

Die Aufnahme neuer Mitglieder in die Organisation der Vereinten Nationen

Dr. Günther Jaenicke

Referent am Max-Planck-Institut
für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Seit Errichtung der Organisation der Vereinten Nationen (nachfolgend abgekürzt: „UN“) haben 23 Staaten ihre Aufnahme beantragt; 8 Bewerber¹⁾ wurden aufgenommen, die übrigen 15 Bewerber²⁾, deren Anträge größtenteils schon seit 1946 und 1947 anstehen, konnten ihre Aufnahme bisher nicht erreichen, weil sich die Großmächte im Sicherheitsrat über ihre Zulassung nicht einig wurden³⁾.

Die politische Ursache dieser Entwicklung lag in der Verschärfung des Gegensatzes zwischen den von der Sowjetunion einerseits und von den Westmächten andererseits geführten beiden Mächtigkeitsgruppen innerhalb der UN. Es kennzeichnet den politischen Charakter der Meinungsverschiedenheiten über die Mitgliedschaftsfähigkeit der Bewerber, daß bisher nur solche Staaten ihre Aufnahme erreichten, die geographisch und politisch zwischen beiden Mächtigkeitsgruppen standen, während die übrigen Staaten, die politisch einer der beiden Mächtigkeitsgruppen zugerechnet wurden, jedesmal an der ablehnenden Haltung der anderen Mächtigkeitsgruppe scheiterten. Wie weit die Bedenken gegen die einzelnen Bewerber ihre sachliche Berechtigung hatten

¹⁾ Afghanistan, Burma, Island, Israel, Pakistan, Schweden, Siam und Yemen.

²⁾ Albanien, Bulgarien, Ceylon, Finnland, Irland, Italien, Nordkorea, Südkorea, Mongolische Volksrepublik, Nepal, Österreich, Portugal, Rumänien, Transjordanien und Ungarn.

³⁾ Aus dem Schrifttum: G. Berlia, Admission d'un Etat aux Nations Unies, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1949, No. 3/4, S. 481; L. C. Green, Membership in the United Nations, in *Current Legal Problems*, 1949, S. 258; P. O. Humber, Admission to the United Nations, in *British Yearbook of International Law*, Vol. 24 (1947), S. 90; L. Julliy, Le premier avis consultatif de la Cour Internationale de Justice, in *Friedens-Warte* 1948, Nr. 4/5, S. 221; F. Klein, Die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, in *Archiv des Völkerrechts* 1948, S. 147; M. S. Klooz, The Rôle of the General Assembly of the United Nations in the Admission of Members, in *American Journal of International Law*, Vol. 43 (1949), S. 246; Yuen-li Liang, Notes on Legal Questions concerning the United Nations, *ibid.* S. 288.

oder von politischen Motiven diktiert waren, soll hier nicht näher untersucht werden; die nachfolgenden Ausführungen behandeln nur die verfassungsrechtlichen Probleme, die sich aus dieser Entwicklung für die UN ergaben.

Die Frage der Aufnahme neuer Mitglieder war ein Prüfstein für das Funktionieren des Systems der Willensbildung der UN. Daß es infolge des politischen Gegensatzes der Großmächte nicht möglich war, Bewerber, die von der überwiegenden Mehrheit der Mitglieder als mitgliedschaftsfähig anerkannt worden waren, in die UN aufzunehmen, schien die These zu bestätigen, daß das System der Willensbildung der UN und speziell die darin enthaltene privilegierte Stellung der Großmächte für das Versagen der Organisation in diesen und anderen Fragen verantwortlich zu machen sei.

Die Aufnahme neuer Mitglieder ist in Art. 4 der UN-Charta folgendermaßen geregelt:

1. Membership in the United Nations is open to all other peace-loving states which accept the obligations contained in the present Charter and, in the judgment of the Organization, are able and willing to carry out these obligations.
2. The admission of any such state to membership in the United Nations will be effected by a decision of the General Assembly upon the recommendation of the Security Council⁴).

Der entscheidende Punkt ist das Erfordernis einer Empfehlung des Sicherheitsrates, die nach der im Sicherheitsrat geltenden Abstimmungsregel nur mit Zustimmung sämtlicher Großmächte erteilt werden und infolgedessen an dem Veto einer einzelnen Großmacht scheitern kann, während bei der Abstimmung in der Generalversammlung lediglich eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist. Die Versuche, die privilegierte Stellung der Großmächte bei der Zulassung neuer Mitglieder zu beseitigen oder wenigstens in ihrer Wirkung so zu beschränken, daß die Organisation in dieser Angelegenheit wieder aktionsfähig werden konnte, waren sämtlich erfolglos, da die Großmächte, unter ihnen vor allem die Sowjetunion, nicht geneigt waren, sich in ihrer Handlungsfreiheit in der Willensbildung der UN beschränken zu lassen. Das Scheitern dieser Versuche, die Grundlagen des Systems der Willensbildung der Organisation zu ändern, berechtigt zu der Frage, ob nicht der tiefere Grund für die mangelnde Effektivität dieses Systems weniger in dem System selbst als darin zu suchen ist, daß der gegenwärtige soziologische Entwicklungsstand der Staatengemeinschaft, der durch das Neben-

⁴) Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco 1945 (nachfolgend zitiert: U.N.C.I.O.Doc.), Vol. XV, S. 338.

einander konträrer politischer Systeme gekennzeichnet ist, zur Zeit noch kein hinreichendes Fundament für eine universelle Organisation mit den weit gesteckten Zielen der UN abzugeben vermag ^{4a)}).

Trotz der trennenden Wirkung, die gegenwärtig noch von überbetonten Geltungsansprüchen politischer Ideologien ausgeht, wird die Struktur der Staatengemeinschaft durch eine wachsende Verbandsbildung bestimmt, die sich in dem Zusammenschluß der Staaten zu universell oder regional orientierten, fester oder loser gefügten internationalen Organisationen ausdrückt und mit ihren Verfassungsproblemen Völkerrechtspraxis und Völkerrechtswissenschaft vor neue Aufgaben stellt⁵⁾. Die Entwicklungsrichtung dieser Verbandsbildung geht dahin, die auf dem Souveränitätsprinzip basierende politische Handlungsfreiheit des einzelnen Staates durch zunehmende rechtliche Bindungen in internationalen Organisationen mehr und mehr einzuschränken⁶⁾, um als letztes Ziel die endgültige Unterwerfung der Souveränität des einzelnen Staates unter die Rechtskontrolle einer universellen Organisation der Staatengemeinschaft zu erreichen – den Weg zu einem dauerhaften Frieden, den bereits Kant im Jahre 1795 vorgezeichnet hat⁷⁾. Mag die Weltstaatsidee, die mit einer gewissen Regelmäßigkeit in großen Kriegen und auch jetzt wieder angesichts der in Korea heraufbeschworenen Gefahr eines dritten Weltkrieges auftaucht, vielleicht utopisch sein, so gehen doch von

^{4a)} Vgl. die Bemerkung des australischen Ministerpräsidenten Menzies in seiner Rede vom 26. 6. 1950 vor dem Institute of International Affairs in Adelaide: "It was difficult to believe that the great Powers were yet within measurable distance of entering into an arrangement under which any one of them might be declared at fault by others and forced into a course of action contrary to its will. The veto problem in the United Nations was evidence of a strong, nationalist state of mind rather than a defect in the written agreement." (The Times, 27. 6. 1950, S.6).

⁵⁾ Vgl. C. W. Jenks, Some Constitutional Problems of International Organization, British Yearbook of International Law, Vol. 22 (1945), S. 11 ff.

⁶⁾ Vgl. Jessup, A Modern Law of Nations, New York, 1949, S. 1, 2, 13: "There is more agreement today than at any earlier period on the need for some change in the traditional international system of a community of sovereign States. Unlimited sovereignty is no longer automatically accepted as the most prized possession or even as a desirable attribute of States... Until the world achieves some form of international government in which a collective will takes precedence over the individual will of the sovereign State, the ultimate function of law, which is the elimination of force for the solution of human conflicts, will not be fulfilled... The development of the international community suggests the ultimate possibility of substituting some kind of joint sovereignty, the supremacy of the common will, for the old single state sovereignty."

⁷⁾ „Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf.“ Königsberg, 1795: „Für die Staaten, im Verhältnis untereinander, kann es nach der Vernunft keine andere Art geben, aus dem gesetzlosen Zustande, der lauter Krieg enthält, herauszukommen, als daß sie, ebenso wie einzelne Menschen, ihre wilde (gesetzlose) Freiheit aufgeben, sich zu öffentlichen Zwangsgesetzen bequemen, und so einen (freilich immer wachsenden) Völkerstaat (civitas gentium), der zuletzt alle Völker der Erde befassen würde, bilden.“

ihr die Impulse zu der fortschreitenden Organisation der Staatengemeinschaft aus^{7a)}).

Die im folgenden dargestellten Auseinandersetzungen innerhalb der UN über das Problem der Zulassung neuer Mitglieder liefern ein Beispiel, wie diese neue Konzeption internationaler Organisation die Völkerrechtspraxis zu beeinflussen beginnt und das Verfassungsproblem der Willensbildung der UN mit den Mitteln des Rechts zu lösen versucht.

A. Die Entstehung des Artikels 4 der Charta auf der Konferenz in San Franzisko 1945

I. Die Probleme, die sich in der Praxis bei der Anwendung und Auslegung des Art. 4 der UN-Charta ergaben, waren in ihrem Kern schon auf der Konferenz von San Franzisko, auf der die Charta ihre endgültige Fassung erhielt, erkannt und diskutiert worden. In den späteren Auseinandersetzungen ist zur Unterstützung der vertretenen Rechtsauffassungen wiederholt auf die in den Verhandlungen von San Franzisko geäußerten Ansichten der Konferenzteilnehmer Bezug genommen worden. Auch wenn man es für zulässig hält, die sogenannten „travaux préparatoires“ für die Auslegung völkerrechtlicher Normen⁸⁾ und insbesondere für die Auslegung der UN-Charta⁹⁾ heranzuziehen¹⁰⁾, muß ihr Wert für die Auslegung der UN-Charta mit einem Vorbehalt versehen werden.

^{7a)} Churchill, der sich noch in den Verhandlungen über das Vetorecht auf der Jalta-Konferenz gegen eine Einengung der politischen Handlungsfreiheit der Großmächte ausgesprochen hatte, sagte in einer Rede vom 26. 6. 1950 anlässlich des Korea-Falles: "What hope can there be for the future of the world unless there is some form of world government which can make its effort to prevent the renewal of the awful struggles through which we have passed?" (The Times, 29. 6. 1950, S. 3).

⁸⁾ Vgl. hierzu Oppenheim-Lauterpacht, International Law, 7th ed. (1948), Vol. I, S. 862 und die dort angegebene Literatur.

⁹⁾ Vgl. hierzu Pollux, The Interpretation of the Charter, British Yearbook of International Law, Vol. 23 (1946), S. 54, 71.

¹⁰⁾ Im Rechtsgutachten vom 28. 5. 1948 hat die Mehrheit der Richter des Internationalen Gerichtshofs (IGH) die Heranziehung der Verhandlungsprotokolle der San Franzisko-Konferenz ausdrücklich abgelehnt, weil der Text des Art. 4 der Charta für sich allein betrachtet hinreichend klar sei: »Invitée à déterminer le caractère limitatif ou non limitatif des conditions énoncées à l'article 4, la Cour doit se référer d'abord aux termes de cet article... La Cour considère le texte comme suffisamment clair; partant, elle estime ne pas devoir se départir de la jurisprudence constante de la Cour permanente de Justice internationale, d'après laquelle il n'y a pas lieu de recourir aux travaux préparatoires si le texte d'une convention est en lui-même suffisamment clair.« (C.I.J. Rec. 1947-1948, S. 62, 63). Angesichts der Tatsache, daß 6 der 15 Richter des IGH zu einer entgegengesetzten Auslegung des Art. 4 gelangten, hat hier diese Begründung für die Ablehnung der Heranziehung der „travaux préparatoires“ keine große Überzeugungskraft. Im Gegensatz zur Ansicht der Mehrheit haben die dissentierenden Richter dem Inhalt

Wenn man vom Standpunkt des Souveränitätsprinzips in der völkerrechtlichen Norm lediglich eine auf einem Willensakt des Staates beruhende Einschränkung seiner freien Entscheidungsbefugnis sieht¹¹⁾, so wird man bei der Auslegung einer völkerrechtlichen Norm die Vorstellungen und Absichten der Staaten bei der Vereinbarung dieser Norm als ausschlaggebend ansehen müssen. Ist man aber der Ansicht, daß eine völkerrechtliche Norm – mag sie auch ursprünglich ihre Entstehung einem Willensakt der Staaten verdanken – eine aus der Existenz der Rechtsordnung abgeleitete selbständige Geltung gegenüber dem Willen der Staaten erlangt, so wird man subjektiven Vorstellungen und Absichten der vertragschließenden Staaten nicht die gleiche Bedeutung beimessen wie dem objektiven Sinn und Zweck der Norm im Rahmen der Rechtsordnung, deren Ziele sie verwirklichen soll. Bei dieser Betrachtungsweise gewinnt die zunächst nur terminologisch begründete Herausstellung der sogenannten „rechtsetzenden“ völkerrechtlichen Verträge, das heißt solcher Verträge, die für eine größere Anzahl von Staaten neue allgemeine Regeln für ihr Verhalten im Verkehr miteinander festlegen, besondere Bedeutung¹²⁾. Während bei den normalen zweiseitigen Verträgen zwischen Staaten, die nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit ausgehandelt worden sind, die entsprechende Anwendung der in allen Rechtssystemen anerkannten Regeln über die Berücksichtigung des Parteiwillens für die Auslegung der Verträge geboten erscheint, kann bei den sogenannten „rechtsetzenden“ Verträgen auch von den Anhängern des Souveränitätsprinzips nicht übersehen werden, daß der Inhalt dieser Verträge seinen Geltungsgrund nicht nur in dem übereinstimmenden Willen der vertragschließenden Staaten, sondern zu einem wesentlichen Teil auch in der Verwirklichung einer fortentwickelten gemeinschaftlichen Rechtsüberzeugung der beteiligten Völker haben kann, sofern man dem Recht nicht nur einen formalen, sondern auch einen materiellen Geltungsgrund zuschreibt. Unter die-

der Verhandlungen in San Franzisko besondere Bedeutung für die Begründung ihrer abweichenden Meinung in der Interpretation dieses Artikels beigemessen (a.a.O. S. 87).

Im Rechtsgutachten vom 3. 3. 1950 hat sich der IGH – diesmal mit 12 gegen 2 Stimmen – auf den gleichen Grundsatz berufen, als er für die Interpretation des Art. 4 Abs. 2 der Charta die Bezugnahme auf die Konferenzakten von San Franzisko ablehnte. In diesem Falle war die Anwendung dieses Grundsatzes allerdings berechtigter, weil der Text des Art. 4 (2) kaum eine andere als die allgemein vertretene Deutung zuläßt (vgl. darüber unten S. 302 ff.).

¹¹⁾ Vgl. hierzu die Kritik von Viktor Bruns: Völkerrecht als Rechtsordnung, diese Zeitschrift Bd. I (1929), Teil 1, S. 6 f.

¹²⁾ Für einen Überblick über die Versuche, unter den völkerrechtlichen Verträgen die besondere Kategorie der sogenannten „lawmaking treaties“ zu bilden, sei auf Oppenheim-Lauterpacht, a.a.O. S. 793, und auf Starke, *Treaties as a „Source“ of International Law*, British Yearbook of International Law, Vol. 32 (1946), S. 342, verwiesen.

ser Voraussetzung kann die weitere Fortentwicklung der gemeinschaftlichen Rechtsüberzeugung geeignet sein, völkerrechtlichen Normen einen über den ursprünglichen Willen der Staaten hinausgehenden Inhalt beizulegen, ohne daß etwa einer der vertragschließenden Staaten sich gegenüber dieser Entwicklung auf die ursprünglichen Vorstellungen beim Abschluß des Vertrages berufen könnte. Dies wird in erhöhtem Maße für solche Vertragswerke gelten müssen, die eine internationale Organisation konstituieren und die man als „verfassungsgebende“ völkerrechtliche Verträge bezeichnen kann. Hier wird der Grundsatz, daß Verfassungsbestimmungen einer solchen Organisation sich in ihrem Inhalt den veränderten Verhältnissen in der Fortentwicklung der Organisation anpassen, praktische Geltung erlangen können. In der Dynamik ihrer Entwicklung ist die Verfassung einer internationalen Organisation eher mit einer innerstaatlichen Verfassung als mit dem traditionellen Völkerrecht vergleichbar, ohne daß aus dieser Analogie weitergehende Folgerungen gezogen werden sollen. Auf jeden Fall aber ergibt sich daraus, daß die Vorstellungen der Konferenzteilnehmer in San Franzisko über die Auslegung der Charta nur mit Vorbehalt verwertbar sind¹³⁾.

II. Der von China, Großbritannien, der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten 1944 in Dumbarton Oaks ausgearbeitete Entwurf der UN-Charta enthielt zur Frage der Mitgliedschaft folgenden Vorschlag:

Membership of the Organization should be open to all peace-loving states¹⁴⁾.

Welchen Zweck die Großmächte mit dieser Formulierung verfolgten, die sie inhaltlich aus ihrer Moskauer Erklärung vom 30. Oktober 1943 übernommen hatten¹⁵⁾, ist nicht näher bekannt; die Konferenzakten von Moskau und Dumbarton Oaks sind noch nicht veröffentlicht. Aus neueren Veröffent-

¹³⁾ Vgl. Opinion individuelle des Richters Alvarez zum Rechtsgutachten des IGH vom 28. 5. 1948: „Pour ce qui concerne l'interprétation des textes légaux, il faut remarquer que si les travaux préparatoires ont, dans certains cas, une grande importance, généralement il n'en est pas ainsi. Le motif réside dans le fait que les délégués, en discutant un sujet, émettent les opinions les plus diverses sur des matières données et souvent sans une connaissance suffisante de celles-ci; parfois même, ils changent d'opinion, sans le dire expressément. Les travaux préparatoires le la constitution de l'O.N.U. ont peu de valeur. Outre les considérations précédentes, il faut insister sur le fait qu'une institution, une fois créée, acquiert une vie propre indépendante des éléments qui lui ont donné naissance et qu'elle doit se développer conformément non pas à l'opinion de ceux-ci, mais aux exigences de la vie internationale.“ (Cour Internationale de Justice, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances, 1947-1948, S. 67-68). Im gleichen Sinne Berli a., a.a.O. S. 501.

¹⁴⁾ U.N.C.I.O. Doc. Vol. III, S. 4.

¹⁵⁾ Ziffer 4 der Moskauer Erklärung: „The Governments... jointly declare... that they recognize the necessity of establishing at the earliest practicable date a general international organization, based on the principle of the sovereign equality of all peace-loving states, and open to membership by all such states, large and small, for the maintenance of international peace and security.“ (Department of State Bulletin IX, S. 307).

lichungen weiß man aber, daß die Sowjetunion besonderes Mißtrauen gegen die Zulassung aller Staaten zeigte, die nicht offen durch Kriegserklärung ihre Gegnerschaft gegen Deutschland bekundet hatten¹⁶⁾. Auf jeden Fall scheinen die Großmächte bemüht gewesen zu sein, sich in dieser Frage noch nicht zu binden, wie aus dem Kommentar des Britischen Außenministeriums zu den Vorschlägen von Dumbarton Oaks¹⁷⁾ hervorgeht.

Die Kritik dieses Vorschlags kam vor allem aus dem Kreise der latein-amerikanischen Staaten. Diese verfochten den Grundsatz der Universalität der neuen Weltorganisation; danach sollte jeder Staat, sobald er von der Staatengemeinschaft als solcher anerkannt würde, automatisch Mitglied der neuen Weltorganisation sein und weder ein Austritt noch ein Ausschluß aus der Weltorganisation gestattet werden. Allerdings wurde die Einschränkung zugestanden, daß die Mitgliedschaftsrechte der bisher nicht beteiligten Staaten und insbesondere der ehemaligen Feindstaaten einstweilen bis zu einer Entscheidung der Generalversammlung ruhen sollten¹⁸⁾. Für die Universalität der Organisation wurden hauptsächlich folgende Gründe vorgebracht¹⁹⁾:

- a) der Mangel an Universalität sei eine der Hauptursachen des Mißerfolges des Völkerbundes gewesen; die Stabilität einer internationalen Friedensordnung, die sich die Weltorganisation zum Ziele gesetzt habe, sei von der Mitarbeit sämtlicher Staaten der Welt abhängig;
- b) der in der Atlantik-Charta ausgesprochene Grundsatz der Gleichbehandlung aller Staaten – einschließlich der bisherigen Feindstaaten – auf dem Gebiete der Wirtschaft müsse auch auf die gleichberechtigte Teilnahme aller Staaten an der Weltorganisation erstreckt werden;
- c) die Ausschließung von Staaten bestimmter politischer oder ideologischer Richtung treibe diese Staaten in die Opposition und begünstige die Aufspaltung der Welt in feindliche Lager; die Einbeziehung potentieller Friedensstörer in die Weltorganisation sei das beste Mittel, sie unter Kontrolle zu halten.

¹⁶⁾ Byrnes, *Speaking Frankly*, New York 1947, S. 38–39; Stettinius, *Roosevelt and the Russians*, New York 1949, S. 190–202.

¹⁷⁾ *Miscellaneous Nr. 6* (1944), Cmd. 6571, Ziff. 20: "Chapter III simply repeats the phraseology of the Moscow Declaration. The list of States to be original members and the conditions, if any, of membership, other than the definition in the term "peace-loving", have been left for further consideration. They were obviously difficult to determine while the struggle with Germany was not yet over and some States had not finally decided their attitude towards it. It should be noted that it is laid down that the General Assembly should only admit new members on the recommendation of the Security Council."

¹⁸⁾ U.N.C.I.O. Doc. Vol. III, S. 36, 80–81, 193, 237–238, 257, 583.

¹⁹⁾ U.N.C.I.O. Doc. Vol. III, S. 79, 193, 237, 278, 577.

Diese Argumente stammen größtenteils aus der von über hundert Völkerrechtlern aus den Vereinigten Staaten und Kanada gemeinsam verfaßten Studie „The International Law of the Future; Postulates, Principles and Proposals“, die besonders wegen ihrer Argumente Beachtung verdient²⁰).

Ein entschiedener Gegner des Universalitätsprinzips war die Sowjetunion, die schon auf den Konferenzen in Dumbarton Oaks und Jalta gegen jede Erweiterung des Kreises der beteiligten Staaten Mißtrauen gezeigt und unter Berufung auf das Souveränitätsprinzip jede Beschränkung der freien Entscheidung eines Staates über seinen Ein- oder Austritt für unzulässig erklärt hatte²¹). Weitere Gegner waren die europäischen Staaten, die – mißtrauisch

²⁰) Abgedruckt in American Journal of International Law, Vol. 38 (1944), Supplement, S. 41 ff. Im Zusammenhang mit der hier behandelten Frage sind folgende Bemerkungen dieser Studie beachtenswert (a.a.O. S. 91 ff.): “If the Community of States is to protect and advance the interest of all peoples, if it is to proscribe the use of force by any State, if its agencies are to be enabled to function with a world-wide authority, it must be organized on a universal basis. All States in the Community of States, all States to which international law applies, must be included in the Organization . . . An International organization which is not universal, which though it includes many States excludes others, would not only be less effective; it would also encounter risks of challenge and opposition. If it includes only States of a certain political or ideological character, the formation of a rival and hostile group would be encouraged. A union of democratic States might find itself confronted by a union of non democratic States; and recent history has shown that a union of like-minded States of a certain mind may lead to a union of like-minded States of another mind . . . The proposal . . . would carry out the clear implication of the Atlantic Charter which emphasizes the enjoyment “by all States, great and small, victor or vanquished” of conditions necessary for their economic prosperity, the fullest collaboration “between all Nations” in the economic field, a peace from which “all nations” may benefit, and the abandonment of the use of force “by all nations of the world” . . . If the conditions existing in certain States at the close of the war should lead to any restrictions on their active participation, it should be realized that the organization would be crippled if such restrictions were more than temporary, and their earliest possible removal should be envisaged. The organization of the Community of States on a universal basis would not preclude the grouping of certain States for purposes not inconsistent with those of the universal organization. Such a grouping of States might be based upon regional propinquity, upon historical relationship, or upon mutuality of interest.”

²¹) Auf der Schlußsitzung der Konferenz legte der sowjetische Delegierte besonderen Wert auf die Feststellung, daß die Sowjetunion keine Beschränkungen der Austrittsmöglichkeit aus der Organisation der Vereinten Nationen anerkennen könne und begründete diese Haltung wie folgt: “The opinion of the Soviet Delegation is that it is wrong to condemn beforehand the grounds on which any state might find it necessary to exercise its right of withdrawal from the Organization. Such right is an expression of state sovereignty and should not be reviled, in advance, by the International Organization . . . (Und nach einem Hinweis auf das Sezessionsrecht der Unionrepubliken in der Verfassung der UdSSR) . . . It would be still less justifiable to condemn in advance the reasons for a state’s withdrawal from the International Organization, which is also founded on voluntary participation of sovereign states. To deny or to revile such a right would be a violation of principles of democracy and of sovereignty.” (U.N.C.I.O. Doc., Vol. I, Seite 619).

gegen alle Staaten, die nicht an ihrer Seite gegen Deutschland und seine Verbündeten gefochten hatten, – auf die Festlegung zusätzlicher Qualifikationen drängten, die ein Staat besitzen müsse, ehe seine Aufnahme in Erwägung gezogen werden könne²²). Die Begründung dieses Standpunkts geht am deutlichsten aus derjenigen der französischen Delegation hervor:

“It is fitting that membership in the Organization, which in the first instance is limited to the United Nations, should subsequently be open to other States; but it is advisable to make provision for the conditions under which new admissions will be possible. The French Government considers it necessary that these conditions should ensure a community of political principles and an ideal shared in common among those who are already members and any new Members of the Organization²³.”

Die Stellungnahme der französischen Delegation berührte damit die Frage der *Homogenität*, deren Bedeutung für das Funktionieren einer internationalen Organisation leicht unterschätzt wird. Ohne hinreichende Übereinstimmung der beteiligten Völker in den Grundauffassungen von den Zwecken und Zielen inner- und zwischenstaatlichen Zusammenlebens fehlt die psychologische Basis, um die Bereitschaft zu einer den nationalen Egoismus überwindenden Zusammenarbeit auf die Dauer zu gewährleisten. Die Hoffnung, daß allein das Kriegsbündnis gegen Deutschland ausreichen würde, bei allen verbündeten Völkern ein Zusammengehörigkeitsgefühl zu entwickeln, das die widerstreitenden Interessen überbrücken und ein sicheres Fundament für die UN sein würde, hat sich als trügerisch erwiesen. Die Erfahrung hat gezeigt, daß der die Zusammenarbeit lähmende politische Gegensatz zwischen Ost und West durch die gemeinsame Mitgliedschaft in der Organisation weder in seiner Entwicklung gehindert noch bisher überbrückt werden konnte.

Im Ergebnis drang der Universalitätsgedanke auf der Konferenz in San Franzisko nicht durch, da die Mehrheit der Konferenzteilnehmer seine praktische Realisierung noch nicht für möglich hielt und im Sinne der Überlegungen, wie sie von französischer Seite geltend gemacht wurden, nur in den durch das Kriegsbündnis gegen Deutschland verbundenen Staaten verlässliche Mitglieder der neuen internationalen Organisation sehen wollte²⁴).

²²) U.N.C.I.O. Doc., Vol. III, S. 324, 366, 383.

²³) U.N.C.I.O. Doc., Vol. III, S. 377/78.

²⁴) Der Vorsitzende der I. Kommission der Konferenz, Rolin, faßte das Ergebnis der Beratungen über diesen Punkt wie folgt zusammen: “From the very first, doubts were expressed, however, in our Committee, whether the International Organization ought not from the start be universal, whether to declare that all states would *ipso facto* be members of the Organization, with this reservation: that some of them, either because they were unwilling or because they were not trustworthy, would not for some time have active membership and be represented in the Assembly or the Security Council. However,

III. Die Debatte ging nach Ablehnung des Universalitätsgedankens vor allem darum, die Qualifikationen, die die Mitgliedschaftsbewerber zu erfüllen haben würden, näher zu definieren, da der Begriff „peace-loving“ allseits als zu vage empfunden wurde. Die entscheidende Frage der Debatte war der Umfang des Ermessensspielraums, der der Organisation in der Beurteilung des Bewerbers belassen werden sollte:

“... the extent to which it was desirable to establish the limits within which the Organization would exercise its discretionary power with respect to the admission of new members²⁵⁾.”

Während Australien den Vorschlag einbrachte, den Begriff „peace-loving“ fallen zu lassen und statt dessen sich mit der Bereitschaftserklärung des neuen Mitgliedes zu begnügen, die Verpflichtungen aus der Charta anzuerkennen²⁶⁾, forderten Frankreich und die Niederlande zusätzliche Qualifikationen, insbesondere hinsichtlich einer demokratischen Verfassung und Verwaltung und brachten im übrigen zum Ausdruck, daß die Ermessensfreiheit der Organisation in der Beurteilung der Mitgliedschaftsbewerber nicht unnötig eingeschränkt werden sollte²⁷⁾. Man einigte sich schließlich auf folgende Fassung:

Membership of the Organization is open to all peace-loving States which accept the obligations contained in the Charter and which, in the judgment of the Organization, are able and ready to carry them out.

die von dem zuständigen Ausschuß der Konferenz wie folgt kommentiert wurde:

The term “all peace-loving States”, generally deemed insufficient, was retained, while the qualifications for membership were elaborated. To declare oneself “peace-loving” does not suffice to acquire membership in the Organization. What nation has ever professed any other sentiments? It is also necessary to prove two things: that a nation is ready to accept and fulfil the obligations of the Charter and that it is able to accept and fulfil them.

It was clearly stated that the admission of a new member would be subject to study, but the Committee did not feel it should recommend the enumeration of the elements which were to be taken into consideration. It considered the

that suggestion was abandoned after some discussion, because the feeling of the majority was that we first of all must have a very solid and safe Organization, where only United Nations knowing each other could be relied upon.” (U.N.C.I.O. Doc., Vol. VI, S. 114).

²⁵⁾ U.N.C.I.O. Doc., Vol. VI, S. 306 ff., 308.

²⁶⁾ U.N.C.I.O. Doc., Vol. VII, S. 12.

²⁷⁾ Kurzbericht über die dritte Sitzung des Ausschusses I/2: “The Delegate of France supported the view of the delegate of the Netherlands that it was essential to have certain rules governing admission of new members to the Organization, in order to guarantee the existence of certain common ideals and a community of political principles shared by members of the Organization, and also declared that neutrality was incompatible with membership in the Organization.” (U.N.C.I.O. Doc., Vol. VII, S. 18/19).

difficulties which would arise in evaluating the political institutions of States and feared that the mention in the Charter of a study of such a nature would be a breach of the principle of non-intervention, or if preferred, of non-interference. This does not imply, however, that in passing upon the admission of a new member, considerations of all kinds cannot be brought into account . . . To conclude our comment on this part of Chapter III, we must add that its provisions have become more flexible. The text adopted sets forth more clearly than the Dumbarton Oaks Proposals those qualifications for membership which the delegates deemed fundamental, and provides a more definite guide to the General Assembly and Security Council on the admission of new members²⁸⁾.

Aus dem Verlauf der Diskussion lassen sich für die Beantwortung der Frage, ob die in Art. 4 der Charta genannten Voraussetzungen für die Aufnahme eines neuen Mitgliedes nach Ansicht der Konferenzteilnehmer erschöpfend sein sollten, folgende Schlußfolgerungen ziehen:

1. Die Fassung des Art. 4 war das Ergebnis eines Kompromisses zwischen dem Wunsch nach Universalität der neuen Weltorganisation und dem Sicherheitsbedürfnis gegen den Eintritt unerwünschter Mitglieder. Es dürfen deshalb aus den Äußerungen der Konferenzteilnehmer nach der einen oder anderen Seite keine einseitigen Schlüsse auf die Interpretation des Art. 4 gezogen werden.

2. Es war nicht die Absicht der Konferenzteilnehmer, den Organen der neuen Organisation unbeschränkte Ermessensfreiheit in der Beurteilung der Aufnahmegesuche einzuräumen²⁹⁾. Es ist vielmehr anzunehmen, daß sich

²⁸⁾ U.N.C.I.O. Doc., Vol. VII, S. 306, 308. Der Vorsitzende der I. Kommission der Konferenz, *R o l i n*, ergänzte diesen Kommentar hinsichtlich des Begriffes „peace-loving“ wie folgt: „Also, the term ‘peace-loving’ appeared, when we discussed it, to be too vague, and we did not want any hesitation as to the necessity for the Assembly to go behind the declarations of governments and to see to what extent the facts corresponded to their declarations and promises.” (U.N.C.I.O. Doc., Vol. VI, S. 115).

Es verdient festgehalten zu werden, daß der britische Delegierte bei der abschließenden Beratung des Entwurfs – ohne Widerspruch zu finden – den Standpunkt vertrat, daß die Feststellung der Fähigkeit und Bereitwilligkeit des Bewerbers, den Verpflichtungen aus der Charta nachzukommen, die einzige Voraussetzung für seine Aufnahme als neues Mitglied bilde: „The Committee first dealt with Chapter III relating to membership of the Organization. It was also directed to finding some formula under which all those at present at this Conference should automatically be members of the United Nations in its new corporate form and to enable them to be joined later by those nations who may be willing to accept the obligations of this Charter and may, in the judgment of the United Nations, be able and ready to carry them out . . . In the view of His Majesty’s Government, the deliberations of the Committee have been successful in producing a text, simple in definition, which will explain to the world that as soon as *this one condition* (Hervorhebung vom Verf.) is fulfilled, any nation will be welcome to join.” (U.N.C.I.O. Doc., Vol. VI, S. 120).

²⁹⁾ Dies ergibt der oben Seite 300 wiedergegebene Passus des Ausschußberichtes, wonach Art. 4 festlegen sollte: „... the extent to which it was desirable to establish the limits

nach Meinung der Konferenzteilnehmer die Ermessensentscheidung lediglich auf die Voraussetzung beziehen sollte, ob der Bewerber fähig und willens ist, die von ihm anerkannten Verpflichtungen aus der Charta zu erfüllen, worauf auch die Stellung der Worte „in the judgment of the Organization“ hindeutet. Bei der Prüfung dieser Voraussetzung sollte allerdings ein weiter Ermessensspielraum gegeben werden.

