Bekannt geworden ist die Ablehnung der französischen Regierung auf eine Anfrage zum Vertragsrecht, da das dazu vorhandene Archivmaterial mehrere Tonnen ausmache<sup>40</sup>). Auf der Grundlage von Arbeitsplan und Stellungnahmen u. U. auch des VN-Sekretariates erarbeitete der Berichterstatte — evtl. unter Beteiligung weiterer Kommissionsmitglieder und im Benehmen mit wissenschaftlichen Institutionen oder sonstigen Experten — einen ersten Entwurf. Billigt diesen nach eingehender Erörterung die Völkerrechtskommission, so geht er mit dem Begleitmaterial, insbesondere den Äußerungen der Regierungen, an den Generalsekretär der Vereinten Nationen zur möglichst weiten Verbreitung. Die Regierungen erhalten erneut Gelegenheit zur Stellungnahme. Von ihr wird häufiger, aber auch nicht in befriedigendem Umfang Gebrauch gemacht. So wurden z. B. zum Vertragsrecht 27, zum Recht der Sondermissionen 24 Kommentare abgegeben<sup>41</sup>). Erst dann fertigt der Berichterstatte seinen abschließenden Entwurf. Die Kommission berät ihn und legt ihren endgültigen Bericht mit dem Vertragsentwurf über den Generalsekretär der Generalversammlung vor. Nach Art. 23 Abs. 1 des Kommissions-Statuts, den die Kommission auch bei der Fortentwicklung des Völkerrechts angewendet hat, empfiehlt sie der Generalversammlung

- a) keine weiteren Schritte zu unternehmen oder
- b) von dem Bericht Kenntnis zu nehmen oder ihn anzunehmen oder
- c) den Mitgliedern den Entwurf zum Abschluß eines Vertrages zu empfehlen oder
- d) eine Konferenz zum Abschluß eines Vertrages einzuberufen.

Nun besteht noch einmal die Gelegenheit für die Staaten, bei der Beratung über das weitere Verfahren im 6. Ausschuß der Generalversammlung zusätzliche (mündliche) Stellungnahmen abzugeben. Von dieser im

---

<sup>40</sup>) Siehe Thode (oben Anm. 33), S. 172 f.; Bohn, Die Kodifikation des Völkerrechts durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen (Bonner Diss. 1972), S. 54 f.; Rosenne, The International Law Commission 1949–1959, BYIL 36 (1960) 104 ff., 144–148. Positiver über die Auskunftserteilung Mowtschan (oben Anm. 22), S. 111.

<sup>41</sup>) Siehe Thode (oben Anm. 33), S. 178 ff., insbesondere Anm. 1 auf S. 180.

Statut der Völkerrechtskommission nicht vorgesehenen Möglichkeit wird am meisten – wenn auch verschiedentlich ohne gründliche Vorbereitung – Gebrauch gemacht<sup>42)</sup>.

Auf diese Weise hat die Völkerrechtskommission vor allem die vier Verträge über das Seerecht von 1958, die Verträge über die Diplomatischen und Konsularischen Beziehungen von 1961 und 1963, über die Besonderen Missionen und – nach siebzehnjähriger Arbeit – über das Vertragsrecht, beide von 1969, vorbereitet. In einer einzigen Sitzungsperiode bereitete die Kommission 1972 die Konvention über die Verhütung und Bestrafung von Verbrechen gegen international geschützte Personen, einschließlich Diplomaten vor<sup>43)</sup>. Nach Annahme eines Vertragsentwurfes über die Staatensukzession in Verträge arbeitet sie zur Zeit insbesondere an der Staatenverantwortlichkeit, in zweiter Linie an der Staatensukzession im übrigen, an der Meistbegünstigungsklausel und am Recht von Verträgen unter Beteiligung internationaler Organisationen<sup>44)</sup>.

#### *b) Die Verfahren in anderen Vorbereitungsgremien*

Während es für die Völkerrechtskommission in ihrem Statut feste Verfahrensregeln gibt, fehlen diese, wenn die Vorarbeiten in anderer Weise erfolgen. Das ist häufig der Fall. Dann liegt das Schwergewicht bei anderen Untergliederungen der Generalversammlung oder des Wirtschafts- und Sozialrates.

Die Initiative kann von verschiedenen Seiten ausgehen, von der Generalversammlung selbst oder dem Wirtschafts- und Sozialrat und ihren Untergliederungen, von Sonderorganisationen oder Regierungskonferenzen<sup>45)</sup>. Faßt die Generalversammlung einen grundsätzlichen Kodifikationsbeschluß, so setzt sie für die Detailarbeit einen ständigen oder einen *ad hoc*-Ausschuß ein. Für das Meeresbodenrecht z. B. wurde 1967 zuerst ein *ad hoc*-Ausschuß eingesetzt, der später in einen ständigen Ausschuß umgewandelt wurde<sup>46)</sup>. In jedem Fall wird einer der sechs Hauptaus-

<sup>42)</sup> Thode, *ibid.*, S. 181.

<sup>43)</sup> Siehe Wood, The Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents, ICLQ 23 (1974) 791. Vgl. auch Green (unten Anm. 53).

<sup>44)</sup> Siehe UN Monthly Chronicle 11 (1974) No. 8, S. 111 f. sowie 12 (1975) No. 1, S. 104.

<sup>45)</sup> Vgl. Bohn (oben Anm. 40), S. 50 f., und Weissberg (oben Anm. 33), S. 490 ff.

<sup>46)</sup> Bohn, *ibid.*, S. 46.

schüsse der Generalversammlung mit dem Projekt befaßt. Der sachliche Anteil der Hauptausschüsse kann ganz verschieden sein. So widmete der 6. (Rechts-)Ausschuß der Genozid-Konvention über 50 Sitzungen, der 3. Hauptausschuß (Soziales, Menschenrechte, Kultur), der in Verbindung mit dem Wirtschafts- und Sozialrat und der Menschenrechtskommission arbeitete, den beiden Menschenrechtskonventionen von 1966 in sechs Jahren über 300 Sitzungen<sup>47)</sup>. Dagegen nahm der 1. Hauptausschuß mit seiner weiten Zuständigkeit für Fragen der allgemeinen Politik und Sicherheit den Weltraumvertrag von 1966 in nur einem Tage an. Die eigentliche Arbeit wurde in dem vorbereitenden Weltraumrechtsausschuß geleistet, in dem anders als im Hauptausschuß nicht alle Staaten vertreten waren<sup>48)</sup>.

Auch der Wirtschafts- und Sozialrat, der durch Art. 62 Abs. 3 SVN ausdrücklich zur Vorbereitung von Entwürfen für die Generalversammlung ermächtigt ist, befaßt zuerst ständige (z. B. Menschenrechts-) oder *ad hoc*- (z. B. Sklaverei- oder Genozid-)Ausschüsse.

Generalversammlung und Wirtschafts- und Sozialrat können in unterschiedlicher Weise zusammenwirken. In einigen Fällen hat die Generalversammlung den Wirtschafts- und Sozialrat mit der Bearbeitung von Kodifikationsvorhaben betraut<sup>49)</sup>.

Auf eine dieser Arten sind ohne die Völkerrechtskommission etwa vorbereitet worden die Verträge über die Privilegien und Immunitäten der Vereinten Nationen von 1946, gegen den Völkermord von 1948, über die politischen Rechte der Frau von 1952, zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung von 1965, über die friedliche Erforschung und Nutzung des Weltraumes sowie über die Menschenrechte — alle von 1966 —, über die Nicht-Verbreitung von Kernwaffen von 1968, über die Freihaltung des Meeresbodens von Massenvernichtungswaffen von 1970 und über die Unterdrückung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid von 1973<sup>50)</sup>. In einigen dieser Fälle konnten die Vorarbeiten auf Deklarationen der Generalversammlung aufbauen, so auf der Menschenrechtsdeklaration von 1948 oder auf der Deklaration gegen die Rassendiskriminierung und auf der Weltraumrechtsdeklaration — beide von 1963. In diesen Fällen war

47) Bohn, *ibid.*, S. 81 f.

48) Bohn, *ibid.*

49) Bohn, *ibid.*, S. 51. Vgl. auch die eingehende Darstellung der Zusammenarbeit in einem konkreten Verfahren bei Ermacora, Diskriminierungsschutz und Diskriminierungsverbot in der Arbeit der Vereinten Nationen (1971), insbesondere S. 52 ff., und Lerner, The U.N. Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (1970), S. 15–21.

50) Weitere Beispiele bei Bohn (oben Anm. 40), S. 104 ff.

die Deklaration von vornherein als Vorstufe zu einem Kodifikationsvertrag gedacht.

Ein Beispiel dafür, daß die Vorarbeiten keinem starren Schema folgen, ist der Vertrag über die Nicht-Verbreitung von Kernwaffen. Mit am Anfang steht die Resolution 1664 (XVI) der Generalversammlung vom 4. Dezember 1961, am Ende die Annahme des Vertragstextes durch die Generalversammlung am 12. Juni 1968 (Resolution 2373 [XXII]).

Entscheidende Schritte bei der Erarbeitung des Textes wurden außerhalb der Vereinten Nationen getan und danach noch wesentliche Änderungen durch die Generalversammlung herbeigeführt<sup>51)</sup>.

## 2. Die Verabschiedung des Vertragstextes

Sie erfolgt entweder auf einer zu diesem Zweck einberufenen Staatenkonferenz oder durch die Generalversammlung selbst.

### *a) Verabschiedung durch eine Staatenkonferenz<sup>52)</sup>*

Erhält die Generalversammlung einen Vertragsentwurf der Völkerrechtskommission und hält sie eine Kodifikation für zweckmäßig, so kann sie den Entwurf selbst mit dem Ziel einer Sachentscheidung beraten und ihn — mehr oder minder geändert — als Vertragstext annehmen und den Staaten zur Ratifikation oder zum Beitritt empfehlen. So ist bei den Verträgen über die Besonderen Missionen und über die Verhütung und Bestrafung von Verbrechen gegen international geschützte Personen einschließlich Diplomaten<sup>53)</sup> verfahren worden.

Dieses Vorgehen blieb jedoch die Ausnahme. Ungeachtet einer entsprechenden Empfehlung der Völkerrechtskommission konnte sich die Generalversammlung nicht entschließen, die Vertragsentwürfe der Kommission über das schiedsgerichtliche Verfahren und über die diplomatischen Beziehungen und Immunitäten den Staaten zur Annahme zu empfehlen<sup>54)</sup>. Vielmehr entschied sie sich hier wie in den anderen Fällen, in denen

<sup>51)</sup> Siehe Firmage, *The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, *AJIL* 63 (1969) 711 ff.

<sup>52)</sup> Siehe insbesondere D a u d e t, *Les Conférences des Nations Unies pour la Codification du Droit International* (1968) und M o w t s c h a n (oben Anm. 22), S. 117–121.

<sup>53)</sup> Vgl. zum letzteren die Note von G r e e n, *Virginia Journal of International Law* 14 (1973/74) 703 ff., sowie W o o d (oben Anm. 43).

<sup>54)</sup> Briggs (oben Anm. 19), S. 288 ff., 313 f.

die Völkerrechtskommission selbst dies empfohlen hatte, für die Einberufung einer Staatenkonferenz. Diesen Beschlüssen gingen gelegentlich eingehende Ausschuß-Erörterungen voraus. Vor allem zu dem 6. (Rechts-)Ausschuß hatte die Völkerrechtskommission während ihrer Vorarbeiten in unterschiedlicher Weise, u. a. durch Doppelmitgliedschaft ihrer Angehörigen, engen Kontakt<sup>55)</sup>. Die Gründe für den Verzicht auf eine Sachdiskussion zum Zwecke der Annahme des Vertragsentwurfes durch die Generalversammlung selbst sind von Fall zu Fall verschieden<sup>56)</sup>. Nicht immer wurden sie diskutiert. Zeit und Kapazität des Entscheidungsgremiums, die Kosten sowie die Wichtigkeit und Dringlichkeit des Fragenkreises können relevant sein. Verschiedentlich spielte eine Rolle, daß man die Überprüfung der Expertenergebnisse der Völkerrechtskommission durch ein sachlich eher minder qualifiziertes politisches Gremium, wie einen Ausschuß der Generalversammlung, nicht für angemessen hielt. Möglicherweise empfahlen sich die meisten Gegenstände, für welche die Völkerrechtskommission eine Staatenkonferenz vorgeschlagen hatte, wegen des Umfangs und der Sachproblematik für diese Art der Behandlung, bei der Spezialisten besser eingesetzt werden konnten. Der letzte Grund hat wesentlich dazu beigetragen, daß auch für die neuesten seerechtlichen Fragen, die nicht in der Völkerrechtskommission aufgearbeitet waren, eine Staatenkonferenz einberufen wurde: Caracas 1974/Genf 1975. An der Caracas-Konferenz nahmen über 3000 Delegierte aus fast 140 Staaten teil<sup>57)</sup>.

Die Einladungen zu Konferenzen wie denen in Genf, Wien und Caracas ergehen durch die Generalversammlung oder den Wirtschafts- und Sozialrat. Dieser hat gelegentlich Entwürfe nicht der Generalversammlung vorgelegt, sondern aufgrund von Art. 62 Abs. 4 SVN Konferenzen zu ihrer Erörterung einberufen, so z. B. 1958 für den Entwurf einer "Single Convention on Narcotic Drugs"<sup>58)</sup>. Einladungen erhalten in der Regel alle Mit-

---

<sup>55)</sup> Vgl. Briggs (oben Anm. 19), S. 316 ff.; Thode (oben Anm. 33), S. 138. Der 6. Ausschuß erörtert auch die jährlichen Berichte der Völkerrechtskommission.