3. Wie gering andererseits die Konferenzteilnehmer den Ermessensspielraum in der Beurteilung der Bewerber nach der jetzigen Fassung des Artikel 4 (1) einschätzten, wird durch die interpretative Resolution der Konferenz deutlich, wonach Art. 4 nicht dahin ausgelegt werden dürfe, als ob die Regierungen bisheriger Feindstaaten oder die Regierungen, die ihre Einsetzung der militärischen Hilfe der Achsenmächte verdankten, einen Rechtsanspruch auf die Mitgliedschaft in der Organisation der Vereinten Nationen erheben könnten³⁰). Die Resolution zeigte gleichzeitig, wie sehr die damalige weltpolitische Lage die Vorstellungen der Konferenzteilnehmer vom Zweck des Art. 4 der Charta beherrschte.

IV. Für das Aufnahmeverfahren hatten die Großmächte in Dumbarton Oaks folgende Bestimmung vorgesehen:

The General Assembly should be empowered to admit new members to the Organization upon recommendation of the Security Council³¹).

An der Einschaltung des Sicherheitsrates, in dem die Großmächte dominierten, wurde von einigen kleineren Staaten heftige Kritik geübt, da sie die Zuständigkeit der Generalversammlung ungerechtfertigt einschränke³²). Ein vermittelnder australischer Vorschlag versuchte diese Kritik mit dem Sicherheitsbedürfnis der europäischen Staaten gegen eine vorzeitige Zulassung der ehemaligen Feindstaaten dadurch auf einen Nenner zu bringen, daß er nur für die Zulassung dieser Staaten die Bedingung einer vorherigen positiven Empfehlung des Sicherheitsrates festlegen wollte³³). Die Großmächte hielten jedoch diesen Kompromiß nicht für eine ausreichende Sicherung. Sie betonten die Notwendigkeit, daß die Mitglieder der Organisation unbedingtes Vertrauen zueinander haben müßten; der Sicherheitsrat trage die politische Verantwortung dafür, daß nur solche Staaten als neue Mitglieder zugelassen würden, auf deren Mitarbeit in der Friedenssicherung man

within which the Organization would exercise its discretionary power with respect to the admission of new members.”

³⁰) U.N.C.I.O. Doc., Vol. VI, S. 124, 127, 136.

³¹) U.N.C.I.O. Doc., Vol. III, S. 5.

³²) U.N.C.I.O. Doc., Vol. III, S. 197, 296, 346.

³³) U.N.C.I.O. Doc., Vol. VIII, S. 296, 299, 307.

sich verlassen könne³⁴⁾. Dieser Gesichtspunkt gab den Ausschlag in der Diskussion, so daß der ursprüngliche Vorschlag von Dumbarton Oaks inhaltlich aufrechterhalten wurde³⁵⁾³⁶⁾.

³⁴⁾ Kurzbericht über die zweite Sitzung des Ausschusses II/1 (U.N.C.I.O. Doc., Vol. VIII, S. 296): "The Delegate of the United States emphasized the predominant importance of security considerations in the Charter being written and expressed the opinion that the members of the new Organization must have unquestioned confidence in their associates in the future."

³⁵⁾ Bericht des Ausschusses II/1 an die II. Kommission (U.N.C.I.O. Doc., Vol. VIII, S. 451 f.): "The Committee recommends that new members be admitted by the General Assembly upon recommendation of the Security Council. In supporting the acceptance of this principle several delegates emphasized that the purpose of the Charter is primarily to provide security against a repetition of the present war, and that, therefore, the Security Council should assume the initial responsibility of suggesting new participating states."

³⁶⁾ Die Fassung des Textes wurde auf Vorschlag des Koordinierungsausschusses der Konferenz dahin verbessert, daß an Stelle des Ausdrucks „The General Assembly may admit new members“ die juristisch klarere Fassung „The admission of any state... will be effected by a decision of the General Assembly“ gesetzt wurde, nachdem der Ausschuß sich bei dem Rechtsausschuß der Konferenz hatte bestätigen lassen, daß die neue Fassung keine materielle Änderung des bisherigen Inhalts bedeute (Kurzbericht über die 15. Sitzung des Ausschusses II/1 a.a.O. S. 487). Vgl. ferner den zweiten ergänzenden Bericht des Ausschusses II/1 an die Kommission II vom 19. 6. 1945 (a.a.O. S. 495):

“The Committee considered a revision of the text of this paragraph which was under consideration by the Coordination Committee in order to determine whether the power of the Assembly to admit new members on recommendation of the Security Council was in no way weakened by the proposed text. The Committee was advised that the new text did not, in the view of the Advisory Committee of Jurists, weaken the right of the Assembly to accept or reject a recommendation for the admission of a new member, or a recommendation to the effect that a given State should not be admitted to the United Nations. (Hervorgehoben vom Verf.)

The Committee agreed that this interpretation should be included in its minutes as the one that should be given to this provision of the Charter, and on this basis approved the text as suggested by the Coordination Committee.”

Auf diese Fassung des Berichtes hat sich später die argentinische Regierung zur Begründung ihrer Interpretation des Art. 4 (2) der Charta berufen, daß die Generalversammlung auch ohne oder gegen die Empfehlung des Sicherheitsrates ein neues Mitglied zulassen könne (siehe unten S. 373). Aus dem Gang der Diskussion in dem zuständigen Konferenz-ausschuß II/1 geht hervor, daß der Bericht nicht in diesem Sinne verstanden werden darf. Wenn der Bericht sagt, daß die Generalversammlung das Recht habe, „to reject... a recommendation to the effect that a given State should not be admitted“, so kann im Lichte der vorangegangenen Diskussion daraus nicht mehr herausgelesen werden als das Recht der Generalversammlung zu einer eigenen Beurteilung des Bewerbers mit der Möglichkeit, dem Sicherheitsrat eine Überprüfung seiner Beurteilung nahezu legen.

Aus bisher unveröffentlichtem, dem IGH für sein Rechtsgutachten vom 3. 3. 1950 vom Sekretariat der UN vorgelegten Archivmaterial der San Franzisko-Konferenz ist nunmehr bekannt, daß die von Ausschuß II/1 über den Koordinierungsausschuß an den Rechtsausschuß der Konferenz gerichtete Frage lediglich wie folgt lautete: „... the draft of article 4... does not make clear that the General Assembly should have power to accept or reject a recommendation of the Security Council...“

Die Antwort des Sekretärs des Rechtsausschusses lautete: “The matter was discussed by the Committee of Jurists at its meeting this morning. The Committee believes that the word ‘decision’ leaves no doubt that the General Assembly may accept or reject a

Aus dieser Diskussion geht hervor, daß nach Auffassung der Konferenzteilnehmer eine positive Empfehlung des Sicherheitsrates die notwendige Vorbedingung für einen Aufnahmebeschluß der Generalversammlung bilden und die Generalversammlung nicht berechtigt sein sollte, einen derartigen Beschluß ohne eine solche Empfehlung des Sicherheitsrates zu treffen – eine Auslegung, die der Internationale Gerichtshof in seinem Rechtsgutachten vom 3. März 1950 bestätigt hat.

V. Das Erfordernis einer „Empfehlung“ des Sicherheitsrates im Zulassungsverfahren hatte zur Folge, daß die Entscheidung über die Zulassung eines neuen Mitgliedes der im Sicherheitsrat geltenden Abstimmungsregel³⁷⁾ unterworfen wurde und dabei an dem Veto einer Großmacht scheitern konnte. Die UN-Charta unterscheidet zwar zwischen Entscheidungen, die lediglich Verfahrensfragen betreffen, und solchen, die Sachfragen betreffen, wobei die Anwendung des Vetorechts auf Entscheidungen der letzteren Art beschränkt bleibt. Auf den Konferenzen von Jalta³⁸⁾, wo diese Ab-

recommendation from the Security Council. That is to say, the General Assembly might accept or reject a recommendation for the admission of a new member, or it might accept or reject a recommendation to the effect that a given State should not be admitted to the United Nations.”

Dieser Zusatz, der über die gestellte Frage hinausging, war offensichtlich ohne Kenntnis der vorangegangenen Diskussionen im Ausschuß II/1 lediglich aus dem Wortlaut der neuen Fassung logisch deduziert worden, um ihre möglichen rechtlichen Konsequenzen klarzulegen. Der Bericht des Rechtsausschusses über seine Sitzung, in der diese Angelegenheit besprochen wurde, enthält auch lediglich folgenden Vermerk darüber: “A question from the Coordination Committee as to whether paragraph 2 of article 4 made it clear that the Assembly might accept or reject a recommendation of the Security Council was answered in the sense that the text was clear in this respect.”

Die Antwort des Sekretärs des Rechtsausschusses wurde ohne Änderung ihres Wortlautes in den Bericht des Ausschusses II/1 übernommen, gab also in Anbetracht dieser Entstehungsgeschichte nicht die Ansicht des Ausschusses II/1, sondern lediglich die des Rechtsausschusses wieder. Es dürfen daher aus dieser Fassung des Berichtes keine weitergehenden Schlüsse gezogen werden, als nach dem Inhalt der vorangegangenen Diskussionen im Ausschuß gerechtfertigt ist.

³⁷⁾ Art. 27 der Charta:

“(1) Each member of the Security Council shall have one vote.

(2) Decisions of the Security Council on procedural matters shall be made by an affirmative vote of seven members.

(3) Decisions of the Security Council on all other matters shall be made by an affirmative vote of seven members including the concurring votes of the permanent members; provided that, in decisions under Chapter VI, and under paragraph 3 of Article 52, a party to a dispute shall abstain from voting.”

³⁸⁾ Auf der Konferenz in Jalta, auf der die Abstimmungsformel zwischen den Großmächten festgelegt wurde, machte der Außenminister der Vereinigten Staaten, Stettinius, folgende Feststellung: “... under the above formula the following decisions would require the affirmative votes of seven members of the Security Council including the votes of all the permanent members:

stimmungsformel von den Großmächten vereinbart wurde, und San Franzisko³⁹⁾ sowie in der späteren Praxis des Sicherheitsrates ist aber niemals ernstlich bezweifelt worden, daß „Empfehlungen“ des Sicherheitsrates eine Sach- und keine Verfahrensentscheidung darstellen, nachdem die fünf Großmächte ihre Ansicht über die Anwendung dieser Abstimmungsregel in einer gemeinsamen Erklärung vom 7. Juni 1945 präzisiert und darin eine enge Auslegung des Begriffs „Verfahrensfragen“ vertreten hatten⁴⁰⁾. Nach dieser gemeinsamen Erklärung war sogar dann, wenn streitig werden sollte,

I) Recommendations to the General Assembly on

1. Admission of new members;
2. Suspension of a member;
3. Expulsion of a member;
4. Election of the Secretary General.” (Stettinius, a.a.O. S. 143).

³⁹⁾ Dieser Punkt wurde auf der Konferenz in San Franzisko in einem parallelen Fall, nämlich bei der Beratung der Voraussetzungen für die Wahl des Generalsekretärs der Vereinten Nationen berührt. Auch die Wahl des Generalsekretärs durch die Generalversammlung ist von einer vorherigen „Empfehlung“ des Sicherheitsrates hinsichtlich der Person des Kandidaten abhängig (Art. 97 Satz 2 der Charta). Von der II. Kommission war nach längerer Debatte festgelegt worden, daß der Sicherheitsrat diese Empfehlung mit einer Mehrheit von 7 Stimmen, ohne Vetorecht der Großmächte, beschließen sollte. Die für Fragen des Sicherheitsrates zuständige III. Kommission wies jedoch diesen Vorschlag als unzulässig zurück und legte fest, daß das Abstimmungsverfahren des Sicherheitsrates für Sachentscheidungen gemäß Art. 27 Abs. 3 der Charta auch für die Benennung des Generalsekretärs gelte (U.N.C.I.O. Doc., Vol. XI, S. 545–546, 568–571).

⁴⁰⁾ Statement by the Delegations of the Four Sponsoring Governments on Voting Procedure in the Security Council: “. . . 2. For example, under the Yalta formula a procedural vote will govern the decisions made under the entire Section D of Chapter VI (= Art. 28–32 des endgültigen Textes der Charta). This means that the Council will, by a vote of any seven of its members, adopt or alter its rules of procedure; determine the method of selecting its President; organize itself in such a way as to be able to function continuously; select the times and places of its regular and special meetings; establish such bodies or agencies as it may deem necessary for the performance of its functions; invite a Member of the Organization not represented on the Council to participate in its discussions when that Member’s interests are specially affected; and invite any state when it is a party to a dispute being considered by the Council to participate in the discussion relating to that dispute.

3. Further, no individual member of the Council can alone prevent consideration and discussion by the Council of a dispute or situation brought to its attention under paragraph 2, Section A, Chapter VIII (= Art. 35 Abs. 1 des endgültigen Textes der Charta). Nor can parties to such dispute be prevented by these means from being heard by the Council. Likewise, the requirement for unanimity of the permanent members cannot prevent any member of the Council from reminding the members of the Organization of their general obligations assumed under the Charter as regards peaceful settlement of international disputes.

4. Beyond this point, decisions and actions by the Security Council may well have major political consequences . . . It is to such decisions and actions that unanimity of the permanent members applies . . .” (U.N.C.I.O. Doc., Vol. XI, S. 711, 712). Die französische Delegation schloß sich dieser Erklärung der vier Großmächte an (U.N.C.I.O. Doc., Vol. XI, S. 710).

ob eine Angelegenheit abstimmungsmäßig als „Verfahrensfrage“ zu betrachten sei, diese Vorfrage bei der Abstimmung als Sachentscheidung zu behandeln⁴¹⁾. Hieraus ergab sich für die Großmächte die Möglichkeit, jede Ausdehnung des Begriffs der „Verfahrensfrage“ über die in der Erklärung vom 7. Juni 1945 aufgeführten Beispiele hinaus durch ihr Veto zu verhindern. Spätere Versuche, die Großmächte zu veranlassen, die „Empfehlungen“ des Sicherheitsrates in der Frage der Zulassung neuer Mitglieder abstimmungsmäßig wie eine Verfahrensfrage zu behandeln oder zumindest bei einer Abstimmung darüber von der Anwendung des Vetorechts Abstand zu nehmen, fanden bisher lediglich die Zustimmung Chinas, Frankreichs, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten, scheiterten aber an dem Widerstand der Sowjetunion⁴²⁾.

Es liegt außerhalb des Rahmens dieser Ausführungen, auf die Gründe, die zu dieser weiten Ausdehnung des Vetorechts geführt haben, und auf die durch die spätere Entwicklung gerechtfertigte Kritik, die in San Franzisko an dieser Ausdehnung des Vetorechts geübt wurde⁴³⁾, näher einzugehen. Es genügt hier darauf hinzuweisen, daß die in Jalta vereinbarte Abstimmungsformel und ihre Interpretation in der Erklärung der Großmächte vom 7. Juni 1945 die äußersten Konzessionen darstellten, die die Sowjetunion in der Abweichung von der strikten Durchführung des Einstimmigkeitsprinzips zu machen gewillt war, und daß andernfalls mit einer Teilnahme der Sowjetunion an den UN nicht hätte gerechnet werden können⁴⁴⁾. Die

⁴¹⁾ Statement (a.a.O. S. 714):

“... it will be unlikely that there will arise in the future any matters of great importance on which a decision will have to be made as to whether a procedural vote would apply. Should, however, such a matter arise, the decision regarding the preliminary question as to whether or not such a matter is procedural must be taken by a vote of seven members of the Security Council, including the concurring votes of the permanent members.”

⁴²⁾ Siehe unten S. 322 f., 358, 366, 369.

⁴³⁾ Vgl. die Berichte über die 9., 16., 17., 18., 19. und 20. Konferenz des Ausschusses III/1 und über die 4. und 5. Sitzung der III. Kommission der Konferenz von San Franzisko (U.N.C.I.O. Doc., Vol. XI, S. 117 ff., 163 ff., 305 ff., 317 ff., 432 ff., 454 ff., 471, 486 ff., 512 ff.). Eine eingehende Darstellung und Analyse dieser Verhandlungen gibt Wellington Koo, jr.: *Voting Procedure in International Political Organizations*, New York, 1947.

⁴⁴⁾ Vgl. Byrnes a.a.O. S. 34–37, 64; Stettinius, a.a.O. S. 16–22, 140–150, 319–321. Daß die Unnachgiebigkeit der Großmächte in der Vetofrage im wesentlichen durch die Haltung der Sowjetunion bestimmt war, kommt in den offiziellen Konferenzberichten nicht so deutlich zum Ausdruck, wird aber durch spätere Äußerungen von Konferenzteilnehmern belegt, wie z. B. des peruanischen Delegierten anlässlich einer Debatte über das Vetorecht in der 192. Vollsitzung der Generalversammlung der UN am 13. 4. 49: “After nineteen days of discussion, the representative of France had stated that the demands of the USSR had been reduced as much as they possibly could be. The Soviet Union had wanted to extend the veto not only to coercive measures but also to absolutely all peaceful measures, including the simple discussion of a question in the Security Council.

Gründe, die die Konferenz zur Annahme der Jaltaformel veranlaßten, lassen sich dahin zusammenfassen:

- a) Der Standpunkt der Großmächte, daß ihre Einmütigkeit eine notwendige Voraussetzung für das Funktionieren der neuen Weltorganisation sein würde, wurde auch von den übrigen Staaten im Prinzip anerkannt.
- b) Die Großmächte gaben die Zusicherung, daß sie von ihrem Vetorecht nur äußerst selten Gebrauch machen würden und sich jeder willkürlichen Anwendung des Vetorechts, die zu einer Behinderung der Tätigkeit der neuen Weltorganisation führen könnte, Abstand nehmen würden.
- c) Die Großmächte wiesen unmißverständlich darauf hin, daß die Annahme der Jalta-Formel eine *conditio sine qua non* für das Zustandekommen der neuen Weltorganisation sei⁴⁵⁾.

Die Zusicherung der Großmächte, sich in der Ausübung ihres Vetorechts Zurückhaltung aufzuerlegen, hat in den späteren Diskussionen um die Einschränkung des Vetorechts eine große Rolle gespielt; es muß deshalb noch näher auf ihre rechtliche Bedeutung eingegangen werden. Die Zusicherung war zunächst in der gemeinsamen Erklärung der Großmächte vom 7. Juni 1945 über die Anwendung der Jalta-Formel enthalten:

It is not to assumed, however, that the permanent members, any more than the non-permanent members, would use their "veto" power wilfully to obstruct the operation of the Council⁴⁶⁾.

In den Ausschußberatungen wurde diese Zusicherung von mehreren Delegierten der Großmächte wiederholt⁴⁷⁾. In der abschließenden Kommissions-

The representative of France had later added that it was necessary for some of the delegations to sacrifice their own convictions in order to save the Charter and the Organization . . ." (Official Records of the Third Session of the General Assembly, Part II, Plenary Meetings, S. 69).

⁴⁵⁾ Der indische Delegierte verwies bei der Abfassung des Abschlußberichtes über die Debatte im Ausschuß III/1 der Konferenz auf die Zwangslage, in die sich die kleinen Staaten durch diese Haltung der Großmächte versetzt sahen: "It should be stressed that during the debate the representatives of the Sponsoring Powers made it clear that they were neither prepared to accept any modification of the Yalta Formula nor to agree to a more liberal interpretation thereof than that contained in their joint declaration of June 7, 1945, and that any unfavorable action by the Committee on the voting formula would imperil the whole work of the Conference. It was on this understanding that many delegations voted for, or abstained from voting against, the Yalta formula." (U.N.C.I.O. Doc., Vol. XI, S. 663).

⁴⁶⁾ U.N.C.I.O. Doc., Vol. XI, S. 713.

⁴⁷⁾ Kurzbericht über die 16. Sitzung des Ausschusses III/1: "The Representative of the United Kingdom . . . concluded with the thought that had been expressed recently by the President of the United States, that it was the duty of the five powers to serve, and not

sitzung gab der Delegierte der Vereinigten Staaten, Senator Connally, dieser Zusicherung nochmals folgenden Ausdruck:

... I cannot conceive of anyone of the great powers that shall be a member of the Security Council considering lightly that sense of responsibility. It is our theory that they will be sensible of that sense of responsibility and that they will discharge the duties of their office not as representatives of their governments, not as representatives of their own ambitions or their own interests, but as representatives of the whole Organization in behalf of world peace and in behalf of world security. Any other course, Mr. President, would over a period of time, cause the disintegration of this Organization. Fifty nations would not permit the arbitrary or wilful use of the powers of the Security Council when it was adverse to the interests of all of the Organization or of world peace. And so I do not believe that that can occur. Let me say, furthermore, that if there should be one recalcitrant member of the Security Council, with four other members sitting by his side and counseling him and warning him as to the course that they thought he was going to pursue, and with six other members elected by the Assembly, the moral influence, the pressure, and the prestige of these other members would make him think many times before that power should be used arbitrarily or willfully⁴⁸⁾.

Diese Zusicherungen seitens der Großmächte waren ein wesentlicher Grund für die Mehrzahl der übrigen Konferenzteilnehmer, ihren Widerstand gegen die von den Großmächten vorgeschlagene Abstimmungsformel aufzugeben⁴⁹⁾; ihre Annahme durch die Konferenz muß daher im Lichte dieser Zusicherung interpretiert werden.

to dominate, and he felt that that was the spirit in which the statement by the sponsoring governments had been made." (U.N.C.I.O. Doc., Vol. XI, S. 436).

Kurzbericht über die 17. Sitzung des Ausschusses III/1: "The Representative of France ... emphasized the necessity of accepting the agreement which the great powers had reached only after a long discussion and many compromises. ... He pleaded for confidence that the great powers would exercise their rights prudently and with due regard for the weight of public opinion." (A.a.O. S. 456).

Kurzbericht über die 19. Sitzung des Ausschusses III/1: "The Delegate of the United States ... contended that, far from being frequently used, the veto would seldom, if ever, be exercised. Far from being used perniciously, it would be used by the great powers, he was convinced, not for their own selfish interests but in the interests of the world Organization." (A.a.O. S. 493).

Der sowjetische Delegierte vermied es, eine entsprechende Erklärung abzugeben.

⁴⁸⁾ U.N.C.I.O. Doc., Vol. XI, S. 131/132.

⁴⁹⁾ Der australische Außenminister Dr. E v a t t gab der Ansicht der kleinen und mittleren Staaten zu diesem Punkt in der Sitzung der III. Kommission am 20. 6. 1945 wie folgt Ausdruck: "I think it is proper to express the hope that during the next few years each and every one of the great powers will demonstrate to the world and to the United Nations, by their action in the Council, that they will not in practice exercise to the full the veto right which each one of them possesses under the Charter. And certain indications have been given in that direction by representatives of the sponsoring governments, both publicly and in committee. I think all of us who oppose this as a matter of principle

Hierbei ergibt sich zwangsläufig die Frage, ob die Großmächte auf Grund ihrer Zusicherungen nicht nur moralisch, sondern auch rechtlich zu einer Beschränkung in der Ausübung ihres Vetorechts verpflichtet sind und ob folgerichtig ein Veto, das die zugesicherten Grenzen überschreitet, als unzulässig und unbeachtlich betrachtet werden müßte. Ihre Beantwortung hängt davon ab, ob man im gegenwärtigen Völkerrecht ein vollständiges Rechtssystem sehen will, in dem alle Handlungen eines Staates, auch wenn dafür ausdrückliche Rechtsregeln fehlen, nach ihrer Vereinbarkeit mit den Zwecken und Zielen dieses Systems beurteilt werden müssen, oder ob man das gegenwärtige Völkerrecht als ein unvollständiges Rechtssystem betrachtet, in dem rechtliche Bindungen nur insoweit bestehen als die Staaten sich solche Bindungen auferlegt haben, so daß außerhalb dieser „Rechtssphäre“ absolute Handlungsfreiheit herrschen würde. Im ersteren Falle wird man geneigt sein, der Ausübung des Vetorechts rechtliche Schranken zu setzen, im anderen Falle, die Ausübung des Vetorechts lediglich mit dem politischen Maßstab zu messen. Die Großmächte scheinen in San Franzisko bei der Abgabe ihrer Zusicherungen nicht so sehr an eine rechtliche Beschränkung der Ausübung des Vetorechts gedacht zu haben, als vielmehr das Gewicht der öffentlichen Meinung der Welt und den Einfluß einer eindeutigen Mehrheitsentscheidung für die gegebenen politischen Faktoren gehalten zu haben, einen obstruktiven Gebrauch des Vetorechts zu verhindern⁵⁰).

Andererseits ist aber doch schon in der Diskussion in San Franzisko ein Ansatz nach der anderen Richtung erkennbar: Als Norwegen die Notwendigkeit betonte, für den mit so außerordentlichen Vollmachten ausgestatteten Sicherheitsrat Richtlinien für die Art seiner Maßnahmen festzulegen, damit in ihm keine »politique de compensation« getrieben werde⁵¹), wurde dieser Antrag von dem Delegierten der Vereinigten Staaten mit der Begrün-

accept those indications thankfully and in good faith . . . Many of the doubts which middle powers and smaller powers have felt regarding the acceptance of the present text would vanish . . . Therefore, the great powers can perform a great service to the world if they demonstrate in practice that the special power of veto given to each and every one of them individually under this Charter will be used with restraint and in the interest of the United Nations as a whole." (U.N.C.I.O. Doc., Vol. XI, S. 127). Ihm folgten die Delegierten der Niederlande, Columbiens, Perus und Neuseelands im gleichen Sinne (a.a.O. S. 164, 165, 167, 171).

⁵⁰) Vgl. die oben Seite 308 wiedergegebene Stellungnahme des Senators Connally. Im gleichen Sinne der britische Delegierte in der 9. Sitzung des Ausschusses III/1: "It seems to me that part of the power and authority in any world organization resides in the mobilization of public opinion to prevent the abuse of privilege (U.N.C.I.O. Doc., Vol. XI, S. 321) . . . the force of public opinion might be expected to exercise some restraint on a great power from quite irresponsibly and with evil intention, blocking action." (A.a.O. S. 323).

⁵¹) U.N.C.I.O. Doc., Vol. XI, S. 378.

zung zurückgewiesen, daß die im Eingang der Charta ausgesprochenen Grundsätze, insbesondere der Grundsatz „in conformity with the principles of justice and international law“, auch für den Sicherheitsrat verbindlich seien und jeder Beschluß des Sicherheitsrates, der diese Grundsätze verletze, »ultra vires«, das heißt wegen Überschreitung der gezogenen Grenzen nichtig sei⁵²). Offen bleibt aber dabei, welche Instanz rechtsverbindlich feststellen soll, ob die Handlung des Sicherheitsrates oder eines seiner Mitglieder »ultra vires« ist; bleibt diese Frage ungelöst, so besteht die Gefahr, daß von der Geltung des Rechtsprinzips mehr erwartet wird, als es zu leisten vermag.

VI. Die Funktion des Rechts und seine Leistungsfähigkeit in der internationalen Ordnung wurden auf der San Franzisko-Konferenz bei der Formulierung der „Purposes and Principles“ der UN-Charta diskutiert. Auf Anregung der kleinen und mittleren Staaten waren in den Katalog der Zwecke und Ziele der Charta Zusätze eingearbeitet worden, wonach internationale Streitfälle und friedensgefährdende Situationen „in conformity with the principles of justice and international law“ beigelegt werden⁵³) und alle Mitglieder der Organisation ihre Meinungsverschiedenheiten auf friedlichem Wege und in solch einer Weise regeln sollen, daß Friede, Sicherheit und „justice“ nicht in Frage gestellt werden⁵⁴). Damit wurde versucht, dem Souveränitätsprinzip, das nach Art. 2 der Charta die Grundlage der Organisation bildet⁵⁵), das Rechtsprinzip als ein gewisses Gegengewicht gegenüberzustellen. Die Bemühungen, darüber hinaus den Begriffen „justice and international law“ eine zentralere Stellung in der Organisation einzuräumen und die Aufrechterhaltung von „justice and international law“ zum Hauptzweck der Organisation zu erklären, scheiterten am Widerstand der Großmächte⁵⁶). Diese waren der Ansicht, daß die Erhaltung des Friedens immer noch in erster Linie eine Macht- und keine Rechtsfrage wäre und das Eingreifen des Sicherheitsrates bei der Erhaltung des Friedens nicht durch rechtliche Kontroversen verzögert werden dürfe; Recht und Gerechtigkeit könnten erst dann zum Zuge kommen, wenn der Friede gesichert sei und

⁵²) U.N.C.I.O. Doc., Vol., XI, S. 379.

⁵³) Art. 1 (1) der Charta.

⁵⁴) Art. 2 (3) der Charta.

⁵⁵) Art. 2 (1) der Charta lautet: „The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members.“ Zur Interpretation des Begriffs „sovereign equality“ vgl. U.N.C.I.O. Doc., Vol. VI, S. 70 f., 457.

⁵⁶) Die diesbezüglichen Zusatzanträge Ägyptens und Panamas fanden zwar in den Ausschuß- und Kommissionsberatungen die Billigung der Mehrheit der Delegationen, erreichten aber nicht die nach den Konferenzregeln erforderliche Zweidrittelmehrheit (U.N.C.I.O. Doc., Vol. VI, S. 21-34, 318).

die Neuordnung der Verhältnisse vorgenommen würde⁵⁷). Dieses Ergebnis mag vom Standpunkt der Weiterentwicklung des Völkerrechts berechtigter Kritik unterliegen⁵⁸). Vom Standpunkt der Praxis darf nicht vergessen werden, daß der Erfolg internationaler Konferenzen von der Übereinstimmung der an der Konferenz beteiligten Staaten über die Grundlagen des auszuarbeitenden Vertragswerkes abhängt. Das Ergebnis der Konferenz von San Franzisko ist daher nicht nur danach zu beurteilen, was erstrebenswert gewesen wäre, sondern auch danach, worüber damals Übereinstimmung unter allen beteiligten Staaten einschließlich der Sowjetunion erzielt werden konnte. Die in der UN-Charta verankerte dominierende Stellung des Sicherheitsrates in allen wichtigen Entscheidungen der Organisation, auch über die Zulassung neuer Mitglieder, war im Grunde nicht mehr als die rechtliche Anerkennung der gemeinschaftlichen Hegemonie der fünf Großmächte, wie sie am Ausgang des zweiten Weltkrieges faktisch bestand und von den übrigen Staaten akzeptiert wurde.

B. Die Auseinandersetzungen im Sicherheitsrat und in der Generalversammlung 1946–1947

I. Nach den Geschäftsordnungen des Sicherheitsrates⁵⁹) und der Generalversammlung⁶⁰) der UN ist das Aufnahmegesuch eines Staates zuerst dem Sicherheitsrat zuzuleiten. Entscheidet der Sicherheitsrat positiv,

“... whether in its judgment the applicant is a peace-loving State and is able and willing to carry out the obligations contained in the Charter, and accordingly whether to recommend the applicant State for membership”,

⁵⁷) Kurzbericht über die 9. Sitzung des Ausschusses I/1 (U.N.C.I.O. Doc., Vol. VI, S. 318): “Several Delegates felt that many peoples in the world looked to this Organization to proclaim ‘justice’ as one of its ruling ideas, and they would feel a keen sense of disappointment to have this concept omitted in the forefront of the Chapter on purposes. In their opinion it was not sufficient to mention ‘justice’ as a means of achieving a purpose. They felt that the prevailing opinion of the Conference had been that the chief purpose of the Organization must be accomplished in accordance with some rules. They felt that there was an inference that the Organization did not intend to follow the rule of justice, and feared that its omission might mean that the Organization intended to impose a peace of expediency rather than a peace founded on justice...” Demgegenüber wurde von den Großmächten folgendes entgegnet: “The inclusion of ‘justice’ would provide a loophole for questioning specific actions as not being in conformity with justice, and for delaying procedures while discussing abstract definitions... When the Organization had used its force to stop wars, then the principles of international law and of justice would have a chance to operate, both within the state and between states.”

⁵⁸) Vgl. hierzu E a g l e t o n in American Journal of International Law, Vol. 39 (1945), S. 751 ff. und Vol. 40 (1946), S. 513 ff.; C h a k s t e . a.a.O. Vol. 42 (1948), S. 590 ff.

⁵⁹) Rules 58–60 der Provisional Rules of Procedure of the Security Council vom 27. 6. 1946, neugefaßt am 4. 6. und 28. 8. 1947 (U.N. Doc. S. 96/Rev. 3, p. 15).

⁶⁰) Rules 133–137 der Rules of Procedure of the General Assembly (U.N. Doc. A/520 Rev. 1).

so reicht er das Gesuch an die Generalversammlung weiter. Ist die Generalversammlung der gleichen Ansicht, so kann der Bewerber durch einen mit Zweidrittelmehrheit zu fassenden Beschluß der Generalversammlung als neues Mitglied aufgenommen werden. Entscheidet der Sicherheitsrat negativ oder stellt er die Entscheidung über den Antrag zurück, so ist er verpflichtet, der Generalversammlung hierüber einen Bericht zuzuleiten; die Generalversammlung kann dann, wenn sie anderer Ansicht ist, das Aufnahmegesuch dem Sicherheitsrat zur nochmaligen Prüfung zurückgeben. Diese Verfahrensregeln gehen also davon aus, daß Sicherheitsrat und Generalversammlung zwar in der Beurteilung des Bewerbers nicht aneinander gebunden sind, daß die Generalversammlung aber ohne vorherige positive Entscheidung des Sicherheitsrates keinen Beschluß über die Aufnahme des Bewerbers treffen kann.

II. Im Jahre 1946 standen die Aufnahmegesuche folgender Staaten zur Debatte: *Albanien, Mongolische Volksrepublik, Afghanistan, Transjordanien, Irland, Portugal, Island, Siam* und *Schweden*⁶¹⁾.

Die Aufnahmegesuche Afghanistans, Islands, Schwedens und – nach Bereinigung der Differenzen mit Frankreich wegen der Grenzen Indochinas – auch Siams wurden im Sicherheitsrat einmütig positiv beurteilt⁶²⁾; auf Grund dieser positiven Empfehlung des Sicherheitsrates wurden die betreffenden Staaten durch die einstimmigen Beschlüsse der Generalversammlung vom 9. November⁶³⁾ und 15. Dezember 1946⁶⁴⁾ zur Aufnahme in die UN zugelassen. Dagegen stießen die von der Sowjetunion befürworteten Aufnahmegesuche Albanien und der Mongolei auf die Opposition Großbritanniens und der Vereinigten Staaten, die von den Westmächten befürworteten Aufnahmegesuche Transjordaniens, Irlands und Portugals auf die Opposition der Sowjetunion⁶⁵⁾. Die gegen die Zulassung dieser Bewerber erhobenen Bedenken waren im wesentlichen folgende:

⁶¹⁾ United Nations Weekly Bulletin (nachfolgend abgekürzt: U.N.Bull.), Vol. I (1946), Nr. 1, S. 12 und Nr. 3, S. 3–5. Die Reihenfolge der Bewerber entspricht der zeitlichen Reihenfolge ihrer Anträge.

⁶²⁾ U.N.Bull., Vol. I (1946), Nr. 6, S. 8 ff. und Nr. 21, S. 16; Security Council Off. Rec. 1st Year, 2nd Series: No 5, S. 91, 110–111, 138–140; No 25, S. 561–563.

⁶³⁾ U.N.Bull., Vol. I (1946), Nr. 16, S. 3 und Nr. 17, S. 17; Gen. Ass. Off. Rec. 1st Sess., Part II, Plenary Meetings, S. 934 ff.; 943 (Afghanistan, Island und Schweden).

⁶⁴⁾ U.N.Bull., Vol. I (1946), Nr. 21, S. 16 und Vol. II (1947) Nr. 17, S. 470; Gen. Ass. Off. Rec. 1st Sess., Part II, Plenary Meetings, S. 1458 f. (Siam).

⁶⁵⁾ U.N.Bull., Vol. I (1946), Nr. 3, S. 3 ff., Nr. 5, S. 2 ff. und Nr. 6, S. 8 ff.; Security Council Off. Rec. 1st Year, 2nd Series: Nr. 4, S. 63 ff., Nr. 5, S. 81–140; Supplement Nr. 4, S. 1 ff. Dem Sicherheitsrat gehörten damals außer den fünf Großmächten noch folgende sechs Staaten als nichtständige Mitglieder an: Australien, Ägypten, Brasilien, Mexico, Niederlande und Polen.

1. *Albanien*: Wegen der albanisch-griechischen und albanisch-britischen Zwischenfälle sowie wegen der Nichtanerkennung der vor 1939 von Albanien geschlossenen Verträge wurden Bedenken geäußert, ob die albanische Regierung friedliebend und ernsthaft gewillt sei, den Verpflichtungen aus der UN-Charta nachzukommen.

2. *Mongolische Volksrepublik*: Da die Mongolei außer zur Sowjetunion keine diplomatischen Beziehungen unterhalten habe, wurden Bedenken geäußert, ob man sich bei der Unkenntnis der inneren Verhältnisse des Landes bereits jetzt ein hinreichendes Urteil über die Fähigkeit seiner Regierung bilden könne, völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen⁶⁶⁾.

3. *Transjordanien, Irland und Portugal*: Da diese Staaten keine diplomatischen Beziehungen mit der Sowjetunion unterhielten, erklärte sich die Sowjetunion außerstande, für ihre Aufnahme in die UN zu stimmen⁶⁷⁾. Gegen Transjordanien wurde außerdem eingewendet, daß dieser Staat infolge seiner militärischen und wirtschaftlichen Abhängigkeit von Großbritannien weder de jure noch de facto als souveräner Staat angesehen werden könne, gegen Portugal, daß das dortige Regime ideologisch mit dem Franco-Regime in Spanien und dem früheren faschistischen Regime in Deutschland und Italien eng verwandt sei und daß deshalb Zweifel an dem friedliebenden Charakter der gegenwärtigen portugiesischen Regierung sowie an ihrer Fähigkeit und an ihrem Willen beständen, den Verpflichtungen aus der Charta nachzukommen.

Wegen dieser Meinungsverschiedenheiten wurde von den Vereinigten Staaten in der Sitzung des Sicherheitsrates am 28. August 1946 der Vermittlungsvorschlag gemacht, der Generalversammlung sämtliche Bewerber en bloc zur Aufnahme zu empfehlen; die Begründung dieses Vorschlags, der von Ägypten, Brasilien, China, Frankreich, Mexiko, den Niederlanden und dem Generalsekretär der UN unterstützt wurde, betonte vor allem den Wunsch nach Universalität der UN⁶⁸⁾. Der Vorschlag scheiterte am Wider-

⁶⁶⁾ U.N.Doc., Security Council Official Records, 1st Year, 2nd Series, Nr. 5, S. 90.

⁶⁷⁾ U.N.Doc., Security Council Official Records, 1st Year, 2nd Series, Supplement Nr. 4, S. 68-74.

⁶⁸⁾ U.N.Bull., Vol. I (1946), Nr. 6 S. 8 ff.; Security Council Off. Rec., 1st Year, 2nd Ser., Nr. 4, 28. 8. 1946, S. 42: "The Organization ... should ... seek as great universality as may be possible ... My Government proposes that the Council take broad and far-sighted action to extend the membership of the United Nations now as far as is consistent with the provisions of Article 4 of the Charter. It accordingly proposes that the Council now recommend to the General Assembly the admission of all the present applicants. We do not disguise the fact that we have misgivings about some of the applicants, especially Albania and the Mongolian People's Republic. Our doubts and questions with regard to these applicants were fully and clearly stated during the proceedings of the Committee on the Admission of New Members. If there were among the

stand der Sowjetunion, die eine Entscheidung über jeden einzelnen Bewerber verlangte⁶⁹). In der anschließenden Diskussion wurde von Australien und anderen Staaten die Haltung der Sowjetunion kritisiert, weil sie ihr Stimmrecht dazu ausnütze, die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen ihr und den Bewerbern zu erzwingen, und damit eigensüchtige, nicht die Interessen der UN verfolge; das Stimmrecht, insbesondere das Vetorecht im Sicherheitsrat, sei von den Delegierten nicht ausschließlich im Interesse ihres Staates, sondern auch im Interesse der UN auszuüben⁷⁰). Es wurden bereits an dieser Stelle Zweifel geäußert, ob der von der Sowjetunion erhobene Einwand der fehlenden diplomatischen Beziehungen für die Beurteilung des Bewerbers im Sinne des Art. 4 der Charta überhaupt in Betracht gezogen werden dürfe und ob ein Staat das Recht habe, aus Gründen, die außerhalb des Art. 4 der Charta lägen, gegen die Aufnahme des Bewerbers zu stimmen. Gegenüber dieser Kritik zog sich die Sowjetunion auf den Standpunkt des konsequenten Souveränitätsprinzips zurück und erklärte, daß es die ureigenste Angelegenheit jedes Mitgliedstaates des Sicherheitsrates bleiben müsse, welche Entscheidung er im gegebenen Falle für die richtige halte⁷¹). Bei der Abstimmung im Sicherheitsrat am 29. August 1946

present applicants an entity that was not a State, in the international sense, or one that lacked the governmental powers or material means of carrying out the obligations of the Charter, we would not make this proposal... The essence of our proposal is that the Council now, in a spirit of fair-mindedness toward all present applicants, and in the best interests of the Organization, recommend that the Assembly admit them all to membership."

⁶⁹) Stellungnahme des sowjetischen Delegierten: "... I cannot agree that we should adopt resolutions for the wholesale admission to the Organization of all countries who have applied for membership. Countries cannot be regarded as things and dealt with in accordance with a standard measure. When we discuss the question of admission to the Organization, we are bound to discuss each concrete application separately, taking into consideration all the facts and circumstances relating to the application in question. For this reason I am unable to agree with the proposal of the United States representative that the Security Council should adopt a resolution for the wholesale admission of all eight countries to the Organization." (Security Council Official Records, 1st Year, 2nd Series, Nr. 4, S. 47).

⁷⁰) U.N.Bull., Vol. I (1946), Nr. 6, S. 10; U.N.Doc., Security Council Official Records, 1st Year, 2nd Series, Nr. 5, S. 92 ff. Die Ausführungen des australischen Delegierten sind wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung hervorzuheben: "... It is also the view of our government that when any member of the Security Council exercises his vote, that vote is not exercised solely on behalf of the government which he represents. It is exercised on behalf of the United Nations. This Security Council is composed of a restricted number of Members of the United Nations but it derives its authority from, and it has a responsibility to all Members of the United Nations. In the particular matter of the admission of new Members we, as a Council, are charged with the responsibility of making a recommendation. That is a responsibility which we hold not solely to our own governments but to the United Nations as a whole whom we, in a sense, represent here as the Security Council."

⁷¹) U.N.Bull., Vol. I (1946), Nr. 6, S. 10; Security Council Off. Rec. 1st Year, 2nd Series: No. 5, S. 107 f.

erhielten die Aufnahmegesuche Albaniens und der Mongolei nicht die erforderliche Mehrheit; die Aufnahmegesuche Transjordaniens, Irlands und Portugals erhielten zwar eine Mehrheit von 8 und 9 Stimmen, scheiterten jedoch an dem Veto der Sowjetunion⁷²⁾.

III. Auf der ersten ordentlichen Tagung der Generalversammlung Ende 1946 wurde dieses Ergebnis der Verhandlungen im Sicherheitsrat nach zwei Richtungen kritisiert:

- a) wegen der politischen Gesichtspunkte, die bei der Beurteilung der Bewerber herangezogen wurden,
- b) wegen der Anwendung des Vetos zur Verhinderung der Aufnahme eines politisch nicht genehmen Bewerbers.

Zu a): Bei der Diskussion⁷³⁾ über die Voraussetzungen der Aufnahme neuer Mitglieder brachte der britische Delegierte erneut zum Ausdruck, daß die Begründung des Vetos der Sowjetunion unzulässig sei; die Beurteilung habe sich lediglich darauf zu erstrecken, ob der Bewerber die in Art. 4 der Charta genannten Voraussetzungen erfülle. Die Generalversammlung nahm schließlich am 19. November 1946 eine Resolution an, worin dem Sicherheitsrat empfohlen wurde, die unerledigten Aufnahmegesuche nochmals nach Maßgabe des Art. 4 zu überprüfen⁷⁴⁾. Es wurde ferner angeregt, für die Geschäftsordnungen des Sicherheitsrates und der Generalversammlung neue Verfahrensregeln für die Aufnahme neuer Mitglieder auszuarbeiten. Nach einem Vorschlage Australiens sollten diese Verfahrensregeln auf folgenden Grundsätzen beruhen:

- a) the admission of new Members is a corporate act;
- b) the General Assembly has primary and final responsibility in the process of admission;
- c) the Security Council not having been given any general power covering all matters within the scope of the Charter, its recommendation for the admission of an applicant to membership should be based solely on the judgment of the Council that the applicant State is able and willing to

⁷²⁾ U.N.Bull., Vol. I (1946), Nr. 6, S. 9-10; U.N.Doc., Security Council Official Records, 1st Year, 2nd Series, Nr. 5, S. 136 ff. Bei dieser Gelegenheit wurde auch die Frage entschieden, ob der Antrag auf Vertagung der Entscheidung über ein Aufnahmegesuch abstimmungsmäßig als Verfahrensfrage ohne Vetomöglichkeit oder als Sachfrage mit der Vetomöglichkeit zu behandeln sei. Entsprechend der gemeinsamen Erklärung der Großmächte vom 7. Juni 1945 (vgl. oben S. 305) wurde diese Vorfrage zur Abstimmung gestellt. Da sich China, Großbritannien, Frankreich und die Sowjetunion dagegen aussprachen, daß eine solche Vertagung als Verfahrensfrage behandelt werden dürfe, gilt sie als Sachfrage und erfordert die Zustimmung sämtlicher Großmächte.

⁷³⁾ U.N.Bull., Vol. I (1946), Nr. 15, S. 6; Nr. 16, S. 3-6; Gen. Ass. Off. Rec. 1st Sess., Part II Plenary Meetings, S. 704-829, 992-996 und 1st Committee, S. 37-83.

⁷⁴⁾ Resolution 35 (I): "The General Assembly recommends that the Security Council re-examine the applications for membership in the United Nations of the above-mentioned

carry out its obligations under those sections of the Charter which come within the competence of the Security Council⁷⁵).

Dieser wegen seiner grundsätzlichen Bedeutung bemerkenswerte Vorschlag verfolgte ein doppeltes Ziel. Erstens wollte er klarstellen, daß die Aufnahme eines neuen Mitgliedes ein Kollektivakt einer Körperschaft sei, der nicht von dem individuellen Willen eines einzelnen Mitgliedes, sondern nur von dem Gesamtwillen dieser Körperschaft abhängen dürfe⁷⁶). Zweitens sollte die Funktion des Sicherheitsrates bei der Aufnahme neuer Mitglieder aus einer mitbestimmenden in eine beratende umgewandelt und auf ein bestimmtes Beurteilungsgebiet beschränkt werden. Dieser Versuch zur Erweiterung der Kompetenz der Generalversammlung begegnete dem entschiedenen Widerstand der Großmächte und wurde von der überwiegenden Mehrheit der Generalversammlung als unvereinbar mit der in Art. 4 der Charta festgelegten Kompetenzverteilung betrachtet, so daß Australien diesen Vorschlag zurückzog⁷⁷). Dagegen nahm die Generalversammlung am 18. November 1946 gegen den Widerstand der Sowjetunion, die dahinter eine versteckte Beschränkung der freien Entscheidung im Sicherheitsrat befürchtete, den Vorschlag zur Ausarbeitung neuer Verfahrensregeln für die Aufnahme neuer Mitglieder an⁷⁸). Die in Durchführung dieses Vorschlages neugefaßten Bestimmungen der Geschäftsordnungen des Sicherheitsrates und der Generalversammlung brachten jedoch keine wesentliche Änderung der bestehenden Rechtslage⁷⁹).

States on their respective merits as measured by the yardstick of the Charter in accordance with Article 4." (U.N.Doc. A/64/Add. 1 vom 31. 1. 1947, S. 61; U.N.Bull., Vol. I (1946), Nr. 16, S. 5-6 und Nr. 18, S. 7-8).

⁷⁵) U.N.Bull., Vol. I (1946), Nr. 16, S. 6; U.N.Doc. A/C. 1/23/Rev. 1 (Gen.Ass.Off. Rec. 1st Sess., Part II: 1st Committee, S. 318 f.).

⁷⁶) In dem später gebildeten Ausschuß der Generalversammlung zum Studium dieser Fragen (s. darüber unten Anm. 79) begründete der australische Delegierte den von ihm gebrauchten Ausdruck „corporate act“ dahin, daß dieser Rechtscharakter des Zulassungsaktes aus dem in Art. 4 (1) der Charta enthaltenen Ausdruck „in the judgment of the Organization“ folge (U.N.Doc. A/A. C. 11/S. R. 4, S. 6-8).

⁷⁷) U.N.Bull., Vol. I (1946), Nr. 17, S. 45 und Nr. 18, S. 7-8; Gen.Ass.Off.Rec. 1st Sess., Part II: 1st Committee, S. 82 f.

⁷⁸) Resolution 36 (I) – U.N.Doc. A/64/Add. 1, 31. 1. 1947, S. 62: „*The General Assembly requests the Security Council to appoint a Committee to confer with a committee on procedures of the General Assembly with a view to preparing rules governing the admission of new Members which will be acceptable both to the General Assembly and to the Security Council.*“

⁷⁹) U.N.Bull., Vol. I (1946), Nr. 17, S. 45. In den Ausschuß der Generalversammlung wurden Australien, Kuba, Indien und Norwegen, in den Ausschuß des Sicherheitsrates wurden China, Brasilien und Polen gewählt (U.N.Bull., Vol. II (1947), Nr. 18, S. 507). Die Ausschüsse traten erstmalig am 28. 5. 1947 zu einer gemeinsamen Sitzung zusammen (U.N.Bull., Vol. II (1947), Nr. 21, S. 581; Nr. 22, S. 613). Das Ergebnis ihrer Beratungen, die sich bis September 1947 hinzogen, war eine neue Fassung der die Aufnahme neuer Mitglieder betreffenden Bestimmungen der beiderseitigen Geschäftsordnungen. Diese Neu-

Zu b): Die Diskussion über die Anwendung des Vetos, die nicht nur bei der Aufnahme neuer Mitglieder, sondern auch in anderen wichtigen Fragen eine Entscheidung im Sicherheitsrat verhindert hatte, nahm einen breiten Raum auf der Tagung der Generalversammlung ein⁸⁰). Die Kritik ging darauf hinaus, daß die Interessenkonflikte der Großmächte und der Mißbrauch des Vetos als politische Waffe in diesen Konflikten nicht das Funktionieren der Organisation und die Erfüllung ihrer Ziele verhindern dürften. Unter dem Eindruck dieser Kritik gaben China, Großbritannien, Frankreich und die Vereinigten Staaten, obwohl sie grundsätzlich auf der Beibehaltung des Vetorechts bestanden, doch der Bereitschaft Ausdruck, durch Verbesserung und Ergänzungen der Geschäftsordnung des Sicherheitsrates dessen Funktionieren zu erleichtern; China sprach die Überzeugung aus, daß das Veto nur als letztes Mittel zur Sicherung lebenswichtiger Interessen gedacht sei. Von Australien wurde geltend gemacht, daß die kleineren und mittleren Staaten auf der San-Franzisko-Konferenz dem Vetorecht der Großmächte nicht zuletzt deshalb zugestimmt hätten, weil die Großmächte Mäßigung im Gebrauch dieses Rechts zugesichert hätten; von anderen kleineren Staaten wurden Vorschläge eingebracht, die Anwendung des Vetorechts auf Fälle zu beschränken, in denen die Sicherheit der betreffenden Großmacht berührt werde⁸¹). Die Vereinigten Staaten schlugen vor, die Großmächte

fassung bedeutete jedoch sachlich keinen Fortschritt gegenüber dem bisherigen Verfahren. Neu war lediglich, daß in Bestätigung der bereits geübten Praxis der Sicherheitsrat verpflichtet wurde, der Generalversammlung bei Ablehnung eines Bewerbers über die Gründe zu berichten, und die Generalversammlung berechtigt wurde, den Sicherheitsrat um eine nochmalige Überprüfung des abgelehnten Aufnahmeantrages zu ersuchen. Die neugefaßten Verfahrensregeln wurden vom Sicherheitsrat am 27. 8. 1947 und von der Generalversammlung am 21. 11. 1947 gebilligt (U.N.Bull., Vol. III (1947), Nr. 11, S. 317, 335; Nr. 24, Seite 767).

Bemerkenswert für die späteren Auseinandersetzungen, ob die Generalversammlung auch ohne eine positive Empfehlung des Sicherheitsrates ein neues Mitglied aufnehmen könne, ist folgende Feststellung in dem Bericht des Ausschusses der Generalversammlung: "It was agreed that the General Assembly was not entitled under Article 4 (2) of the Charter to decide to admit a new Member except upon an affirmative recommendation by the Security Council. The representative of Cuba reserved the position of his Government on this point." (U.N.Doc. A/384, S. 2).

⁸⁰) U.N.Bull., Vol. I (1946), Nr. 14, S. 13, 16, 20; Nr. 15, S. 3-4; Nr. 17, S. 8-15; Nr. 19, S. 12-14, Nr. 20, S. 20-22; Nr. 21, S. 44-46; Gen.Ass.Off.Rec. 1st Sess., Part II: Plenary Meetings, S. 1231-1264, 1st Committee, S. 84-126.

⁸¹) Z. B. der Vorschlag *Perus*: "To recommend the great powers to make a more restricted use of the unanimity rule laid down in Article 27 paragraph 3, limiting it to cases in which they are able to state publicly in what way the solution proposed for an international problem affects their security..." (U.N.Bull., Vol. I (1946), Nr. 17, S. 9; U.N.Doc. A/C. 1/52). *Kanada* ging sogar so weit zu verlangen, daß die betreffende Großmacht vor Anwendung des Vetos begründen müsse, daß es im gegebenen Falle im Interesse der UN geboten sei (U.N.Bull., Vol. I (1946), Nr. 17, S. 13; Gen.Ass.Off.Rec. 1st Sess., Part II, 1st Committee, S. 112).

sollten sich auf eine Liste solcher Fragen einigen, die abstimmungsmäßig wie Verfahrensfragen ohne Anwendung des Vetos entschieden werden könnten. Frankreich schlug vor, das Verfahren dahin zu regeln, daß es einer Großmacht, wenn sie mit ihrer Stimme in der Minderheit bleibe oder sich der Stimme enthalten wolle, frei stünde zu erklären, ob dies als „Veto“ gelten solle oder nicht⁸²⁾. Der Vorschlag, den der britische Außenminister Bevin am 15. November 1946 den vier anderen Großmächten übermittelt hatte, enthielt zum Veto folgendes:

„... they would only exercise the 'veto', where they consider the question of vital importance to the United Nations as a whole, and they would explain on what grounds they consider this condition to be present;

... that a permanent member could abstain from voting without automatically vetoing the proposal. Similarly, that mere absence of a permanent member should not have the effect of a veto.”

Bei der Diskussion dieses Vorschlags in der Generalversammlung machte der britische Delegierte die bedeutsame Bemerkung, daß die Völkerrechtspraxis allmählich zu einer neuen Konzeption der sogenannten „lebenswichtigen Interessen“ gelangen müsse; wenn durch eine Kollektivorganisation Friede und Sicherheit garantiert und die berechtigten Interessen aller Staaten in angemessener Weise befriedigt würden, brauchten viele Interessen nicht länger als »lebenswichtig« im bisherigen Sinne angesehen zu werden und könnten die Großmächte sich eher bereit finden, auf ein „Vetorecht“ zu verzichten und sich der „rule of law“ zu unterwerfen. Gegenüber allen diesen Vorschlägen wandte sich die Sowjetunion gegen jede Abschwächung des Einstimmigkeitsprinzips der Großmächte im Sicherheitsrat, da dieses der Eckpfeiler der Organisation sei und seine Beseitigung befürchten ließe, ein Staatenblock könnte mittels des Mehrheitsprinzips der Sowjetunion ihren Willen aufzwingen⁸³⁾.

⁸²⁾ Nach Art. 27 (3) der Charta erfordert eine Sachentscheidung im Sicherheitsrat sieben Stimmen einschließlich der Stimmen der fünf Großmächte. Wenn also eine Großmacht sich der Stimme enthält, ohne als Sachbeteiligter nach Art. 27 (3) dazu verpflichtet zu sein, so ist nach strenger wortgemäßer Auslegung des Art. 27 (3) kein wirksamer Beschluß zustande gekommen. Im Lauf der späteren Praxis des Sicherheitsrates bildete sich die stillschweigende Übereinkunft der Großmächte heraus, eine freiwillige Stimmenthaltung nicht als „Veto“ zu werten. Eine förmliche Bestätigung dieser Übereinkunft ist zwar bisher noch nicht erfolgt; sie gilt jedoch als anerkannte Praxis. Vgl. die Erörterung dieser Rechtslage anlässlich der Aufnahme Israels; bei der sich Großbritannien der Stimme enthielt, unten S. 363.

⁸³⁾ Eine treffende Analyse der sowjetischen Haltung gab der philippinische Delegierte: „Why do we not admit the plain fact that the Soviet Union, most steadfast of all in opposition to efforts to eliminate the veto in the Security Council, has a valid reason for that opposition? We all know that the Soviet Union is in a hopeless minority in the United Nations as presently constructed, as minority out of all proportion to the real

Die Generalversammlung nahm schließlich, nachdem einige Vorschläge, die auf Änderung der Charta zielten, als verfrüht der Ablehnung verfallen waren, mit 36 gegen die 6 Stimmen des Ostblocks am 13. Dezember 1946 eine Resolution folgenden Inhalts an:

The General Assembly,

Mindful of the purposes and principles of the Charter of the United Nations, and having taken notice of the divergencies which have arisen in regard to the application and interpretation of Article 27 of the Charter,

Earnestly requests the permanent members of the Security Council to make every effort, in consultation with one another and with fellow members of the Security Council, to ensure that the use of the special voting privilege of its permanent members does not impede the Security Council in reaching decisions promptly;

Recommends to the Security Council the early adoption of practices and procedures, consistent with the Charter, to assist in reducing the difficulties in the application of Article 27 and to ensure the prompt and effective exercise by the Security Council of its functions, and

Further recommends that, in developing such practices and procedures, the Security Council take into consideration the views expressed by Members of the United Nations during the second part of the first session of the General Assembly⁸⁴).

IV. Im Jahre 1947 kamen die acht Aufnahmegesuche *Ungarns, Italiens,*

power and influence of the Soviet Union in the modern world. We all know that this is the real reason for the Soviet Union's insistence that the veto be retained." (Gen.Ass.Off.Rec. 1st Sess., Part II, Plenary Meetings, S. 1251).

⁸⁴) Resolution 40 (I) – U.N.Doc. A/64/Add. 1, 31. 1. 1947, S. 64; diese Resolution gelangte erst in der 197. Sitzung des Sicherheitsrates am 27. 8. 1947 zur Diskussion. In dieser Sitzung machten die Vereinigten Staaten folgende weitgehenden Vorschläge:

- (1) Keine Anwendung des Vetos bei "...all decisions not involving taking direct measures in connection with
 - (a) settlement of disputes,
 - (b) adjustments of situations likely to lead to disputes,
 - (c) determination of a removal of threats to peace,
 - (d) suppression of breaks of peace."
- (2) Die Vorfrage, ob ein Mitglied des Sicherheitsrats als Partei eines Streitfalles gemäß Art. 27 (3) der Charta von der Ausübung des Stimmrechts ausgeschlossen ist, soll abstimmungsmäßig als Verfahrensfrage behandelt und nicht mehr dem Veto unterworfen werden.
- (3) Die freiwillige Stimmenthaltung einer Großmacht soll nicht als Veto gewertet werden.

Nachdem die Sowjetunion sich wiederum gegen jede Abschwächung des Vetorechts ausgesprochen und diese Vorschläge als unannehmbar bezeichnet hatte, überwies der Sicherheitsrat die Angelegenheit seinem Sachverständigenausschuß für Verfahrensfragen zur weiteren Prüfung (U.N.Bull., Vol. III (1947), Nr. 11, S. 324–325).

Österreichs, Rumäniens, des Yemen, Bulgariens, Pakistans⁸⁵⁾ und Finnlands hinzu, die zusammen mit den fünf unerledigten Aufnahmeversuchen Albanien, der Mongolei, Transjordaniens, Irlands und Portugals vom Sicherheitsrat⁸⁶⁾ zu behandeln waren. Durch einstimmigen Beschluß vom 18. Aug. 1947⁸⁷⁾ empfahl der Sicherheitsrat der Generalversammlung die Aufnahme des Yemen und Pakistans, die dann beide durch Beschluß der Generalversammlung am 30. September 1947⁸⁸⁾ in die UN aufgenommen wurden.

Über die übrigen Aufnahmeversuche kam es zu keiner Einigung: Bei der Abstimmung konnten Albanien und die Mongolei nur die Stimmen der Sowjetunion, Polens und Syriens, das den Universalitätsgedanken der UN verfocht, für sich verbuchen. Transjordanien, Irland und Portugal erhielten zwar 9 der 11 Stimmen des Sicherheitsrates, scheiterten jedoch wiederum an dem Veto der Sowjetunion⁸⁹⁾. Die Gründe, die beiderseits gegen die Zulassung dieser Staaten vorgebracht wurden, waren im wesentlichen die gleichen wie im Vorjahr. Die Opposition gegen Albanien war durch den Korfu-Zwischenfall, bei dem zwei britische Zerstörer auf Minen gelaufen waren, und durch die Berichte der Balkankommission der UN über die Unterstüt-

⁸⁵⁾ Pakistan hatte ursprünglich die Auffassung vertreten, daß mit der Bildung der beiden Dominien Indien und Pakistan aus dem früheren Britisch-Indien, das Mitglied der UN war, die beiden neuen Dominien als Nachfolgestaaten automatisch Mitglieder geworden seien. Diese Auffassung wurde vom Generalsekretär der Vereinten Nationen nicht geteilt; das Memorandum der Rechtsabteilung des Generalsekretariats vom 12. 8. 1947 vertrat den Standpunkt, daß das Dominium Indien mit dem bisherigen Britisch-Indien identisch sei und Pakistan als neuer Staat, der sich von Britisch-Indien losgelöst habe, zu betrachten sei. Dieser Standpunkt wurde später vom Rechtsausschuß der Generalversammlung auf ihrer 2. ordentlichen Tagung am 14. 10. 1947 gebilligt. Als allgemeine Regel wurde festgelegt:

- “(1) That, as a general rule, it is in conformity with legal principles to presume that a State which is a Member of an organization of the United Nations does not cease to be a Member simply because its constitution or its frontier have been subjected to changes, and that the extinction of the State as a legal personality recognized in the international order must be shown before its rights and obligations can be considered thereby to have ceased to exist.
- (2) That when a new State is created, whatever may be the territory and the populations which it comprises and whether or no they formed part of a State Member of the United Nations, it cannot under the system of the Charter claim the status of a Member of the United Nations unless it has been formally admitted as such in conformity with the provisions of the Charter.
- (3) Beyond that, each case must be judged according to its merits.”
- (U.N.Bull., Vol. III (1947), Nr. 17, S. 509 und Nr. 24, S. 766; U.N. Doc. A/C 6/162, Seite 2).

⁸⁶⁾ Dem Sicherheitsrat gehörten 1947 nach dem Wechsel von drei nichtständigen Mitgliedern außer den fünf Großmächten folgende sechs Staaten an: Australien, Belgien, Brasilien, Columbien, Polen und Syrien.

⁸⁷⁾ U.N.Bull., Vol. III (1947), Nr. 9, S. 285–286.

⁸⁸⁾ U.N.Bull., Vol. III (1947), Nr. 15, S. 447; U.N.Doc. A/P.V. 92.

⁸⁹⁾ U.N.Bull., Vol. III (1947), Nr. 5, S. 178; Nr. 6, S. 207–208; Nr. 9, S. 286.

zung der griechischen Aufständischen durch Albanien verstärkt worden; die Opposition gegen die Mongolei hatte durch die Beschuldigung Chinas, daß mongolische Truppenverbände in die chinesische Provinz Sinkiang eingedrungen seien, neue Nahrung erhalten. Das gegen Irland und Portugal bzw. für Albanien und die Mongolei von der Sowjetunion vorgebrachte Argument, daß bei der Beurteilung des Bewerbers vor allem sein Verhalten während des zweiten Weltkrieges berücksichtigt werden müsse, wurde von den Westmächten als irrelevant abgelehnt, da dieses Kriterium nicht in Art. 4 der Charta enthalten sei und die Eigenschaft des Bewerbers als „peace-loving“ nach seiner gegenwärtigen und zukünftig zu erwartenden Haltung beurteilt werden müsse⁹⁰).

Gegen die Aufnahme Ungarns, Italiens, Österreichs, Rumäniens und Bulgariens wurde geltend gemacht, daß diese Staaten bis zum Inkrafttreten der Friedensverträge⁹¹) nicht souverän und deshalb noch nicht mitgliedschaftsfähig seien. Dieser Meinung, die vor allem von der Sowjetunion vertreten worden war, wurde entgegengehalten, daß die Kontrollbestimmungen der Waffenstillstandsverträge mit diesen Staaten nicht so einschneidend seien, daß sie die Regierungen dieser Staaten an der selbständigen Ausübung ihrer Mitgliedschaftsrechte und an der Erfüllung ihrer Mitgliedschaftspflichten hinderten. Gegen Ungarn, Rumänien und Bulgarien wurde von den Westmächten außerdem geltend gemacht, daß die Regierungen dieser Staaten in der Behandlung politisch Andersdenkender grundlegende Menschenrechte, zu deren Einhaltung sie nach den Friedensverträgen verpflichtet seien, verletzt hätten, und daß infolgedessen ernstliche Zweifel an ihrem Willen und an ihrer Fähigkeit beständen, die Verpflichtungen aus der UN-Charta zu erfüllen. Die Westmächte waren andererseits bereit, ungeachtet des Fehlens eines Friedensvertrages Italien und Österreich der Generalversammlung zur Aufnahme zu empfehlen, wobei es der Generalversammlung überlassen bleiben sollte, hierfür einen geeigneten Zeitpunkt festzulegen. Bei der Abstimmung im Sicherheitsrat am 21. August 1947 erhielten die Aufnahmegesuche Italiens und Österreichs zwar 9 bzw. 8 Stimmen, scheiterten jedoch an dem Veto der Sowjetunion. Die Aufnahmegesuche Ungarns, Rumäniens und Bulgariens erhielten keine Mehrheit⁹²).

⁹⁰) U.N.Doc. S/C. 2/S.R. 16; Security Council Off.Rec. 2nd Year, Special Supplement No. 3, S. 2.

⁹¹) Die Friedensverträge mit Ungarn, Italien, Rumänien, Bulgarien und Finnland waren zu diesem Zeitpunkt schon unterzeichnet, aber noch nicht von allen Großmächten ratifiziert, deren Ratifikation Vorbedingung für das Inkrafttreten der Friedensverträge war.

⁹²) U.N.Bull., Vol. III (1947), Nr. 10, S. 308–309; U.N.Doc. S/P.V. 190, S. 31, 71, 52, 55, 80, 88. Für die Aufnahme von Ungarn, Rumänien und Bulgarien stimmte lediglich der syrische Delegierte, der den Universalitätsgedanken vertrat; alle übrigen Mitglieder des

Angesichts dieses Ergebnisses machte der Delegierte der Vereinigten Staaten in der Sitzung des Sicherheitsrates vom 21. August 1947 den Vorschlag, der Sicherheitsrat möge sämtliche unerledigten Aufnahmege-suche, über die keine Einigung erzielt worden war, der Generalversammlung zur Beurteilung zuleiten und sich gleichzeitig verpflichten, die Aufnahme derjenigen Bewerber zu empfehlen, die in der Generalversammlung die erforderliche Mehrheit finden würden. Dieser Vorschlag lag im Ergebnis in einer Linie mit dem früheren australischen Vorschlag, die Kompetenz der Generalversammlung gegenüber dem Sicherheitsrat zu erweitern; der Delegierte der Vereinigten Staaten beeilte sich daher zu versichern, daß sein Vorschlag kein Präzedenzfall für die zukünftige Behandlung zur Aufnahme neuer Mitglieder sein dürfe, sondern nur den augenblicklichen toten Punkt überwinden solle. Er begründete seinen Vorschlag damit, daß bei der Ausarbeitung der Charta nicht davon ausgegangen worden sei, daß die Großmächte ihr Vetorecht dazu ausnützen dürften, die Aufnahme eines Bewerbers, der von der überwiegenden Mehrheit der Mitglieder der UN als mitgliedschaftsfähig angesehen würde, zu blockieren; eine solche Ausübung des Vetorechts sei einwandfrei ein „abuse of that right“. Die Vereinigten Staaten seien bereit, auch wenn sie gegen manche der Mitgliedschaftsbewerber ernste Bedenken hätten, sich der Mehrheitsentscheidung der Generalversammlung zu unterwerfen. Da dieser Vermittlungsvorschlag der Vereinigten Staaten dem entschiedenen Widerstand der Sowjetunion begegnete, die ihr Veto gegen diesen Vorschlag in Aussicht stellte, wurde er von den Vereinigten Staaten zurückgezogen.