<sup>56)</sup> Eingehend Bohn (oben Anm. 40), S. 84 ff.

<sup>57)</sup> Dagegen wurde bei dem oben (bei Anm. 43) erwähnten Vertrag zum Schutz der Diplomaten nach eingehender Beratung des Entwurfes der Völkerrechtskommission im 6. Hauptausschuß die Verabschiedung des Textes durch die Generalversammlung mit der Begründung beschlossen, daß man davon eine Kostenersparnis, größere Beteiligung der Staaten und bessere Zuziehung von Experten erwarten dürfe; siehe Green (oben Anm. 53), S. 707 Anm. 14.

<sup>58)</sup> Vgl. Goodrich/Hambro/Simons, Charter of the United Nations – Commentary and Documents (3rd ed. 1969), S. 418. Die Konvention stammt vom 30. 3. 1961.

glieder der Vereinten Nationen, der Sonderorganisationen und des IGH-Statuts, seit einiger Zeit auch sonstige Staaten, welche die Generalversammlung einladen will<sup>59)</sup>. Die Initiative der Vereinten Nationen setzt sich darin fort, daß sie für das Konferenzsekretariat Sorge trägt<sup>60)</sup>. Die Konferenz kann sich wie 1958/60 in Genf, 1968/69 in Wien und die 3. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen in zwei oder mehr Phasen abspielen. Die 3. Seerechtskonferenz ist übrigens die erste Konferenz, die nicht über einen durchformulierten Entwurf beraten kann, sondern der verschiedene Alternativen vorliegen, aus denen die Konferenz selbst den Entwurf erst erarbeiten muß. Der bisherige Konferenzverlauf zeigt die großen Schwierigkeiten, die sich aus dem Fehlen eines in sich geschlossenen Entwurfes für jede der Hauptmaterien ergeben. Mehrere divergierende Entwürfe zu Einzelfragen sind kein hinreichender Ersatz.

Verläuft eine Konferenz erfolgreich, so kommt es zur Verabschiedung eines Vertragstextes mit der in der Geschäftsordnung der Konferenz vorgesehenen Mehrheit, meistens mit Zweidrittelmehrheit<sup>61)</sup>.

#### *b) Verabschiedung durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen*

Auch zur Verabschiedung der nicht von der Völkerrechtskommission vorbereiteten Entwürfe kann die Generalversammlung eine Staatenkonferenz einberufen. So wurde etwa die Flüchtlingskonvention von 1951 von einer Staatenkonferenz verabschiedet, weil die Generalversammlung bei der Erarbeitung des endgültigen Textes auch Nicht-Mitglieder der Vereinten Nationen beteiligen wollte<sup>62)</sup>. Meistens geht die Generalversammlung hier jedoch einen anderen Weg. Sie entscheidet selbst über die Annahme einer Resolution mit einem Vertragstext und über die Empfehlung an die Staaten, Partei dieses Vertrages zu werden. Die entsprechende Entschließung der Generalversammlung kann sich mit einer letzten gründlichen Prüfung des Vertragstextes verbinden. Sie kann sich aber auch einer Formalentscheidung nähern, wenn das Projekt in einem Hauptausschuß oder

<sup>59)</sup> Vgl. Daudet (oben Anm. 52), S. 52 ff., sowie oben Anm. 24.

<sup>60)</sup> Daudet, *ibid.*, S. 91, 95 f.

<sup>61)</sup> Daudet, *ibid.*, S. 244 ff., und neuestens Sohn, Voting Procedures in United Nations Conferences for the Codification of International Law, AJIL 69 (1975) 310 ff.

<sup>62)</sup> Han (oben Anm. 31), S. 76.

im Wirtschafts- und Sozialrat eine besonders eingehende und allgemein als befriedigend empfundene Behandlung erfahren hatte<sup>63</sup>).

Die Generalversammlung hat u. a. die Kodifikationsverträge zum Schutze der Menschenrechte, gegen Völkermord und Rassendiskriminierung, über die friedliche Erforschung und Nutzung des Weltraumes, über die Nicht-Verbreitung von Kernwaffen sowie über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) und toxischer Waffen und ihre Vernichtung verabschiedet<sup>64</sup>).

### 3. Die Herbeiführung der Bindungswirkung

Die bloße Zustimmung zu einem Vertragstext in der Generalversammlung oder auf einer Staatenkonferenz bindet die Staaten nicht. Die Bindung wird ungeachtet aller Unterschiede im vorhergegangenen Kodifikationsverfahren in gleicher Weise herbeigeführt, nämlich durch Erklärungen der Staaten gemäß den im Vertrag festgelegten Modalitäten. Die Kodifikationsverträge sehen die Möglichkeit zur Unterzeichnung vor. Ihr soll die Ratifikation folgen, die regelmäßig erst die Bindung herbeiführt. Nicht-unterzeichnerstaaten wird der Beitritt eröffnet. Neu entstandene Staaten können erklären, daß sie sich durch die Mitgliedschaft ihres Rechtsvorgängers gebunden fühlen. Häufig hängt das Inkrafttreten des Vertrages von einer Mindestzahl in der Mitgliedschaft ab. So erfordern der Weltraumvertrag von 1967 5 Ratifikationen oder Beitritte, die Flüchtlingskonvention von 1961 6, die vier Genfer Seerechtskonventionen von 1958 22 und die Menschenrechtskonventionen von 1966 35.

## IV. Kodifikationsfördernde und -hemmende Faktoren

### 1. Kodifikationsfördernde Faktoren

Der große Aufwand der Staaten und der Vereinten Nationen an Arbeitskraft, Zeit und Geld für jeden einzelnen Kodifikationsvertrag legt die Frage nach den begünstigenden Kräften nahe. Sie spielt in der Literatur nicht die

<sup>63</sup>) Vgl. für Unterschiede in der Vorbereitung oben bei Anm. 47 und 48. Die oben in Anm. 43 erwähnte Konvention wurde nach Vorarbeiten in der Völkerrechtskommission und eingehender Erörterung im Hauptausschuß von der Generalversammlung ohne weitere Debatte ohne Widerspruch angenommen. Siehe Wood (oben Anm. 43), S. 795.

<sup>64</sup>) Vgl. auch oben bei Anm. 50.

gebührende Rolle. Tatsächlich tut man sich bei einer Aussage über meist interne Entscheidungsvorgänge unterschiedlich strukturierter Staatsorgane in einer Vielzahl von ganz verschiedenen politischen Systemen mit divergierenden Interessen und Ideologien sehr schwer. Dennoch muß hier eine Aussage zu dieser wichtigen Frage gewagt werden.

Ebenso wie im innerstaatlichen Recht genügt der Wunsch der Juristen nach einer eher technischen Perfektionierung des Rechtes regelmäßig nicht, um ein Kodifikationsverfahren in Gang zu setzen. Die Entscheidung für die Kodifikation ist meist – zum mindesten vorwiegend – politisch motiviert.

Es ist selbstverständlich, daß konkrete *Eigeninteressen* der Vertragspartner nicht nur beim Abschluß eines zweiseitigen oder eines begrenzt mehrseitigen Vertrages eine wesentliche Rolle spielen, sondern auch bei den auf Universalität in der jeweiligen Rechtsordnung angelegten Kodifikationsverträgen. So haben an der "Convention on Transit Trade of Land-locked States" die Staaten ohne Seeküste ein besonderes materielles Interesse. Dagegen sind an einer Kodifikation über ausschließliche Fischereizonen in Küstennähe vor allem die Uferstaaten interessiert, die wirtschaftlich auf den Fischfang dort angewiesen sind und die Bestände durch ausländische Fernfischer bedroht sehen.

Zur Einleitung eines Kodifikationsverfahrens kann beitragen, daß Staaten mit unterschiedlichen Interessen von ihm unterschiedliche Ergebnisse erhoffen. So ist an der Neu-Kodifikation des Seerechts eine beträchtliche Zahl von Staaten im Hinblick auf eine Ausweitung der staatlichen Jurisdiktion interessiert. Die einen haben jedoch primär Küstengewässer und Anschlußzone im Auge, andere hingegen exklusive Wirtschaftszonen oder den Festlandsockel oder aber den Meeresboden und Meeresuntergrund in der Tiefsee. Andererseits gibt es zu jedem der erwähnten Standpunkte Gegenpositionen. Jede dieser hinsichtlich der Sachregelung ganz unterschiedlich orientierten Gruppen kann für einen Kodifikationsversuch sein, wenn sie von ihm eine bessere Wahrung der Eigeninteressen erhofft, als sie ohne Kodifikation gegeben wäre. Während manche Staaten das geltende Seerecht bejahen, aber ihre Interessen durch seine befürchtete Aushöhlung gefährdet glauben, halten andere ihre Interessen durch das geltende Seerecht für unzulänglich geschützt<sup>65)</sup>. Die erste Gruppe kann für eine Kodifikation sein, um das geltende Recht zu verstärken, die zweite, um es zu ändern. Wird eine größere Zahl von Staaten in ihren Hoffnungen ent-

---

<sup>65)</sup> Vgl. *Stevenson/Oxman*, The Preparations for the Law of the Sea Conference, *AJIL* 68 (1974) 1 ff., sowie unten Anm. 98 und 105.

täuscht, so muß der Kodifikationsversuch scheitern. Das gleiche gilt natürlich, wenn entscheidende Interessengegensätze gar nicht erkannt werden<sup>66</sup>). Die staatlichen Interessen als eine Triebkraft der Kodifikation wirken sich heute nicht zuletzt deshalb stärker aus als im 19. Jahrhundert, weil das Völkerrecht in weiteren Bereichen unklarer oder erneuerungsbedürftiger geworden ist. Neue Materien wie das Recht von Meeresboden und -untergrund unter der Tiefsee, des Weltraumes, des Umweltschutzes und der Massenvernichtungsmittel bewirken einen Sachzwang für die Aufstellung neuer Rechtsnormen in Bereichen mit erheblichen Interessen (und Interessengegensätzen).

Wesentlich für die Kodifikation können auch *immaterielle Wertvorstellungen* eines Staates sein, die so spezifisch sind, daß man sie fast als immaterielle Interessen bezeichnen könnte. Weder die afrikanischen Neustaaten noch z. B. die skandinavischen Staaten haben ein materielles Interesse daran, daß die Rassendiskriminierung in der ganzen Welt verboten wird. Die afrikanischen Neustaaten empfinden aber ein viel unmittelbareres Betroffensein durch Rassendiskriminierung – zum mindesten, wenn sie von Weißen gegen Nicht-Weiße geübt wird – als die skandinavischen Staaten. Aufgrund ihrer traumatischen eigenen Erfahrungen mit dem Kolonialismus betrachten sie ein allgemeines Verbot der Rassendiskriminierung eher als eigene Angelegenheit denn eine generelle Gewährleistung der politischen Freiheitsrechte<sup>67</sup>). So gab die Initiative zahlreicher afrikanischer Staaten den Anstoß für die Entscheidung der Generalversammlung zu einer gesonderten Regelung über die Rassendiskriminierung unabhängig von den Menschenrechtspakten<sup>68</sup>). Daraus entstanden später die Deklaration und die Konvention über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

Nicht alle Initiativen für einen Kodifikationsvertrag und nicht alle Entscheidungen zum Beitritt lassen sich mit der Verfolgung von konkreten Eigeninteressen oder spezifischen immateriellen Wertvorstellungen der Staaten erklären. Das ist kein Wunder. Sollen die Kodifikationsbemühungen ihr Ziel erreichen, so muß am Ende ein Vertrag stehen, der für eine

---

<sup>66</sup>) Jennings nennt als Beispiel die Interessenblindheit der Juristen vor der Haager Kodifikationskonferenz von 1930 hinsichtlich der Breite der Küstengewässer: *The Progressive Development of International Law and its Codification*, BYIL 24 (1947) 301 ff., 320 f.

<sup>67</sup>) Zur Konvention gegen jede Form der Rassendiskriminierung von 1965 gehörten am 31. 12. 1973 19 afrikanische Staaten, zu den beiden Menschenrechtskonventionen von 1966 je 5.

<sup>68</sup>) Ermacora (oben Anm. 49), S. 73.

Vielzahl von Staaten akzeptabel ist. Schon die Verabschiedung eines Vertragstextes mit der rechtlich oder doch praktisch erforderlichen großen Mehrheit einer Staatenkonferenz oder der Generalversammlung ist nur möglich bei einem gewissen Ausgleich divergierender Interessen und Wertvorstellungen. Daher ist der universale Kodifikationsvertrag kein geeignetes Instrument für die Durchsetzung extremer oder auch nur isolierter Interessen und Wertvorstellungen kleinerer Gruppen. Nicht jeder Vertrag kann allen Staaten überwiegend Vorteile bringen. Bei manchen Verträgen lassen sich die Auswirkungen auf die materiellen Interessen und auf die Verwirklichung der spezifischen Wertvorstellungen vieler Staaten im voraus kaum übersehen. Das gilt jedenfalls für weite Teile der Wiener Konventionen über die Diplomatischen und Konsularischen Beziehungen von 1961, 1963 und über das Vertragsrecht von 1969. Andere Kodifikationsverträge lassen die konkreten Eigeninteressen oder spezifischen Wertvorstellungen mancher Staaten unberührt. So braucht z. B. der Staat X kein materielles oder ideelles Interesse daran zu haben, daß auch die Staaten Y oder Z Frauen politische Rechte gewähren oder allgemein — nicht nur für die Staatsangehörigen der Vertragsstaaten — die Menschenrechte garantieren. Hier fehlt der spezifische Faktor, der die frühere Kolonie veranlaßt, sich mit den von Rassendiskriminierung betroffenen Gruppen in fremden Staaten zu identifizieren oder doch zu solidarisieren<sup>69</sup>). Einige Staaten — so Dänemark, Norwegen und Schweden — sind z. B. Vertragspartei der "Convention on Transit Trade of Land-locked States", ohne von ihr irgendwie begünstigt zu werden. Mit anderen Worten: Es gibt Kodifikationsverträge, bei denen die Mitgliedschaft mancher Staaten nicht durch die Erwartung materieller Vorteile oder durch spezifische immaterielle Wertvorstellungen bestimmt ist. In diesen Fällen bedarf es anderer Antriebskräfte. Zu ihnen gehört das Interesse an der Völkerrechtsordnung und ihrer Verbesserung. Der Wunsch nach einer Ordnung, die durch Kodifikation effektiver und gerechter geworden ist, läßt sich als Denken in einem langfristig gesehenen Eigeninteresse verstehen. Er ist damit aber nicht vollständig erfaßt. Zu den bewegenden Kräften der Kodifikation gehört auch ein teilweise selbstloses Engagement für die Rechtssicherheit und Sachgerechtigkeit auf dem Gebiet etwa des Vertragsrechtes, der Menschenrechte oder des Handelsverkehrs vom Binnenland zur See<sup>70</sup>).