V. Auf der zweiten ordentlichen Tagung der Generalversammlung vom 16. September bis 29. November 1947 richtete Generalsekretär *Trygve Lie* einen erneuten Appell an die Großmächte, die Frage der Zulassung neuer Mitglieder unter dem Gesichtspunkt des Universalitätsgedankens zu behandeln und baldmöglichst alle Bewerber zur Aufnahme zu empfehlen⁹³⁾.

Der Außenminister der Vereinigten Staaten *Marshall* erklärte^{93a)}, daß die bisherige Praxis des Sicherheitsrates einen Mißbrauch des Vetorechts gezeigt habe, der den Sicherheitsrat in der Ausübung seiner Funktion behindert habe; die Vereinigten Staaten seien bereit auf das Vetorecht zu verzichten, soweit es sich um die friedliche Erledigung von Streitfällen und um organisatorische Fragen wie zum Beispiel um „such matters as application

Sicherheitsrates stimmten gegen die Aufnahme dieser Staaten oder enthielten sich der Stimme.

⁹³⁾ U.N.Bull., Vol. III (1947), Nr. 14, S. 411; Gen.Ass.Off.Rec. 2nd Sess. Plenary Meetings, S. 269.

^{93a)} Gen.Ass.Off.Rec. 2nd Sess., Plenary Meetings, S. 19 ff., 24.

for membership“ handle. Während dieser Schritt von Großbritannien, China und der Mehrzahl der kleineren und mittleren Staaten unterstützt wurde, fand er wiederum entschiedene Ablehnung auf Seiten der Sowjetunion. Die sowjetische Delegation erklärte offen, daß die Sowjetunion in der Kampagne gegen das Vetorecht eine versteckte politische Offensive vermute, die es anderen Staaten ermöglichen sollte, der Sowjetunion ihren Willen aufzuzwingen; die Sowjetunion setze kein Vertrauen in den guten Willen der Mehrheit der Mitglieder der UN gegenüber der Sowjetunion⁹⁴, die Sowjetunion betrachte das Vetorecht als Schutz gegen einen Mißbrauch des Mehrheitsprinzips und könne deshalb seine Anwendung in allen Fällen, in denen sie bisher zur Anwendung ihres Vetorechts gezwungen worden sei, nicht als Mißbrauch ansehen; die Kritiker des Vetorechts vergäßen, daß die UN weder ein Überstaat noch ein föderatives Gebilde seien und daß deshalb die Ausübung des Stimmrechts souveräner Staaten in dieser Organisation nicht auf eine Stufe mit der Ausübung des Stimmrechts in Parlamenten gestellt werden könne⁹⁵). Angesichts dieser Gegensätze zwischen den Westmächten und der Sowjetunion in der Auffassung des Vetorechts warnten einsichtige Stimmen davor, die Erfolgsmöglichkeiten einer rechtstechnischen Regelung der Anwendung des Vetorechts zu überschätzen; die häufige Anwendung des Vetorechts sei lediglich ein Symptom des durch den politischen und ideologischen Gegensatz zwischen Ost und West genährten gegenseitigen Mißtrauens, das durch eine rechtstechnische Regelung nicht aus der Welt geschafft werde⁹⁶).

Die Generalversammlung beschloß daher am 21. November 1947, keine übereilte Aktion gegen das Vetorecht zu unternehmen⁹⁷), sondern überwies

⁹⁴) Gen.Ass.Off.Rec. 2nd Sess., 1st Committee, S. 498 ff.

⁹⁵) Gen.Ass.Off.Rec. 2nd Sess., Plenary Meetings, S. 1223 ff.

⁹⁶) Generalsekretär *Trygve Lie* in der Generalversammlung am 23. 9. 1947: “. . . These conflicts and differences do not result from the rule of unanimity among the great Powers. The veto issue is more a symptom than a cause. Both the Security Council, where the rule of unanimity applies, and the General Assembly, where there is no such rule, are being hampered seriously in their work by these conflicts and differences . . . Just as it was cooperation among the Powers which created the United Nations, so it is disunity among them which today creates our greatest difficulties . . . The greatest difficulty lies in the fact that the great Powers suspect each other's intentions. It is fear which is the great danger. We cannot alter the fact that there are not only different nations, but, also, different types of civilizations, different ideas, and different interests in the world. But, the indispensable condition for peace is that nations, with different social systems and different interests, shall strive to live and to work together, side by side, in peace.” Ähnliche Gedanken wurden von den Delegierten Frankreichs, Chinas und Brasiliens ausgesprochen. (U.N.Bull., Vol. III (1947), Nr. 14, S. 412–413; Gen.Ass.Off.Rec. 2nd Sess., Plenary Meetings, S. 56, 153 f., 169 f., 270–272).

⁹⁷) U.N.Bull., Vol. III (1947), Nr. 23, S. 720; U.N.Doc. A/501 und A/P.V. 123; Gen.Ass.Off.Rec. 2nd Sess., Plenary Meetings, S. 1218–1272, 1st Committee, S. 482–523.

das Veto-Problem ihrem neugebildeten Interim-Ausschuß zur weiteren Prüfung und zum Bericht für ihre nächste ordentliche Tagung Ende 1948⁹⁸⁾. Die Generalversammlung ersuchte ferner die Großmächte nochmals:

“... to consult with another on the problem of voting in the Security Council in order to secure agreement among them on measures to ensure the prompt and effective exercise by the Security Council of its functions⁹⁹⁾.”

VI. Während der Tagung der Generalversammlung hatte der Sicherheitsrat, nachdem die Friedensverträge mit *Bulgarien, Italien, Rumänien* und *Ungarn* in Kraft getreten waren, nochmals zu den Aufnahmeanträgen dieser Staaten und zu dem inzwischen neu hinzugekommenen Antrag *Finnlands* Stellung genommen. Die ausgedehnte Debatte, die drei Sitzungstage in Anspruch nahm, führte wiederum zu keinem Ergebnis. Es ist kennzeichnend für den politischen Hintergrund all dieser Auseinandersetzungen, daß diesmal, weil die Mehrzahl der diskutierten Bewerber der sowjetrussischen Einflußsphäre angehörte, die Sowjetunion eine en bloc-Abstimmung über die fünf Bewerber vorschlug, die Westmächte dagegen auf der getrennten Abstimmung über jeden einzelnen Bewerber bestanden. Bei der Abstimmung erhielten Bulgarien, Rumänien und Ungarn nicht die erforderliche Mehrheit; Italien und Finnland erhielten zwar je 9 Stimmen, scheiterten jedoch wiederum an dem Veto der Sowjetunion¹⁰⁰⁾. Der für die weitere Entwicklung wichtigste Punkt der vorangegangenen Debatte war die folgende Erklärung des sowjetischen Delegierten zur Begründung seines Vetos:

“... we are ready to agree to the admission of Italy to the United Nations, but only on the condition that all other countries which are in the same position, namely Bulgaria, Hungary, Roumania, and Finland are admitted as well. We consider that it is impossible to consider this case separately from other similar cases . . . while the Sovietunion has no objection to the admission of Italy to the United Nations, it cannot agree to admit Italy alone. We must treat all these five countries in the same way, without discrimination in respect of anyone of them . . .¹⁰¹⁾.”

“... this question is a political question . . . my Delegation considers that a favourable decision on the Italian application can be taken only if a that time favourable decisions are taken in regard to the applications of Hungary, Roumania and Finland¹⁰²⁾.”

Dieser Standpunkt war Gegenstand scharfer Kritik seitens anderer Mitglieder des Sicherheitsrats: dessen Mitglieder seien nicht berechtigt, die Zu-

⁹⁸⁾ Resolution 117 (II) – U.N.Doc. A/519, 8. 1. 1948, S. 23.

⁹⁹⁾ Resolution 117 (II) – U.N.Doc. a.a.O.

¹⁰⁰⁾ U.N.Bull., Vol. III (1947), Nr. 15, S. 464; U.N.Doc. S/P.V. 204, S/P.V. 205 und S/P.V. 206, S. 131–140.

¹⁰¹⁾ U.N.Doc. S/P.V. 204, S. 46 ff.

¹⁰²⁾ U.N.Doc. S/P.V. 205, S. 57 ff.

lassung eines Bewerbers, der unstreitig die Bedingungen des Art. 4 der Charta erfülle, von anderen Bedingungen abhängig zu machen; ein derartiger Gebrauch des Stimmrechts, der lediglich darauf berechnet sei, die übrigen Mitglieder des Sicherheitsrates zu einer positiven Entscheidung zugunsten anderer nichtqualifizierter Bewerber zu zwingen, sei – wie es der Delegierte der Vereinigten Staaten ausdrückte – ein „utterly illegal act¹⁰³⁾. Die Sowjetunion verteidigte ihren Standpunkt mit folgenden Argumenten:

- a) In der Potsdamer Erklärung vom 2. August 1945¹⁰⁴⁾ hätten sich Großbritannien, die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion verpflichtet, nach Abschluß der Friedensverträge mit den fünf ehemaligen Feindstaaten Bulgarien, Finnland, Italien, Rumänien und Ungarn die Anträge dieser Staaten auf Aufnahme in die UN zu unterstützen, woraus die Verpflichtung zu einer gleichmäßigen Behandlung der Anträge folge;
- b) in einer früheren Sitzung des Sicherheitsrates im Jahre 1946 hätten auch die Vereinigten Staaten eine en bloc-Empfehlung aller Bewerber befürwortet¹⁰⁵⁾.

Auf das Argument zu a) entgegneten die Westmächte, daß das Potsdamer Übereinkommen insoweit lediglich das Ziel gehabt habe, durch den Abschluß der Friedensverträge eine notwendige Vorbedingung für eine positive Erörterung der Aufnahmeanträge zu schaffen, ohne jedoch die Großmächte von vornherein auf eine positive Beurteilung aller Bewerber festlegen zu wollen. Das Argument zu b) hatte insofern einen schwachen Punkt, als die Lage, aus der heraus die Vereinigten Staaten 1946 den Vorschlag einer en bloc-Abstimmung gemacht hatten, nicht ganz die gleiche war wie diejenige, in der sich jetzt die Sowjetunion befand. Während die von den

¹⁰³⁾ U.N.Bull., Vol. III (1947), Nr. 15, S. 464.

¹⁰⁴⁾ Der diesbezügliche Text der Potsdamer Erklärung lautet wie folgt: "The three governments consider it desirable that the present anomalous position of Italy, Bulgaria, Finland, Hungary, and Rumania should be terminated by the conclusion of peace treaties . . .

For their part, the three governments have included the preparation of a peace treaty for Italy as the first among the immediate important tasks to be undertaken by the new Council of Foreign Ministers . . . The conclusion of such a peace treaty with a recognized and democratic Italian government will make it possible for the three governments to fulfill their desire to support an application from Italy for membership of the United Nations.

The three governments have also charged the Council of Foreign Ministers with the task of preparing peace treaties for Bulgaria, Finland, Hungary and Rumania. The conclusion of peace treaties with recognized democratic governments in these States will also enable the three governments to support applications from them for membership in the United Nations." (Nach American Journal of International Law, Vol. 39 (1945), Suppl. S. 255).

¹⁰⁵⁾ S. oben S. 313.

Westmächten befürworteten Bewerber bereits die überwiegende Mehrheit der Mitglieder des Sicherheitsrates und der Generalversammlung hinter sich hatten, fehlte den von der Sowjetunion befürworteten Bewerbern bisher eine solche Mehrheit. Das Gewicht einer solchen Mehrheitsentscheidung wurde jedoch von dem sowjetischen Delegierten in einer Sitzung der Generalversammlung mit dem Bemerkten abgetan, die Sowjetunion sei sich darüber klar, daß die Westmächte auf Grund ihres Einflusses auf die übrigen Staaten in der Generalversammlung über eine sichere Mehrheit verfügten und die Abstimmungsergebnisse deshalb nur das Ergebnis einer automatischen Stimmabgabe, nicht aber das Ergebnis einer ehrlichen und unbeeinflussten Beurteilung des Sachverhalts darstellten¹⁰⁶). Der darin enthaltene Vorwurf bewies, daß das Vertrauen der Mitglieder der UN zueinander und damit die notwendige Grundlage ihrer Zusammenarbeit in einer internationalen Organisation nicht mehr vorhanden war, gleichgültig wem man die Schuld an diesem gegenseitigen Mißtrauen zuschieben mag.

VII. Auf der gleichzeitig tagenden Generalversammlung wurde die Kritik an dem Standpunkt der Sowjetunion fortgesetzt. China, Frankreich, Großbritannien und die Vereinigten Staaten versicherten erneut ihre Bereitschaft, bei den Entscheidungen des Sicherheitsrates über die Zulassung neuer Mitglieder keinen Gebrauch von ihrem Vetorecht zu machen; die Sowjetunion erklärte sich hierzu nicht bereit, weil dies nach ihrer Ansicht nur dazu führen würde, daß Irland, Portugal, Transjordanien, Italien, Finnland und Österreich, nicht aber Albanien, die Mongolei, Ungarn, Rumänien und Bulgarien aufgenommen werden würden¹⁰⁷).

Die Kritik an dem Standpunkt der Sowjetunion veranlaßte die belgische Delegation, die Anforderung eines Rechtsgutachtens des IGH darüber vorzuschlagen, ob die in Art. 4 der Charta genannten Voraussetzungen für die Mitgliedschaftsfähigkeit eines Bewerbers erschöpfend seien und ob deshalb ein Mitglied des Sicherheitsrates berechtigt sei, seine Zustimmung zur Aufnahme eines neuen Mitgliedes von anderen als den in Art. 4 genannten Voraussetzungen, insbesondere von der gleichzeitigen Zulassung anderer Bewerber abhängig zu machen. Gegen den Widerstand des Ostblockes, der Einwendungen gegen die Zuständigkeit des IGH zur Erstattung eines solchen interpretativen Gutachtens erhob, nahm die Generalversammlung am 17. November 1947 mit 40 gegen 8 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen eine Re-

¹⁰⁶) U.N.Bull., Vol. III (1947), Nr. 22, S. 695 ff.; Gen.Ass.Off.Rec. 2nd Sess., Plenary Meetings, S. 774, 1st Committee, S. 162.

¹⁰⁷) U.N.Bull., Vol. III (1947), Nr. 22, S. 686; U.N.Doc. A/C. I/S.R. 99-103 und AP.V. 117 und 118; Gen.Ass.Off.Rec. 2nd Sess., Plenary Meetings, S. 1043-1080, 1st Committee, S. 338-398.

solution an¹⁰⁸), in der der IGH ersucht wurde, ein Rechtsgutachten über folgende Frage abzugeben:

“Is a Member of the United Nations which is called upon, in virtue of Article 4 of the Charter, to pronounce itself by its vote, either in the Security Council or in the General Assembly, on the admission of a State to membership in the United Nations, juridically entitled to make its consent to the admission dependent on conditions not expressly provided by paragraph (1) of the said Article? In particular, can such a Member, while it recognizes the conditions set forth in that provision to be fulfilled by the State concerned, subject its affirmative vote to the additional condition that other States be admitted to membership in the United Nations together with the State? ¹⁰⁹.”

Die Generalversammlung nahm ferner weitere Resolutionen¹¹⁰) an, in denen:

1. die Großmächte ersucht wurden, in gemeinsamer Beratung zu einer Einigung über die Zulassung der bisher abgelehnten Bewerber zu gelangen¹¹¹) und
2. der Sicherheitsrat ersucht wurde, die Aufnahmegesuche Finnlands, Irlands, Österreichs, Portugals, Italiens und Transjordaniens, und zwar die beiden letzteren noch während der laufenden Tagung der Generalversammlung erneut zu überprüfen¹¹²).

¹⁰⁸) Gen.Ass.Off.Rec. 2nd Sess., Plenary Meetings, S. 1047 f., 1078.

¹⁰⁹) Resolution 113 B (II) – U.N.Doc., A/519, 8. 1. 1948, S. 18–19.

¹¹⁰) U.N.Bull., Vol. III, Nr. 22, S. 685–686; U.N.Doc. A/471; Resolution 113 (II) A, C bis H – U.N.Doc. A/519, 8. 1. 1948, S. 18–21.

¹¹¹) Resolution 113 A (II): “*The General Assembly... decides to recommend to the permanent members of the Security Council to consult with a view to reaching agreement on the admission to membership of the applicants which have not been recommended hitherto, and to submit their conclusions to the Security Council.*”

¹¹²) Zum Beispiel Resolution 113 F (II):

“*The General Assembly,*

Noting that nine members of the Security Council on 1 October 1947 supported a draft resolution recommending the admission to the United Nations of Italy, but that no recommendation was made to the Assembly because of the opposition of one permanent member, although that member had previously expressed the belief that Italy was eligible for membership;

Considering that the opposition to the above-mentioned application was based on grounds not included in Article 4 of the Charter,

Determines that Italy is in its judgment a peace-loving State within the meaning of Article 4 of the Charter, is able and willing to carry out the obligations of the Charter, and should therefore be admitted to membership in the United Nations, and

Requests the Security Council to reconsider, before the end of the present session of the General Assembly, the application of Italy, in the light of this determination of the Assembly.”

Die Abstimmungsergebnisse in der Generalversammlung waren für die einzelnen Staaten folgende: Irland 43 : 8, Portugal 40 : 9, TransJordanien 44 : 8, Italien 43 : 8, Finnland 44 : 8 und Österreich 43 : 8. Die acht Gegenstimmen waren in allen Fällen: Sowjet-

Auf Grund dieser Ersuchen behandelte der Sicherheitsrat die Aufnahme-gesuche Italiens und Transjordanien nochmals in einer Sitzung vom 22. November 1947, konnte jedoch wiederum zu keiner positiven Entscheidung kommen, da die Sowjetunion auf ihrem ablehnenden Standpunkt beharrte¹¹³).

VIII. Die Auseinandersetzungen im Sicherheitsrat und in der Generalversammlung lassen die Tendenz erkennen, gegenüber dem kooperativen den korporativen Charakter der UN hervorzuheben.

Die Auffassung, daß das Souveränitätsprinzip die Grundlage der Organisation bilde und die Mitglieder der Organisation infolgedessen rechtlich nicht gebunden seien, sich bei der Beschlußfassung in den Organen der Organisation von anderen Erwägungen als von ihren eigenen Interessen und von ihrem eigenen Urteil leiten zu lassen¹¹⁴), wird nicht mehr allgemein als gültig anerkannt. Ihr wird die Auffassung gegenübergestellt, daß die Organisation übergeordnete Interessen der Staatengemeinschaft verfolge¹¹⁵) und ihre Mitglieder dadurch rechtlich verpflichtet, sich bei der Beschlußfassung in den Organen der Organisation von dem gemeinsamen Interesse und von dem Urteil der Mitgliedergemeinschaft leiten zu lassen, das nach demokratischen Begriffen in einer Mehrheitsentscheidung zum Ausdruck kommt. Während die erstere Auffassung den Zweck der Organisation in der Koordinierung der divergierenden Interessen der Mitglieder und die Grundlage der Willensbildung der Organisation deshalb in einem koopera-

union, Weißrußland, Ukraine, Polen, Tschechoslowakei, Jugoslawien, Indien und Abessinien; die neunte Gegenstimme im Falle Portugals war die der Philippinen.

¹¹³) U.N.Bull., Vol. III (1947), Nr. 23, S. 724.

¹¹⁴) Vgl. die Erklärung des sowjetrussischen Delegierten auf der Konferenz in San Franzisko am 17. 6. 1945: ". . . respect for the sovereignty of states which are members of the Organization . . . is one of the fundamental principles of the Organization which is being created. Each member state of the Organization has the right to expect that the Organization will not interfere in its affairs until its actions create a situation which represents a menace to international peace and security. Until then, a state member is free to act not only in the field of its domestic policy but in the field of international policy as well. The very foundation of the Organization which is being created would be shattered if the principle of the sovereignty of states is violated." (U.N.C.I.O. Doc., Vol. V, S. 265).

¹¹⁵) Vgl. die Erklärung des britischen Delegierten in der Generalversammlung am 22. 9. 1947: "Unless therefore, nations are prepared to come to the table willing to discuss the delimitation of sovereignty in equity and by consent, this United Nations Organization is robbed of its meaning and our presence here is a farce. The functions of the Assembly, of the Security Council, of each of its Councils and all its subsidiary Organs are by that attitude thwarted and disturbed. They become instruments through which powers seek national advantages instead of instruments devised for international common interest." (Gen.Ass.Off.Rec., 2nd Sess., S. 215.)

tiven Handeln der Mitglieder sieht¹¹⁶⁾, betrachtet die letztere Auffassung die Bildung eines nach dem Gesamtinteresse orientierten, von dem Willen des einzelnen Staates unabhängigen und ihm übergeordneten Kollektivwillens der Organisation als notwendige Voraussetzung ihrer Aktionsfähigkeit. Während die erstere Auffassung auf Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips besteht, tendiert die letztere nach einer breiteren Anwendung des Mehrheitsprinzips.

Ihrer formalen Struktur nach enthält die Organisation der Vereinten Nationen Merkmale beider Auffassungen. Auf der einen Seite sind die mittleren und kleinen Staaten an die Mehrheitsentscheidungen der Organe der Organisation gebunden, weil die Gründer der Organisation davon ausgingen, daß das politische Übergewicht der Großmächte die anderen Staaten zur Unterordnung ihrer Interessen unter die getroffenen Entscheidungen zwingen wird. Auf der anderen Seite bleibt den Großmächten das Vetorecht in allen wichtigen Entscheidungen der Organisation, weil die Gründer der Organisation davon ausgingen, daß eine gegen die Interessen einer Großmacht getroffene Mehrheitsentscheidung gegen den Willen dieser Großmacht nicht durchgesetzt werden könnte. Die Auseinandersetzungen um die Einschränkung des Vetorechts, um die Erweiterung der Kompetenz der Generalversammlung, in der das Mehrheitsprinzip gilt, und um die Einschaltung des IHG sind nur verschiedene Erscheinungsformen der Tendenz, den korporativen Charakter der Organisation weiterzuentwickeln.

Die Erfahrungen aus den ersten Jahren der Tätigkeit der UN haben jedoch bewiesen, daß diese Tendenz so lange keine praktischen Ergebnisse zeitigen wird, als nicht alle Mitglieder der Organisation wirklich bereit sind, ihre Sonderinteressen dem Gesamtinteresse unterzuordnen und im Falle eines Interessenkonflikts nicht das eigene Urteil, sondern das Urteil der Organisation als letzte Instanz anzuerkennen. Hierzu werden sich die Staaten nur dann verstehen, wenn sie überzeugt sind, daß ihre wesentlichen

¹¹⁶⁾ Diese Auffassung findet ihren Ausdruck in Art. 1 Ziff. 4 der Charta: "The Purposes of the United Nations are: . . . To be a center for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends." Die gleiche Auffassung findet sich in der Ansprache des Präsidenten der Vereinigten Staaten an die Generalversammlung am 23. 10. 1946: "The United States believes that the rule of unanimous accord among the five permanent Members of the Security Council imposes upon these Members a special obligation. This obligation is to seek and reach agreements that will enable them and the Security Council to fulfill the responsibilities they have assumed under the Charter towards their fellow Members of the United Nations and towards the maintenance of peace. It is essential to the future of the United Nations that the Members should use the Council as a means for promoting settlement of disputes as well as for airing them. The exercise of neither veto rights nor majority rights can make peace secure. There is no substitute for agreements that are universally acceptable because they are just to all concerned." (U.N.-Bull., Vol. I (1946), Nr. 14, S. 5).

22 Z. ausl. öff. R. u. VR., Bd. XIII

Lebensinteressen mit denen der übrigen Mitglieder auf die Dauer parallel laufen, und wenn sie darauf vertrauen können, daß Interessenkonflikte in einem rechtlichen Verfahren unparteiisch entschieden werden¹¹⁷). Kein noch so umfassendes Rechtssystem einer internationalen Organisation kann diese Übereinstimmung der Interessen und die Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, in ihren gegenseitigen Beziehungen die „rule of law“ anzuerkennen, ersetzen. Die Funktion des Rechtssystems einer internationalen Organisation liegt nicht darin, diese Grundlagen rechtlicher Ordnung zu schaffen, sondern sie zu erhalten¹¹⁸). Nicht umsonst hat Cordell Hull schon vor der Gründung der UN die dauernde Übereinstimmung der Interessen der Großmächte als unerläßliches Fundament der Organisation bezeichnet:

“Without an enduring understanding between these four nations upon their fundamental purposes, interests, and obligations to one another, all organizations to preserve peace are creations on paper . . .¹¹⁹.”

C. Das Rechtsgutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 28. Mai 1948

I. Das Rechtsgutachten des IGH vom 28. Mai 1948¹²⁰) hatte die Frage zu beantworten, ob ein Mitgliedstaat der UN berechtigt ist, seine Zustimmung zur Aufnahme eines neuen Mitglieds auch von anderen als den in

¹¹⁷) Hierbei ist nicht entscheidend, welches Organ über diese Interessenkonflikte der Mitglieder zu urteilen hat. Es kann ein mit rein richterlicher Funktion ausgestattetes Organ wie der Internationale Gerichtshof sein, es kann aber auch die Mitgliederversammlung selbst oder einer ihrer Ausschüsse sein, die in diesem Falle eine quasi-richterliche Funktion ausüben würden. In den gegenwärtigen internationalen Organisationen ist sogar die letztere Praxis vorherrschend. Die aus dem Gedanken der Gewaltenteilung in der innerstaatlichen Verfassung stammende Auffassung, die mit richterlicher Tätigkeit den Gedanken an ein selbständiges, unabhängiges und ausschließlich mit richterlicher Funktion ausgestattetes Organ verbindet, hat im völkerrechtlichen Bereich nicht die gleiche Berechtigung. Die Geltung der „rule of law“ im Völkerrecht verlangt zunächst einmal nur, daß das betreffende Organ, wie es auch konstituiert sein mag, den Interessenkonflikt nach „rechtlichen“, das heißt nach allgemeinen und gleichmäßig für alle Mitglieder der Rechtsgemeinschaft gültigen Maßstäben entscheidet. Die Herausbildung eines spezifisch richterlichen Organs in der weiteren Entwicklung der internationalen Organisationen und die laufende Erweiterung seiner Kompetenz ist eine Forderung, die dem Bestreben nach Sicherung der Unparteilichkeit der Entscheidung entspringt.

¹¹⁸) Vgl. Brierly, *An Outlook for International Law* „Our common phrase ‘law and order’ inverts the true order of priority, both historically and logically. Law never creates order; the most it can do is to help to sustain order when that has once been firmly established . . . But always there has to be order before law can even begin to take root and grow”.

¹¹⁹) U.S. Dep. of St. Bulletin, Vol. X, S. 338.

¹²⁰) Cour Internationale de Justice, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances, 1947-1948* (nachfolgend zitiert: „C.I.J. Rec. 1947-1948“), S. 57 ff. Der französische Text des Gutachtens ist maßgebend.

Art. 4 (1) der UN-Charta aufgezählten Voraussetzungen, insbesondere von der gleichzeitigen Aufnahme anderer Staaten abhängig zu machen. Mit einer Mehrheit von 9 gegen 6 Stimmen verneinte der IGH diese Frage.

Der IGH hatte vor der Ausarbeitung seines Gutachtens gemäß Art. 66 seines Statuts den Mitgliedstaaten der UN Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben¹²¹). Während die Mehrzahl der Stellungnahmen die im Gutachten zu beantwortende Frage ebenfalls verneinte, bestritten die Sowjetunion, Jugoslawien, Polen und die Tschechoslowakei zunächst die Zuständigkeit des IGH zur gutachtlichen Entscheidung dieser Frage und erklärten zur Sache, ein Mitgliedstaat könne seine Zustimmung von jeder politischen Zweckmäßigkeitserwägung, auch von der gleichzeitigen Aufnahme anderer Bewerber abhängig machen. Frankreich vertrat den Standpunkt, daß ein Mitgliedstaat bei der Entscheidung über die Aufnahme eines neuen Mitglieds nach seinem freien politischen Ermessen handeln könne, bezeichnete es aber als einen unzulässigen Mißbrauch dieser Ermessensfreiheit, die Zustimmung von der gleichzeitigen Aufnahme anderer Bewerber abhängig zu machen.

Auch die Ansichten der Richter des IGH waren geteilt: Die Mehrheit¹²²) gelangte in dem Gutachten des IGH zu folgendem Ergebnis:

... un Membre de l'Organisation des Nations unies, appelé, en vertu de l'article 4 de la Charte, à se prononcer par son vote, soit au Conseil de Sécurité, soit à l'Assemblée générale, sur l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies, n'est pas juridiquement fondé à faire dépendre son consentement à cette admission de conditions non expressément prévues au paragraphe 1 dudit article;

... en particulier, un Membre de l'Organisation ne peut, alors qu'il reconnaît que les conditions prévues par ce texte sont remplies par l'Etat en question, subordonner son vote affirmatif à la condition que, en même temps que l'Etat dont il s'agit, d'autres Etats soient également admis comme Membres des Nations Unies...¹²³),

wobei die südamerikanischen Richter Alvarez und Azevedo sogar so weit gingen, einem Staat, der die Voraussetzungen des Art. 4 (1)

¹²¹) Schriftliche Äußerungen gingen von den Regierungen folgender Staaten ein: Australien, Belgien, Kanada, China, El Salvador, Griechenland, Guatemala, Honduras, Indien, Irak, Jugoslawien, Siam, Sowjetunion, Ukraine und Vereinigte Staaten. Von dem Recht des mündlichen Vortrages machten die Regierungen Belgiens, Frankreichs, Jugoslawiens, Polens und der Tschechoslowakei Gebrauch. Die Stellungnahmen sind in *Cour Internationale de Justice, Mémoires, plaidoiries et documents, 1948* (nachfolgend zitiert: „C.I.-J.Doc. 1948“), S. 14 ff. wiedergegeben.

¹²²) Die Richter Guerrero (El Salvador), Alvarez (Chile), Fabela (Mexiko), Hackworth (Vereinigte Staaten), De Visscher (Belgien), Klaestad (Norwegen), Badawi Pascha (Ägypten), Hsu Mo (China), Azevedo (Brasilien).

¹²³) C.I.J.Rec. 1947-1948, S. 65.

der Charta erfüllt, einen Rechtsanspruch auf die Mitgliedschaft zuzuerkennen¹²⁴).

Die Minderheit¹²⁵) gelangte in ihren *opinions dissidentes* zu dem Ergebnis, daß ein Mitgliedstaat seine Zustimmung von jeder ihm wichtig erscheinenden politischen Erwägung abhängig machen dürfe:

Un Membre des Nations Unies, appelé à . . . se prononcer par son vote . . . sur l'admission d'un Etat possédant les qualifications prévues au paragraphe 1 de cet article, participe à une décision politique; il est donc juridiquement fondé à faire dépendre son consentement à cette admission de toute considération à ses yeux pertinente, d'ordre politique . . .

wenn auch mit der Einschränkung, daß ein Mitgliedstaat mit dieser Ermessensfreiheit keinen Mißbrauch treiben dürfe:

. . .Cependant, dans l'exercice de ce pouvoir, ce Membre est juridiquement obligé de se conformer au principe de la bonne foi, de s'inspirer des Buts et des Principes des Nations Unies et d'agir d'une manière qui n'implique pas manquement à la Charte¹²⁶).

Die divergierenden Rechtsansichten bewiesen, daß sich in der Völkerrechtspraxis noch keine einheitliche Meinung darüber gebildet hatte, in welchem Umfange die politische Handlungsfreiheit des einzelnen Mitgliedes in der Willensbildung einer internationalen Organisation rechtlichen Schranken unterworfen ist.

II. Der IGH hatte sich zunächst mit dem Einwand der sowjetischen Mächtegruppe auseinanderzusetzen, daß die von ihm zu beantwortende Frage außerhalb seiner Zuständigkeit liege, weil sie (a) die Interpretation der UN-Charta betreffe¹²⁷) und (b) überwiegend politischen Charakter habe¹²⁸).

Zu a): Gegen die Interpretation der UN-Charta durch den IGH wurde geltend gemacht, daß die Interpretation eines völkerrechtlichen Vertrages ausschließlich den vertragschließenden Staaten vorbehalten bleiben müsse und ein internationaler Richter nach der Regel: «le juge applique le droit, il ne le forme pas» nicht zu einer abstrakten Interpretation der Charta befugt sei, da sie praktisch auf eine Ergänzung der Charta hinauslaufe¹²⁹). Beide Argumente waren ihrem Inhalt nach nur verschiedene Ausdrucks-

¹²⁴) *Opinions individuelles* der Richter Alvarez (C.I.J.Rec. 1947-1948, S. 71) und Azevedo (C.I.J.Rec. 1947-1948, S. 81).

¹²⁵) Die Richter Basdevant (Frankreich), Winiarski (Polen), Zoričić (Jugoslawien), McNair (Großbritannien), Krylov (Sowjetunion), Read (Kanada).

¹²⁶) C.I.J.Rec. 1947-1948, S. 92.

¹²⁷) C.I.J.Doc. 1948, S. 28.

¹²⁸) C.I.J.Doc. 1948, S. 23.

¹²⁹) Vgl. das Plädoyer des jugoslawischen Staatsvertreters, C.I.J.Doc. 1948, S. 79 ff., 89 bis 90.

formen des aus dem Souveränitätsprinzip abgeleiteten Postulats, daß jeder Staat in letzter Instanz selbst bestimmen könne, welches seine völkerrechtlichen Rechte und Pflichten sind.

Das Rechtsgutachten des IGH, das in diesem Punkte auch von den dissentierenden Richtern nicht angegriffen wurde, wies diesen Einwand mit der kurzen Begründung zurück:

«... fixer la portée d'un texte conventionnel, dans l'espèce, déterminer le caractère (limitatif ou non limitatif) des conditions d'admission qui s'y trouvent énoncées, est un problème d'interprétation et, partant, une question juridique... On chercherait en vain une disposition quelconque qui interdirait à la Cour, «organe judiciaire principal des Nations Unies», d'exercer à l'égard de l'article 4 de la Charte, traité multilatéral, une fonction d'interprétation qui relève de l'exercice normal de ses attributions judiciaires...¹³⁰⁾»

Die Befugnis des IGH zur Interpretation der UN-Charta war schon in San Franzisko Gegenstand der Diskussion gewesen¹³¹⁾. Während von einer Seite gefordert wurde, daß die Auslegung der Charta den Organen der UN innerhalb ihres jeweiligen Kompetenzbereiches vorbehalten bleiben müsse, wurde von anderer Seite vorgeschlagen, dem IGH die ausschließliche Zuständigkeit für eine alle UN-Organen bindende Interpretation der Charta einzuräumen. Die Diskussion kam zu dem Ergebnis, daß die Verfassungsstruktur der UN es noch nicht erlaube, den IGH zu einer *authentischen* Interpretation der Charta zu ermächtigen, daß aber keine grundsätzlichen Bedenken beständen, die Interpretation der Charta zum Gegenstand einer unverbindlichen *gutachtlichen* Äußerung des IGH zu machen. Man einigte sich deshalb auf folgende Zwischenlösung:

“... if two member States are at variance concerning the correct interpretation of the Charter, they are of course free to submit the dispute to the International Court of Justice as in the case of any other treaty. Similarly, it would always be open to the General Assembly or to the Security Council, in appropriate circumstances, to ask the International Court of Justice for an advisory opinion concerning the meaning of a provision of the Charter. Should the General Assembly or the Security Council prefer another course, an ad hoc committee of jurists might be set up to examine the question and report its views, or recourse might be had to a joint conference...¹³²⁾”

Die Interpretation der Charta durch den IGH war erneut Gegenstand einer grundsätzlichen Auseinandersetzung, als auf der zweiten ordentlichen Tagung der Generalversammlung Ende 1947 eine Resolution zur Debatte stand, worin den Organen der UN anempfohlen wurde, größeren Gebrauch

¹³⁰⁾ C.I.J.Rec. 1947-1948, S. 61.

¹³¹⁾ U.N.C.I.O. Doc., Vol. XIII, S. 633-635, 645-646, 709-710, 831-832.

¹³²⁾ U.N.C.I.O. Doc., Vol. XIII, S. 709.

von Rechtsgutachten des IGH zu machen und die in der Praxis auftauchenden Rechtsfragen dem IGH vorzulegen. Als hierfür geeignete Rechtsfragen wurden ausdrücklich auch solche bezeichnet, die die Interpretationen der UN-Charta betreffen¹³³). Gegen diesen Zusatz wandte sich die von der Sowjetunion geführte Mächtegruppe, wurde jedoch mit 46 gegen 6 Stimmen überstimmt¹³⁴).

Den Schlüssel zum Verständnis des Widerstandes der Sowjetunion gegen die Interpretation der Charta durch den IGH findet man in der Erklärung des sowjetischen Delegierten, daß die Sowjetunion darin einen Versuch sehe, die Vorschriften über die Abänderung der Charta zu umgehen. Bekanntlich bedarf jede Abänderung der Charta außer einer Zweidrittelmehrheit der Generalversammlung der Zustimmung aller fünf Großmächte¹³⁵). Die Interpretation einer Rechtsnorm steht an der Grenze zwischen Rechtsanwendung und Rechtsänderung. Es ist durchaus vorstellbar, daß die Interpretation einer Völkerrechtsnorm schon allein durch die Präzisierung ihres Inhalts zu einer verstärkten rechtlichen Bindung der vertragschließenden Staaten führen kann, auch wenn der anerkannte Grundsatz völkerrechtlicher Interpretation beachtet wird:

«... si le texte d'une disposition conventionnelle n'est pas clair, il y a lieu, en choisissant entre plusieurs interprétations possibles, de retenir celle qui comporte le minimum d'obligations pour les parties¹³⁶».

Aus diesem Grunde war in San Franzisko der Standpunkt vertreten worden, eine *authentische* Interpretation der Charta sei verfahrensmäßig nach den Bestimmungen für eine Abänderung der Charta zu behandeln¹³⁷). Da eine

¹³³) UN Doc. A/519 (1948) S. 103: "The General Assembly... recommends that organs of the United Nations and of the specialised agencies should, from time to time, review the difficult and important points of law within the jurisdiction of the International Court of Justice which have arisen in the course of their activities and involve questions of principle which it is desirable to have settled, including points of law relating to the interpretation of the Charter of the United Nations or the constitutions of the specialised agencies, and, if duly authorised according to Article 96, Paragraph 2, of the Charter, should refer them to the International Court of Justice for an advisory opinion."

¹³⁴) U.N.Bull., Vol. III, No. 23, S. 754-755.

¹³⁵) Art. 108 der Charta.

¹³⁶) Cour Permanente de Justice Internationale, Publications, Série B, No. 12, S. 25.

¹³⁷) Kurzbericht über die 12. Sitzung des Ausschusses IV/2: "It was argued, that the power to interpret was tantamount to the power to legislate... over and above these normal situations requiring interpretation, were those situations which called for an authentic and constitutional interpretation, the result of which might be tantamount to a revision of the Charter. This latter category was thought to require the same treatment as that required for amending the Charter." (U.N.C.I.O., Vol. XIII, S. 634.) Bericht des Ausschusses IV/2 an die IV. Kommission: "... in cases where it is desired to establish an authoritative interpretation, as a precedent for the future, it may be necessary to embody the interpretation in an amendment to the Charter. This may be accomplished by recourse

gutachtliche Interpretation der Charta durch den IGH einer authentischen an Wirkung kaum nachsteht, war die Befürchtung der Sowjetunion erklärlich, daß auf diesem Umwege eine Abänderung der Charta ohne ihre Mitwirkung durchgesetzt werden könnte¹³⁸⁾.

Diese Bedenken verlieren jedoch ihr Gewicht, wenn man beachtet, daß die Grenze zwischen Interpretation und der Abänderung einer Rechtsnorm nicht nur eine graduelle, sondern eine grundsätzliche ist, weil die Interpretation sich im Rahmen des Inhaltes und Zweckes der gegebenen Völkerrechtsnorm halten muß. Der IGH hat in seinem Rechtsgutachten vom 3. März 1950 diese Grenze mit besonderem Nachdruck betont¹³⁹⁾. Wenn trotzdem noch Abneigung besteht, die Interpretation einer Völkerrechtsnorm einem internationalen Gericht zu überlassen, so kann dies nur auf einer grundsätzlich ablehnenden Einstellung zur internationalen Gerichtsbarkeit und einem Mangel an Bereitwilligkeit beruhen, die Feststellung des Inhalts und Zweckes einer Rechtsnorm einem Organ außerhalb der eigenen Machtsphäre zu überlassen¹⁴⁰⁾. Es ist daher nicht verwunderlich, daß die Sowjetunion, die ein besonderes Mißtrauen gegen die Unparteilichkeit¹⁴¹⁾ aller Institutionen

to the procedure provided for amendments." (A.a.O. S. 710.) Diese Auffassung konnte sich auf eine Äußerung des früheren Ständigen Internationalen Gerichtshofes (StIGH) in seinem Rechtsgutachten Nr. 8 stützen: «Suivant une doctrine constante, le droit d'interpréter authentiquement une règle juridique appartient à celui-là seul qui a le pouvoir de la modifier ou de la supprimer.» (Cour Permanente de Justice Internationale, Publications, Série B, No. 8, S. 37.) Im völkerrechtlichen Schrifttum war allerdings vielfach der Gedanke vertreten worden, daß im Falle einer Reform des Völkerbundespaktes dem StIGH die Kompetenz zur authentischen Interpretation des Völkerbundespaktes eingeräumt werden sollte.

¹³⁸⁾ In der Praxis des Völkerbundes ist die Interpretation des Völkerbundespaktes niemals zum Gegenstand eines Rechtsgutachtens des StIGH gemacht worden. Der Völkerbundsrat hat in einem einzigen Falle, in dem auf Vorschlag der litauischen Regierung der StIGH um die abstrakte Interpretation einiger Bestimmungen des Völkerbundespaktes ersucht werden sollte, die Anforderung eines solchen Gutachtens mit der Begründung abgelehnt, daß man bei der Errichtung des Völkerbundes bewußt davon abgesehen habe, dem StIGH eine Zuständigkeit der Interpretation des Völkerbundespaktes einzuräumen. (Hudson, *The Permanent Court of International Justice 1920-1942*, New York 1943, S. 468.)

¹³⁹⁾ Vgl. darüber unten S. 374 f.

¹⁴⁰⁾ Bestrebungen, Rechtsstreitigkeiten zwischen den Mitgliedern der UN generell der Gerichtsbarkeit des IGH zu unterwerfen, drangen 1945 auf der San-Franzisko-Konferenz ebensowenig durch wie 1920 bei der Errichtung des StIGH in der Völkerbundsversammlung (U.N.C.I.O. Doc., Vol. XIII, S. 390-392; Hudson, a.a.O. S. 189 ff.).

¹⁴¹⁾ Über die Bedeutung des Vertrauens in die Unparteilichkeit eines internationalen Gerichts vgl. Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community*, Oxford 1933, S. 202 ff.: "Of the various historical reasons which, in the international society, have led to the perpetuation of the legal position expressed in the maxim 'omnis civitas iudex in re sua', one of the most important is the lack of confidence in the impartiality of international tribunals... as has been shown in the preceding chapters, the real difficulty lies not in the inability of international law to protect important interests of States, but... in the apprehension that it would be dangerous to expose such interests to the risks of a decision by judges whose impartiality is regarded as problematical."

außerhalb ihrer Machtsphäre hegt und sich bisher in keinem Falle irgendeiner internationalen Gerichtsbarkeit unterworfen hat¹⁴²), wenig geneigt war, dem IGH, der gegen ihren Willen durch einen Mehrheitsbeschluß der Generalversammlung¹⁴³) angerufen worden war, eine Zuständigkeit zur Interpretation der UN-Charta zuzugestehen. Wer jedoch in der internationalen Gerichtsbarkeit ein notwendiges Element einer effektiven internationalen Rechtsordnung sieht, wird diese Erweiterung des Tätigkeitsgebiets des IGH begrüßen¹⁴⁴) und die dagegen erhobenen Bedenken angesichts der auf die Überwindung des Souveränitätsprinzips gerichteten Entwicklungstendenz des Völkerrechts als rückschrittlich empfinden.

Zu b): Nach Art. 96 der UN-Charta ist der IGH nur zur Erstattung von Gutachten über *Rechtsfragen* zuständig¹⁴⁵). Hierauf stützte sich der Einwand, daß die dem IGH gestellte Frage ihrem Inhalt und ihrem Zweck nach überwiegend „politisch“ und deshalb nicht „justiciable“ sei¹⁴⁶):

1. Die Entscheidung für oder gegen die Aufnahme eines neuen Mitgliedes werde hauptsächlich von der Erwägung bestimmt, welche politischen Auswirkungen der Eintritt des neuen Mitgliedes auf die Beziehungen zwischen den Mitgliedern der UN haben werde, und dürfe deshalb nur nach politischen Maßstäben beurteilt werden.
2. Die Anforderung des Rechtsgutachtens verfolge den politischen Zweck, den Standpunkt der Sowjetunion in den Auseinandersetzungen über die Aufnahme neuer Mitglieder zu diskreditieren und den Spruch des IGH als Waffe in dieser politischen Auseinandersetzung zu verwenden.

Die dissentierenden Richter Krylov¹⁴⁷) und Zoričić¹⁴⁸) erkannten

¹⁴²) Vgl. Schapiro, *The Soviet Concept of International Law*, Year Book of World Affairs, London, Vol. 2 (1948), S. 272 ff., 298.

¹⁴³) Hierin liegt ein Fortschritt gegenüber der Völkerbundspraxis. Für die Anforderung eines Rechtsgutachtens des StIGH durch die Vollversammlung des Völkerbundes war nach Art. 5 (1) des Völkerbundespaktes Einstimmigkeit erforderlich. Die Bestrebungen, dafür einen Mehrheitsbeschluß für ausreichend zu erklären, scheiterten 1930 in der Vollversammlung und führten auch in den späteren Diskussionen zu keinem praktischen Ergebnis (Hudson, a.a.O., S. 488–494).

¹⁴⁴) Über die Bedeutung und die Entwicklungsmöglichkeiten der Gutachtertätigkeit des StIGH im Rahmen des Völkerbundes vgl. Erich Kaufmann, *Die Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofes als Mittel zwischenstaatlicher Streitschlichtung*, Basel 1939.

¹⁴⁵) Art. 96 Abs. 1: „The General Assembly or the Security Council may request the International Court of Justice to give an advisory opinion on any *legal* question.“

¹⁴⁶) Plädoyer des jugoslawischen Staatsvertreters, C.I.J. Doc. 1948, S. 79 ff., 84–88, 90, des polnischen Staatsvertreters, a.a.O. S. 99 ff., 105–112, und des tschechoslowakischen Staatsvertreters, a.a.O. S. 113–118.

¹⁴⁷) C.I.J. Rec. 1947–1948, S. 107, 108.

¹⁴⁸) C.I.J. Rec. 1947–1948, S. 95.

diese Begründung an und vertraten die Ansicht, daß der Gerichtshof die Erstattung des Gutachtens hätte ablehnen müssen.

Dieser Ansicht wurde in den Plädoyers des belgischen und des französischen Staatsvertreters entgegengehalten, daß die Generalversammlung vom IGH gerade darauf eine Antwort haben wolle, ob die Entscheidung über die Aufnahme eines neuen Mitgliedes von politischen Erwägungen abhängig gemacht werden dürfe, ob also der Sicherheitsrat und seine Mitglieder bei dieser Entscheidung eine „compétence discrétionnaire“ oder nur eine „compétence liée“ für sich in Anspruch nehmen könnten; diese Frage nach den Grenzen der Ermessensfreiheit sei eine ausgesprochene Rechtsfrage¹⁴⁹).

Das Gutachten des IGH, das in diesem Punkt auch von den dissentierenden Richtern (mit Ausnahme des jugoslawischen und sowjetischen Richters) nicht angegriffen wurde, wies die aus dem politischen Charakter der Streitfrage hergeleiteten Bedenken gegen seine Zuständigkeit mit der Begründung zurück, daß die Interpretation einer Völkerrechtsnorm immer eine Rechtsfrage sei und als solche ohne Rücksicht auf ihren politischen Hintergrund beantwortet werden müsse¹⁵⁰).

Ob die Unterscheidung zwischen „justiziabeln“ und „nichtjustiziabeln“ Streitigkeiten, die in der Geschichte der internationalen Gerichtsbarkeit eine große Rolle gespielt hat, vom Standpunkt des heutigen Völkerrechts ihre sachliche Berechtigung hat, wird von der Völkerrechtswissenschaft verschieden beantwortet¹⁵¹). Tatsache ist, daß die Völkerrechtspraxis diese

¹⁴⁹) C.I.J. Doc. 1948, S. 60, 94–96.

¹⁵⁰) C.I.J. Rec. 1947–1948, S. 61: «Il a été néanmoins prétendu que la question posée doit être tenue pour politique et qu'elle échapperait, à ce titre, à la compétence de la Cour. La Cour ne peut attribuer un caractère politique à une demande, libellée en termes abstraits, qui, en lui déférant l'interprétation d'un texte conventionnel, l'invite à remplir une fonction essentiellement judiciaire. Elle n'a point à s'arrêter aux mobiles qui ont pu inspirer cette demande, ni aux considérations qui, dans les cas concrets soumis à l'examen du Conseil de Sécurité, ont été l'objet des vues échangées dans son sein. La Cour a le devoir de n'envisager la question qui lui est présentée que sous l'aspect abstrait qui lui a été donné; rien de ce qui est dit dans le présent avis ne se réfère, ni directement ni indirectement, à des cas concrets ou à des contingences particulières.»

¹⁵¹) Vgl. L a u t e r p a c h t, La théorie des différends non justiciables en droit international, Rec. d. Cours, 1930, IV, S. 499, und The Function of Law in the International Community, Oxford 1933, S. 139 ff.; S c h i n d l e r, Die Entwicklung der Schiedsgerichtsbarkeit seit Ende des Weltkrieges, Hdb. des Völkerrechts V, 3, Stuttgart 1938, S. 62 ff.; B r u n s, Grenzen der Schiedsgerichtsbarkeit, in dieser Zeitschrift Bd. IX (1939), Nr 3, S. 627; ferner die interessante Kontroverse zwischen K e l s e n (American Journal of International Law, Vol. 37 [1943], S. 397 ff.) und B o r c h a r d (ibid., Vol. 38 [1944], S. 95 ff.). K e l s e n hatte mit besonderem Nachdruck die These vertreten, daß die Ausdehnung der internationalen Gerichtsbarkeit auf sämtliche Streitigkeiten zwischen den Staaten das einzige Mittel zur Friedenssicherung sei. B o r c h a r d glaubte demgegenüber, daß die Entwicklung des Völkerrechts noch nicht so weit fortgeschritten sei, um alle Streitigkeiten zwischen den Staaten im justiziellen Wege beilegen zu können: "But the prin-

Unterscheidung auch heute noch macht¹⁵²⁾, wenn auch die damit verfolgten Zwecke nicht immer zu billigen sind. Soweit diese Unterscheidung nicht mehr als eine Anerkennung des derzeitigen Entwicklungsstandes des Völkerrechts ist, der noch nicht alle Meinungsverschiedenheiten zwischen den Staaten durch Anwendung von Rechtsregeln zu lösen gestattet, so ist diese Beschränkung zu billigen, weil sie das Völkerrecht vor Proben seiner Geltungskraft bewahrt, denen es noch nicht gewachsen wäre. Sie ist zu mißbilligen, soweit sie den Zweck verfolgt, den Staat zum Richter in eigener Sache zu machen und Meinungsverschiedenheiten der internationalen Gerichtsbarkeit zu entziehen, obwohl sie auf völkerrechtlichem Wege zu lösen sind. Daraus erwächst die schwierige Aufgabe, ein Kriterium zu finden, wann eine Streitigkeit zwischen den Staaten nach dem gegenwärtigen Stand des Völkerrechts nicht mehr als „justiziabel“ betrachtet werden kann. Es ist hier nicht möglich, auf die Stellungnahme der Völkerrechtspraxis und -wissenschaft zum Problem der Justiziabilität zwischenstaatlicher Streitigkeiten näher einzugehen; es muß hier genügen, auf die beiden folgenden gegensätzlichen Auffassungen hinzuweisen:

principal claim made by Dr. Kelsen rests on the analytical theory that international law controls or governs not some but all relations between states . . . that international law is all-pervasive. This may satisfy the monists, . . . but it is historically untrue. States were known before international law had developed, even to its present primitive estate. Its very subjects, states, limit its scope. By custom and treaty the domain of international law was gradually extended, though often honored in the breach. It is thus a delegated body of law, covering only a limited number of topics and relations; powers not delegated have necessarily been reserved. This is even more true of international law than in the case of the United States Constitution, where the doctrine of implied powers has by construction greatly extended federal power. This approach of the dualists is more realistic, in that it reflects facts. To say that international law 'permits' some fields of international relations to remain unregulated internationally, but only nationally or not at all, would seem unnecessarily to complicate a relatively simple matter and hardly to promote compulsory jurisdiction."

¹⁵²⁾ Vgl. hierzu den Bericht des inoffiziellen interalliierten Sachverständigenausschusses über die Frage der Zukunft des Ständigen Internationalen Gerichtshofes vom 10. 2. 1944 (Brit. Parl. Pap., Miscell. Nr. 2 [1944] Cmd. 6531), Ziff. 56: Nothing seems to us more important, from the point of view of the prestige of the Court and of enabling it to play its proper part in the settlement of international disputes, than that its jurisdiction should be confined to matters which are really "justiciable", and that all possibility should be excluded of its being used to deal with cases which are really political in their nature and require to be dealt with by means of a political decision and not by reference to a court of law. It cannot be denied that there have been cases in the past where this has been done or attempted, with results which show how desirable it is that any such possibility should be excluded in future; and it may well be considered that in the past the distinction between matters which can be properly referred to a court of justice and those which can only be settled by a political decision, has been insufficiently appreciated, and that there were signs of confusion between the two in some of the attempts made in the period between the two wars to construct all-embracing schemes for the settlement of international disputes.

1. Die eine Auffassung geht von dem *subjektiven* Kriterium aus, ob die Streitigkeit nach Meinung eines der beteiligten Staaten eine Angelegenheit betrifft, die er wegen ihrer Bedeutung für seine Existenz einem fremden Urteil nicht anvertrauen zu können glaubt. Nach dieser Auffassung sind alle Streitigkeiten „nichtjustiziabel“, die nach Meinung eines beteiligten Staates seine lebenswichtigen Interessen, seine Unabhängigkeit oder seine nationale Ehre betreffen, gleichgültig, ob die Meinungsverschiedenheit die Anwendung einer Rechtsnorm zum Gegenstand hat oder nicht¹⁵³).

2. Die andere Auffassung geht von dem *objektiven* Kriterium aus, ob die Anwendung einer Völkerrechtsnorm Gegenstand der Meinungsverschiedenheit ist. Nach dieser Auffassung sind zwischenstaatliche Streitigkeiten nur dann „nichtjustiziabel“, wenn sie Angelegenheiten betreffen, für deren Regelung keine Völkerrechtsnorm gegeben ist oder keiner der beteiligten Staaten einen völkerrechtlichen Rechtstitel in Anspruch nimmt¹⁵⁴). Mit den neueren Schiedsverträgen nach dem ersten Weltkrieg und insbesondere mit Art. 36 des Statuts des IGH beginnt sich die Auffassung durchzusetzen, daß nicht die subjektive Ansicht eines der beteiligten Staaten, sondern objektive Kriterien für die Justiziabilität einer zwischenstaatlichen Streitigkeit maß-

¹⁵³) Vgl. den anglo-amerikanischen Vorschlag zur Neufassung des Art. 16 der Konvention von 1899 zur friedlichen Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten:

a) Les différends d'ordre juridique et, en premier lieu, ceux relatifs à l'interprétation des traités existant entre deux ou plusieurs des Etats contractants, qui viendraient désormais à se produire entre eux, et qui n'auraient pu être réglés par la voie diplomatique, seront soumis à l'arbitrage, à la condition toutefois qu'ils ne mettent en cause ni les intérêts vitaux, ni l'indépendance ou l'honneur de l'un ou l'autre desdits Etats, et qu'ils ne touchent pas aux intérêts d'autres Etats ne participant pas au litige.

b) Il appartiendra à chacune des Puissances signataires d'apprécier si le différend qui se sera produit met en cause ses intérêts vitaux, son indépendance ou son honneur, et, par conséquent, est de nature à être compris parmi ceux qui, d'après l'article précédent, sont exceptés de l'arbitrage obligatoire. (Deuxième Conférence Internationale de la Paix, 1907, Actes et Documents, T. I, S. 537.)

¹⁵⁴) Vgl. Art. 1 (1) der Locarno-Schiedsverträge zwischen Deutschland einerseits und Belgien, Frankreich, Polen und der Tschechoslowakei andererseits vom 16. 10. 1925 (Mart. Rec. 3e Sér., Vol. 16, S. 13): «Toutes contestations entre l'Allemagne et la Belgique, de quelque nature qu'elles soient, au sujet desquelles les Parties se contesteraient réciproquement un droit, et qui n'auraient pu être réglées à l'amiable par les procédés diplomatiques ordinaires, seront soumises pour jugement soit à un tribunal arbitral soit à la Cour Permanente de Justice Internationale ainsi qu'il est prévu ci-après. Il est entendu que les contestations ci-dessus visées comprennent notamment celles que mentionne l'Article 13 du Pacte de la Société des Nations», und Art. 1 des Allgemeinen Interamerikanischen Schiedsvertrages vom 5. 1. 1929 (S.d.N. Rec. d. Tr., Vol. 130, S. 136): "The High Contracting Parties bind themselves to submit to arbitration all differences of an international character which have arisen or may arise between them by virtue of a claim of right made by one against the other under treaty or otherwise, which it has not been possible to adjust by diplomacy and which are judicial in their nature by reason of being susceptible of decision by the application of the principles of law..."

gebend sein müssen. Dies geht schon daraus hervor, daß nach Art. 36 (6) des Statuts im Falle von Einwendungen gegen die Zuständigkeit des IGH letzterer entscheidet, ob die Streitigkeit justiziabel sei¹⁵⁵).

Es wäre falsch anzunehmen, daß die objektive Definition der Justiziabilität einer zwischenstaatlichen Streitigkeit zur Folge habe, den Einwand der „lebenswichtigen Interessen“ eines Staates als unbeachtlich anzusehen. Jeder Spruch eines internationalen Gerichts, der dies tun würde, würde Gefahr laufen, von dem betroffenen Staat trotz aller bestehenden vertraglichen Bindungen nicht anerkannt zu werden; der Rechtsbruch würde ihm gegenüber den lebenswichtigen Interessen, die auf dem Spiel stehen, als das kleinere Übel erscheinen. Aber es scheint richtiger, den Grundsatz der Wahrung der lebenswichtigen Interessen eines Staates nicht als eine Begrenzung der internationalen Gerichtsbarkeit, sondern als eine Schranke des materiellen Völkerrechts aufzufassen und dem internationalen Richter die Aufgabe zuzuweisen, das Völkerrecht so zu interpretieren, daß die lebenswichtigen Interessen eines Staates gewahrt bleiben. Nur auf diese Weise kann dem Mißbrauch, den die Staatenpraxis mit dem Vorwand der „lebenswichtigen Interessen“ treibt, begegnet und eine gerechte Abwägung widerstreitender „lebenswichtiger Interessen“ vorgenommen werden. Es bedeutet einen Schritt weiter in dieser Richtung, wenn hier der IGH sich zu der Auffassung bekannt hat, daß die Justiziabilität einer Rechtsfrage durch ihren politischen Charakter nicht berührt wird.

III. Nach Erledigung der Einwendungen gegen seine Zuständigkeit hatte der IGH die Hauptfrage des Gutachtens zu beantworten, ob die Zulassung eines Bewerbers außer von den in Art. 4 (1) der Charta aufgezählten Voraussetzungen noch von anderen Bedingungen abhängig gemacht werden darf. Auf eine Würdigung der Argumente, die diese Frage aus dem Wortlaut und der Entstehungsgeschichte des Art. 4 (1) zu beantworten suchten, kann hier verzichtet werden. Da sich die beiden gegensätzlichen Interpretationen in gleicher Weise auf den Wortlaut und die Entstehungsgeschichte des Art. 4 (1) berufen konnten¹⁵⁶), muß auf die Zweckbestimmung der in Art. 4 (1) getroffenen Regelung im Rahmen der Verfassung der UN zurückgegangen werden, um zu einer eindeutigen Interpretation zu gelangen.

1. Das *Rechtsgutachten* des IGH ist auf den Zweck der in Art. 4 (1) getroffenen Regelung nicht eingegangen. Es hat sich zur Begründung seiner

¹⁵⁵) "En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide."

¹⁵⁶) Vgl. die gegensätzlichen Begründungen in den Stellungnahmen der Regierungen in C.I.J. Doc. 1948, S. 19, 21, 24-26, 69-73, 81-82, 91-92, und in den verschiedenen Ansichten der Richter des IGH, C.I.J. Rec. 1947-1948, S. 62-63, 86, 87-90, 98-101, 110.

Interpretation, daß die in Art. 4 (1) aufgestellten Zulassungsvoraussetzungen *erschöpfend* seien, im wesentlichen auf eine logische Analyse des Textes des Art. 4 (1) beschränkt und lediglich die Bemerkung hinzugefügt, daß der politische Charakter der Entscheidung über die Aufnahme eines neuen Mitgliedes kein Argument gegen diese Interpretation sein könne. Die in Artikel 4 (1) aufgezählten Zulassungsvoraussetzungen seien so weit und elastisch gefaßt, daß bei der Beurteilung eines Bewerbers alle politischen Gesichtspunkte, die für seine Eignung als neues Mitglied wesentlich seien, in Betracht gezogen werden könnten:

L'article 4 n'interdit la prise en considération d'aucun élément de fait qui, raisonnablement et en toute bonne foi, peut être ramené aux conditions de cet article. Cette prise en considération est impliquée dans le caractère à la fois très large et très souple des conditions énoncées; elle n'écarte aucun élément politique pertinent, c'est-à-dire se rattachant aux conditions d'admission... En l'espèce, l'article 4 fixe le cadre dans lequel s'exerce cette liberté, cadre qui comporte une large liberté d'appréciation. Il n'y a donc aucune contradiction entre, d'une part, les fonctions des organes politiques et, d'autre part, le caractère limitatif des conditions prescrites¹⁵⁷⁾.

Alvarez, der im Ergebnis, nicht aber in der Interpretationsmethode mit dem Rechtsgutachten des IGH übereinstimmte, suchte die Interpretation aus dem Zweck der in Art. 4 (1) festgelegten Zulassungsvoraussetzungen abzuleiten. Er war der Ansicht, daß die Festlegung bestimmter Zulassungsvoraussetzungen im Hinblick auf die weltumspannende Tendenz der Organisation nur den Sinn haben könne, allen Staaten der Welt nach Erfüllung dieser Voraussetzungen den Eintritt in die Organisation zu ermöglichen. Mit dieser Zweckbestimmung des Art. 4 (1) sei es unvereinbar, die Aufnahme eines Staates, der die festgelegten Voraussetzungen erfülle, von weiteren Voraussetzungen abhängig zu machen¹⁵⁸⁾. Alvarez gab zu, daß ein Staat, selbst wenn er nach Art. 4 (1) als mitgliedschaftsfähig betrachtet werden müßte, unter außergewöhnlichen Umständen durch seine Aufnahme

¹⁵⁷⁾ C.I.J. Rec. 1947-1948, S. 63-64.

¹⁵⁸⁾ Opinion individuelle de M. Alvarez (C.I.J. Rec. 1947-1948, S. 68, 71): «Ce qui précède indique la place qu'occupe l'Organisation des Nations unies dans la société internationale universelle. L'actuelle Organisation des Nations unies, destinée à la remplacer et qui se propose les mêmes buts, n'est donc qu'une institution à l'intérieur de ladite société internationale universelle. Les objectifs de cette Organisation ne sont pas limités à plusieurs Etats ou à un grand nombre d'entre eux, mais ont un caractère universel;... D'autre part, étant donné la nature de la société internationale mondiale, les buts de l'Organisation des Nations unies et sa vocation à l'universalité, on doit considérer que tous les Etats qui remplissent les conditions exigées par l'article 4 de la Charte ont un droit à devenir Membres de cette Organisation. L'exercice de ce droit ne peut pas être entravé par l'exigence d'autres conditions non expressément prévues par la Charte, par le droit des gens ou par une convention, ni pour des motifs d'ordre politique...»

in die UN tiefgreifende Störungen in der Arbeit der Organisation auslösen könnte und daß seine Zulassung in einem solchen Falle, wenn auch nicht aus rechtlichen, so doch aus politischen Gründen versagt werden müsse. Dieser Fall sei aber nicht mehr unter seinem rechtlichen, sondern nur noch unter seinem politischen Aspekt zu beurteilen und gehe über den Bereich völkerrechtlicher Regelung hinaus¹⁵⁹). Diese von juristischer Vorsicht diktierte und für einen Ausnahmefall gedachte Bemerkung ist später von der Sowjetunion in ihrer Bedeutung überschätzt und mit Unrecht so ausgelegt worden, als wenn nach Alvarez generell jeder politische Zweckmäßigkeitsgesichtspunkt bei der Zulassung eines neuen Mitgliedes berücksichtigt werden dürfe¹⁶⁰).

Alvarez ging sogar so weit, jedem Bewerber, der die Voraussetzungen des Art. 4 (1) erfüllt, einen *Rechtsanspruch* auf die Mitgliedschaft zuzuerkennen. Ob die von ihm vertretene Zweckbestimmung des Art. 4 (1) einen so weitgehenden Schluß rechtfertigt, muß bezweifelt werden. Nichts deutet darauf hin, daß die vertragschließenden Staaten in San Franzisko mit dem Art. 4 Rechtsansprüche dritter Staaten auf die Mitgliedschaft begründen wollten¹⁶¹), und mangels einer solchen Willensrichtung der vertragschließenden Staaten können Nichtmitglieder aus den Verfassungsbestimmungen einer internationalen Organisation keine Rechte für sich herleiten. Zwar wird es einem Bewerber nicht gleichgültig sein, wie sich die Organisation zu seinem Aufnahmeantrag stellt, und er wird sogar die Verletzung allgemeiner Rechtsprinzipien rügen können, wenn die Organisation seinen Aufnahmeantrag diskriminierend oder willkürlich behandeln sollte; aber man würde über den Art. 4 der Charta, der ausdrücklich das Urteil der Organisation für allein maßgebend erklärt, hinausgehen, wenn man einem Bewerber, den keine Rechtsbeziehungen mit der Organisation verbinden, einen Rechtsanspruch gegen die Organisation zugestehen wollte.

Die Auffassung, daß auf Seiten des Bewerbers ein Rechtsanspruch auf die Mitgliedschaft nicht anerkannt werden kann, schließt aber nicht aus, daß

¹⁵⁹) «Toutefois, il peut se présenter des cas où l'admission d'un Etat est susceptible d'apporter un trouble dans la situation internationale, ou tout au moins dans l'organisation internationale, par exemple, si cette admission doit donner une influence très grande à certains groupes d'Etats ou produire de profondes divergences entre eux. Par suite, même si les conditions d'admission sont remplies par l'Etat demandeur, on pourra refuser de l'admettre. Dans de pareils cas, la question n'est plus juridique; elle devient politique et doit être considérée comme telle. Si ce cas concret se présente devant la Cour, celle-ci doit se déclarer incompétente.» (A.a.O. S. 71.)

¹⁶⁰) Siehe unten S. 354.

¹⁶¹) Mit dieser Argumentation hatte die griechische Regierung in ihrer Stellungnahme vom 2. 2. 1948 an den IGH den Rechtsanspruch eines Staates auf Zulassung als Mitglied zu begründen gesucht (C.I.J. Doc. 1948, S. 21).

auf Seiten der Mitglieder der UN die *Verpflichtung* besteht, für die Aufnahme des Bewerbers zu stimmen, sofern dieser die Voraussetzungen des Art. 4 (1) erfüllt und diese Voraussetzungen als erschöpfend angesehen werden. Diese Verpflichtung besteht aber nicht gegenüber dem Bewerber, sondern folgt aus der allgemeinen Verpflichtung jedes Mitglieds gegenüber den übrigen Mitgliedern, die in der UN-Charta festgelegten Grundsätze in der Beschlußfassung der Organisation zu beachten.