<sup>69</sup>) Siehe oben bei Anm. 67 f.

<sup>70</sup>) S i m m a hat grundsätzlich recht, daß die Staaten überwiegend durch das Interesse an der Gegenleistung zur Übernahme eigener Vertragspflichten veranlaßt werden: Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge, Gedanken zu

Das Verantwortungsgefühl der Staaten für die Völkerrechtsordnung ist auf verschiedenen Sachgebieten unterschiedlich ausgeprägt. Es wird sich regelmäßig um so stärker äußern, je notwendiger die Existenz einer umfassenden Völkerrechtsnorm über die betreffende Materie für die Staatengesamtheit und je weniger das vorhandene Völkergewohnheitsrecht in der Lage ist, dieser Notwendigkeit gerecht zu werden. So besteht vom Standpunkt der Staaten wegen der Gefahr des Vorprellens Einzelner schon im Eigeninteresse eine größere Dringlichkeit an einer Regelung des Rechts von Meeresboden und -untergrund, an der Erhaltung der lebenden Schätze des Meeres, der Entmilitarisierung des Weltraums oder an dem Verbot von Atomversuchen als an den politischen Rechten der Frau oder an der Sicherung der Menschenrechte auf völkerrechtlicher Ebene. In der ersten Gruppe von Beispielen spielt das Eigeninteresse eine ungleich größere Rolle als bei den beiden letzten Beispielen. Das Zustandekommen der Konvention über die politischen Rechte der Frau und der Menschenrechtskonventionen von 1966 ist mit dem Eigeninteresse allein nicht zu erklären.

Kodifikationsfördernd können auch *Zeitströmungen* wirken. Die Genozid-Konvention von 1948 wurde von dem allgemeinen Abscheu vor den Völkermorden im zweiten Weltkrieg getragen, die Konvention gegen die Rassendiskriminierung von 1965 nicht zuletzt von der großen Entkolonisierungswelle. Die Zeitströmungen können durch politische *Opportunitätserwägungen* verstärkt werden. Welcher Staat spricht sich gerne gegen ein Verbot der Rassendiskriminierung oder gegen den Schutz der Menschenrechte aus<sup>71)</sup>?! Es kann inopportun erscheinen, sogar gegen einen relativ unpolitischen Vertrag wie den über das Recht der Verträge zu stimmen, wenn eine große Mehrheit und die eigene Staatengruppe sich für diesen Vertrag einsetzen<sup>72)</sup>. Zeitströmungen und Opportunismus wirken wahrscheinlich stärker bei Klein- und Mittelstaaten als bei größeren Mächten. Insgesamt dürften sie wesentlich dazu beigetragen haben, daß bei der Abstimmung über zahlreiche Kodifikationsverträge in der Generalversammlung oder auf Staatenkonferenzen die Zahl der Gegenstimmen und Enthaltungen so klein blieb.

einem Bauprinzip der internationalen Rechtsbeziehungen (1972), S. 74. Das »überwiegend« darf aber nicht durch »ausschließlich« ersetzt werden.

<sup>71)</sup> Die Menschenrechtskonventionen von 1966 wurden mit 105 bzw. 106 Stimmen ohne Gegenstimmen oder Enthaltungen angenommen, die Konvention gegen jede Form der Rassendiskriminierung mit 106 Stimmen ohne Gegenstimmen und Enthaltungen. Südafrika nahm an den Abstimmungen nicht teil.

<sup>72)</sup> Für die Wiener Konvention über das Vertragsrecht von 1969 stimmten 79 Staaten gegen Frankreich, 19 Staaten enthielten sich der Stimme.

Kodifikationsfördernd können auch die Zugehörigkeit zu einer Staatengruppe mit einer im Einzelfall kodifikationsfreundlichen Führungsmacht oder Mehrheit<sup>73)</sup> wirken sowie eine grundsätzlich positive Einstellung zur Kodifikation unabhängig von der konkreten Materie. Eine gewisse Präferenz der Sowjetunion für das Vertrags- gegenüber dem Gewohnheitsrecht wurde schon erwähnt<sup>74)</sup>. Die neuen Staaten Asiens und Afrikas haben in den Vereinten Nationen und auf Staatenkonferenzen die Möglichkeit, bei der Ablösung und Umgestaltung von Gewohnheitsrecht mitzuwirken, an dessen Entstehung sie nicht beteiligt waren. Bei der Setzung von neuem Recht in Vertragsform können sie mit ihrer Stimme in den Vereinten Nationen oder auf einer Staatenkonferenz im allgemeinen einen größeren Einfluß ausüben als bei der Entstehung von neuem Gewohnheitsrecht. Allerdings haben sich diese Umstände vor allem in der Beteiligung an Initiativen und der Beratung von Entwürfen ausgewirkt. Sie haben – generell betrachtet – weder bei der Sowjetunion noch bei den Neustaaten zu einer auffallend großen Zahl von Ratifikationen der Kodifikationsverträge geführt.

Für die Kodifizierung wirken auch organisatorische Kräfte. Die Kodifikation des Völkerrechts hätte ihren heutigen Stand nicht erreicht, wenn sie nicht zu den Aufgaben internationaler Organisationen gehörte. Generalversammlung, Wirtschafts- und Sozialrat mit ihren Untergliederungen, insbesondere der Völkerrechtskommission, sowie der Generalsekretär geben der Kodifikation wesentliche Impulse. Hierbei ist das Mehrheits- im Gegensatz zum Einstimmigkeitsprinzip in den Organen der Vereinten Nationen wie auf ihren Staatenkonferenzen von besonderer Bedeutung. So kann man die beiden ersten großen Abschnitte des Kodifikationsverfahrens als quasi-legislative Verfahren bezeichnen<sup>75)</sup>. Diese Verfahrensweise trägt zu den Fortschritten bei, die im Vergleich zu der Zeit vor dem ersten Weltkrieg oder auch des Völkerbundes erzielt worden sind. Insgesamt kann man ein gewandeltes Verständnis von dem Beruf unserer Zeit zur Rechtsetzung durch Kodifikation feststellen.

---

<sup>73)</sup> Die Seerechtskonferenz in Caracas 1974 bietet ein Beispiel für vorübergehende Gruppenbildungen je nach der Interessenlage im Unterschied zu den regionalen oder ideologischen Gruppierungen. Siehe etwa Stevenson/Oxman, AJIL 69 (1975) 1 ff., 5 f.

<sup>74)</sup> Oben vor Anm. 5.

<sup>75)</sup> Vgl. oben III 1. und 2.

## 2. Kodifikationshemmende Faktoren

Auch hier sind generelle Aussagen problematisch. Die hemmenden sind überwiegend Spiegelbild der kodifikationsfördernden Faktoren. Das zeigt sich deutlich bei den *Eigeninteressen* und spezifischen *Wertvorstellungen* der Staaten. Dem Interesse der seefernen Staaten an einem Kodifikationsvertrag mit Durchgangsrechten zum Meer können die Interessen der Küstenstaaten an der Entscheidungsfreiheit im Staatsgebiet und an größeren Einnahmen aus dem Durchgangsverkehr gegenüberstehen, den Staatsinteressen am Schutz der heimischen Küstenfischerei die der fremden Fernfischer usw. Ein Staat mit ernststen Rassenkonflikten wird sich nicht zu einem Kodifikationsvertrag gegen jede Form der Rassendiskriminierung entschließen, ein Staat, der die außenpolitische Entscheidungsfreiheit absolut setzt, nicht zu einer Verpflichtung auf die gerichtliche oder schiedsgerichtliche Regelung aller internationalen Rechtsstreitigkeiten. Nicht immer ist die Interessenlage so deutlich. Jeder Staat behält sich das Recht vor, seine wesentlichen Interessen und spezifischen Wertvorstellungen zu jeder Zeit selbst zu definieren.

Das eben erwähnte Interesse mancher Staaten an der *Wahrung und Verbesserung der Rechtsordnung* unabhängig von Eigeninteressen und spezifischen Wertvorstellungen ist zwar vorhanden, hält sich aber in Grenzen. »Ganz überwiegend (ist es) das Interesse der Staaten an der Gegenleistung des oder der Partner eines Abkommens, also an subjektiver Reziprozität, . . . das sie zur Übernahme eigener Vertragspflichten veranlaßt«<sup>76)</sup>. Einige Beispiele haben gezeigt, daß es Kodifikationsverträge gibt, bei denen ein besonderes Interesse an einer Gegenleistung durch Bindung anderer Vertragspartner nicht besteht (oben IV 1). Solche Kodifikationsverträge haben sich aber nur dann weitgehend durchgesetzt, wenn sie — wie die Kodifikation über die politischen Rechte der Frau — nicht allzuviel »kosteten«, dagegen nicht, wenn sie wie die beiden Menschenrechtskonventionen von 1966 tief in die innerstaatliche Rechtsordnung einschneiden<sup>77)</sup>.

Die *Wellen der Zeitströmungen*, die kodifikationstragend sein können, werden flacher oder laufen einmal ganz aus. Als Beispiel mag das Gebiet der Menschenrechte dienen. Die beiden Konventionen von 1966 wurden in der Generalversammlung mit 105 bzw. 106 Stimmen ohne Gegenstimmen und Enthaltungen angenommen<sup>78)</sup>. Ende 1973 waren aber

<sup>76)</sup> Simma (oben Anm. 70), S. 74.

<sup>77)</sup> Am 31. 12. 1973 72 gegenüber jeweils 25 Mitgliedstaaten.

<sup>78)</sup> Simma (oben Anm. 70), S. 165.

nur je 25 Staaten Vertragspartei, obwohl die Mitgliederzahl der Vereinten Nationen inzwischen gestiegen war. Hier wie bei anderen Kodifikationsverträgen zeigt sich deutlich, daß viele Staaten zwar dazu neigen, der Zeitströmung in der Generalversammlung der Vereinten Nationen oder auf einer Staatenkonferenz einen Lippendienst zu erweisen, indem sie für eine Vertragsresolution stimmen, daß sie aber nicht bereit sind, den Schritt zur rechtlichen Bindung zu tun. Nach Simma sind speziell die im Rahmen der Generalversammlung entstandenen humanitären Verträge »in einer Treibhausatmosphäre« gezogen«... , die mit dem Klima der internationalen Wirklichkeit, in der sich diese Abkommen dann bewähren sollen, wenig Ähnlichkeit hat<sup>79)</sup>. Politischer Opportunismus mag zu einer Zustimmung zu einer Vertragsresolution in der Generalversammlung oder auf einer Staatenkonferenz ausreichen, aber nicht zum Herbeiführen der vertraglichen Bindung. Das ist verständlich, wenn vorher unerkannte wesentliche Eigeninteressen oder spezifische staatliche Wertvorstellungen erst nachträglich auftauchen. Zeitströmungen und Opportunitätsdenken reichen aber vielfach nicht einmal aus, um den staatlichen Quietismus zu überwinden, von dem noch zu sprechen ist.

Die Zugehörigkeit zu einer Staatengruppe kann sich auch hemmend auswirken. So steht der Ostblock der Einrichtung einer obligatorischen internationalen Gerichtsbarkeit grundsätzlich ablehnend gegenüber. Ein einzelner Staat könnte aus diesem System kaum ausbrechen.

Den Staaten, die in der Kodifikation generell eine Möglichkeit zu größerer Beteiligung am völkerrechtlichen Rechtsetzungsprozeß sehen, können Staaten gegenüberstehen, die diese Folgen im Einzelfall mit Skepsis betrachten, man denke etwa an Globalregelungen zur Entwicklungshilfe<sup>80)</sup>.

Ein hemmender Faktor ist auch die – m. W. in diesem Zusammenhang bisher nicht gewürdigte – Abneigung der Staaten gegen Vorleistungen. Bei zweiseitigen und begrenzt mehrseitigen Verträgen, die von vornherein nur eine geschlossene Staatengruppe angehen, werden alle an der Regelung interessierten Staaten gleichzeitig gebunden. Natürlich bindet auch der offene Kodifikationsvertrag nur die Vertragsparteien. Diese erbringen aber u. U. im Vergleich zu Nicht-Vertragsstaaten eine Vorlei-

<sup>79)</sup> Simma, *ibid.*, S. 201. Siehe auch unten bei Anm. 82 und 122.