2. Die *Interpretation der dissentierenden Richter*, die die in Art. 4 (1) der Charta aufgestellten Voraussetzungen für die Zulassung des Bewerbers *nicht als erschöpfend* betrachtete, ging davon aus, daß zwischen der in Art. 4 (1) definierten Mitgliedschaftsfähigkeit und der Zulassung eines Bewerbers kein solcher Zusammenhang bestehe, daß die Feststellung der Mitgliedschaftsfähigkeit automatisch die Zulassung zur Folge haben müsse. Selbst wenn die Mitgliedschaftsfähigkeit des Bewerbers nach den in Art. 4 (1) genannten Kriterien festgestellt worden sei, könnten Sicherheitsrat und Generalversammlung und in ihnen jeder einzelne Mitgliedstaat immer noch nach freiem Ermessen entscheiden, ob seine Zulassung politisch zweckmäßig sei¹⁶²). Dies folge aus der Zweckbestimmung des Zulassungssystems, alle politischen Auswirkungen, die die Aufnahme eines bestimmten Staates auf die Beziehungen zwischen den Mitgliedern und auf die Arbeit der Organisation haben könnte, zu berücksichtigen; der Beurteilungsmaßstab für die Entscheidung über die Zulassung könne daher nicht auf die in Art. 4 (1) genannten Zulassungsvoraussetzungen, die lediglich das unerläßliche Minimum darstellten, beschränkt bleiben¹⁶³).

Dieser Interpretation des Art. 4 (1) lag der schon auf der Konferenz in San Franzisko vorgebrachte Gedanke zugrunde, daß das Zulassungssystem eine gewisse *Homogenität* im Mitgliederbestand der Organisation gewähr-

¹⁶²) Vgl. das Plädoyer des französischen Staatsvertreters Scelle, C.I.J. Doc. 1948, S. 64, 70, 75.

¹⁶³) Opinion dissidente collective der Richter Basdevant, McNair, Read und Winiański, C.I.J. Rec. 1947-1948, S. 85, 90-91; insbesondere die opinion dissidente des Richters Zoričić: «Or, comment le Conseil pourrait-il remplir ses devoirs s'il était strictement limité par les critères mentionnés au premier paragraphe de l'article 4? Une pareille limitation du Conseil l'empêcherait de se prononcer contre l'admission d'un Etat, même si le Conseil était d'avis que cette admission aurait de fâcheuses conséquences sur la stabilité internationale générale et, partant, sur le maintien de la paix. Un tel cas peut se produire même si l'Etat candidat remplit toutes les conditions de l'article 4; en effet, l'admission d'un Etat pourrait, d'une part, créer une tension avec d'autres Etats Membres ou non Membres de l'Organisation, et provoquer des sentiments de méfiance, de mécontentement et d'injustice, tandis que, d'autre part, son admission pourrait être jugée inopportune au point de vue d'une harmonieuse collaboration au sein de l'Organisation. Ce sont là des considérations nettement politiques qui ne sauraient être et ne sont pas limitées par l'article 4.» (C.I.J. Rec. 1947-1948, S. 102).

leisten solle, ohne die eine harmonische Zusammenarbeit ihrer Mitglieder auf die Dauer nicht denkbar sei¹⁶⁴). Ist aber die Forderung nach Homogenität bei der derzeitigen Zusammensetzung der UN überhaupt sinnvoll und geht sie nicht über die Grenze des praktisch Erreichbaren hinaus?

Wollte man in der Forderung nach Homogenität so weit gehen, alle Mitgliedschaftsbewerber als »untragbar« abzulehnen, die von einer Großmacht oder von anderen Mitgliedstaaten auf Grund ideologischer, gesellschaftsstruktureller oder sonstiger Verschiedenartigkeit als potentielle Gegner betrachtet werden, so wäre es von diesem Standpunkt aus nur folgerichtig, wenn sich die UN in Staatengruppen auflösen würde, die jeweils Staaten gleichartiger Struktur umfassen¹⁶⁵). Das würde die gegenwärtige Verlagerung der politischen Zusammenarbeit der Staaten auf die regionalen Staatenverbände sanktionieren und das Ende der Idee einer universellen Staatenorganisation bedeuten¹⁶⁶). Will man diese Konsequenz vermeiden und die UN als gemeinsame Plattform für eine Zusammenarbeit aller Völker der Welt erhalten¹⁶⁷), so darf man auch bei der Aufnahme neuer Mitglieder kein

¹⁶⁴) Vgl. die folgenden Bemerkungen im Plädoyer des französischen Staatsvertreters Scelle: «... on ne pouvait admettre dans l'Organisation des Nations Unies des Etats ne remplissant pas, à un certain degré tout au moins, cette condition générale d'homogénéité sans laquelle une organisation politique, une association de gouvernements, ne peut être durable.» (C.I.J. Doc. 1948, S. 69.)

¹⁶⁵) Diese Möglichkeit deutete Außenminister Bevin auf der dritten ordentlichen Tagung der Generalversammlung 1948 an: "But, if we find in the end that we cannot proceed on a world basis as we had hoped, we must proceed on a regional basis. We must agree with whom we can agree; work with whom we can work; understand and trust those who are willing to enter into trust and understanding with us. It may be, after all, that if world government cannot come as we had hoped, out of these very regional structures to which we may now turn, there may yet grow that world government for which humanity yearns and for which it has been striving and struggling for so long." (U.N. Bull., Vol. V, No. 8, S. 797; Gen.Ass.Off.Rec. 3rd Sess., Part I, Plenary Meetings, S. 159 f.).

¹⁶⁶) Vgl. die Erklärung des amerikanischen Außenministers Marshall vor dem Auswärtigen Ausschuss des Repräsentantenhauses am 5. 5. 1948: "The suggestion that a revised United Nations, or some form of world government, should be achieved, if necessary, without those nations which would be unwilling to join, deserves special attention. Such a procedure would probably destroy the present United Nations organization. The result would be a dispersal of the community of nations, followed by the formation of rival military alliances and isolated groups of states. This result would weaken us and expose us to even greater dangers from those who seek domination of other states... we will continue our efforts in cooperation with other governments to improve the working of the United Nations under the Charter."

¹⁶⁷) Vgl. die Erklärung des UN-Vertreters der Vereinigten Staaten, W. R. Austin, vor dem Auswärtigen Ausschuss des Repräsentantenhauses der Vereinigten Staaten am 5. 5. 1948: "The end of the United Nations would lead to the complete destruction of the political, economic, social, and technical activities of the United Nations. The present effectiveness of these activities stems to a great degree from the fact that all major powers and an overwhelming majority of other states take part in the organization. Once this relative universality of membership is destroyed, such collaboration as now exists would

höheres Maß an Homogenität verlangen, als gegenwärtig unter den Mitgliedstaaten besteht. Man wird dabei feststellen, daß die Mitglieder der Organisation kaum mehr als die Qualifikation »Staat« gemeinsam haben, und daraus folgern müssen, daß alle Bewerber, die diese Qualifikation besitzen, prima facie mitgliedschaftsfähig sind.

Dies soll nicht heißen, daß jeder Bewerber, der als »Staat« anerkannt ist, ohne Prüfung in die UN aufgenommen werden sollte. Die Organisation der UN erstrebt wegen der Verschiedenheit der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Eigenarten der Staaten eine Zusammenarbeit auf universeller Basis; die Mitglieder der Vereinten Nationen sollen am Verhandlungstisch einen friedlichen Ausgleich ihrer widerstreitenden Interessen suchen¹⁶⁸). Diese Zielsetzung verlangt von allen Mitgliedern die Bereitschaft zur Zusammenarbeit, zum Kompromiß und zur Anerkennung der ordnungsgemäß nach den Regeln der Willensbildung der Organisation zustande gekommenen Beschlüsse. Diese Bereitschaft ist eine *conditio sine qua*

cease, and a complete break between the East and the West would occur. The only possible bridge between the East and the West would collapse; and yet, the problem of bridging the gap between the East and the West is precisely the crucial problem of our time.”

¹⁶⁸) Vgl. folgende Bemerkung des Generalsekretärs der UN in der Einleitung zu seinem dritten Jahresbericht: “The United Nations has been constructed to embrace the whole world, because anything less would destroy the hope of preventing war by dividing the world into rival military alliances. Because the United Nations must embrace the whole world – a world of nations differing profoundly in culture and interests, each sensitive of its sovereignty – its possibilities of action have been subjected to important limitations, such as the unanimity rule for the permanent members of the Security Council and the fact that decisions of the General Assembly are in the form of recommendations only. The world has been made physically one by modern technology, but its peoples must be given time and freedom to search out the common ground afforded to them by the loosely-knit United Nations of today in order to develop the stronger unity that the United Nations of tomorrow can achieve . . . It has been built to contain within peaceful bounds any kind of ideological competition among capitalists, communist socialists, social democrats, or adherents to any other economic or political faith, provided that one group does not attempt to impose its will upon the others by the threat or use of force.” (Gen. Ass. Off. Rec. 3rd Sess., Suppl. No. 1); ferner in der Einleitung zu seinem vierten Jahresbericht: “Contrary to misconceptions that have arisen since, it was never contemplated at San Francisco that the United Nations would or could abolish differences of interest and ideology such as we see in the world today. It was not believed that the great Powers would always act in unity and brotherhood together. What the founders of the United Nations did believe was that the United Nations would make it possible to keep disputes between both great and small Powers within peaceful bounds, and that without the United Nations this could not be done. Finally, they rejected the idea of an irreconcilable conflict that could be settled only on the field of battle, and proclaimed on the contrary the principle that all conflicts, no matter how fundamental, should and could be settled by peaceful means . . . The United Nations has not been able to resolve great Power differences, but the conflict has been kept within peaceful bounds and the way prepared for further progress toward a settlement.” (U.N. Bull. Vol. VII [1949], Nr. 4, S. 161.)

23 Z. ausl. öff. R. u. VR., Bd. XIII

non für das Funktionieren der Organisation und gehört infolgedessen zu den grundlegenden Pflichten jedes Mitglieds. Bei aller Großzügigkeit in der Anwendung des Art. 4 (1) der Charta wird die Organisation es daher als Mindestvoraussetzung für die Zulassung eines neuen Mitgliedes ansehen müssen, daß der Bewerber nach ihrer Überzeugung gewillt ist, im Sinne dieser Verpflichtung zu handeln.

Im Interesse der UN wäre zu wünschen, daß die Eignung eines Staates als neues Mitglied der UN, wenn sie überhaupt an weitere Qualifikationen geknüpft werden soll, ausschließlich nach dem letztgenannten Kriterium beurteilt wird. Dadurch würde auch die Formulierung des Art. 4 (1) der Charta, der die Aufnahme neuer Mitglieder davon abhängig macht, daß diese

“accept the obligations contained in the present Charter and, in the judgment of the Organization, are able and willing to carry out these obligations.”

einen konkreten Sinn erhalten¹⁶⁹⁾.

IV. Mit Recht ist darauf hingewiesen worden, daß man bei der Beurteilung der von den Richtern des IGH entwickelten verschiedenen Interpretationen des Art. 4 (1) nicht nur die gegensätzlichen, sondern auch die übereinstimmenden Elemente sehen müsse¹⁷⁰⁾. Es ist richtig, daß man im konkreten Falle bei der Anwendung des Art. 4 (1) meist zu dem gleichen Ergebnis kommen wird, gleichgültig, von welcher Interpretation man ausgehen mag, da beide Interpretationen bei der Entscheidung über die Aufnahme eines neuen Mitgliedes Raum für politische Erwägungen lassen. Dies darf jedoch nicht über den grundlegenden Unterschied hinwegtäuschen, den

¹⁶⁹⁾ Vgl. die Erklärung des Delegierten der Vereinigten Staaten vor dem Sicherheitsrat am 21. 6. 1949: “To be admitted into the organized community of nations, states should by their conduct prior to admission give proof of their readiness and willingness not to use force as an instrument of national policy, to respect the laws of nations, and to assist in their development and enforcement. Any political entity which possesses the essential attributes of statehood can easily conform its policies to the requirements of article 4, but while these requirements are simple, they are serious and basic. They may not be fulfilled by paper assurances that as of the date of admission an applicant will accept the obligations of the Charter. The organization is entitled to reasonable proof of a desire for membership based on a full understanding and respect for article 4 . . .” (U.S. Dep. of St. Bull., Vol. XXI, No. 523, 11. 7. 1949, S. 15.)

¹⁷⁰⁾ H a m b r o, The International Court of Justice, Year Book of World Affairs, Vol. 3 (1949), S. 188 ff., 203: “It should, however, be emphasized that there is considerable agreement between the two conceptions. All of the judges agree that the terms of Article 4 are formulated in such a way as to leave wide scope for discretionary appreciation of the Members of the Security Council and the General Assembly; they all agree that political considerations might be taken into account if such political considerations are connected with the terms implied in the Article in question. They all agree likewise that the discretionary power is not unlimited, but must be exercised within the limits laid down by the aims and principles of the Charter and that they must also be regulated by the principle of good faith.” Im gleichen Sinne J u l l y, a.a.O. S. 227.

die Interpretationen in der Grenzziehung machen, wie weit politische Erwägungen in Betracht gezogen werden dürfen. Dieser Unterschied zeigte sich bei der vom IGH zu beantwortenden speziellen Frage, ob ein Mitgliedstaat berechtigt ist, seine Zustimmung zur Aufnahme eines Staates zur UN von der gleichzeitigen Aufnahme anderer Staaten abhängig zu machen – das Argument, mit dem die Sowjetunion ihr Veto gegen die Zulassung Italiens begründet hatte¹⁷¹⁾ und auf das sie sich in den folgenden Jahren zur Rechtfertigung ihrer Haltung immer wieder bezog.

Die Mehrheit der Richter kam auf Grund ihrer Interpretation zu dem Ergebnis, daß ein solches Argument, weil es nicht im Rahmen des Art. 4 (1) liege, unzulässig sei¹⁷²⁾. Die Minderheit kam auf Grund ihrer Interpretation, weil sie grundsätzlich auch außerhalb des Art. 4 (1) liegende Erwägungen als zulässige Gründe für die Verweigerung der Zulassung anerkannte, zu dem entgegengesetzten Ergebnis¹⁷³⁾, wenn auch mit dem Vorbehalt, daß mit dieser Handlungsfreiheit kein Mißbrauch getrieben werden dürfe. Weil jedoch der Gerichtshof nicht über einen konkreten Fall zu urteilen hatte, sah sich die Minderheit nicht veranlaßt, auf die Frage, unter welchen Umständen die Forderung nach gleichzeitiger Aufnahme mehrerer Staaten mißbräuchlich sein würde, näher einzugehen¹⁷⁴⁾. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, daß der französische Staatsvertreter in seinem Plädoyer die Forderung nach gleichzeitiger Aufnahme mehrerer Staaten in jedem Falle als mißbräuchlich bezeichnete¹⁷⁵⁾, während die Richter K r y l o v und Z o r i č i ć die Forderung der Sowjetunion nach gleichzeitiger Aufnahme der fünf ehemaligen Feindstaaten Bulgarien, Finnland, Italien, Rumänien und Ungarn,

¹⁷¹⁾ Vgl. oben S. 324.

¹⁷²⁾ «La deuxième partie de la question est relative à l'exigence par laquelle un Membre fait dépendre son consentement à l'admission d'un candidat de l'admission d'autres candidats. Jugée d'après la règle que la Cour adopte dans son interprétation de l'article 4, cette exigence représente évidemment une condition nouvelle, car elle est sans rapport aucun avec celles qui sont énoncées à l'article 4. Elle se présente même dans un plan tout différent, puisqu'elle fait dépendre l'admission non des conditions exigées des candidats, conditions que l'on suppose remplies, mais d'une considération extrinsèque qui concerne des Etats autres que l'Etat candidat.» (C.I.J. Rec. 1947–1948, S. 64–65.)

¹⁷³⁾ «Si, comme nous l'avons ci-dessus exposé, il est admis qu'un Membre des Nations unies est juridiquement fondé à refuser son vote d'admission pour des considérations étrangères aux qualifications expressément prévues par l'article 4, paragraphe I, cette interprétation trouvera son application à la solution de la deuxième question. La considération tirée du désir d'obtenir en même temps que l'admission de l'Etat en cause l'admission d'autres Etats est évidemment étrangère à la constatation que le premier remplit les conditions prévues à l'article 4, paragraphe I; c'est une considération politique. Si un Membre des Nations unies est juridiquement fondé à déterminer son refus d'admission par des considérations politiques, c'est précisément ce qu'il fait ici.» (C.I.J. Rec. 1947–1948, Seite 92 bis 93.)

¹⁷⁴⁾ C.I.J. Rec. 1947–1948, S. 93.

¹⁷⁵⁾ C.I.J. Doc. 1948, S. 75–77.

die den Anlaß zur Anforderung des Rechtsgutachtens gegeben hatte, unter Bezugnahme auf das Potsdamer Abkommen zu rechtfertigen und damit den gegen die Sowjetunion erhobenen Vorwurf des Ermessensmißbrauchs zu entkräften suchten¹⁷⁶⁾.

Das Gutachten des IGH begründete die Unzulässigkeit des Verfahrens, die Aufnahme eines Staates als neues Mitglied von der gleichzeitigen Aufnahme anderer Staaten abhängig zu machen, außerdem mit folgendem grundsätzlichen Gesichtspunkt:

«D'autre part, les dispositions de l'article 4 impliquent nécessairement que toute demande d'admission fasse l'objet d'un examen et d'un vote individuels, selon ses propres mérites; sans quoi, il ne serait pas possible d'établir si un Etat déterminé remplit les conditions requises. Subordonner le vote affirmatif pour l'admission d'un Etat candidat à la condition que d'autres Etats soient également admis, empêcherait les Membres d'exercer leur jugement dans chaque cas avec une entière liberté, dans le cadre des conditions prescrites. Une telle exigence serait incompatible avec la lettre et l'esprit de l'article 4 de la Charte¹⁷⁷⁾.»

Diese Begründung überzeugt auch dann, wenn man mit den dissentierenden Richtern die Aufnahme eines neuen Mitgliedes weitgehend von politischen Erwägungen abhängen läßt. Wenn dem Eintritt eines neuen Mitgliedes in die UN ein Zulassungsverfahren vorgeschaltet wird, so kann dies nur den Zweck haben, die Eignung des Bewerbers als Mitglied der UN zu überprüfen. Ob die Eignung des Bewerbers ausschließlich nach den in Art. 4 (1) genannten oder auch nach sonstigen Kriterien beurteilt werden darf: in beiden Fällen ist es gleich untragbar, wenn diese Beurteilung durch Argumente beeinflußt werden soll, die mit der Eignung des Bewerbers als Mitglied der UN nichts zu tun haben.

Der Richter Alvar ez hatte, obwohl er grundsätzlich mit der Ansicht der Mehrheit über die Unzulässigkeit der gleichzeitigen Entscheidung mehrerer Aufnahmesuche übereinstimmte, in seinem Gutachten den Vorbehalt gemacht, daß in Ausnahmefällen eine gleichzeitige Entscheidung gefordert werden könnte, wenn es sich beispielsweise um zwei Staaten handle, die bei der Auflösung eines Staates durch Teilung entstanden seien¹⁷⁸⁾. Die Notwendigkeit für einen derartigen Vorbehalt, der kaum praktisch werden dürfte, ist nicht einzusehen. Wenn wirklich die Verhältnisse zweier Staaten so gleich liegen, wie es Alvar ez vorschwebte, wird auch eine individuelle Entscheidung beider Aufnahmesuche, wie sie vom Mehrheitsgutachten gefordert wird, ein gleichartiges Resultat zeitigen; andernfalls, wenn die Meinungen über die Mitgliedschaftsfähigkeit beider Bewerber auseinandergehen, sind eben ihre Verhältnisse nicht gleichartig. Die gleichzeitige Auf-

¹⁷⁶⁾ C.I.J. Rec. 1948, S. 104–106, 114.

¹⁷⁷⁾ C.I.J. Rec. 1947–1948, S. 65.

¹⁷⁸⁾ C.I.J. Rec. 1947–1948, S. 72.

nahme zweier Nachfolgestaaten sollte nicht mehr als ein Akt politischer Höflichkeit sein.

V. Die Richter des IGH haben die Frage unbeantwortet gelassen, welche rechtlichen Folgen sich ergeben, wenn ein Mitgliedstaat bei der Abstimmung über die Zulassung eines Bewerbers die ihm für die Ausübung seines Stimmrechts gezogenen rechtlichen Grenzen nicht einhält, obwohl sämtliche Richter das Bestehen solcher Grenzen anerkannten¹⁷⁹⁾.

Das Gutachten des IGH hat sich auf die Aussage beschränkt, daß seine Schlußfolgerungen nicht die Rechtmäßigkeit der *Ausübung* des Stimmrechts durch einen Mitgliedstaat berührten, sondern nur die Rechtmäßigkeit einer *Begründung* betrafen, die ein Mitgliedstaat für sein ablehnendes Votum gebe¹⁸⁰⁾. Die dissentierenden Richter kritisierten diese Einschränkung, weil die von der Generalversammlung gestellte Frage gerade die Rechtmäßigkeit der Ausübung des Stimmrechts beurteilt wissen wollte, vermochten aber auch kein Mittel anzugeben, wie einer rechtswidrigen Ausübung des Stimmrechts praktisch begegnet werden sollte¹⁸¹⁾.

Es ist zweifelhaft, ob es überhaupt durchführbar ist, die Ausübung des Stimmrechts in einer internationalen Organisation einer rechtlichen Kontrolle zu unterwerfen, solange ein Staat nicht verpflichtet ist, seine Stimmabgabe zu begründen und seine Begründung dem Urteil einer höheren Instanz zu unterwerfen; es fehlt an einer Möglichkeit, die Ausübung des Stimmrechts im Falle ihrer Rechtswidrigkeit für nichtig zu erklären oder die gefaßten Beschlüsse gegen den Willen des rechtswidrig handelnden Staates entsprechend zu korrigieren. Die Methode des Mehrheitsgutachtens, lediglich die Rechtmäßigkeit einer Begründung, die ein Mitgliedstaat für sein Votum gibt, zum Gegenstand der Beurteilung zu machen, scheint bei dem Mangel einer rechtlichen Sanktion gegen den Mißbrauch des Stimmrechts realistischer zu sein. Es wäre andererseits verfehlt, dieser Methode

¹⁷⁹⁾ Auch die dissentierenden Richter hatten anerkannt, daß die Ermessensfreiheit in der Beurteilung des Bewerbers, in dem Verbot des Ermessensmißbrauchs, in dem Verbot des Handelns gegen Treu und Glauben und die Ziele der Charta ihre Grenze habe. Vgl. die *Opinion dissidente collective* der Richter *Basdevant*, *McNair*, *Read* und *Winiański* (C.I.J.Rec. 1947–1948, S. 91–93); ebenso die Richter *Krylov* (a.a.O.S.115) und *Zoričić* (a.a.O., S. 103.)

¹⁸⁰⁾ «La demande d'avis ne vise pas de vote lui-même. Bien que les Membres aient le devoir de se conformer aux prescriptions de l'article 4 dans les votes qu'ils émettent, on ne peut prêter à l'Assemblée générale l'intention de demander l'avis de la Cour sur les motifs qui, dans l'esprit d'un Membre, décident de son vote. Ces motifs, qui relèvent du for interne, échappent manifestement à tout contrôle. La demande ne vise non plus la liberté d'un Membre d'exprimer son opinion. S'agissant d'une condition ou des conditions dont un Membre fait dépendre son consentement, la question posée ne peut concerner que les déclarations faites par un Membre, relativement au vote qu'il se propose d'émettre.» (C.I.J. Rec. 1947–1948, S. 60.)

¹⁸¹⁾ C.I.J. Rec. 1947–1948, S. 82–83.

jeden praktischen Wert abzuspochen. Die Erfahrung lehrt, daß die Staaten es selten unterlassen, bei der Abstimmung in internationalen Organen ihr Votum zu begründen und seine Übereinstimmung mit der Rechtslage darzulegen. Sie schätzen die Macht der Rechtsidee so hoch ein, daß sie sorgfältig darauf achten, den Eindruck einer Unrechtmäßigkeit ihrer Handlungen zu vermeiden. Schon die Beschränkung der Gründe, mit denen ein Mitgliedstaat sein ablehnendes Votum gegen die Zulassung eines neuen Mitgliedes rechtfertigen könnte, ist geeignet, den Mitgliedstaat in seinen Entschlüssen zu beeinflussen, da er sich ungern dem Vorwurf aussetzt, daß die Begründung seines Votums nicht ehrlich gemeint sei.

Solange sich die beschließenden Organe der internationalen Organisationen aus Regierungsvertretern zusammensetzen, die sich in erster Linie den Interessen ihres Staates und nicht denen der Gesamtheit aller Mitglieder verantwortlich fühlen, wird das Ideal, daß ihre Beschlüsse vom Gesamtinteresse der Organisation bestimmt werden, kaum erreicht werden. Sofern man überhaupt von einem kollektiven Willen der Organisation sprechen kann, setzt sich dieser Wille nach den in internationalen Organisationen üblichen Formen der Willensbildung doch nur aus der Summe der Einzelstimmen der Mitglieder zusammen. Die Gefahr, daß der Abstimmungsmechanismus der Organisation zur Verfolgung selbststüchtiger politischer Ziele einzelner Mitgliedstaaten mißbraucht wird, ist immer gegeben, solange die Völker und ihre Regierungen alle internationalen Angelegenheiten vom nationalen Standpunkt aus betrachten¹⁸²⁾. Diese Gefahr des Mißbrauchs besteht unabhängig von dem System der Willensbildung

- a) beim Einstimmigkeitsprinzip in der Möglichkeit, durch den obstruktiven Gebrauch des Vetorechts die Organisation funktionsunfähig zu machen,
- b) beim Mehrheitsprinzip in der Möglichkeit, durch Mehrheitsbeschlüsse lebenswichtige Interessen der Minderheit zu verletzen.

Wegen dieser Gefahr gehört die Behandlung des Mißbrauchs des Stimmrechts zu den wichtigsten Problemen in der Willensbildung einer inter-

¹⁸²⁾ Vgl. die folgende Bemerkung in einer Rundfunkansprache des Generalsekretärs Trygve Lie am 7. 1. 1948: "The United Nations is an organization of 57 different countries and its decisions are taken by official representatives of these nations. So, if the United Nations is to be effective, the Governments themselves must be determined to make it so. They must be prepared to act in the interests of the world community as a whole and, at times, they must be prepared to make sacrifices in the interests of the world community. Under the democratic system of government, the nations will act in this manner if the peoples themselves want to have it that way - if the peoples themselves demonstrate their desire to have their governments act in the interests of the world at large. If the people are apathetic, or if they refuse to make sacrifices when international action makes them necessary, then the Governments themselves may hesitate to play the parts which are required of them." (U.N. Bull. Vol. IV (1948), Nr. 2, S. 47.)

nationalen Organisation. Der von allen Richtern des IGH übereinstimmend vertretene Standpunkt, daß das Stimmrecht in einer Organisation nicht mißbräuchlich, sondern nur *bona fide* und in Übereinstimmung mit den Zielen und Zwecken der Organisation ausgeübt werden dürfe, ist die einzige Hilfe, die das Völkerrecht zur Zeit gegen diese Gefahr zu bieten hat. Eine geringe Hilfe, solange es keine übergeordnete Instanz gibt, die entscheidet, wann der Tatbestand eines solchen Mißbrauchs gegeben ist. So einleuchtend und überzeugend das Verbot des Rechtsmißbrauchs¹⁸³⁾ erscheint, so schwierig ist die Feststellung seines Tatbestandes auf dem Gebiet des Völkerrechts. Jede Handlungsweise eines Staates, mag sie den übrigen Staaten im Einzelfall noch so rücksichtslos und selbstüchtig erscheinen, ist letzten Endes immer von den nationalen Interessen bestimmt und, solange das Souveränitätsprinzip seinen Einfluß ausübt, wird kein Staat zugeben, daß die Verfolgung seiner nationalen Interessen mißbräuchlich sein könne. Daß das Verbot des Rechtsmißbrauchs überhaupt Eingang in das moderne Völkerrecht gefunden hat, scheint ein Ausdruck der wachsenden Überzeugung zu sein, daß die nationalen Interessen der einzelnen Staaten im Rahmen einer internationalen Ordnung gegeneinander abgewogen werden müssen und nicht auf Kosten gleichwertiger Interessen der übrigen Staaten durchgesetzt werden dürfen. Da eine solche Interessenabwägung ein unparteiisches Organ voraussetzt, wird das Verbot der mißbräuchlichen Ausübung des Stimmrechts in den Organen einer internationalen Organisation erst dann praktische Geltung erlangen, wenn das rechtmäßige Zustandekommen ihrer Beschlüsse durch ein internationales Gericht überprüft werden kann. Daß die moderne Völkerrechtspraxis einer solchen Überprüfung nicht ablehnend gegenübersteht, zeigt die Havanna-Charta vom 24. März 1948, durch die eine internationale Organisation zur Regelung des Welthandels errichtet wird. Nach Art. 96 der Havanna-Charta muß jede Entscheidung der Mitgliederversammlung auf Antrag eines Mitglieds, dessen Interessen durch die Entscheidung beeinträchtigt werden, dem IGH zur gutachtlichen Prüfung vorgelegt werden; soweit die Entscheidung mit der Rechtsansicht des IGH in Widerspruch steht, muß sie entsprechend abgeändert werden¹⁸⁴⁾.

¹⁸³⁾ Zur völkerrechtlichen Anwendbarkeit des allgemeinrechtlichen Verbots des Rechtsmißbrauchs vgl. Politis, *Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux*, Rec. des Cours, 1925 (I) S. 5 ff.; Leibholz, *Das Verbot der Willkür und des Ermessensmißbrauchs im völkerrechtlichen Verkehr*, in dieser Zeitschrift Bd. I (1929), S. 77 ff.; Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community*, Oxford 1933, S. 286 ff.; die beiden Entscheidungen des StIGH vom 25. 5. 1926 (Publications, Série A, No. 7, S. 30) und vom 6. 12. 1930 (Publications, Série A, No. 24, S. 12).

¹⁸⁴⁾ Art. 96 Abs. 2 und 5 der Welthandelscharta (Cmd. 7375):

(2) Any decision of the Conference under this Charter shall, at the instance of any

*D. Die Auseinandersetzungen im Sicherheitsrat und in
der Generalversammlung 1948–1949*

I. In seiner Sitzung am 10. April 1948 hatte der Sicherheitsrat¹⁸⁵⁾ zunächst über das neu eingegangene Aufnahmegesuch des seit dem 24. Januar 1948 unabhängigen¹⁸⁶⁾ Staates *Burma* zu entscheiden. Da das Aufnahmegesuch keiner Opposition begegnete, wurde Burma auf Grund der Empfehlung des Sicherheitsrates¹⁸⁷⁾ durch Beschluß der Generalversammlung vom 19. April 1948¹⁸⁸⁾ in die UN aufgenommen.

Für die Sitzung am 10. April 1948 waren ferner auf Antrag der Westmächte die Aufnahmegesuche *Italiens* und *Transjordaniens* und auf Antrag der Ukraine die Aufnahmegesuche *Albaniens*, *Bulgariens*, *Finnlands*, der *Mongolei*, *Rumäniens* und *Ungarns* nochmals auf die Tagesordnung des Sicherheitsrats gesetzt worden. Über die Behandlung dieser Gesuche wurde wiederum keine Einigung erzielt. In einer Vorbesprechung der Großmächte am 7. April 1948 hatte der sowjetische Delegierte den Standpunkt eingenommen, daß die Zulassung Italiens nur gemeinsam mit derjenigen Bulgariens, Finnlands, Rumäniens und Ungarns erfolgen dürfe und daß die Sowjetunion für die Zulassung Transjordaniens nur dann zu haben sein werde, wenn die anderen Großmächte für die Zulassung Albaniens und der Mongolei stimmen würden. Die vier anderen Großmächte hatten jedoch diese Forderungen der Sowjetunion abgelehnt und waren dabei verblieben,

Member whose interests are prejudiced by the decision, be subject to review by the International Court of Justice by means of a request, in appropriate form, for an advisory opinion pursuant to the Statute of the Court.

(5) The Organization shall consider itself bound by the opinion of the Court on any question referred by it to the Court. In so far as it does not accord with the opinion of the Court, the decision in question shall be modified.

Die Welthandelscharta ist von den Signatarstaaten bisher noch nicht ratifiziert worden, da zunächst ihre Ratifizierung durch die USA als Hauptwelthandelsland abgewartet werden soll. Die Ratifizierung der Welthandelscharta wird jedoch seit dem 19. April 1950 auf Antrag der Regierung vom Kongreß der USA beraten (vgl. Dep. of St. Bull., Vol. XXII, No. 565 vom 1. 5. 1950).

¹⁸⁵⁾ Dem Sicherheitsrat gehörten nach dem Wechsel von drei nichtständigen Mitgliedern im Jahre 1948 außer den fünf Großmächten folgende sechs Staaten an: Argentinien, Belgien, Canada, Columbien, Syrien und die Ukraine.

¹⁸⁶⁾ Burma Independence Act of 1947 (Geo. 6, c. 3) – Public General Acts 1947, II, S. 1938.

¹⁸⁷⁾ United Nations Bulletin (nachfolgend abgekürzt: U.N. Bull.), Vol. IV (1948), S. 205, 301, 367–368; U.N. Doc. S/717 und S/P.V. 279; Security Council Off. Rec., 3rd Year, No. 54, S. 2–5.

¹⁸⁸⁾ U.N. Bull., Vol. IV (1948), S. 357; U.N. Doc. A/P. V. 131.

daß jedes Aufnahmegesuch gesondert und ausschließlich nach der Qualifikation des jeweiligen Bewerbers geprüft werden müsse. Der sowjetische Delegierte warf den Westmächten vor, sie unterstützten lediglich die Aufnahme derjenigen Staaten, deren gegenwärtiges politisches Regime ihnen genehm sei. Die Westmächte kritisierten die Haltung der Sowjetunion, weil sie durch mißbräuchliche Anwendung ihres Vetorechts den Willen der Mehrheit der Mitglieder der UN ignoriere und durch ihre obstruktive Haltung gegen die Zulassung der allgemein als mitgliedschaftsfähig anerkannten Staaten auf die übrigen Mitglieder des Sicherheitsrates einen Druck ausüben wolle, die von ihnen als nicht mitgliedschaftsfähig betrachteten Staaten wie Bulgarien, Ungarn und Rumänien als neue Mitglieder zuzulassen. Diese Argumente kehrten in den Auseinandersetzungen der Jahre 1948 und 1949 immer wieder und ließen eine Einigung von vornherein aussichtslos erscheinen. Bei der Abstimmung am 10. April 1948 scheiterte infolgedessen das Aufnahmegesuch Italiens zum dritten Male an dem Veto der Sowjetunion. Auf eine Abstimmung über die übrigen Aufnahmegesuche wurde verzichtet und der Generalversammlung berichtet, daß keines der Mitglieder des Sicherheitsrats seinen Standpunkt in der Beurteilung dieser Aufnahmegesuche geändert habe¹⁸⁹).