<sup>80)</sup> So würde sich eine Anzahl von Industriestaaten wohl dem Versuch widersetzen, die wesentlichen Teile der im Dezember 1974 von der Generalversammlung als Resolution beschlossenen Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten in einen Kodifikationsvertrag umzuwandeln. Vgl. FAZ vom 16. 12. 1974, Nr. 291, S. 16. Text der Charta nunmehr in Vereinte Nationen, Jg. 23 (1975), S. 117 ff.

stung. Ein Staat, der auch nur gegenüber einem einzigen anderen Staat verpflichtet ist, Frauen politische Rechte oder allen Menschen gewisse Menschenrechte zu gewähren, keine Überfischung oder Atomversuche zu unternehmen, ist angesichts der Unteilbarkeit der vereinbarten Verhaltensweise *in praxi* allgemein festgelegt. Er übernimmt eine Bindung, die Nicht-Vertragsstaaten auch dann nicht obliegt, wenn diese Vertragsgegenstände sie ebenso angehen wie die Vertragsparteien. Das ist bei Kodifikationsverträgen nicht selten der Fall. Vertragsbestimmungen, die das Inkrafttreten eines Kodifikationsvertrages von 22 oder gar 35 Ratifikationen abhängig machen, können die Vorleistung nicht beseitigen. Nur wird die Zahl der Vorleistenden größer und die der *in praxi* begünstigten Nicht-Vertragsstaaten kleiner<sup>81)</sup>. Eine gewisse Vorleistung müssen auch die Staaten erbringen, die wie die Bundesrepublik Deutschland die innerstaatliche Bindungswirkung grundsätzlich mit der völkerrechtlichen Bindung eintreten lassen. Das gilt vor allem dann, wenn die Verträge Individualrechte vorsehen und diese mit dem völkerrechtlichen Inkrafttreten jedenfalls vor Gerichten des betroffenen Staates eingeklagt werden können wie z. B. die Menschenrechtsverträge in der Bundesrepublik Deutschland.

Kodifikationshemmend wirkt ferner die Befürchtung, daß einzelne Vertragspartner mangels eines wirksamen innerstaatlichen Durchsetzungsverfahrens und eines effektiven internationalen Streitregelungs- oder Kontrollsystems ihre Verpflichtungen nicht einhalten werden. Nach Henkin würde man in den Vereinigten Staaten eine sowjetische Ratifikation der Menschenrechtskonventionen von 1966 weitgehend als zynisch betrachten<sup>82)</sup>. Ähnliche Gedanken gibt es in der Bundesrepublik Deutschland zur Ratifikation der VN-Konvention über die Bürgerlichen und Politischen Rechte durch die Deutsche Demokratische Republik unter Beibehaltung der Berliner Mauer und des Todesstreifens an der Westgrenze der DDR<sup>83)</sup>.

Im Vergleich zur innerstaatlichen treten bei der völkerrechtlichen Kodifikation zusätzliche Erschwerungen auf. Die materiellen und ideologischen Gegensätze in einer Vielzahl von Staaten können größer sein als zwischen verschiedenen Gruppen im innerstaatlichen Bereich. Erhebliche zusätz-

---

<sup>81)</sup> Ein anderer Versuch, die Vorleistung einzuschränken, ist die aufschiebende Bedingung Österreichs, die vertragliche Arbeitszeitbegrenzung in einem ILO-Abkommen solle erst in Kraft treten, wenn sie auch für die — namentlich genannten — Hauptkonkurrenten Österreichs gelte: Vgl. Simma (oben Anm. 70), S. 217.

<sup>82)</sup> The United States and the Crisis in Human Rights, Virginia Journal of International Law 14 (1974) 659 Anm. 12. Die Ratifikation der UdSSR ist inzwischen erfolgt, ebenso die der DDR.

<sup>83)</sup> Siehe auch unten bei Anm. 122.

liche Hemmnisse für die völkerrechtliche Kodifikation ergeben sich jedenfalls aus dem Fehlen eines übergeordneten Gesetzgebers und der Notwendigkeit, unter einer Vielzahl von Rechtsetzungssubjekten mit ganz unterschiedlichen Interessen, Wertvorstellungen, Rechtssystemen und Rechtstechniken einen breiten Konsens zu erzielen.

Dazu kommt die Belastung durch das Kodifikationsverfahren. Das oben (III) skizzierte, langwierige und komplizierte mehrstufige Verfahren auf internationaler Ebene fordert eine enge Zusammenarbeit der Delegierten in den Vereinten Nationen oder auf einer Staatenkonferenz mit anderen staatlichen Stellen. Mehrere in den Vereinten Nationen und auf ihren Staatenkonferenzen gleichzeitig laufende Kodifikationsvorhaben können zu einer großen Beanspruchung nicht nur der Außenministerien und ihrer Rechtsabteilungen, sondern auch anderer Ressorts führen, man denke nur an die mannigfachen Auswirkungen der Seerechts- oder der Menschenrechtskonventionen. Kodifikationsbemühungen laufen aber nicht nur im Rahmen der Vereinten Nationen, sondern z. T. auch in ihren Sonderorganisationen und auf regionaler Ebene. Das kann zu schwierigen Koordinationsproblemen führen, z. B. auf dem Gebiet des Umweltschutzes. Die verschiedentlich bestehende Notwendigkeit, nicht-staatliche Gruppen intern zu beteiligen, wie z. B. bei den Seerechtskodifikationen, trägt zur Komplikation des Kodifikationsvorganges bei. Diese Schwierigkeiten treten schon in den Phasen bis zur Verabschiedung des Vertragstextes auf. So sind nicht nur die Angst vor einer vorzeitigen Festlegung und mangelndes Interesse dafür verantwortlich, daß die Gelegenheit zur Stellungnahme gegenüber der Völkerrechtskommission nicht besser genutzt wird. Vor allem die bevölkerungsschwachen Staaten und die zahlreichen Entwicklungsländer ohne eine eingespielte Staatsorganisation können sich kräftemäßig überfordert fühlen. Das Übersetzungsproblem, das bei den üblicherweise mehrsprachigen Verträgen alle Staaten belastet, trifft sie besonders schwer. Staaten, die alle diese Probleme in der Vorbereitungs- oder Verabschiedungsphase eines Vertrages noch nicht so ernst genommen haben, werden in voller Schärfe mit ihnen konfrontiert, wenn es um die Ratifikation oder den Beitritt geht. Dann kommt meist eine erneute Belastung auf den Staat zu. Zwar schreiben die meisten Kodifikationsverträge die Beteiligung des Parlamentes nicht vor. Aufgrund des Verfassungsrechts müssen sie dennoch in zahlreichen Staaten ein entsprechendes innerstaatliches Zustimmungsverfahren durchlaufen, das oft nicht wesentlich einfacher ist als die Verab-

scheidung eines normalen Gesetzes<sup>84</sup>). Nun muß endgültig feststehen, welche von möglicherweise konkurrierenden Eigeninteressen vorgehen sollen und welche Änderungen des innerstaatlichen Rechtes etwa die Vorrechte und Befreiungen für Diplomaten und Konsuln in den Wiener Konventionen von 1961 und 1963 oder die Menschenrechtskonventionen von 1966 bewirken. Aus unerwünschten Auswirkungen auf das innerstaatliche Recht können sich erhebliche Hindernisse gegen einen Kodifikationsvertrag ergeben.

Wenn die Zahl der Vertragsparteien oft weit hinter der Zahl von Staaten zurückbleibt, die diesem Kodifikationsvertrag in der Generalversammlung oder auf einer Staatenkonferenz zugestimmt haben, dann kann das aber auch einfach an einem gewissen Quietismus der staatlichen Organe liegen. Die Arbeiten für einen Kodifikationsvertrag konkurrieren stets mit anderen Aufgaben der Staatsorgane. Für ihn gibt es meist keine Lobby. Insgesamt ist es eben etwas anderes, in Übereinstimmung mit der Zeitströmung, den Zielen der Vereinten Nationen und den laut verkündeten Idealen der Menschheit in der Generalversammlung etwa für eine umfassende Menschenrechtskonvention zu stimmen oder sie ohne konkrete Gegenleistung mit Geltung auch für alle Ausländer in einem langwierigen innerstaatlichen Verfahren trotz mancher Unklarheiten und trotz unbequemer Änderungen des innerstaatlichen Rechtes als verbindliche völkerrechtliche Verpflichtung zu übernehmen, während andere Staaten vorsichtig abwarten oder die Konvention zwar ratifizieren, aber nicht voll praktizieren<sup>85</sup>).

Kodifikationshemmend können auch die Kapazitätsgrenzen der internationalen Organisationen wirken. Die Klagen, die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen arbeite zu langsam, verstummen allmählich. Insgesamt haben die Vereinten Nationen und ihre Staatenkonferenzen eine große Zahl von Kodifikationsverträgen erarbeitet und verabschiedet. Es ist zweifelhaft, ob ein wesentlich schnelleres Tempo auf internationaler Ebene verkraftet werden kann<sup>86</sup>). Früher einmal geäußerte Erwartungen, in zwei Dekaden könne das gesamte Völkerrecht

<sup>84</sup>) Vgl. Geck, Die völkerrechtlichen Wirkungen verfassungswidriger Verträge, zugleich ein Beitrag zum Vertragsschluß im Verfassungsrecht der Staatenwelt (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 38) (1963), S. 95.

<sup>85</sup>) Siehe oben bei Anm. 82 und 83.

<sup>86</sup>) Verneinend für die Völkerrechtskommission Castrén, La codification du droit international, International Law Association, Report of the 52nd conference, 1966, S. 11 ff., 25. Kearney ist der Ansicht, die Kommission werde mit den derzeit behandelten Sachgebieten etwa für die nächste Dekade ausgelastet sein. Wolle man vom Schnecken- zum Schildkrötempo kommen, so sei eine jährliche Sitzungsperiode von mindestens 15 Wochen nötig: AJIL 68 (1974) 473 f.

kodifiziert werden<sup>87)</sup>, waren wohl schon im Hinblick auf die Arbeitskapazität der internationalen Organisationen unrealistisch.

Vielleicht darf man zusammenfassen: Eigeninteressen und spezifische Wertvorstellungen sind nicht die alleinigen Wirkkräfte für eine Kodifizierung. Sie sind aber auch nicht notwendigerweise die häufigsten Hemmungsfaktoren. Dafür spricht etwa die Tatsache, daß 1965 vorwiegend die afrikanischen Staaten die Konvention gegen jede Form der Rassendiskriminierung durchgesetzt haben, aber am 31. Dezember 1973 erst 19 von 42 afrikanischen Staaten sie ratifiziert hatten<sup>88)</sup>. Die Vermutung gilt jedenfalls bei den am ehesten interessenneutralen Kodifikationsverträgen wie z. B. denen über das Recht der Diplomaten und Konsuln. Die Richtigkeit dieser These würde nichts daran ändern, daß Eigeninteressen und spezifische Wertvorstellungen die stärksten Hemmungsfaktoren sind. Von Island ist nicht zu erwarten, daß es auf eine ausgedehnte Fischereischutzzone verzichtet, von der Republik Südafrika nicht, daß sie einer Kodifikation gegen die Rassendiskriminierung beitrifft, von der Sowjetunion nicht, daß sie die obligatorische Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs akzeptiert.

Angesichts der starken hemmenden Faktoren ist es beinahe erstaunlich, daß die Generalversammlung und die Staatenkonferenzen eine so beträchtliche Anzahl von Kodifikationsverträgen mit großen Mehrheiten verabschieden konnten. Der dadurch zum Optimismus über die Kodifikationserfolge gestimmte Beobachter erhält ein realistischeres Bild erst durch die Mitgliederzahlen bei den einzelnen Verträgen (unten V 3).

Bewegende und hemmende Kräfte sind in der Staatenwelt nicht mit bestimmten geographischen oder auf Dauer angelegten politischen Gruppen identisch. Behauptungen, daß westliche Länder auf jede Art und Weise die Kodifizierungstätigkeit der Vereinten Nationen hindern oder bremsen, während die Sowjetunion und die Entwicklungsländer unermüdlich für sie kämpfen<sup>89)</sup>, sind ebenso unberechtigt wie die Gegenthese, der Ostblock

---

<sup>87)</sup> Lauterpacht erwähnt diese Hoffnung aus einem Memorandum des Generalsekretärs von 1948, rechnete aber selbst später mit mehreren Generationen (oben Anm. 7), S. 42 Anm. 39.

<sup>88)</sup> Nach Ago hat das Zögern der Staaten in der Mehrzahl der Fälle nichts mit Opposition gegen den Vertrag zu tun: *La codification du droit international et les problèmes de sa réalisation*, Guggenheim-Festschrift (1968), S. 93 ff., 113.

<sup>89)</sup> So Mowtschan (oben Anm. 22), S. 87, 89, 177. Nach Graefrath (oben Anm. 11), S. 987, mißbrauchen die bürgerlichen Staaten die Kodifikation zur Konservierung überholter bürgerlicher Rechtsvorstellungen und sehen die sozialistischen und jungen Staaten in ihr ein Mittel zur Überwindung dieser Verhältnisse.

oder eine andere Staatengruppe sei allgemein ein hemmender Faktor<sup>90</sup>). Die Entscheidung fällt ungeachtet einer grundsätzlichen Kodifikationsfreundlichkeit mancher Staaten meist je nach der Lage des Einzelfalles<sup>91</sup>). Jeder Staat fragt, ob ein bestimmter Kodifikationsvertrag seinen materiellen Interessen, seinen spezifischen Wertvorstellungen entspricht, von seiner Staatengruppe begrüßt, von der Weltmeinung getragen wird und zu den eigenen Vorstellungen über eine Verbesserung des allgemeinen Völkerrechts paßt und wägt die für die Kodifizierung sprechenden Gründe mit den entgegenstehenden Interessen, Wertvorstellungen und sonstigen Hindernissen ab. Daß dabei die wesentlichen Eigeninteressen dominieren, kann nicht überraschen.