Am 18. August 1948 hatte der Sicherheitsrat über das Aufnahmegesuch des neuen Dominions *Ceylon*¹⁹⁰) zu entscheiden¹⁹¹). Während sich neun Mitglieder des Sicherheitsrats für die Zulassung Ceylons aussprachen, machten die Sowjetunion und die Ukraine Bedenken geltend, ob Ceylon als ein unabhängiger und demokratisch regierter Staat anzusehen sei, da Großbritannien immer noch über Marine- und Luftstützpunkte in Ceylon verfüge und das Recht behalten habe, britische Truppen in Ceylon zu stationieren¹⁹²). Die Westmächte verwiesen demgegenüber auf die gleichartige Stellung der übrigen Dominien und insbesondere der Philippinen, an deren Mitgliedschaftsfähigkeit niemand zweifle. Da jedoch die Sowjetunion ihre Bedenken aufrechterhielt, scheiterte das Aufnahmegesuch Ceylons bei der Abstimmung an dem Veto der Sowjetunion. Auf Wunsch der Generalversammlung, die

¹⁸⁹) U.N. Bull. Vol. IV (1948), S. 301, 367–368; U.N. Doc. S/706, S/709, S/712, S/P. V. 279 und 280, A/520. Security Council Off. Rec., 3rd Year, No. 54, 55 und Suppl. for April 1948, S. 1–4.

¹⁹⁰) Ceylon Independence Act of 1947 (11 Geo. 6, c. 7) – Public General Acts 1947, II, S. 1953 ff.

¹⁹¹) U.N. Bull. Vol. V (1948), S. 577, 705–706; U.N. Doc. S/820, S/859, S/951, S/974, S/C. 2/SR. 26 und S/P. V. 351; Security Council Off. Rec., 3rd Year, No. 105, S. 3–23 und Suppl. for August 1948, S. 78, 109–117.

¹⁹²) Verteidigungsabkommen zwischen Großbritannien und Ceylon vom 11. 11. 1947 (Brit. St. Pap. Cmd. 7257).

in einer Resolution vom 8. Dezember 1948¹⁸³) Ceylon als mitgliedschaftsfähig und seine Aufnahme als vordringlich bezeichnet hatte, erörterte der Sicherheitsrat den Fall Ceylon noch einmal in seiner Sitzung am 15. Dezember 1948¹⁸⁴). Der sowjetische Delegierte begründete sein erneutes Veto gegen die Zulassung Ceylons diesmal damit, daß die Sowjetunion nicht bereit sei, Ceylon gegenüber den übrigen Bewerbern eine Vorzugsbehandlung zuzugestehen, sondern das Aufnahmegesuch Ceylons nur zusammen mit allen anderen unerledigten Aufnahmegesuchen behandeln wolle.

II. Die Generalversammlung hatte während des ersten Teiles ihrer dritten ordentlichen Tagung in Paris Ende 1948 Gelegenheit, den unbefriedigenden Stand der Zulassung neuer Mitglieder im Hinblick auf das inzwischen ergangene Rechtsgutachten des IGH vom 28. Mai 1948 erneut zu erörtern¹⁸⁵). Von Australien wurde eine Resolution vorgeschlagen, worin den Mitgliedstaaten empfohlen wurde, ihr Stimmrecht im Sicherheitsrat und in der Generalversammlung in Übereinstimmung mit dem Gutachten auszuüben¹⁸⁶). Während die Mehrheit der Generalversammlung geneigt war, das Gutachten als bindend anzuerkennen, sprach ihm der sowjetische Delegierte jeglichen Wert als Richtlinie für die Abstimmung im Sicherheitsrat ab, weil nicht nur die sechs dissentierenden Richter, sondern auch zwei Richter der Mehrheit (Alvarez und Azevedo) der Auffassung Ausdruck gegeben hätten, daß neben den Argumenten aus Art. 4 der Charta auch politische Erwägungen in Betracht gezogen werden müßten, so daß tatsächlich die Mehrheit der

¹⁸³) U.N. Bull. Vol. VI (1949), S. 14, 92; U.N. Doc. A/P.V. 177; Résolution 197 I (III) – U.N. Doc. A/810, Dec. 1948, S. 34:

“The General Assembly,

Noting that nine members of the Security Council, on 18 August 1948 supported a draft resolution recommending the admission to the United Nations of Ceylon, Considering that the records of the discussions in the ad hoc Political Committee reveal a unanimous opinion that Ceylon is a peace-loving State, is able and willing to carry out the obligations of the Charter, and should therefore be admitted to membership in the United Nations,

Requests the Security Council to reconsider at the earliest possible moment the application of Ceylon in the light of the present resolution and of the discussions in the ad hoc Political Committee.”

¹⁸⁴) U.N. Bull. Vol. VI (1949), S. 92–93; U.N. Doc. S/1113; Security Council Off. Rec., 3rd Year, No. 129, S. 29–39, S/P. V. 384.

¹⁸⁵) Die Diskussion im Ad-hoc-Ausschuß der Generalversammlung vom 22. 11. bis 2. 12. 1948 ist in den U.N. Doc. A/AC. 24/SR. 6–16, 22–23 und die Diskussion in der Vollsitzung am 8. 12. 1948 ist in den U.N. Doc. A/P. V. 175–177 (Gen. Ass. Off. Rec., 3rd Sess., Part I, Plenary Meetings, S. 767–801) enthalten.

¹⁸⁶) U.N. Doc. A/AC. 24/6: *“The General Assembly . . . recommends that each member of the Security Council and of the General Assembly in exercising its vote on the admission of new members, should act in accordance with the foregoing advisory opinion of the International Court of Justice.”*

Richter die Berücksichtigung politischer Erwägungen zugelassen habe¹⁹⁷). Der sowjetische Delegierte stellte demgegenüber folgende Leitsätze für die Ausübung des Stimmrechts bei der Entscheidung über die Zulassung neuer Mitglieder auf:

“... a Member had every right to make its agreement to the admission of a State conditional upon any consideration of a political character, so long as he acted in good faith and in the spirit of the Purposes and Principles of the United Nations as a whole.

In estimating the criteria for admission, a Member was free to make its own decisions and its motives were not to be questioned or to be subject to control, because that was a matter for the particular Member's political conscience.

... it was therefore not contradictory to the Principles of the Charter to set forth other political requirements, such as the requirement of simultaneous admission of several States, all of which complied with the same conditions, and the status of all of which was similar¹⁹⁸.”

Unverhüllt konnte der Grundsatz des traditionellen Souveränitätsprinzips »omnis civitas iudex in re sua« kaum zum Ausdruck gebracht werden. Der französische Delegierte erklärte ebenfalls, daß seine Regierung mit dem Rechtsgutachten des IGH nicht übereinstimme und mit Rücksicht darauf, daß eine beträchtliche Minderheit hervorragender Richter sich gegen seine Schlußfolgerungen ausgesprochen habe, nicht für eine Resolution der Generalversammlung stimmen könne, die dieses Rechtsgutachten für verbindlich erklären wolle¹⁹⁹). Infolgedessen wurden von manchen Delegierten Zweifel geäußert, ob die vorgeschlagene Resolution irgendeinen Einfluß auf die Abstimmung im Sicherheitsrat ausüben würde²⁰⁰); demgegenüber wurde von anderer Seite darauf hingewiesen, daß die UN es sich nicht leisten könnten, ein Rechtsgutachten ihres höchsten richterlichen Organs als unerheblich zu behandeln²⁰¹). Am 8. Dezember 1948 nahm die Generalversammlung die

¹⁹⁷) Kurzbericht über die 7. Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses am 22.11.1948: “The document described as the advisory opinion of the International Court of Justice emerged as a mere handful of opinions which, valuable and interesting though they were, could not be considered as a proper directive to the Security Council.” (U.N. Doc. A/AC. 24/SR. 7, S. 12.) Vgl. aber hierzu die Bemerkungen über die abweichende Begründung des Richters Alvarez oben S. 341 f.

¹⁹⁸) U.N. Doc. A/AC. 24 SR. 7, S. 10.

¹⁹⁹) U.N. Doc. A/AC. 24 SR. 11, S. 4-5; Gen. Ass. Off. Rec., 3rd Sess., Plen. Mëet., S. 785-786.

²⁰⁰) Vgl. die Stellungnahme Pakistans: “Article 4 would continue to be differently interpreted and the ‘veto’ would continue to play its part ... the only way to resolve the deadlock was for the permanent members of the Security Council to reach agreement among themselves.” (U.N. Doc. A/AC. 24 SR. 9, S. 3-4.)

²⁰¹) Vgl. die Stellungnahme Australiens: “No judgment of the Hague Court has ever been ignored by the nations of the world. The United Nations would suffer a great setback if one of its most important bodies, namely, the Security Council, refused

von Australien vorgeschlagene Resolution mit einer Mehrheit von 32 gegen 10 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen an²⁰²⁾.

Die Generalversammlung nahm ferner gegen die 6 Stimmen des Ostblocks fünf weitere Resolutionen an, in denen festgestellt wurde, daß Finnland, Irland, Italien, Portugal und Transjordanien die Voraussetzungen des Art. 4 der Charta erfüllten, und, da die Opposition gegen ihre Zulassung sich auf Gründe außerhalb des Art. 4 der Charta gestützt habe, der Sicherheitsrat ersucht wurde, die Aufnahmegesuche dieser Staaten unter Berücksichtigung des Rechtsgutachtens des IHG erneut zu überprüfen²⁰³⁾. Die Sowjetunion hatte sich diesen Resolutionen widersetzt, weil sie in ihnen eine Diskriminierung Albaniens, Bulgariens, der Mongolei, Rumäniens und Ungarns erblickte, die von der Generalversammlung nicht vorgeschlagen worden seien, obwohl sie nach Ansicht der Sowjetunion ebenso für die Mitgliedschaft in den UN qualifiziert gewesen wären²⁰⁴⁾.

Die Generalversammlung nahm schließlich auf Vorschlag Schwedens doch noch eine »neutrale« Resolution an, worin mit Rücksicht auf ein "general sentiment in favour of the universality of the United Nations" der Sicherheitsrat ersucht wurde, sämtliche bisher unerledigten Aufnahmegesuche noch-

to accept the just advisory opinion given by the International Court of Justice." (U.N. Doc. A/AC. 24, SR. 6, S. 3-4.)

²⁰²⁾ Resolution 197 (III). – U.N. Doc. A/810, Dec. 1948, S. 30; U.N. Doc. A/P.V. 177.

²⁰³⁾ U.N. Bull. Vol. V (1948), S. 1049, Vol. VI (1949), S. 14; U.N. Doc. A/761 und A/P.V. 177; Resolutionen 197 (III). C bis G. – U.N. Doc. A/810, Dec. 1948, S. 31-34:

"The General Assembly,

Recalling that nine members of the Security Council, on 18 August 1947, supported a draft resolution recommending the admission to the United Nations of Portugal, and that no recommendation was made to the General Assembly because of the opposition of one of the permanent members of the Council,

Recalling resolution 113 (II), D, of 17 November 1947, requesting the Security Council to reconsider the application of Portugal,

Noting from the report of the Security Council that, since none of its members has changed its decision with regard to this application, the Security Council has adjourned its discussion on the matter indefinitely,

Reaffirms its view that the opposition to the application of Portugal was based on grounds not included in Article 4 of the Charter;

Determines again, that Portugal is, in its judgment, a peace-loving State within the meaning of Article 4 of the Charter, is able and willing to carry out the obligations of the Charter, and should therefore be admitted to membership in the United Nations;

Requests the Security Council to reconsider the application of Portugal, in the light of this determination of the Assembly and of the advisory opinion of the International Court of Justice of 28 May 1948."

Die Resolutionen für die übrigen Staaten haben den gleichen Wortlaut. Zwei weitere Resolutionen 197 (III) H und I, jedoch ohne die Bemerkung, daß die Opposition auf Gründe außerhalb des Art. 4 gestützt worden sei, wurden zugunsten Österreichs und Ceylons gefaßt.

²⁰⁴⁾ U.N. Doc. A/AC. 24/SR. 7, S. 11.

mals zu überprüfen, wobei jedoch in Übereinstimmung mit dem Rechtsgutachten des IGH jeder einzelne Fall für sich beurteilt werden sollte²⁰⁵).

Alle diese Resolutionen der Generalversammlung vermochten jedoch den toten Punkt im Sicherheitsrat nicht zu überwinden.

III. Das Vetorecht der Großmächte, darunter auch seine Anwendung bei der Entscheidung über die Zulassung neuer Mitglieder, war im Laufe des Jahres 1948 im Interim-Ausschuß der Generalversammlung Gegenstand eingehender Beratung gewesen, auf die in diesem Rahmen nicht näher eingegangen werden kann²⁰⁶). Der in diesen Beratungen entwickelte Vorschlag, der der Generalversammlung am 13. und 14. April 1949²⁰⁷) zur Entscheidung vorlag, suchte das Vetoproblem in erster Linie rein kasuistisch zu lösen, indem er die Großmächte auf bestimmte Fälle festlegen wollte, in denen sie von ihrem Vetorecht keinen Gebrauch machen sollten. Der Vorschlag ging hierzu von einer Liste von 98 möglichen Entscheidungen des Sicherheitsrats aus und teilte sie in folgende drei Gruppen ein:

1. Entscheidungen, die als Verfahrensentscheidungen gelten und als solche gemäß Artikel 27 (2) der Charta nicht dem Veto unterworfen sein sollten²⁰⁸);
2. Entscheidungen, hinsichtlich derer die Großmächte untereinander eine Übereinkunft treffen sollten, von der Ausübung ihres Vetorechts Abstand zu nehmen, darunter vor allem:

²⁰⁵) U.N. Doc. A/761, A/P.V.177; Resolution 197 13 (III) – U.N. Doc. A/810, Dec. 1948, S. 31:

“The General Assembly,

Having noted the special reports of the Security Council on the question of the admission of new Members (A/617 and A/618),

Having noted the advisory opinion of the International Court of Justice of 28 May 1948,

Having noted the general sentiment in favour of the universality of the United Nations,

Asks the Security Council to reconsider, taking into account the circumstances in each particular case, the applications for membership in the United Nations of the States mentioned in the said special reports.”

²⁰⁶) Die Diskussion im Interim-Ausschuß ist in den U.N. Doc. A/AC.18/SR.1, 2, 4, 12, 15, 16, 17 und 18, A/AC.18/62, A/AC.18/66 enthalten. Der Bericht des Interim-Ausschusses läuft als U.N. Doc. A/578 vom 15. 7. 1948 (Gen. Ass. Off. Rec., 3rd Sess., Suppl. No. 10).

²⁰⁷) U.N. Doc. A/P.V.192 bis 195; Gen. Ass. Off. Rec. 3rd Sess., Part II, Plen. Meet., Sum. Rec., S. 48 ff. Die vorangegangene Debatte der Vorschläge des Interim-Ausschusses im Ad-hoc-Ausschuß der Generalversammlung vom 29. 11. bis 4. 12. 1948 ist in den U.N. Doc. A/AC.24/SR.17 bis 25, die Vorlage des Ad-hoc-Ausschusses an die Vollsitzung der Generalversammlung ist in dem U.N. Doc. A/792 (Gen. Ass. Off. Rec., 3rd Sess., Part II, Plen. Meet., Annexes, S. 19 ff.), vom 10. 12. 1948 enthalten.

²⁰⁸) Dieser Vorschlag war darauf berechnet, bei diesen Entscheidungen die mit dem Veto behaftete Vorfrage (s. o. S. 305 f.) auszuschalten, ob eine Entscheidung abstimmungsmäßig als Verfahrens- oder Sachfrage zu behandeln ist, und dadurch die ungerechtfertigte Ausdehnung des Vetorechts auf das Gebiet der reinen Verfahrensfragen zu verhindern.

- a) die Entscheidung über die Zulassung neuer Mitglieder,
 - b) die Entscheidung der Vorfrage, ob eine Angelegenheit abstimmungs-
mäßig als Verfahrens- oder Sachfrage zu behandeln ist,
 - c) die Anforderung eines Rechtsgutachtens des Internationalen Ge-
richtshofs,
 - d) alle Entscheidungen zur friedlichen Beilegung zwischenstaatlicher
Streitigkeiten unter Kapitel VI der Charta.
3. Entscheidungen, die gegenwärtig noch dem Vetorecht unterworfen
bleiben sollten, darunter insbesondere sämtliche Maßnahmen des
Sicherheitsrats zur Wiederherstellung des Friedens durch Anwendung
politischer, wirtschaftlicher oder militärischer Machtmittel unter
Kapitel VII der Charta.

Für die Frage der Zulassung neuer Mitglieder war lediglich die zweite
Gruppe von Interesse; der Vorschlag lautete hierzu wörtlich wie folgt:

*"The General Assembly . . . recommends to the permanent members of the
Security Council that they seek agreement among themselves upon what possible
decisions by the Security Council they might forbear to exercise their veto,
when seven affirmative votes have already been cast in the Council, giving
favourable consideration to the list of such decisions contained in conclusion 2,
part IV, of the report of the Interim Committee . . ."*

Danach sollten die Großmächte bei allen solchen Entscheidungen keine
Gegenstimme abgeben, sondern sich der Stimme enthalten, was nach der
ständigen Praxis des Sicherheitsrats nicht als Veto gewertet werden würde.
Bei der Diskussion dieses Vorschlags erklärten China, Frankreich, Groß-
britannien und die Vereinigten Staaten ihre Bereitschaft zu einem Über-
einkommen, bei der Entscheidung über die Zulassung eines neuen Mitgliedes
von einer Inanspruchnahme ihres Vetorechts Abstand zu nehmen; die So-
wjetunion suchte dagegen den Gebrauch des Vetorechts bei solchen Entschei-
dungen zu rechtfertigen²⁰⁹). Von sowjetischer Seite wurde außerdem gegen
den Vorschlag des Interim-Ausschusses eingewandt, daß die vorgeschlagene
Beschränkung des Vetorechts in Widerspruch zu der gemeinsamen Erklärung

²⁰⁹) Stellungnahme des sowjetischen Delegierten in der 192. Vollsitzung am 13. 4. 1949:
"Mr. Gromyko next referred to the question of the admission of new Members into the
United Nations. The USSR has also used its right of veto during the discussions on the
admission of new Members. Supported by certain other States, the United States had for
a long time been trying to secure the admission of such countries as Portugal, Eire and
Transjordan, while at the same time strongly opposing the admission of Albania, the
People's Republic of Mongolia, Hungary, Bulgaria and Romania . . . The Soviet Union
had been unable to tolerate, and still could not tolerate, that countries which had helped
Germany should be admitted to the United Nations, while countries which deserved
admission were denied that admission. Consequently, the USSR representative on the
Security Council had had to vote against United Kingdom and United States proposals
on that question." (Off. Rec. S. 58.)

der vier Großmächte vom 7. Juni 1945²¹⁰⁾ stehe. Die Vereinigten Staaten erklärten demgegenüber, daß die gemeinsame Erklärung der Großmächte vom 7. Juni 1945, so bedeutsam sie sein möge, kein Vertrag, sondern nur der Ausdruck der damaligen Einstellung der Großmächte zum Vetoproblem gewesen sei; im übrigen enthalte diese Erklärung auch den wichtigen Satz, daß die Großmächte das Vetorecht nicht dazu benutzen wollten, um den Sicherheitsrat in der Erfüllung seiner Funktion zu hemmen, und es sei deshalb durchaus im Sinne dieses Grundsatzes, wenn die Großmächte zu einer Übereinkunft über die Beschränkung der Anwendung des Vetorechts gelangten²¹¹⁾.

In Ergänzung zu dieser kasuistischen Regelung enthielt der Vorschlag des Interim-Ausschusses die grundsätzliche Forderung an die Großmächte, von ihrem Vetorecht nur dann Gebrauch zu machen, wenn ihre lebenswichtigen Interessen berührt würden, und in einem solchen Falle diese lebenswichtigen Interessen auch zu begründen:

The General Assembly . . . recommends to the permanent members of the Security Council, in order to avoid impairment of the usefulness and prestige of the Council through excessive use of the veto:

a) To consult together wherever feasible upon important decisions to be taken by the Security Council;

b) to consult together wherever feasible before a vote is taken if their unanimity is essential to effective action by the Security Council;

c) if there is not unanimity, to exercise the veto only when they consider the question of vital importance, taking into account the interest of the United Nations as a whole, and to state upon what ground they consider this condition to be present.

Dieser Teil des Vorschlags ging auf die bereits erwähnte Anregung des britischen Außenministers *Bevin* vom 15. November 1946 zurück und suchte der in San Franzisko gegebenen Zusicherung, vom Vetorecht nur in wirklich

²¹⁰⁾ Siehe oben Seite 305 f.

²¹¹⁾ Vgl. die Stellungnahme des Delegierten der Vereinigten Staaten in der 192. Voll-sitzung am 13. April 1949: "That statement was not a treaty, nor had it been intended to be a part of the treaty constituted by the Charter of the United Nations, but it was connected with the act of agreement upon the Charter and therefore carried great weight. Nevertheless, it was inferior to the Charter and must be subservient to its principles and purposes . . . The Statement contained another explicit assumption which had not been borne out, namely, that the permanent members would not use their privileged position 'wilfully to obstruct the operation of the Council'. The participating Powers had thus recognized that self-restraint on the part of the permanent members was necessary if the Security Council was to function as intended. It thus appeared proper for the Assembly to recommend to the permanent members that if they were unable to reach agreement on certain decisions not immediately concerning their vital interests, they should agree not to exercise their veto in those decisions. That was the object of the second recommend-ation." (Off. Rec., S. 53.)

zwingenden Fällen Gebrauch zu machen, die Form einer rechtlichen Verpflichtung zu geben, was die Gegner dieses Vorschlages veranlaßte, das Bestehen rechtlicher Bindungen in der Ausübung des Vetorechts zu leugnen²¹²⁾.

Der Vorschlag des Interim-Ausschusses wurde mit einer Mehrheit von 43 gegen 6 Stimmen des Ostblocks bei 2 Stimmenthaltungen am 14. April 1949 von der Generalversammlung angenommen²¹³⁾. Die in ihm enthaltenen Empfehlungen an die Großmächte haben jedoch bisher infolge der ablehnenden Haltung der Sowjetunion zu keinem praktischen Fortschritt im Abstimmungsverfahren des Sicherheitsrats geführt²¹⁴⁾.

Die Durchführung dieser Empfehlungen der Generalversammlung, hinter denen vier Großmächte und die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Ostblocks standen, hätte in den meisten Fragen, und insbesondere in der Frage der Zulassung neuer Mitglieder, den toten Punkt in der Willensbildung des Sicherheitsrats überwinden und zu positiven Beschlüssen des Sicherheitsrats führen können, ohne daß dabei wirklich lebenswichtige Interessen der Großmächte berührt worden wären. Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten empfand diese Empfehlungen deshalb auch nur als eine notwendige Korrektur gegen eine mißbräuchliche Ausdehnung des Vetorechts²¹⁵⁾. Die Sowjetunion sah jedoch in ihnen eine Be-

²¹²⁾ Vgl. die Bemerkung des tschechoslowakischen Delegierten in der 193. Vollsitzung am 14. April 1949: "If that subparagraph were adopted, it would create very serious and dangerous possibilities. Nothing in the Charter imposed such an obligation upon members making use of the veto; the draft resolution was endeavouring to transform a right, recognized by the Charter, into a new duty." (Off. Rec., S. 77.)

²¹³⁾ Off. Rec., S. 129; Resolution 267 (III).

²¹⁴⁾ Die Security Council Official Records 4th Year, Nr. 48, enthalten folgende Erklärung des damaligen Vorsitzenden des Sicherheitsrats in der 452. Sitzung am 18. Oktober 1949: "Before taking up our agenda, I have an announcement to make. On 14 April 1949, at the 195th plenary meeting of the General Assembly, resolution 267 (III) was adopted on the problem of voting in the Security Council . . . The five permanent members gathered together yesterday, and again today, to consider this General Assembly resolution in so far as it is addressed to the five permanent members. An effort has been made to find a basis for agreement, but agreement is not now possible in view of the fact that the Soviet Union has not changed its position upon the possibility of agreement under paragraph 2 of the resolution. The other four permanent members also adhere to their original position; they were sponsors of this resolution and voted for it. In connexion with the recommendation contained in paragraph 3 of the resolution, our consultations indicate that we are all in agreement on the principle and practice of consultation before important decisions are to be made, and we have agreed to meet again as soon as convenient to arrange for the calling and holding of such consultations." Weiteres ist bisher auf die Empfehlungen der Generalversammlung nicht erfolgt.

²¹⁵⁾ Vgl. die Erklärungen des Delegierten der *Vereinigten Staaten* auf der 192. Vollsitzung der Generalversammlung am 13. April 1949: "The idea must be rejected that, if unanimity failed, the will of one, however arbitrary, must prevail over the will of many, however reasonable. The unanimity principle could not work where agreement was offered only on condition that the will of the most intransigent member should prevail. To insist

drohung ihrer durch das Vetorecht geschützten Position gegenüber den von ihr als unannehmbar betrachteten Mehrheitsbeschlüssen der Organisation²¹⁶). Solange beide Seiten von einer derart verschiedenen Auffassung über die Funktion des Vetorechts ausgehen, muß das Vetoproblem als unlösbar betrachtet werden.

Wenn man das Vetorecht der Großmächte im Zusammenhang mit dem in der Willensbildung der Organisation sonst gültigen Mehrheitsprinzip betrachtet, so besteht sein eigentlicher Sinn darin, eine Großmacht in die Lage zu versetzen, einen Mehrheitsbeschluß durch ihr negatives Votum nicht wirksam werden zu lassen. Diese privilegierte Position kann von einer Großmacht in verschiedener Weise ausgenutzt werden:

- a) *defensiv*, wenn durch die Anordnung des Vetos ein Mehrheitsbeschluß verhindert wird, der die Interessen dieser Großmacht verletzen würde, oder
- b) *offensiv*, wenn durch die Androhung, jeden anderen Beschluß durch das Veto zu verhindern, ein Druck auf die Mehrheit ausgeübt wird, einen Beschluß zu fassen, der dem Interesse der betreffenden Großmacht entspricht.

Die Teilnahme eines Staates an einer internationalen Organisation setzt die Bereitschaft dieses Staates voraus, sich den Regeln der Willensbildung dieser Organisation zu unterwerfen. Wenn in einer solchen Organisation das Mehrheitsprinzip die Regel und das Veto die Ausnahme darstellt, so darf

on the exercise of the veto regardless of its effects on the organized international community, and to reject any efforts to regulate its application under the Charter in the light of experience, was to stand in the way of effective progress by the United Nations." (Off. Rec., S. 51), und des *britischen* Delegierten auf der 193. Vollversammlung der Generalversammlung am 14. April 1949: "It seemed hardly necessary to repeat that the United Kingdom Government had never criticized the principle that there should be unanimity among the great Powers, but only the repeated abuses of the veto by the Soviet Union Government ... Doubtless the USSR delegation would like to impose on the United Nations the rule in force within the Soviet Union, whereby anyone who disagreed with the USSR Government was wrong. The General Assembly was not likely to accept such a dangerous doctrine." (Off. Rec., S. 85-86.)

²¹⁶) Vgl. die Erklärung des *sowjetischen* Delegierten auf der 192. Vollversammlung der Generalversammlung am 13. April 1949: "The delegation of the Soviet Union had already pointed out that the principle of unanimity of the permanent members of the Security Council or 'the right of veto', as it was sometimes called, was one of the basic provisions of the Charter and the very cornerstone of the structure of the United Nations ... The opponents of the veto pretended not to remember that the principle of the unanimity of the permanent members of the Security Council had been a condition for the creation and existence of the United Nations ... If the principle of unanimity were abolished or weakened, the Security Council would be transformed into a blind instrument in the hands of the Anglo-American bloc. All decisions would then be taken only under United States dictation. No one could seriously believe, therefore, that the Soviet Union would agree with the opponents of the veto." (Off. Rec., S. 55, 61.)

24 Z. ausl. öff. R. u. VR., Bd. XIII

das Veto allenfalls dazu benutzt werden, die Mehrheit daran zu hindern, der Minderheit eine von ihr als untragbar empfundene Entscheidung aufzuzwingen; das Veto darf aber keinesfalls dazu benutzt werden, umgekehrt der Mehrheit den Willen der Minderheit oder einer einzelnen Großmacht aufzuzwingen. So »lebenswichtig« die offensive Ausnutzung des Vetorechts für eine Großmacht sein mag, die sich regelmäßig mit ihren Ansichten in der Minderheit befindet und deshalb in dem Vetorecht das einzige Mittel zur Durchsetzung ihrer Ansichten und Interessen gegenüber der Mehrheit sieht, so unvereinbar ist sie mit der Konzeption einer internationalen Organisation, deren Beschlüsse auf der gemeinsamen Überzeugung der größtmöglichen Zahl ihrer Mitglieder beruhen sollen.

Die dem Vorschlag des Interim-Ausschusses zugrunde liegende, von der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten und Großmächte gebilligte Auffassung von der rein defensiven Funktion des Vetorechts ist vielleicht das bestmögliche Kriterium für die Abgrenzung seines legitimen Anwendungsbereiches, gleichgültig, welche sachlichen Entscheidungen der Organisation man im einzelnen dem Vetorecht unterwerfen will. Wenn der Vorschlag des Interim-Ausschusses bisher auch keine praktische Wirksamkeit erlangt hat, so hat er doch als Ausdruck der gemeinsamen Rechtsüberzeugung von 43 Staaten einen Beitrag zur Fortentwicklung des Verfassungsrechts der internationalen Organisation geleistet.

IV. Im Jahre 1949 hatte sich der Sicherheitsrat²¹⁷⁾ zunächst mit den neuen Aufnahmegesuchen Israels, Süd- und Nordkoreas und Nepals zu befassen.

Das Aufnahmegesuch des nach Aufgabe des britischen Mandats in Palästina am 14. Mai 1948 neu entstandenen Staates *Israel* war schon einmal in der Sitzung des Sicherheitsrats am 2. und 15. 12. 1948 behandelt worden; infolge des Widerstandes der Mehrheit der Mitglieder des Sicherheitsrats (Belgien, Canada, China, Frankreich, Großbritannien und Syrien), die die Aufnahme Israels im Hinblick auf die ungeklärte politische und militärische Lage in Palästina für verfrüht hielten, konnte damals noch nicht die genügende Stimmenzahl für eine positive Entscheidung erzielt werden²¹⁸⁾. Nachdem durch den Vermittler der Vereinten Nationen am 24. Februar 1949 ein Waffenstillstand zwischen Israel und den arabischen Nachbarstaaten erzielt worden war, erörterte der Sicherheitsrat das Aufnahmegesuch Israels erneut in seinen Sitzungen am 3. und 4. März 1949²¹⁹⁾. Großbritannien, ob-

²¹⁷⁾ Dem Sicherheitsrat gehörten nach dem Wechsel von drei nichtständigen Mitgliedern im Jahre 1949 außer den fünf Großmächten folgende sechs Staaten an: Ägypten, Argentinien, Canada, Cuba, Norwegen und die Ukraine.

²¹⁸⁾ U.N. Bull. Vol. VI (1949), S. 91-92; U.N. Doc. S/1110, S/P. V. 383 und 384; Security Council Off. Rec., 3rd Year, No. 128 und 129.

²¹⁹⁾ U.N. Bull. Vol. VI (1949), S. 232-233; U.N. Doc. S/P.V. 413 und 414.

wohl nicht grundsätzlich gegen die Zulassung Israels eingestellt, hielt es für notwendig, daß die UN von Israel vor seiner Zulassung eine bindende Zusage über die von der Generalversammlung geforderte²²⁰⁾ Internationalisierung Jerusalems und Entschädigung der arabischen Flüchtlinge erhalte. Der britische Delegierte erklärte jedoch, daß er trotz den Bedenken seiner Regierung gegen die sofortige Zulassung Israels nicht von seinem Vetorecht Gebrauch machen, sondern sich der Stimme enthalten werde, um die Zulassung eines neuen Mitgliedes nicht zu verhindern, falls sie die nötige Anzahl von 7 Stimmen im Sicherheitsrat finden sollte. Die Vereinigten Staaten, die Sowjetunion und die übrigen Mitglieder des Sicherheitsrates mit Ausnahme des an der bewaffneten Auseinandersetzung mit Israel beteiligten Ägypten²²¹⁾ sprachen sich sämtlich für die Zulassung Israels aus. Dementsprechend wurde in der Sitzung am 4. März 1949 über die Zulassung Israels mit 9 Stimmen gegen die Stimme Ägyptens und bei Stimmenthaltung Großbritanniens positiv entschieden. Bei Bekanntgabe dieses Ergebnisses erklärte der Vorsitzende des Sicherheitsrats, daß entsprechend der anerkannten Praxis des Sicherheitsrats die Stimmenthaltung eines ständigen Mitglieds (Großbritannien) diese positive Entscheidung nicht berühre. Die Vertreter Argentiniens und Ägyptens äußerten Zweifel, ob der Sicherheitsrat zu dieser Auslegung des Art. 27 (3)²²²⁾ der Charta befugt sei, aber die übrigen Mitglieder des Sicherheitsrates, auch der sowjetische Delegierte, verwiesen darauf, daß dies die anerkannte Praxis des Sicherheitsrates sei. In der Generalversammlung²²³⁾ wurde von den arabischen Staaten neben den politischen Bedenken gegen Israel auch die Frage der rechtlichen Gültigkeit des Beschlusses des Sicherheitsrats aufgeworfen, weil entgegen dem Wortlaut des Art. 27 (3), der die "concurring votes of the permanent members" fordere, sich ein ständiges Mitglied des Sicherheitsrats der Stimme enthalten habe. Der Präsident der Generalversammlung entschied, ohne Widerspruch zu finden, daß die Art des Zustandekommens der Empfehlung des Sicherheitsrats dessen interne Angelegenheit sei und die Empfehlung als ordnungsgemäß im Sinne der Charta von der Generalversammlung akzeptiert werden müßte²²⁴⁾. Am 11. Mai

²²⁰⁾ General Assembly Resolution 194 (III), 11 Dec. 1948, betreffend Palästina, Ziffer 7 bis 11; U.N. Doc. A/810, Dec. 1948.

²²¹⁾ Es ist interessant, festzustellen, daß in diesem Falle Ägypten als ein nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrats bedauerte, daß Großbritannien von seinem Vetorecht keinen Gebrauch machte (U.N. Bull. VI [1949], S. 233; U.N. Doc. S/P.V. 414).

²²²⁾ Vgl. hierzu oben S. 318, Anm. 82.

²²³⁾ U.N. Doc. A/P.V. 207; A/AC.24/SR.42-51; A/855. Gen. Ass. Off. Rec., 3rd Sess., Part II, Plenary Meetings, S. 306 ff., 310, 326-327, 330; Ad hoc Political Committee, S. 179-360.