#### *V. Die Kodifikation durch die Vereinten Nationen in der heutigen Völkerrechtsordnung*

Die völkerrechtliche Literatur scheint die Kodifikation derzeit jedenfalls *implicite* überwiegend für nützlich zu halten. Es mangelt jedoch an einer differenzierten Würdigung. Vielleicht liegt das z. T. an dem Fehlen allgemein anerkannter Maßstäbe.

Grundsätzliche Aussagen lassen sich am ehesten aus den Zielen der Kodifizierung ableiten. Ihr Zweck ist dann erreicht, wenn die Kodifikationsverträge die Rechtsklarheit fördern, inhaltlich sachgerecht sind und einen hinreichend weiten Geltungsbereich haben. Jede dieser Fragen müßte genau genommen erst für jeden einzelnen Kodifikationsvertrag beantwortet werden, ehe eine Summe gezogen werden kann. In diesem Rahmen kann mit allen Vorbehalten auch für eine mögliche Subjektivität bei der Anwendung der genannten Maßstäbe nur eine generalisierende Antwort gewagt werden. Sie ist eher möglich auf die Frage nach der Rechtsklarheit als über die Sachgerechtigkeit und den hinreichenden Geltungsbereich der Kodifikationsverträge.

---

<sup>90</sup>) D h o k a l i a (oben Anm. 8), S.339 f., zählt die kommunistische Ideologie zu den kodifikationshemmenden Faktoren.

<sup>91</sup>) So hatte die Schweiz von den »wichtigeren Übereinkommen der UNO« Ende 1973 38 ratifiziert, 10 unterzeichnet und war 22 ferngeblieben. So Wildhaber, Die Schweiz und das Vertragswerk der UNO, Bulletin der Schweizerischen Gesellschaft für die Vereinten Nationen 29 (1974) Nr. 2, mit Angaben auch über einzelne Motivationen für das Schweizer Verhalten.

## 1. Die Rechtsklarheit der Kodifikationsverträge

Alle Kodifikationsverträge lassen Rechtsfragen offen und werfen neue Fragen auf. Das tun aber auch die innerstaatlichen Kodifikationsgesetze. Für das Urteil über die Rechtsklarheit kommt es einmal darauf an, ob die Kodifikationsverträge im allgemeinen den Standard erreichen, der angesichts des Konsensprinzips im Rechtsetzungsverfahren und der jeweiligen Materie zu erwarten ist. Das Erfordernis, eine möglichst breite Mehrheit freiwillig zustimmender Staaten zu erzielen, zwingt natürlich manchmal zu geplant unklaren Formulierungen. Sie kommen um so eher vor, je umstrittener die betreffende Regelung ist. Das Recht der diplomatischen Beziehungen und die bürgerlichen sowie politischen Menschenrechte sind beide in VN-Konventionen von je 53 Artikeln geregelt. Bei der ersten Konvention können die Anforderungen an die Präzision jedoch erheblich höher sein als bei der zweiten. Die Anforderungen an die Klarheit eines Kodifikationsvertrages dürfen sich u. U. aber auch nach dem angestrebten Geltungsbereich unterscheiden. Von der Menschenrechtskonvention zwischen wenigen und verhältnismäßig homogenen Europarat-Staaten darf man höhere Genauigkeit erwarten als von der weltweiten VN-Menschenrechtskonvention über die bürgerlichen und politischen Rechte. Schließlich muß man fragen, ob die deklaratorischen Teile eines Kodifikationsvertrages eindeutiger sind als das Völkergewohnheitsrecht, das sie klären und systematisieren sollen.

Vergegenwärtigt man sich unter diesen Gesichtspunkten die wichtigsten im Rahmen der Vereinten Nationen abgeschlossenen Kodifikationsverträge und zugleich die Einschätzung, die sie nicht zuletzt in der Wissenschaft genießen, so ist das Gesamturteil m. E. überwiegend positiv. Ungeachtet aller Formulierungsmängel, problematischer Generalklauseln und dilatorischer Formelkompromisse<sup>92)</sup> haben die Kodifikationsverträge im allgemeinen die Rechtsklarheit gefördert. Es ist kein Zufall und auch nicht nur mit Bequemlichkeit der Autoren zu erklären, daß sich die völkerrechtliche Literatur, insbesondere die Lehrbücher weitgehend z. B. an der noch nicht einmal in Kraft getretenen Wiener Vertragsrechtskonvention

<sup>92)</sup> Siehe etwa Art. 1 Abs. 2 der beiden Menschenrechtskonventionen von 1966, Art. 9 der Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte mit dem Recht auf soziale Sicherheit, Art. 53 Satz 2 der Wiener Vertragsrechtskonvention mit der »Definition« des *ius cogens* oder Art. II (c) der Konvention über die Unterdrückung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid mit der Strafbarkeit einer "deliberate creation of conditions preventing the full development of such a (racial) group or groups" (Text: ILM 13 [1974] 50 ff.).

orientieren und daß diese auch bereits in den Entscheidungen internationaler Gerichte und Schiedsgerichte eine Rolle spielt<sup>93</sup>). Dazu trägt natürlich auch der oben skizzierte unbefriedigende Zustand des Völkergewohnheitsrechtes bei. Allerdings hat die größere Rechtsklarheit nicht zu der von manchen Autoren erhofften<sup>94</sup>) stärkeren Akzeptierung der internationalen Gerichtsbarkeit geführt.

## 2. Die Sachgerechtigkeit der Kodifikationsverträge

Aus der — relativen — Rechtsklarheit folgt noch nicht die Sachgerechtigkeit einer Norm. Eine Aussage darüber, ob die Kodifikationsverträge insgesamt überwiegend sachgerecht sind, ist besonders gewagt. Bei der Frage nach der Legitimität widerstreitender Interessen und Wertvorstellungen spielt der subjektive Standpunkt des Beobachters eine noch größere Rolle als bei der Frage nach der Rechtsklarheit. Art. 6 ff. des Abkommens über die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See von 1958 werden manchen Küstenstaaten für die Sicherung der Fischbestände nicht weit genug, manchen Staaten mit Fernfischerei schon zu weit gehen. In Caracas trat 1974 die Mehrheit der Staaten für eine internationale Behörde mit weitgehenden Befugnissen zur Ausbeutung des Tiefseebodens ein, während eine Minderheit diese Behörde auf die Lizenzvergabe beschränken wollte. Dieser Staat mag eine Menschenrechtskonvention ohne ein wirksames nationales und internationales Rechtssystem oder eine Konvention über das Vertragsrecht ohne ein umfassendes Obligatorium zur Streitregelung für sinnlos, jener nur so für akzeptabel halten<sup>95</sup>) usw.

Kann man trotz aller Meinungsunterschiede schon über einzelne Kodifikationsverträge überhaupt ein Urteil über die Sachgerechtigkeit der Kodifikationsverträge im allgemeinen wagen? Ich glaube ja. Einen Anhalts-

<sup>93</sup>) Siehe z. B. I.C.J. Reports 1971, 47, oder das Urteil des Schiedsgerichtshofs für das Abkommen über deutsche Auslandsschulden vom 26. 1. 1972 im Falle *Griechenland ./ Bundesrepublik Deutschland*, Entscheidungen und Gutachten 1970/72, S. 49 und 51.

<sup>94</sup>) So z. B. von Kägi (oben Anm. 8), S. 231, Zemanek (oben Anm. 7), S. 596, für die Entwicklungsländer *Castañeda* (oben Anm. 6), S. 41.

<sup>95</sup>) Nach Mowtschan (oben Anm. 22), S. 78, widerspricht die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit der Gesetzmäßigkeit der internationalen Beziehungen, »der Souveränität und Unabhängigkeit der Staaten«. Nach Briggs (oben Anm. 19), S. 306, bedeutete die Qualifizierung der obligatorischen Gerichtsbarkeit durch einen sowjetischen Delegierten auf der Wiener Vertragsrechtskonferenz als Komplott mächtiger Staaten gegen Entwicklungsländer "new low levels of distortion".

punkt bietet die Frage, ob die Kodifikationsverträge den Zielen der Vereinten Nationen dienen, insbesondere der Sicherung des Friedens, der Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit, der Festigung des Rechtes sowie den Menschenrechten und Grundfreiheiten. Als weiteres Indiz für den Rechtswert der Kodifikationsverträge kann die Tatsache dienen, daß sich jeweils eine große Mehrheit aller Staaten in der Generalversammlung oder auf einer Staatenkonferenz — wenn auch noch ohne Bindungswirkung — für sie entschieden hat. Das Urteil der weltweiten Völkerrechtswissenschaft, der oben erwähnte »Vorgriff« von Wissenschaft und Praxis auf Kodifikationsverträge sind auch in diesem Zusammenhang erheblich. Auf dieser Grundlage kann man m. E. sagen, daß die Kodifikationsverträge — trotz aller Bedenken und Meinungsverschiedenheiten im einzelnen — insgesamt zu einer Klärung, Bestätigung und Systematisierung bereits vorhandener sachgerechter Regeln oder zu sachgerechteren Neuregelungen führen. Die Tatsache, daß Kodifikationsvorhaben von den Vereinten Nationen grundsätzlich weiterhin bejaht und etwa in den Arbeiten der Völkerrechtskommission wie der Seerechtskonferenz von 1974/75 oder der Konferenz mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz über den Schutz der Kriegsoffer 1974–1976 gefördert werden, spricht ebenfalls für die Kodifikation.

Allerdings ist nicht zu übersehen, daß die Sachgerechtigkeit der Kodifikationsverträge nur relativ sein kann. Das folgt nicht nur aus der Problematik des Begriffs Sachgerechtigkeit und der nie ganz vermeidbaren Subjektivität des Urteils.

Oben wurde bereits erwähnt, daß schon das Erfordernis einer großen Mehrheit in der Generalversammlung oder auf einer Staatenkonferenz Lösungen ausschließt, die nicht jedenfalls im Zeitpunkt der Verabschiedung von einem breiten Konsens getragen werden. Die Begrenzung der Sachgerechtigkeit durch das politisch Mögliche mag zu einem Kodifikationsvertrag führen, der anerkannt wichtige Fragen offen läßt, z. B. die Breite der Küstengewässer in der Konvention von 1958, oder der nur der niedrigste gemeinsame Nenner divergierender staatlicher Interessen und Wertvorstellungen ist. Selbst wenn objektiv feststünde, daß die gerichtliche oder schiedsgerichtliche Streitregelung jedenfalls als letztes Mittel Essentiale einer wirksamen Friedensordnung ist, wäre eine entsprechende Verpflichtung als zwingender Bestandteil von universal angelegten Kodifikationsverträgen derzeit regelmäßig nicht durchzusetzen<sup>96)</sup>. Entsprechende Vereinbarungen finden — soweit man sie überhaupt verabschiedet — ihren

<sup>96)</sup> Vgl. Briggs (oben Anm. 30), S. 267 ff.

Platz meist in Zusatzprotokollen und haben nur eine sehr begrenzte Mitgliederzahl. Ein wirksames internationales Rechtsschutzsystem, von dem die Effektivität der beiden VN-Menschenrechtskonventionen von 1966 weitgehend abhängt, war nicht zu erreichen<sup>97)</sup>. Hier stößt man auf eine Grenze, die vom Wesen des Völkerrechts als Koordinationsrecht und vom Konsensprinzip beim Vertragsschluß in einer vielfach zersplitterten Welt vorgegeben ist. Staaten fällt es ebenso schwer wie Individuen, über den Schatten der eigenen Interessen und spezifischen Wertvorstellungen zu springen. Die Überschrift eines Berichtes über die Seerechtskonferenz in Caracas 1974 »Von der Freiheit zur Nationalisierung der Meere?«<sup>98)</sup> deutet auf die Schwierigkeiten hin, eine einigermaßen gerechte Verteilung von Rechten und Pflichten in einem Seerecht zu erzielen, das die Meere als gemeinsames Erbe der ganzen Menschheit verstehen müßte. Diese Grenzen des koordinationsrechtlichen Rechtsetzungsverfahrens zeigen sich etwa auch darin, daß bis heute kein Vertragstext mit einem umfassenden Verbot der Massenvernichtungswaffen verabschiedet worden ist und daß die Generalversammlung 1974 eine Debatte über das Problem des internationalen Terrorismus zum dritten Male verschoben hat, während sie andererseits 1973 zusätzlich zu der Konvention gegen jede Form der Rassendiskriminierung eine — problematische — Internationale Konvention über die Unterdrückung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid beschlossen hat<sup>99)</sup>. Der Druck einer großen Staatengruppe kann dazu führen, daß sachgerechte Bestimmungen eines Kodifikationsprojektes in Frage gestellt werden. Z. B. wurde der Versuch gemacht, der Konvention von 1973 über die Verhütung und Bestrafung von Verbrechen gegen international geschützte Personen, einschließlich Diplomaten eine Bestimmung beizufügen, daß die Konvention unanwendbar sei auf Völker, die gegen Kolonialismus, fremde Besetzung, Rassendiskriminierung und Apartheid kämpfen. Das Vorhaben mißlang. Immerhin wurde auf Antrag von 38 afrikanischen und asiatischen Staaten eine Begleitresolution mit einer Ziff. 4 ange-

---

<sup>97)</sup> Siehe auch oben bei Anm. 82 und 83.

<sup>98)</sup> Vereinte Nationen 22 (1974) 129.

<sup>99)</sup> Siehe Green (oben Anm. 53), S. 703 Anm. 3, und FAZ vom 16. 12. 1974, Nr. 291, S. 5; für die Fundstelle der Konvention zur Bestrafung der Apartheid von 1973 oben Anm. 92. Sie wurde mit 91 Stimmen bei 26 Enthaltungen gegen die Stimmen Portugals, Südafrikas, der Vereinigten Staaten und Großbritanniens angenommen. Im Hinblick auf das Versagen gegenüber dem Terrorismus „for the sake of political expediency“ formuliert Weissberg (oben Anm. 33), S. 488: “One more the force of law yielded to the law of force”.

nommen, die laut Ziff. 6 stets mit der Konvention veröffentlicht werden soll. Danach kann die Konvention nicht das legitime Recht auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit in Übereinstimmung mit der Satzung der Vereinten Nationen gegenüber Völkern beeinträchtigen, die gegen Kolonialismus, fremde Herrschaft oder Besetzung, Rassendiskriminierung und Apartheid kämpfen<sup>100</sup>). Modifiziert Ziff. 4 die Verpflichtungen aus dem Vertrag, so ist dieser weitgehend entwertet; ist sie nur eine allgemeine Erklärung gegen den Kolonialismus<sup>101</sup>), so ist sie in diesem Zusammenhang überflüssig und wegen der möglichen Mißverständnisse gefährlich.

Allgemeiner formuliert Fitzmaurice: "In general, almost anything is forgiven to a country that can plead some 'anti-colonial' reason for its actions, or can find a pretext for them by pleading the so called 'legacy of colonialism' or by representing itself as 'underdeveloped'" und weiter "secession by a 'colonial' or dependent territory is admissible, but secession from that territory itself, once independent, is not admissible even on the part of an unquestionably distinct racial, cultural or linguistic component of it"<sup>102</sup>). Einzelne Akte gerade der Generalversammlung von 1974 geben zu der Befürchtung Anlaß, daß auf eine einseitige Dominanz Europas und Nordamerikas jedenfalls hier eine einseitige Dominanz der Entwicklungsländer folgt und die Mehrheit aus afroasiatischen Staaten in Verbindung mit dem Ostblock bei manchen Fragen der Durchsetzung überzogener politischer Ziele den Vorrang vor der Sachgerechtigkeit einschlägiger Regelungen gibt. Von Wechmar hebt die satzungswidrige Suspendierung der Republik Südafrika, den Empfang des Palästinenserführers Arafat und die Gewährung des Beobachter-Status an die Palästi-

<sup>100</sup>) Siehe dazu Green (oben Anm. 53), S. 725 ff. Die von der Generalversammlung 1974 ohne förmliche Abstimmung angenommenen acht Artikel zur Definition der Aggression scheinen in Art. 7 fast den gleichen Vorbehalt zu enthalten: FAZ vom 16. 12. 1974, Nr. 291, S. 5; Text des Ausschuß-Entwurfes in UN Monthly Chronicle 11 (1974) No. 5, S. 86 ff.

<sup>101</sup>) Wood (oben Anm. 43), S. 797 f., hält die Begleitresolution unter Berufung auf die Entstehungsgeschichte für ungefährlich.

<sup>102</sup>) S. 232 und 235 der oben in Anm. 6 angeführten Veröffentlichung. Auf der Konferenz über die Ergänzung der Genfer Rotkreuzkonventionen von 1949 setzten die Staaten der dritten Welt 1974 durch, daß Befreiungskriege gegen rassistische und koloniale Herrschaft als internationale Konflikte gelten und den entsprechenden Völkerrechtsnormen unterstellt werden sollten, widersprachen aber zum Teil dem geplanten weiteren Zusatzprotokoll, das humanitäre Grundregeln auch für sonstige innere bewaffnete Auseinandersetzungen aufstellen sollte. Sie fürchteten die Ermütigung eventueller Rebellenbewegungen im eigenen Herrschaftsbereich durch Gewährung eines humanitären Mindestschutzes. So van den Wyenbergh, Humanitäres Völkerrecht im Widerstreit, FAZ vom 18. 4. 1975, Nr. 90, S. 6.

nensische Befreiungsbewegung (PLO) sowie die Verabschiedung der Charta über die Wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten hervor. In diesen Fragen spielten die über 100 Staaten der Dritten Welt, die heute die Generalversammlung beherrschen und den Sicherheitsrat oft blockieren können, ihre dominierende Stellung voll aus<sup>103</sup>). Bei einem Kodifikationsvertrag stehen derartigen Verhaltensweisen größere Hindernisse gegenüber, wenn er zum Erfolg führen soll<sup>104</sup>). Die Gefahr, ein vorhandenes gemeinsames Interesse und mittelfristige Lösungen wegen spezifisch nationaler oder Gruppen-Konzeptionen zu ignorieren, besteht aber z. B. auch für die 1975 vertagte Seerechtskonferenz<sup>105</sup>). Fitzmaurice sieht eine allgemeine Tendenz, "to reflect political, economic or sociological

<sup>103</sup>) Siehe von Wechmar, Die Vereinten Nationen am Scheidewege? in: Vereinte Nationen 23 (1975) 5 ff. Die Beispiele sind übrigens charakteristisch für die Unmöglichkeit, jede Subjektivität bei derartigen Werturteilen zu vermeiden. Eine positivere Einstellung zu den erwähnten Handlungen der 29. Generalversammlung nimmt Falk ein; den Beschluß gegen die Teilnahme Südafrikas an der Generalversammlung rechtfertigen Abbott/Agusti/Brown/Rode: Harvard International Law Journal 16 (1975) 566 ff. bzw. 576 ff. Aus der 30. Generalversammlung 1975 ist vor allem die Antizionismus-Resolution hervorzuheben. Als einseitig mag der westeuropäische Beobachter auch wesentliche Ergebnisse der 7. Sonderkonferenz der Generalversammlung im Sommer 1975 empfinden. Positiver darüber das Urteil von Timmler in Außenpolitik 26 (1975) 392 ff. — Verfahrensrechtliche Sicherungen gegen problematische *ad hoc*-Entscheidungen schlägt vor Sohn, Due process in the United Nations, AJIL 69 (1975) 620 ff.

<sup>104</sup>) Aber: Nach ersten Zeitungsberichten ist die im März 1975 in Wien angenommene Konvention über die Beziehungen zwischen den internationalen Organisationen und den Gastgeberländern ein Diktat der Staaten, die selbst keine internationalen Organisationen und Konferenzen beherbergen, zu Lasten der Gastgeberländer. Die Konvention wurde mit (nur) 57 Stimmen gegen 1 bei 17 Enthaltungen verabschiedet. Siehe etwa Konitzer, FAZ vom 19. 3. 1975, Nr. 66, S. 7, und Rauschnig (unten Anm. 135), S. 775 f. Text nunmehr in AJIL 69 (1975) 730 ff. Die Begleitresolution der Konferenz empfiehlt die Anwendung der Konvention auf Befreiungsbewegungen, die von der Arabischen Liga oder der Organisation für Afrikanische Einheit anerkannt sind. Die Konferenz über die Ergänzung der Genfer Konventionen von 1949 wurde 1975 auf 1976 vertagt, nachdem sie sich zu einer »ständigen Auseinandersetzung zwischen Staaten der nördlichen und der südlichen Erdhälfte . . . entwickelt« hatte: So van den Wyenbergh (oben Anm. 102).

<sup>105</sup>) Vgl. zu der Caracas-Phase Jenisch, Tendenzen im internationalen Seerecht: post Caracas 1974, Europa Archiv 29 (1974) 799 ff., 807 f. Positiver die Würdigungen durch den Delegationsleiter der Bundesrepublik: Knoke, III. Seerechtskonferenz — Session Caracas, Außenpolitik 25 (1974) 418 ff., und — über Genf — *ibid.* 26 (1975) 392 ff., sowie durch Stevenson/Oxman, AJIL 69 (1975) 1 ff., 30. Zu der im Mai 1975 abgeschlossenen Genfer Phase siehe Stevenson/Oxman, *ibid.*, S. 763 ff.

aspirations rather than any responsible assessment of the relevant legal issues and considerations" <sup>106</sup>). Im Zusammenhang mit der Staatenkonferenz von 1974 über das humanitäre Recht im Kriege fordert Baxter, "that states should be prepared to sacrifice what appear to them to be highly desirable short-term goals in order to achieve the widest possible participation in the new treaties" <sup>107</sup>).

### 3. Der Geltungsbereich der Kodifikationsverträge

Kann man die Kodifikationsverträge insgesamt im Hinblick auf ihre Rechtsklarheit und Sachgerechtigkeit bisher (noch?) überwiegend positiv bewerten, so bleibt die Frage, ob sich das kodifizierte Recht hinreichend durchgesetzt hat. Zum Kodifikationsvertrag gehört die Tendenz zur universalen Geltung in der jeweiligen Rechtsordnung; die Kodifikationsbestrebungen der Vereinten Nationen gelten der universalen Rechtsordnung. Ein guter Vertrag dient der Rechtssicherheit und Sachgerechtigkeit um so wirksamer, je weiter sein Anwendungsbereich ist. Stellt man nur auf die Zahl der Vertragsstaaten ab, so bieten die Kodifikationsverträge der Vereinten Nationen ein wenig befriedigendes Bild. Dazu einige Beispiele <sup>108</sup>).

Eine quasi-universale Beteiligung weist unter den VN-Verträgen nur der Gründungsvertrag der Vereinten Nationen (und einiger ihrer Sonderorganisationen) auf, d. h. Verträge, die primär Organisationsstatuten sind und hier nicht so sehr interessieren <sup>109</sup>). Kodifikationsverträge im Rahmen der Vereinten Nationen, denen über zwei Drittel der Staaten angehören, sind sehr selten. Beispiele bieten die Konvention über die Privilegien

<sup>106</sup>) Oben Anm. 6 auf S. 271.

<sup>107</sup>) Humanitarian Law or Humanitarian Politics? The 1974 Diplomatic Conference on Humanitarian Law, Harvard Int. Law Journal 16 (1975) 1 ff., 25. Zutreffend stellt Seitz fest, auf wirtschaftlichem Gebiet müsse der Westen die Bereitschaft zu wesentlichen Konzessionen anbieten, wenn er die erforderliche Mäßigung und Rationalität der Dritten Welt erreichen wolle: Die Dritte Welt als neuer Machtfaktor in der Weltpolitik, Europa Archiv 30 (1975) 213 ff., 225.

<sup>108</sup>) Von den unter den Auspizien des Völkerbundes in Kraft getretenen 63 Konventionen *of general significance* hatten – bei 64 damaligen Staaten – 2 Verträge 60 oder mehr Vertragsparteien, 4 50 oder mehr, 10 40 oder mehr, 14 30 oder mehr, 40 20 oder mehr, 67 (*sic!*) 10 oder mehr (VN-amtliche Zahl, zitiert nach AJIL 41 [1947] Suppl. S. 59).

<sup>109</sup>) Dagegen hatten die vier Genfer Rotkreuzkonventionen von 1949 am 31. 12. 1973 je 140 Mitglieder. So Baxter (oben Anm. 107), S. 1.

und Immunitäten der Vereinten Nationen von 1946 mit 107 und die überwiegend deklaratorische Wiener Konvention über die diplomatischen Beziehungen von 1961 mit 106 Vertragsparteien<sup>110)</sup>. Der Konvention von 1961 gehören außer China alle ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates sowie Staaten aus allen politischen und geographischen Gruppen an.

Kodifikationsverträge mit einer Mitgliedschaft von mehr als der Hälfte der Staaten sind nicht häufig. Beispiele bieten die „Single Convention on narcotic drugs“ von 1961 mit 95, das Zusatzabkommen über die Abschaffung der Sklaverei von 1956 mit 84, der Atomsperrvertrag von 1968 mit 83, die Genozid-Konvention von 1948 mit 75 und die Konventionen gegen alle Formen der Rassendiskriminierung von 1965 mit 74 sowie über die politischen Rechte der Frau von 1952 mit 72 Vertragsstaaten.

Die meisten Kodifikationsverträge umfassen erheblich weniger als die Hälfte der Staaten. So gehören der Konvention über die friedliche Erforschung und Nutzung des Weltraumes von 1966 69 Vertragsparteien an, der Flüchtlingskonvention von 1951 64, der Wiener Konvention über die konsularischen Beziehungen von 1963 63, den Konventionen von 1958 über den Festlandsockel 47, über die Hohe See 46, über die Küstengewässer 36 und über die Fischerei 35 Mitglieder. Die Konvention von 1958 über die Anerkennung und Vollstreckung fremder Schiedssprüche hat 42 Vertragsstaaten, die Konvention von 1950 über die Unterdrückung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution von anderen 41, die Konvention von 1957 über die Staatsangehörigkeit der verheirateten Frau 38 und die Konvention über den „Transit Trade of Landlocked States“ von 1965 30. Die Menschenrechtskonventionen von 1966 sind noch nicht in Kraft getreten, da die Mitgliederzahl von je 25 die erforderliche Mindestzahl von je 35 bisher nicht erreicht hat. Die Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 hat — statt der erforderlichen 35 — 18 Vertragsstaaten, darunter Großbritannien als einziges ständiges Mitglied des Sicherheitsrates. Der Konvention über die Besonderen Missionen von 1969 gehören gar erst 4 Staaten an.

Bei einem Teil der Verträge wird die Bindungswirkung noch durch Vorbehalte inhaltlich eingeschränkt. Die Zusatzprotokolle über die friedliche Streitregelung zu einzelnen Konventionen haben meist eine erheblich geringere Mitgliederzahl als die Konventionen selbst.

<sup>110)</sup> Die Zahlenangaben beziehen sich jeweils auf den Stand vom 31. 12. 1973. Sie stammen aus dem oben im Text (nach Anm. 27) erwähnten UN-Dokument oder dem »Fundstellennachweis B zum Bundesgesetzblatt, Völkerrechtliche Vereinbarungen und Verträge mit der DDR. Abgeschlossen am 31. Dezember 1973«. In Vereinte Nationen 22 (1974) 24 ff., findet sich eine Übersicht über alle Unterzeichnungen und Ratifikationen von VN-Konventionen zum Schutz der Menschenrechte mit Stand vom 1. 12. 1973.

Das nicht sonderlich erfreuliche Zahlenbild der Vertragsparteien gibt allein noch keinen hinreichenden Aufschluß darüber, wie weit ein Kodifikationsvertrag seinen Zwecken gerecht werden kann. Für seine gewissermaßen quantitative Bewertung ist wesentlich, ob ihm die politisch wichtigsten, die bevölkerungsstärksten, die von der Sachregelung her besonders betroffenen Staaten angehören und ob sich die Mitgliedschaft auf verschiedene geographische und politische Gruppierungen verteilt. Die USA, die Sowjetunion und China haben stets ein anderes Gewicht als Malta, die Malediven oder Katar. Auch ein Vertrag, der nicht die Hälfte der Staaten umfaßt, kann für den größeren Teil der Menschen oder der Erdoberfläche oder für die meisten besonders betroffenen Staaten geltendes Recht sein. So kommt es bei dem Vertrag über die friedliche Erforschung und Nutzung des Weltraums von 1967 vor allem auf die Staaten an, die dazu in der Lage sind. Die – bei 69 Vertragsparteien – hier bestehende Mitgliedschaft der Vereinigten Staaten, der Sowjetunion, Großbritanniens und Frankreichs ist wichtiger als das Fehlen einer Reihe von Kleinstaaten. Umgekehrt ist die höhere Zahl von 83 Mitgliedern des Atomsperrvertrages von 1968 weniger eindrucksvoll, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die meisten »Schwellenmächte« fehlen<sup>111)</sup>. Bei der "Convention on Transit Trade of Land-locked States" kommt es vor allem auf die Mitgliedschaft der Staaten an, die Binnenstaaten sind oder diese von der Meeresküste trennen.

Auch wenn es an besonderen positiven Umständen der eben skizzierten Art fehlt, heißt das nicht unbedingt, daß ein Kodifikationsvertrag gescheitert ist, wenn ihm nicht die Mehrheit der Staaten angehört. Wenn die Konvention über die konsularischen Beziehungen den Tätigkeitsbereich der Konsuln auch nur in Teilen der Welt sichert und klärt, wenn die Konventionen über die Küstengewässer oder den Festlandsockel einen Streit auch nur zwischen einem erheblichen Teil der betroffenen Staaten ausschließen, wenn die Konvention über die Staatsangehörigkeit der verheirateten Frau Diskriminierungen dieser Personengruppe nur in einem Teil der Welt verhindert, so bedeutet das trotz mangelnder universaler Geltung im Vergleich zu einem vertragslosen Zustand einen Fortschritt. Es ist sicher schlecht, daß China und Frankreich nicht Parteien des Moskauer Atomteststopp-Vertrages<sup>112)</sup> sind und Atomexplosionen über Land oder Meer durchgeführt haben. Die durch diesen Vertrag

<sup>111)</sup> Vgl. FAZ vom 23. 9. 1974, Nr. 220, S. 6. Der Stand mit 83 Mitgliedern am 31. 12. 1973 ergibt sich aus Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden 1968, 126, S. 24, 1970, 118, S. 9 f., Maandbericht Januari 1974, S. 2.

<sup>112)</sup> Er ist hier nicht zu den Kodifikationen gerechnet; siehe oben nach Anm. 12.

herbeigeführte Bindung von über 100 Staaten ist aber besser als ein vertragsloser Zustand, der es etwa auch den Vereinigten Staaten, der Sowjetunion und Großbritannien gestatten würde, Atomversuche über Land oder See durchzuführen.

Es ist auch nicht zu übersehen, daß die Kodifikationsverträge Wirkungen über den Kreis der Vertragsparteien hinaus entfalten. Sie können zu Völkergewohnheitsrecht werden<sup>113)</sup>. Die Zustimmung einer großen Mehrheit in der Generalversammlung oder auf einer Staatenkonferenz bietet dazu jedenfalls in Bereichen wie dem Weltraumrecht mit einer sehr begrenzten Staatenpraxis einen besseren Ausgangspunkt als das Handeln einiger weniger Staaten. Ein Kodifikationsvertrag, der mit großer Mehrheit von der Generalversammlung oder einer Staatenkonferenz verabschiedet und von einer beträchtlichen Zahl von Staaten angenommen worden ist, wird leicht zum Anhaltspunkt auch für die Organe internationaler Organisationen. Das gilt vor allem dann, wenn besonders wichtige und betroffene Staaten zu den Vertragsparteien gehören. Auch Nicht-Vertragsstaaten werden dazu neigen, sich an einem solchen Vertrag zu orientieren, wenn er nicht im Widerspruch zu ihren spezifischen Interessen oder Wertvorstellungen steht<sup>114)</sup>. Die wissenschaftliche Literatur geht vielfach von Kodifikationsverträgen aus. Der Stellenwert der Genfer Seerechtskonventionen oder der Wiener Konventionen von 1961, 1963 und schon 1969 in der Literatur ist dafür ein Beispiel. Gerichtliche und schiedsgerichtliche Entscheidungen nutzen den Kodifikationsvertrag als Ausgangspunkt für einschlägige Erwägungen<sup>115)</sup>. Über diese Ausstrahlungskraft sind so verschiedene Beobachter wie Lauterpacht<sup>116)</sup>, Rosenne<sup>117)</sup> und — besonders entschieden — Mowtschan<sup>118)</sup> einig. Die Sogwirkung eines Kodifikationsvertrages endet allerdings in der Regel bei den Staaten mit wesentlichen entgegengesetzten Interessen und Wertvorstellungen. So ließ sich die Bundesrepublik Deutschland von dem Äquidistanzprinzip in der Festlandsockel-Konvention, der sie nicht angehörte, nicht beeindrucken. Sind diese Staaten zahlreich oder bedeutend, so kann aus dem Kodifikationsvertrag natürlich auch kein Völkergewohnheitsrecht werden.

<sup>113)</sup> Vgl. das Urteil in den *North Sea Continental Shelf Cases*, I. C. J. Reports 1969, 41, sowie Döehring, Gewohnheitsrecht aus Verträgen, oben S. 77 ff.

<sup>114)</sup> Mittelbare Auswirkungen des Atomteststopp-Vertrages selbst auf Frankreich lassen sich feststellen.

<sup>115)</sup> Siehe oben Anm. 93.

<sup>116)</sup> Oben Anm. 7, S. 39.

<sup>117)</sup> Oben Anm. 33, S. 36 f.

<sup>118)</sup> Oben Anm. 22, S. 69.

Die somit möglichen positiven Auswirkungen auch eines Kodifikationsvertrages mit einer begrenzten Mitgliederzahl dürfen nicht den Eindruck erwecken, daß jeder vom Inhalt her nützliche Kodifikationsvertrag bereits etwas Positives bewirkt. Verträge, die nach einer angemessenen Karenzfrist nicht die für das Inkrafttreten vorgeschriebene Zahl von Ratifikationen erreichen, können zwar deklaratorisch Gewohnheitsrecht wiedergeben. Darüber hinaus werden sie in der Regel keine Ausstrahlungswirkungen entfalten<sup>119)</sup>.

Der nicht in Kraft getretene Vertrag kann – soweit er sich inhaltlich mit Völkergewohnheitsrecht deckt – sogar dessen Existenz in Frage stellen<sup>120)</sup>. Die gleiche Wirkung kann es haben, wenn ein Vertrag zwar in Kraft tritt aber bei einer kleinen Mitgliederzahl von vielleicht unwichtigen Staaten stagniert. Enthält der Kodifikationsvertrag weitgehend neues Recht, so wirft seine mangelnde Durchsetzungsfähigkeit erneut die Fragen auf, ob an der Regelung wirklich ein Bedürfnis besteht und ob sie sachgerecht ist. Die Konvention über die Besonderen Missionen von 1969 mit 4 Vertragsparteien wird möglicherweise ein Beispiel sein, wenn die Karenzfrist abgelaufen ist. Nur langsam nähern sich die Menschenrechtskonventionen von 1966 mit jeweils 25 Mitgliedern dem Inkrafttreten<sup>121)</sup>. Bleibt die Teilnahme an einem Kodifikationsvertrag gering, so trägt dies auch dazu bei, den Wert der zugrunde liegenden solennen Generalversammlungsresolutionen in Frage zu stellen. Das Symposium über Human Rights and United States Foreign Policy enthält neben unterschiedener Kritik an der Nicht-Ratifizierung der Menschenrechtskonventionen durch die Vereinigten Staaten auch die Ansicht: “The problems raised by current UN human rights activities . . . include widespread hypocrisy, a continuing application of double standards, the manipulation of human rights issues for blatantly political purposes, and an unwillingness

<sup>119)</sup> Die Karenzfrist der Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 ist noch nicht abgelaufen. Auch enthält sie viel Gewohnheitsrecht. Das erklärt jedenfalls zum Teil ihre Vorwirkungen vor dem Inkrafttreten.

<sup>120)</sup> Vgl. Ago (oben Anm. 88), S. 110; I. C. J. Reports 1950, 277, und 1969, 42 f. Zemanek (oben Anm. 7), S. 590, hält Schlußfolgerungen für den Bestand von Völkergewohnheitsrecht aus der Nicht-Beteiligung an Kodifikationsverträgen für unzulässig. Thirlway (oben Anm. 14), S. 114 ff., sieht eine »negative *opinio iuris*«. Siehe auch Baxter, The effects of ill-conceived codification and development of international law, Guggenheim-Festschrift (1968), S. 146 ff. Unter Umständen kann die Zugehörigkeit von verschiedenen Staaten zu verschiedenen Kodifikationsverträgen das Recht schwächen: Baxter (oben Anm. 107), S. 25.

<sup>121)</sup> Die UdSSR ist das einzige ständige Mitglied des Sicherheitsrates, das die Konventionen ratifiziert hat. Vgl. aber oben bei Anm. 82 und unten bei Anm. 122.

to attempt deal in a meaningful way with many of the most vital international human rights problems" <sup>122</sup>).

Schließlich darf nicht vergessen werden, daß das Scheitern eines Kodifikationsversuches schon bei der Einigung über den Vertragstext möglicherweise noch bestehendes Völkergewohnheitsrecht in Zweifel ziehen und schließlich zerstören kann. Der Mißerfolg bei den Bemühungen zur Festlegung der Breite der Küstengewässer auf der Haager Kodifikationskonferenz von 1930 und den Genfer Konferenzen von 1958/60 mit dem Ende der Dreimeilenzone ist ein warnendes Beispiel.

Bei dem Versuch einer generalisierenden Wertung der Kodifikationsbemühungen im Rahmen der Vereinten Nationen dürfen auch die Gebiete nicht übersehen werden, auf denen bisher keine oder nur kleine Schritte getan worden sind. Zu ihnen gehören so wichtige Materien wie die Sicherung des Existenzminimums der ärmsten Länder, der Umweltschutz <sup>123</sup>), ergänzende Regeln über die Massenvernichtungswaffen, humanitäres Recht in Bürgerkriegen und überhaupt weite Bereiche des aufgrund neuer Entwicklungen gewohnheitsrechtlich wie vertraglich nur noch unzulänglich erfaßten Kriegsrechtes, aber auch die Bekämpfung des Terrorismus <sup>124</sup>).

Ein Problem wurde bisher nicht erörtert und kann hier nicht vertieft werden. Die Frage nach der Vertragstreue der Staaten und einem wirkamen System zum Erzwingen der Vertragstreue stellt sich als eine Grundfrage des Völkerrechts als Koordinationsrecht. Hier kann nur gesagt werden, daß die friedliche Streitregelung durch obligatorische Gerichts- oder schiedsgerichtliche Entscheidung und die internationale Durchsetzung der Vertragspflichten bei den Kodifikationsverträgen nicht besser entwickelt ist als im übrigen Völkervertragsrecht.

---

<sup>122</sup>) So Bilder, *Virginia Journal of International Law* 14 (1974) 591 ff., 604. Siehe auch Carey, *UN Protection of Civil and Political Rights* (1970), insbesondere S. 143 ff., sowie oben vor Anm. 79 und 82.

<sup>123</sup>) Vgl. dazu Steiger, *Welt und Umwelt*, Zur Fortbildung des internationalen Handlungssystems und des Völkerrechts, *Scupin-Festschrift* (1973), S. 343 ff.

<sup>124</sup>) Auf dem Gebiet des Kriegsrechtes arbeiten die Vereinten Nationen seit kurzem mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz zusammen. Vgl. die Note von Durham, *Law of War: Humanitarian Law in Armed Conflicts*, *Harvard International Law Journal* 14 (1973) 573 ff., Baxter (oben Anm. 107), sowie zu den auf der Genfer Konferenz über humanitäres Völkerrecht 1975 vorläufig beschlossenen Artikeln FAZ vom 25. 3. 1975, Nr. 71, S. 6, und vom 18. 4. 1975, Nr. 90, S. 6.

## 4. Ausblick

Obwohl das Ergebnis der Kodifikationsbemühungen nur teilweise befriedigt<sup>125)</sup>, werden diese fortgesetzt werden. Ein Grund dafür liegt in dem Bedürfnis an überwiegend deklaratorischen oder konsolidierenden Kodifikationen auf einzelnen Sachgebieten<sup>126)</sup>. Wesentlicher für die Fortsetzung der Kodifikationsbemühungen ist jedoch die Notwendigkeit der Rechtsänderung und Rechtsschöpfung auf einigen im weiteren Sinne politisch wichtigen Gebieten<sup>127)</sup>. In verschiedenen Bereichen des Kriegesrechtes mit den Massenvernichtungsmitteln, der Abrüstung, des Seerechtes oder im Umweltschutz gibt es zahlreiche Fragen, die entweder – materiell gesehen – ungeregelt oder unbefriedigend geregelt und z. T. lebenswichtig sind. In den Worten von J e n k s :

“The law of a welfare world must, in addition to continuing to fulfil effectively its traditional function of providing an accepted framework for the orderly conduct of the mutual relations of States, for this has lost none of its importance, proscribe recourse to force and make the proscription effective, recognise and protect human rights, develop an adequate legal and institutional framework for economic stability and growth and the social discipline of the impact of scientific and technological innovation, provide the legal setting for the vigorous expansion of world public services, and bring the operations of multinational entities effectively within the rule of law. To do these things it must achieve a balance of responsiveness to change and respect for due process”<sup>128)</sup>.

Zur rechtlichen Lösung mancher dieser Fragen sind das Völkergewohnheitsrecht und Generalversammlungsresolutionen nicht oder nur bedingt geeignet. Die 1974/75 in Caracas und Genf behandelten Hauptprobleme

<sup>125)</sup> So vorbehaltlos positive Urteile wie das von Marek “landslide of codification . . . unprecedented in history” und “achievements . . . are impressive enough” sind selten (oben Anm. 17), S. 489 f. B e r b e r erwartet von systematischer wissenschaftlicher Arbeit und organischer Ausarbeitung konkreter Verträge mehr »als von einer auf dem Gedanken des Fortschritts im technischen Sinn basierenden, stürmisch vorwärtsdrängenden Kodifikation weitester Bereiche des Völkerrechts«. Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 1 (2. Aufl. 1975), S. 91.

<sup>126)</sup> Es ist nicht ohne Ironie, daß einer der erfolgreichsten Kodifikationsverträge, nämlich die weitgehend deklaratorische Wiener Konvention über die diplomatischen Beziehungen von 1961 mit 106 Vertragsparteien zu den vielleicht am wenigsten lebensnotwendigen Kodifikationen gehört. Das Sachgebiet ist wichtig, aber nicht existentiell; zudem gab es Völkergewohnheitsrecht, das zwar nicht völlig klar und sachlich stets befriedigend war, mit dem die Staaten aber einigermaßen existieren konnten.

<sup>127)</sup> Ähnlich A g o (oben Anm. 88), S. 94 f.

<sup>128)</sup> Law for a Welfare World, S. 125 des (oben Anm. 13 angeführten) Livre Centenaire.

des Seerechts lassen sich durch Gewohnheitsrecht oder bloße Resolutionen ebensowenig befriedigend regeln wie die der humanitären Konferenzen über das Kriegsrecht von 1974/75. Auch für die Sicherung der Ernährungs- und Rohstoffbasis einer mehr und mehr übervölkerten Welt mit vielen unzulänglich versorgten, z. T. hungernden Völkern wird man auf die Dauer Verträge brauchen. An solchen Verträgen wird der Erfolg der Kodifikationsbemühungen letztlich gemessen werden und nicht an Regeln über Besondere Missionen und über das Vertragsrecht zwischen internationalen Organisationen. An solchen im weiteren Sinne politischen Verträgen besteht auch das Hauptinteresse der neuen Staaten, das eine starke Triebkraft der Kodifikation ist<sup>129)</sup>. Derartigen Verträgen sollten die besonderen Anstrengungen der Staaten wie der Vereinten Nationen gelten<sup>130)</sup>. Hier bestehen allerdings auch die größten Interessen- und ideologischen Gegensätze mit den entsprechenden Schwierigkeiten.

In allen Phasen der Kodifikationsverfahren sind Verbesserungen denkbar. Es ist nicht möglich, hier näher auf sie einzugehen<sup>131)</sup>. Nicht alle Vorschläge sind realistisch. So ist die Ansicht, daß die Kodifikation »eine größere Einflußnahme der Volksmassen auf den Inhalt der Regelung« ermöglicht<sup>132)</sup>, ebenso unbegründet wie die verschiedentlich geäußerte Hoffnung, die Völker mehr zur treibenden Kraft der Kodifikation zu machen. Auch von den realistischen Verbesserungsvorschlägen darf man keine grundlegende Umwälzung erwarten, solange die Völkerrechtsordnung Koordinationsrecht und die wohl wichtigste Form der Rechtsetzung der Vertrag mit dem Konsensprinzip ist. Auf universale Geltung angelegte Kodifikationsverträge können nie allen Staaten Vorteile bringen, nie allen divergierenden Wertvorstellungen Rechnung tragen. Sie können nicht auf freiwillige Annahme durch die Staaten rechnen, deren Lebensinter-

---

<sup>129)</sup> Vgl. Marek (oben Anm. 17), S. 502 f.

<sup>130)</sup> Ähnlich schon Honig, Die Vereinten Nationen und die Kodifikation des Völkerrechtes, Archiv des Völkerrechts 8 (1959/60) 1 ff., 15.

<sup>131)</sup> Für ein möglichst sach- und fachorientiertes Verfahren und gegen eine frühzeitige Politisierung mit parlamentarischen Manövern und politischem Aushandeln Briggs (oben Anm. 30), S. 310. Andererseits ist es schwer vorstellbar, daß die Völkerrechtskommission, die noch mit Erfolg die Entwürfe für die Seerechtskonventionen von 1958 erarbeitet hatte, auch die Konferenz von Caracas 1974 in ähnlicher Weise vorbereitet hätte. Siehe für Verbesserungsvorschläge etwa die UNITAR Study von Schachter/Nawaz/Fried, Toward wider Acceptance of UN Treaties (1971); Ago (oben Anm. 88), S. 114 ff., und schon Brierly, The Future of Codification, BYIL 12 (1931) 1 ff., 11 f. Vgl. neuestens die Skizze über "A conceivable international legislative process" von Fitzmaurice (oben Anm. 6), S. 271 ff.

<sup>132)</sup> So Graefrath (oben Anm. 11), S. 992.

sen oder fundamentalen Wertvorstellungen sie frontal zuwiderlaufen. Wegen des Kompromißcharakters der meisten Kodifikationsverträge ist aber auch die Zahl dieser natürlichen Vertragsgegner begrenzt. So hängt viel davon ab, ob sich über den Abgrund der Interessen- und ideologischen Gegensätze zwischen verschiedenen Staatengruppen ganz allmählich stärkere Brücken schlagen lassen, ob sich in der zwischen Ost und West, Nord und Süd und unter zahlreichen anderen Aspekten geteilten Welt mehr gemeinsame Grundauffassungen herstellen lassen. Wesentlich ist auch, ob sich in Zukunft mehr Staaten auf die wichtigsten Kodifikationsverträge einlassen, die hierdurch nicht unmittelbar oder jedenfalls nicht in erheblichen Interessen betroffen sind. Erforderlich ist der Wille, dem Frieden, der Sicherheit und Sachgerechtigkeit des Rechtes auch dann zu dienen, wenn es keine Vorteile bringt oder gar — erträgliche — Opfer kostet, mit anderen Worten die Erkenntnis, daß von der einvernehmlichen Regelung der großen politischen Probleme auch der eigene Frieden und Fortbestand abhängen<sup>133)</sup>. Am Erfolg der Kodifikationsbemühungen auf den existentiell wichtigen Sachgebieten wird sich zugleich die Entwicklung der gesamten Völkerrechtsordnung weitgehend ablesen lassen. Es heißt nicht, dem Völkergewohnheitsrecht seine Bedeutung absprechen, wenn man meint, daß wesentliche völkerrechtspolitische Entscheidungen auch in Kodifikationsverträgen ihren Niederschlag finden müssen<sup>134)</sup><sup>135)</sup>.

---

<sup>133)</sup> Vor allem aus der Skepsis, daß die Staaten nicht willens sein werden, nationale Interessen zurückzustellen, stammt die pessimistische Einstellung von McNair zur Kodifikation: *The Development of International Justice* (1954), S. 24.

<sup>134)</sup> Weitergehend Marek (oben Anm. 17), S. 503, unter Berufung auf Verdross: "most probably all the rest of international law will have to be, sooner or later, the subject of codification". Vgl. zur Frage nach der Bedeutung der Kodifizierung völkerrechtlichen Gewohnheitsrechtes in einem Vertrag für seine weitere Geltung als Gewohnheitsrecht außer Marek insbesondere Zemanek (oben Anm. 7), S. 587 ff. Nach Thirlway (oben Anm. 14), S. 146, gibt die Kodifizierung großer Teile des Völkerrechts "the development of international law almost entirely into the hands of custom, operating upon and beyond the codifying treaties".

<sup>135)</sup> Nicht mehr berücksichtigt werden konnte die Abhandlung von Rauschnig, *Abschluß allgemeiner völkerrechtlicher Konventionen unter gegenwärtigen Bedingungen*, *Die öffentliche Verwaltung* 28 (1975) 772 ff. Sie ist vor allem im Zusammenhang mit Abschnitt V. der obigen Ausführungen von Interesse.

## Summary

## International Treaties and Codification

I. Bilateral treaties and multilateral treaties with a limited membership are very malleable. Thus they can fill the states' need for a variety of legal norms covering a host of subjects between different parties. The international legal order also needs norms of universal application as basis for and supplement to these limited legal orders formed by treaties. Such limited orders and the universal order are interdependent on each other.

The universal international order issuing from certain basic constitutional principles and general customary international law has never been entirely satisfactory with regard to clarity, completeness and justness. Many new states refuse to be bound by international customary law as a whole because they had no share in its creation. Codification treaties have arisen as the most important means of clarifying, systematizing and changing old norms as well as creating entirely new ones aiming at universal application.

II. In this article codification means the setting up of a number of binding norms for a specified subject matter in the form of an international treaty. These treaties aim at universal application in their respective legal order and thus are open treaties for members of that order. They usually contain elements of declaratory or consolidating codification ("restatement of the law") and of legislative codification.

Due to the great variety of codifying efforts especially of international organizations with very different purposes, problems and procedures, this article will confine itself to codification within the United Nations.

III. Article 13 I a and Article 62 III and IV of the UN Charter authorize the General Assembly and the Economic and Social Council to initiate studies, make recommendations, prepare draft conventions and call international conferences for the purpose of declaratory as well as legislative codification. The preparatory work is done mainly by the International Law Commission or *ad hoc* or permanent committees of the General Assembly or of the Economic and Social Council. The final decision on the text of the codification treaty rests with the General Assembly or a conference especially assembled for this purpose. The treaty becomes legally binding only for the ratifying or adhering states. A great number of codification treaties has been concluded in this way.

IV. Certain factors promote the conclusion of codification treaties; others obstruct them.

Self-interest of states can be conducive to codification treaties. States with diverging interests may join in initiating a codification project because they expect different results. Specific value orientations of states may foster codification; thus the anti-colonialism of former colonies was an essential element in the creation of codification treaties against racial discrimination. Other favorable factors can

be an objective interest of states in the improvement of law and justice in general, the prevailing spirit of the times, political opportunism, a generally positive attitude toward codification, or the adherence to a group of states that favor a specific codification treaty. Very important are the efforts and the organizational assistance of the United Nations.

Conversely most of the factors conducive to codification can work against it. Two other motives can also be detrimental to codification: the reluctance of states to accept legal obligations in advance of other states and the fear that for lack of a satisfactory system of enforcement or peaceful settlement of disputes other state parties will be able to evade their treaty obligations. Moreover law-making through codification is a complicated and cumbersome process. It can place a heavy burden on the organs of the states as well as on the limited capacities of the United Nations Organization.

The ideological and regional groups of states in the United Nations have no consistent attitude regarding codification. As a rule the states or groups of states decide on the merits of a specific codification treaty according to the criteria sketched above.

V. An evaluation of codification treaties in the present international system depends mainly on their clarity, justness and on their range of application. It is difficult to judge codification in the United Nations in general, especially as a certain subjectivity in the answer to each question is inevitable. Within the limits imposed by the necessity of creating treaties through consent and by the subject matter of each codification treaty, codification treaties have in general promoted the clarity of international law. There are several criteria for the justness of codification treaties. Most important are their achievements in furthering the purposes of the United Nations, the size of the majority adopting the treaty texts and their reception in the practice and theory of international law. So far the judgment on codification treaties in general is predominantly positive. There are, however, gaps and serious flaws in individual treaties. Very important subjects are not covered by codification treaties at all. The participation in the codification treaties aiming at universality leaves a great deal to be desired. Only very few treaties comprise more than half of the states. In appraising the significance of each treaty one must, however, also bear in mind whether it includes the most important and populous states as well as those mainly affected by its content.

Even codification treaties with an unsatisfactory membership can have positive results and influence non-members. Treaties which do not go into effect or which include only a very small number of states will usually not produce these results. Such treaties may even be detrimental to existing customary international law. Although codification procedures are open to certain improvements, this would not lead to a fundamental change in a law creating process based on the principle of consent.

In spite of existing shortcomings codification treaties are a necessary part of the international order. Some politically important subject matters in the law of peace and war cannot be bindingly regulated in a satisfactory manner by customary international law or by resolutions of the UN-General Assembly.