²²⁴⁾ "Referring to the suggestion that the General Assembly might discuss the question of the vote which had taken place in the Security Council, the President ruled that the

1949 beschloß die Generalversammlung mit 37 gegen 12 Stimmen²²⁵⁾ die Aufnahme Israels. Der Fall Israel war ein Beweis, daß es möglich ist, trotz der ablehnenden Haltung einer Großmacht positiv über die Zulassung eines neuen Mitgliedes zu entscheiden, wenn diese Großmacht davon absieht, daraus eine prinzipielle Frage zu machen.

Die Behandlung der Aufnahmeanträge der beiden Regierungen von Korea war dadurch kompliziert, daß sowohl die unter der sowjetischen Besatzung in Nordkorea gebildete Regierung der „Volksrepublik Korea“ als auch die unter der amerikanischen Besatzung in Südkorea gebildete Regierung der „Republik Korea“ den Anspruch darauf erhoben, für Gesamtkorea zu handeln, obwohl beide Regierungen nur über einen Teil des Landes tatsächliche Regierungsgewalt ausübten. Ohne hier der Frage der rechtlichen Anerkennung der einen oder anderen Regierung und ihrer Ansprüche auf die Vertretung Gesamtkoreas vorzugreifen, wird man sich der Tatsache nicht verschließen können, daß in Nord- und Südkorea de facto zwei selbständige politische Gemeinwesen entstanden waren, die die Mindestanfordernisse erfüllten, wie sie anlässlich der Aufnahme Israels für seine Qualifizierung als „Staat“ im Sinne des Art. 4 der Charta von dem Vertreter der Vereinigten Staaten aufgezählt worden waren:

“... first, there must be a people; second, there must be a territory; third, there must be a government; and fourth, there must be capacity to enter into relations with other states of the world... a functioning political entity with firmly established governmental institutions exercising effective internal administration and able to conduct the foreign relations of the state²²⁶⁾.”

Hinsichtlich der rechtlichen Anerkennung der beiden Regierungen war jedoch bereits auf Grund des Berichts der Korea-Kommission der UN in einer Resolution der Generalversammlung vom 12. Dezember 1948, die mit 48 Stimmen gegen die 6 Stimmen des Ostblocks angenommen worden war, festgestellt worden, daß die Regierung von Südkorea auf dem durch freie Wahlen ausgedrückten Willen der Bevölkerung beruhe und als solche die einzige rechtmäßig gebildete Regierung in Korea sei²²⁷⁾. Unter Bezugnahme auf diese Resolution lehnte es der Sicherheitsrat in seiner Sitzung vom

manner in which the recommendation of the Security Council had been adopted concerned the internal government and procedure of the Security Council and must be accepted by the General Assembly as a recommendation of the Security Council within the meaning of the Charter.” (Off. Rec., S. 330.)

²²⁵⁾ Gegen die Zulassung Israels stimmten Abessinien, Ägypten, Afghanistan, Burma, Indien, Iran, Irak, Libanon, Pakistan, Saudiarabien, Syrien und Yemen. Neun weitere Staaten: Belgien, Brasilien, Dänemark, El Salvador, Griechenland, Großbritannien, Schweden, Siam und die Türkei, enthielten sich der Stimme.

²²⁶⁾ U.N. Doc. S/P. V. 383; Security Council Off. Rec., 3rd Year, No. 128, S. 10.

²²⁷⁾ U.N. Doc. A/P.V. 187, A/788, A/806; Resolution 195 (III) – U.N. Doc. A/810, Dec. 1948, S. 25–27.

15. Februar 1949 gegen die Stimmen der Sowjetunion und der Ukraine ab, das Aufnahmegesuch der nordkoreanischen Regierung weiterzubehandeln. In der Debatte wiederholten sich die in der Korea-Debatte der Generalversammlung erhobenen gegenseitigen Beschuldigungen der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion, daß beide koreanischen Regierungen auf Grund politischen Druckes der jeweiligen Besatzungsmacht gebildete Marionettenregierungen seien, wobei die Vereinigten Staaten zu ihren Gunsten auf das Urteil der Korea-Kommission der UN hinweisen konnten, deren Unparteilichkeit wiederum von dem sowjetischen Vertreter angezweifelt wurde²²⁸). Das Aufnahmegesuch der südkoreanischen Regierung fand deshalb in der Sitzung des Sicherheitsrats am 8. April 1949 zwar eine Mehrheit von neun Stimmen, scheiterte aber an dem Veto der Sowjetunion, die zusammen mit der Ukraine gegen die Zulassung Südkoreas stimmte²²⁹).

Über das Aufnahmegesuch *Nepals* hatte der Sicherheitsrat in seiner Sitzung vom 7. September 1949 zu entscheiden. Nachdem die Sowjetunion zunächst Bedenken geltend gemacht hatte, Nepal wegen seiner militärischen und wirtschaftlichen Bindungen zu Großbritannien und Indien als souveränen Staat mit der Fähigkeit zu einer selbständigen Außenpolitik zu betrachten²³⁰), erklärte der sowjetische Vertreter schließlich, daß die Sowjetunion zwar nicht gegen die Zulassung Nepals eingestellt, aber nicht bereit sei, die Zulassung Nepals unabhängig von den bisher unerledigten Aufnahmegesuchen anderer Staaten zu behandeln. Die Frage, warum die Sowjetunion diese Haltung nicht auch im Falle Israels eingenommen habe, blieb unbeantwortet und kennzeichnete die politischen Motive dieser Haltung. Das Aufnahmegesuch Nepals scheiterte infolgedessen bei der Abstimmung, obwohl es 9 Stimmen des Sicherheitsrats auf sich vereinigen konnte, an dem Veto der Sowjetunion²³¹).

V. Die unerledigten Aufnahmegesuche *Albaniens, Bulgariens, Ceylons, Finnlands, Irlands, Italiens, der Mongolei, Österreichs, Portugals, Rumäniens, Transjordanien* und *Ungarns* waren auch im Jahre 1949 wiederum Gegenstand ausgedehnter Debatten auf acht Sitzungen des Sicherheitsrats²³²) im Juni, Juli und September 1949; ein Fortschritt wurde nicht erzielt, da beide Seiten auf ihren gegensätzlichen Standpunkten beharrten. Weder die Resolutionen der Generalversammlung vom 12. Dezember

²²⁸) U.N. Bull. Vol. VI (1949), S. 209–210; U.N. Doc. S/P.V. 409–410.

²²⁹) U.N. Bull. Vol. VI (1949), S. 457–458; U.N. Doc. S/P.V. 423.

²³⁰) U.N. Bull. Vol. VI (1949), S. 646–647; Vol. VII (1949), S. 312–313.

²³¹) U.N. Bull. Vol. VII (1949), S. 312–313; U.N. Doc., S/1382, S/P. V. 439.

²³²) U.N. Bull. Vol. VII (1949), S. 89–92, 95, 148–150, 413–414; U.N. Doc. S/P.V. 428–431, 440–445.

1948²³³⁾ noch der erneute Appell des Generalsekretärs der UN in seinem vierten Jahresbericht vom 7. Juli 1949, im Hinblick auf die universelle Tendenz der Organisation, die politischen Bedenken gegen die Bewerber zurückzustellen und sie sämtlich als neue Mitglieder der Organisation zuzulassen²³⁴⁾, vermochten die Haltung der Großmächte zu beeinflussen.

Die nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrates legten den Großmächten nahe, in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Generalversammlung vom 14. April 1949²³⁵⁾ bei der Abstimmung über die Zulassung eines neuen Mitgliedes von der Ausübung ihres Vetorechts Abstand zu nehmen, sobald sich sieben Mitglieder für ihn ausgesprochen hätten. China, Frankreich, Großbritannien und die Vereinigten Staaten erklärten sich hierzu bereit; sie hätten zwar darauf zu achten, daß die Voraussetzungen des Art. 4 der Charta bei jedem Bewerber erfüllt seien und könnten deshalb für Bulgarien, Rumänien und Ungarn, die der systematischen Unterdrückung der Menschenrechte und der Verletzung ihrer Friedensverträge angeklagt seien, oder für Albanien, das die inneren Unruhen in Griechenland unterstütze, keine positive Stimme abgeben, würden aber von einem Veto gegen ihre Zulassung absehen. Der sowjetische Delegierte bezichtigte die Westmächte erneut einer Politik der Diskriminierung gegen Albanien, Bulgarien, die Mongolei, Rumänien und Ungarn wegen ihres innerpolitischen Regimes; ihre Stimmenthaltung bei der Entscheidung über die Zulassung dieser Staaten sei ein verstecktes Veto, weil sie über eine willfähige Majorität im Sicherheitsrat verfügten und die Stimmenthaltung von fünf Mitgliedern des Sicherheitsrats genüge, um das Zustandekommen eines Beschlusses zu verhindern. Die Westmächte wiesen demgegenüber darauf hin, daß ihr Verzicht auf das Vetorecht bei der Zulassung neuer Mitglieder unbedingt und nicht nur auf die augenblicklichen Mehrheitsverhältnisse im Sicherheitsrat abgestellt sei. Der Delegierte der Vereinigten Staaten erklärte, daß er erst dann für die Zulassung dieser Staaten stimmen könnte, wenn sie ihre Politik geändert und ihre Bereitschaft, die Grundsätze der Charta zu beachten,

²³³⁾ Vgl. oben S. 355 ff.

²³⁴⁾ U.N. Bull. Vol. VII (1949), S. 166: "Member Governments are familiar with my views on the desirability of moving as rapidly as possible towards universality of Membership. I have expressed them on several occasions during the past three years. I am well aware of the objections that have been raised against the admission of these states, but I believe, that such objections could be better dealt with if the applicants were inside the Organization rather than outside it. The applicants can in any event reasonably be considered as meeting the requirements of Membership. Whatever may be said regarding the Governments of the countries concerned, their peoples and the world as a whole would certainly benefit if all the applicants were to be admitted to the Organization at the next session of the General Assembly."

²³⁵⁾ Vgl. oben S. 357 ff.

unter Beweis gestellt hätten; den Vorwurf der Diskriminierung wies er mit dem Bemerkten zurück, daß die ablehnende Haltung seiner Regierung gegen diese Staaten nicht auf dem innerpolitischen Regime, sondern auf der mangelnden Bereitschaft dieser Staaten beruhe, sich zur Überprüfung der gegen sie erhobenen Beschuldigungen einer internationalen unparteiischen Untersuchung zu unterwerfen.

Hauptpunkt der Diskussion war der Antrag der Sowjetunion, sämtliche Bewerber – mit Ausnahme Koreas – en bloc der Generalversammlung zur Aufnahme zu empfehlen²³⁶). Dieser Antrag begegnete folgenden formalen Einwänden der Westmächte:

1. Die Qualifikation der Bewerber gemäß Art. 4 der Charta könne nur geprüft werden, wenn jedes Aufnahmegesuch für sich behandelt werde.
2. Das Rechtsgutachten des IGH habe es ausdrücklich für unzulässig erklärt, die Aufnahme eines Bewerbers von der Aufnahme eines anderen abhängig zu machen.

Der entscheidende sachliche Einwand aber war, daß der Vorschlag der Sowjetunion die übrigen Mitglieder des Sicherheitsrates zwingen würde, für die Zulassung von Bewerbern zu stimmen, die von der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten als nichtmitgliedschaftsfähig beurteilt worden waren. Da die übrigen Mitglieder des Sicherheitsrats diese Einwände anerkannten, wurde der sowjetische Antrag, der nur die Unterstützung der Ukraine gefunden hatte, abgelehnt²³⁷). Vorher hatte der Sicherheitsrat in seiner Sitzung am 13. September 1949 nochmals über die einzelnen Aufnahmegesuche Ceylons, Finnlands, Irlands, Italiens, Österreichs, Portugals und Transjordaniens abgestimmt, die jedoch sämtlich trotz einer Mehrheit von neun Stimmen wiederum an dem Veto der Sowjetunion gescheitert waren²³⁸).

VI. Auf der vierten ordentlichen Tagung der Generalversammlung Ende 1949 stand die Frage im Vordergrund, ob es im Hinblick auf die unvereinbaren Gegensätze in den Auffassungen der Großmächte zur Zeit überhaupt

²³⁶) Der von der Sowjetunion vorgeschlagene Entschließungsentwurf lautete wie folgt:

“The Security Council,

Having considered the applications of Albania, the Mongolian People’s Republic, Bulgaria, Romania, Hungary, Finland, Italy, Portugal, Ireland, Transjordan, Austria, Ceylon and Nepal for admission to the United Nations;

Recommends to the General Assembly, that the above-mentioned countries be admitted to membership in the United Nations.” (U.N. Doc. S/1340/Rev. 2.)

²³⁷) Gegen den Vorschlag stimmten: Canada, Frankreich, Großbritannien und Norwegen; der Stimme enthielten sich: Ägypten, China, Cuba und die Vereinigten Staaten. Argentinien weigerte sich, an der Abstimmung teilzunehmen.

²³⁸) U.N. Doc. S/P.V. 443; Security Council Off. Rec., 4th Year, Nr. 41.

Sinn habe, noch einmal einen Versuch zur Lösung des Problems der Zulassung neuer Mitglieder zu unternehmen, ohne dem Prestige der Organisation der Vereinten Nationen wegen der mit Sicherheit zu erwartenden Erfolglosigkeit solcher Bemühungen noch weiteren Schaden zuzufügen²³⁹).

Die Diskussion auf dieser Tagung der Generalversammlung brachte, soweit es sich um die Großmächte handelte, nur eine Wiederholung der bereits im Sicherheitsrat vertretenen beiderseitigen Standpunkte, ohne daß dabei neue Gesichtspunkte zur Lösung des Problems aufgezeigt wurden²⁴⁰). Recht-

²³⁹) In der 25. bis 29. Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses vom 31. 10. bis 4. 11. 1949 (Doc. off. de la 4^{me} session de l'Assemblée générale, Commission politique spéciale, Comptes rendus [1949], S. 126-175) und in der 251. und 252. Vollsitzung der Generalversammlung am 22. 11. 1949 (Doc. off. de la 4^{me} session de l'Assemblée générale, Séances plénières, Comptes rendus [1949], S. 234-253). Die Sitzungsberichte dieser Tagung der Generalversammlung lagen dem Verf. in der französischen Fassung vor, werden also französisch zitiert.

²⁴⁰) Hierzu genügt eine Bezugnahme auf die Erklärungen

1. des *sowjetischen* Delegierten auf der 25. und 28. Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses am 31. 10. bzw. 3. 11. 1949: «Cette situation s'explique par le fait que les Etats-Unis et le Royaume-Uni se sont laissé guider, en ce qui concerne la question de l'admission de nouveaux Membres, non par les dispositions de l'Article 4 de la Charte, mais par leurs sentiments, favorables ou hostiles, à l'égard des régimes politiques des divers Etats candidats... les treize Etats candidats seront-ils admis au sein de l'Organisation, ou continueront-ils à être tenus à l'écart par suite d'une politique de discrimination contre les pays de démocratie populaire et de favoritisme à l'égard des pays qui jouissent de la sympathie des Etats-Unis?» (Doc. off., S. 127 und 157);
2. des *amerikanischen* Delegierten in der 252. Vollsitzung der Generalversammlung am 22. 11. 1949: «L'Union soviétique a prétendu... que certains Membres, notamment les Etats-Unis, pratiquaient une politique de discrimination contre l'Albanie, la Bulgarie, la Hongrie, la République populaire de Mongolie et la Roumanie en raison de leur structure gouvernementale et de leur idéologie particulière, et que cette prétendue discrimination faisait obstacle à l'admission de tous les Etats candidats... aucun Membre ne saurait se laisser tromper ou égarer quant aux véritables raisons qui ont empêché, jusqu'ici, l'admission desdits Etats. Les procès-verbaux de l'Assemblée générale montrent assez que, de l'avis de la majorité des Membres, ces cinq Etats candidats ne remplissent pas les conditions fixées par la Charte... On ne peut considérer cette proposition [sc. de l'URSS] comme un compromis entre deux points de vue raisonnables. Il s'agit en réalité de demander à la majorité de l'Assemblée d'accepter dans l'Organisation certains Etats que cette majorité ne juge point qualifiés, en échange de quoi l'Union soviétique accepterait de ne plus exercer son veto contre d'autres candidats.» (Doc. off., S. 349-351);
3. des *britischen* Delegierten in der 25. Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses am 31. 10. 1949: «Il y a une injustice flagrante à s'opposer à l'admission d'Etats qui remplissent toutes les conditions, mais il serait également injuste d'accepter la proposition de l'URSS et d'admettre des Etats qui ont été jugés indésirables par la majorité des Etats Membres. En fait, la proposition de l'Union soviétique en vue de l'acceptation globale des treize candidatures dont l'Assemblée générale est saisie signifierait que l'obstacle arbitraire du veto serait levé pour certains pays que l'URSS juge dignes d'être admis si, en échange, l'admission était accordée à d'autres pays que la majorité considère comme ne présentant pas les titres requis pour l'admission. Une telle proposition ne peut être traitée que de chantage.» (Doc. off. S. 128-129.)

lich bedeutsam waren lediglich die erneuten Erklärungen Chinas, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten, daß sie die Zulassung eines Bewerbers, der im Sicherheitsrat 7 Stimmen für sich gewonnen habe, nicht durch ihr Veto verhindern würden, wobei Großbritannien auf sein Beispiel im Falle Israel hinwies²⁴¹). Von den übrigen Staaten wurde dagegen, soweit sie nicht wie die dem Ostblock angehörenden Staaten lediglich die Argumente der Sowjetunion wiederholten, nach neuen Wegen gesucht, um eine Formel zur Lösung des Konfliktes zu finden:

1. Der Vorschlag Australiens ging dahin, nochmals das Prestige der Generalversammlung einzusetzen und den Sicherheitsrat um erneute Überprüfung der Aufnahme gesuche der von der Mehrheit der Generalversammlung als mitgliedschaftsfähig anerkannten Staaten Ceylon, Finnland, Irland, Italien, (Süd-)Korea, Nepal, Österreich, Portugal und Transjordanien zu ersuchen. Obwohl die Sowjetunion wiederum erklärte, daß sie die Zulassung dieser Staaten nur zusammen mit derjenigen Albaniens, Bulgariens, der Mongolei, Rumäniens und Ungarns gestatten werde und von verschiedener Seite bezweifelt wurde, ob nach den bisherigen Erfahrungen das Ersuchen der Generalversammlung irgendeinen Einfluß auf die Haltung der Großmächte und insbesondere der Sowjetunion im Sicherheitsrat haben würde, war die Mehrheit der Generalversammlung doch geneigt, durch ein solches Ersuchen erneut ihre Mißbilligung mit der Behandlung der Angelegenheit im Sicherheitsrat zum Ausdruck zu bringen. Die Generalversammlung nahm daher am 22. November 1949 gegen die fünf Stimmen

²⁴¹) Vgl. die Erklärungen

1. des *amerikanischen* Delegierten in der 252. Vollsitzung der Generalversammlung am 22. 11. 1949: «Le Gouvernement des Etats-Unis a déjà déclaré qu'il n'userait pas de son vote privilégié pour barrer l'admission d'un Etat dont la candidature serait appuyée par sept membres du Conseil de sécurité. Les Etats-Unis maintiendront cette attitude.» (Doc. off., S. 351);
2. des *britischen* Delegierten in der 29. Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses am 4. 11. 1949: «En ce qui concerne le quatrième paragraphe, qui demande aux membres permanents du Conseil de sécurité de s'abstenir de l'usage du veto en matière d'admission de nouveaux Membres, Sir Alexander Cadogan rappelle que sa délégation a déjà déclaré qu'elle ne ferait pas usage de son vote privilégié au Conseil de sécurité en cette manière, et qu'elle a récemment donné une preuve concrète de la sincérité de son attitude.» (Doc. off., S. 172);
3. des *chinesischen* Delegierten in der 27. Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses am 2. 11. 1949: «M. Hsia rappelle que sa délégation n'a jamais usé de son droit de veto à l'égard d'une demande d'admission; il croit que l'intérêt supérieur de l'Organisation exige que ce droit ne soit utilisé qu'avec discrétion, ou pas du tout en ce qui concerne l'admission de nouveaux Membres. Il espère que d'ici peu les cinq membres permanents du Conseil se mettront d'accord pour ne pas utiliser leur droit de veto dans ce domaine. C'est à cette condition que la solution de tout le problème de l'admission de nouveaux Membres peut être trouvée.» (Doc. off., S. 152.)

der Ostblockstaaten²⁴²) die von Australien vorgeschlagenen Resolutionen an, in denen der Sicherheitsrat in sehr bestimmter Form um eine erneute Prüfung der Aufnahme gesuche der obengenannten 9 Staaten ersucht wurde²⁴³).

2. Nach einem Vorschlag Iraks sollten die Großmächte nochmals ersucht werden, in der Frage der Zulassung neuer Mitglieder von ihrem Vetorecht keinen Gebrauch zu machen; die Großmächte sollten sich ferner von dem Gesichtspunkt leiten lassen, alle friedliebenden Staaten ohne Unterscheidung nach ihrer ideologischen Struktur als Mitglieder der Organisation zuzulassen und deshalb bei der Beurteilung der Bewerber Art. 4 (1) der Charta großzügig und nachsichtig anwenden²⁴⁴). Dieser Vorschlag entsprach dem

²⁴²) Polen, Sowjetunion, Tschechoslowakei, Ukraine und Weißrußland. Jugoslawien war inzwischen infolge seines Bruches mit der Sowjetunion aus diesem Kreis ausgeschieden und verfolgte nunmehr auch in den UN einen selbständigen Kurs.

²⁴³) Die Resolution 296 (IV) A bis J – U.N. Doc. A/1129. Die auf Italien bezügliche Resolution hatte z. B. folgenden Wortlaut:

“The General Assembly,

Noting from the special reports of the Security Council on the reconsideration of the application of Italy for membership in the United Nations (A/982) that nine members of the Security Council, on 13 September 1949, supported a draft resolution recommending the admission to the United Nations of Italy, but that no recommendation was made to the General Assembly because of the opposition of one permanent member,

Deeming it important to the development of the United Nations that all applicant States which possess the qualifications for membership set forth in Article 4 of the Charter should be admitted,

Considering that the opposition to the application of Italy was based on grounds not included in Article 4 of the Charter,

Recalling the recommendation of the General Assembly in resolution 197 (III) A of 8 December 1948 that each member of the Security Council and of the General Assembly, in exercising its vote on the admission of new Members, should act in accordance with the advisory opinion of the International Court of Justice of 28 May 1948, which declared that a State was not juridically entitled to make its consent to the admission dependent on conditions not expressly provided by paragraph 1 of Article 4,

1. Reaffirms its determination that Italy is, in its judgment, a peace-loving State within the meaning of Article 4 of the Charter, is able and willing to carry out the obligations of the Charter, and should therefore be admitted to membership in the United Nations;

2. Requests the Security Council to reconsider the application of Italy, in the light of this determination of the General Assembly.”

²⁴⁴) Vgl. hierzu die Begründung des Vorschlages durch den irakischen Delegierten in der 26. und 29. Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses am 1. bzw. 3. 11. 1949: «... la délégation de l'Irak est non moins convaincue que les questions politiques qui séparent les grandes Puissances ne doivent pas interdire l'accès d l'Organisation aux Etats désireux d'y entrer, quelle que soit l'idéologie qu'ils représentent. A supposer même que certains des Etats candidats ne remplissent pas toutes les conditions exigées par la Charte, mieux vaut les accueillir au sein de l'Organisation, dont l'une des fonctions essentielles consiste précisément à harmoniser toutes les divergences de vues et à résoudre toutes les difficultés politiques et autres. La délégation de l'Irak est donc favorable à l'admission de tous les Etats

wiederholt in der Diskussion ausgesprochenen Gedanken, daß der tote Punkt in der Frage der Zulassung neuer Mitglieder lediglich in dem politischen Gegensatz der Großmächte seine Ursache habe, weil beide Parteien ihre gegenseitige politische Abneigung auf die Bewerber, die sie der gegnerischen Mächtegruppe zurechneten, übertrügen; beide Parteien sollten deshalb in der Beurteilung der Bewerber einen weniger strengen Maßstab anlegen²⁴⁵). Dieser Vorschlag richtete sich praktisch an die Adresse der Westmächte, da ja die Sowjetunion bereit war, als Preis für die Zulassung der von ihr protegierten Bewerber der Zulassung sämtlicher übrigen Bewerber – mit Ausnahme von Korea – zuzustimmen. Dies veranlaßte die Westmächte, sich dagegen zu verwahren, daß sie sich bei der Ablehnung der Bewerbung Albaniens, Bulgariens, der Mongolei, Rumäniens und Ungarns von politischen Gesichtspunkten leiten ließen; sie verwiesen darauf, daß sie mit der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten in der Ablehnung dieser Staaten einig gingen, weil diesen Staaten kein hinreichendes Vertrauen in der Zusammenarbeit zur Verwirklichung der Ziele und Zwecke der Organisation entgegengebracht werden könne. Die Westmächte bestanden in der Mitgliedschaftsfrage auf der Anerkennung folgender Grundsätze:

- a) In der Beurteilung der Mitgliedschaftsfähigkeit der Bewerber müsse ein Mindeststandard eingehalten werden, wenn das Zulassungsverfahren nach Art. 4 der Charta überhaupt einen Sinn haben und die Grundlage der Zusammenarbeit in der Organisation nicht gefährdet werden solle; man müsse zumindest auf die Bereitschaft des neuen Mitgliedes zur Zusammenarbeit im Rahmen der Organisation vertrauen können²⁴⁶).

candidats sans exception ... l'Organisation ne peut, sans nuire à sa propre autorité, se laisser guider dans ses décisions par les préjugés et le favoritisme. (Doc. off., S. 139) ... La véritable cause du fait qu'un certain nombre d'Etats attendent encore leur admission, réside dans le conflit politique et idéologique qui divise l'Organisation. La délégation de l'Irak préfère reconnaître cette vérité avec franchise et essayer de trouver au problème une solution constructive ... les deux parties peuvent tenter d'aboutir à un compromis: c'est là le but que se propose le projet de résolution que présente maintenant la délégation de l'Irak. Si les deux parties ont eu récemment une attitude plus conciliante, et se sont entendues, une fois, pour ne pas appliquer la règle de l'unanimité dans le cas de l'admission d'un candidat, ne pourraient-elles de nouveau adopter la même méthode? La délégation de l'Irak demande donc aux membres permanents du Conseil de sécurité de s'abstenir de l'usage du veto en matière d'admission de nouveaux Membres et, d'autre part, adresse aux représentants du groupe opposé un pressant appel pour qu'ils appliquent avec plus de souplesse les dispositions de l'Article 4, de manière à permettre aux Etats dont la candidature n'a pas, jusqu'ici, fait l'objet d'une recommandation, de pouvoir être admis au sein de l'Organisation.» (Doc. off., S. 168.)

²⁴⁵) Vgl. hierzu die Stellungnahmen Schwedens, Israels, Libanons, Nicaraguas und Uruguays im Ad-hoc-Ausschuß, Doc. off., S. 127, 153, 154, 159 und 167.

²⁴⁶) Vgl. die Stellungnahmen: (Fortsetzung der Anmerkung umseitig.)

- b) Die Beurteilung der einzelnen Bewerber müsse in Übereinstimmung mit dem Rechtsgutachten des IGH individuell geschehen; es sei deshalb unzulässig, die Zulassung mehrerer Bewerber voneinander abhängig zu machen²⁴⁷).

Diese Grundsätze fanden die Zustimmung der Mehrheit der Generalversammlung, so daß nicht nur der sowjetische Vorschlag, sämtliche Bewerber en bloc zuzulassen, sondern auch der irakische Vorschlag, weil er diese Grundsätze zu verwässern schien, in seiner ursprünglichen Form abgelehnt und gegen die fünf Stimmen des Ostblocks durch folgende Resolution vom 22. November 1949 ersetzt wurde:

1. des Delegierten der USA in der 26. Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses am 1. 11. 1949: «L'Article 4 de la Charte . . . n'exige pas que toutes les nations deviennent Membres; il ne stipule pas non plus que tout Etat peut devenir Membre de sa propre autorité, comme s'il s'agissait d'adhérer à une convention internationale. Cet article contient des dispositions précises concernant les titres nécessaires en vue de l'admission. C'est pourquoi la procédure d'admission consiste essentiellement à examiner si chaque candidat peut raisonnablement être considéré comme possédant les titres requis. L'Organisation des Nations Unies ne pourra devenir réellement universelle que lorsque tous les candidats auront satisfait aux conditions prescrites par la Charte.»
2. des niederländischen Delegierten in der gleichen Sitzung: « . . . Certes, l'Organisation doit accueillir les représentants de systèmes économiques et sociaux différents, d'idéologies variées, mais elle ne doit pas transiger avec les principes fondamentaux qui sont à la base même de son existence. Il est des critères, dans le domaine des droits de l'homme, mais aussi dans le domaine politique et économique, auxquels l'Organisation ne peut renoncer sans qu'il en découle un danger pour elle-même . . . il convient d'exiger de tous les Etats Membres qu'ils fassent la preuve de leur désir sincère de coopérer avec les autres pays au sein de l'Organisation . . . Sans doute, nul Etat ne peut garantir de façon absolue le respect total de toutes les obligations énoncées dans la Charte; les Etats Membres ne peuvent l'exiger des Etats candidats, mais ils sont en droit de demander à ces Etats qu'ils apportent la preuve de leur désir de coopérer au sein de l'Organisation et de leur volonté de remplir les obligations fixées aux paragraphes 1 à 7 de l'Article 2 de la Charte.» (Doc. off., S. 135, 138.)
3. des französischen Delegierten in der 251. Vollsitzung der Generalversammlung am 22. 11. 1949: «L'Article 4 de la Charte dispose que peuvent devenir Membres des Nations Unies tous les Etats pacifiques qui acceptent les obligations de la Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire. Le sens de ce texte ne saurait faire de doute. Les Etats Membres ont donc le devoir de n'admettre parmi eux que des associés dignes de collaborer à la grande œuvre qui est celle des Nations Unies. Rien ne serait plus contraire à l'esprit de la Charte que d'accepter, presque automatiquement, tout candidat. Rien ne serait plus dangereux pour l'avenir de l'Organisation.» (Doc. off., S. 338.)

²⁴⁷) Stellungnahme des Vertreters der Vereinigten Staaten in der 26. Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses am 1. 11. 1949: «Dans son avis consultatif du 28 mai 1948, la Cour internationale de Justice a déclaré que les dispositions de l'Article 4 impliquent nécessairement que toute demande d'admission est examinée et mise aux voix séparément, suivant ses propres mérites, étant donné qu'il serait impossible autrement de déterminer si un candidat particulier remplit les conditions nécessaires. Il serait par conséquent irrégulier que l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité se prononcent par un vote unique sur les titres d'un certain nombre de candidats.» (Doc. off., S. 135-136.)

"The General Assembly,

Considering the special report of the Security Council on the admission of new Members (A/982),

1. *Requests* the States permanent members of the Security Council to refrain from the use of the veto in connexion with the recommendation of States for membership in the United Nations;

2. *Requests* the Security Council to keep under consideration, in the light of Article 4, paragraph 1, of the Charter, the pending applications of all States which so far have not gained admission to the United Nations."²⁴⁸⁾

3. Der Vorschlag Argentiniens ging von einer schon früher von der argentinischen Delegation vertretenen, von den übrigen Mitgliedern bisher aber immer wieder abgelehnten Auslegung des Art. 4 (2) der Charta aus, daß

- a) die Empfehlung des Sicherheitsrats nicht dem Vetorecht der Großmächte unterliege und
- b) die Generalversammlung auch ohne oder gegen die Empfehlung des Sicherheitsrats rechtswirksam über die Zulassung eines neuen Mitgliedes entscheiden könne.

Argentinien schlug nunmehr vor, daß über die Berechtigung einer solchen Auslegung, die einen Ausweg aus der festgefahrenen Situation eröffnen würde, ein Gutachten des IGH eingeholt werden sollte. Obwohl die von Argentinien propagierte Auslegung des Art. 4 (2) der Charta bei den meisten Mitgliedstaaten nach wie vor auf Ablehnung stieß, wurden keine Bedenken dagegen erhoben, diese Frage durch den IGH gutachtlich entscheiden zu lassen. Dementsprechend nahm die Generalversammlung am 22. Nov. 1949 eine Resolution folgenden Inhalts an:

"The General Assembly,

Keeping in mind the discussion concerning the admission of new members in the Ad Hoc Political Committee at its fourth regular session,

Requests the International Court of Justice to give an advisory opinion on the following question:

*"Can the admission of a State to membership in the United Nations, pursuant to Article 4, paragraph 2, of the Charter, be effected by a decision of the General Assembly when the Security Council has made no recommendation for admission by reason of the candidate failing to obtain the requisite majority or of the negative vote of a permanent member upon a resolution so to recommend?"*²⁴⁹⁾

Es erübrigt sich, hier auf die Argumente, mit denen die argentinische Regierung die von ihr vertretene Interpretation aus dem Wortlaut und aus der

²⁴⁸⁾ Resolution 296 (IV) K - U.N. Doc. A/1129.

²⁴⁹⁾ Resolution 196 (IV) J - U.N. Doc. A/1129.

Entstehungsgeschichte des Art. 4 (2) der Charta zu begründen suchte, näher einzugehen; diese Argumente lassen sich widerlegen. Aus dem eingangs geschilderten Gang der Verhandlungen in San Franzisko geht klar hervor, daß die positive Empfehlung des Sicherheitsrates eine notwendige Voraussetzung für die Aufnahme eines neuen Mitgliedes sein sollte und als solche auch dem Veto der Großmacht unterlag. Wenn die von Argentinien vertretene Deutung des Art. 4 (2) sich überhaupt begründen ließ, dann höchstens damit, daß der Sicherheitsrat unter den gegebenen Verhältnissen funktionsunfähig geworden sei und Art. 4 (2) nunmehr so interpretiert werden müsse, daß das Zulassungsverfahren auch ohne Mitwirkung des Sicherheitsrats durchgeführt werden kann; dies würde die Anwendung der *clausula rebus sic stantibus* auf die Charta der Vereinten Nationen bedeuten. Es läßt sich sicher nicht leugnen, daß die Stellung des Sicherheitsrats, die nach der Konzeption von San Franzisko auf der rechtlichen Anerkennung der gemeinschaftlichen Hegemonie der fünf Großmächte beruhte, nach dem Auseinanderbrechen dieser Gemeinschaft ihre soziologische Grundlage zu einem wesentlichen Teil eingebüßt hatte. Eine solche Interpretation *contra legem* ist aber von vornherein ausgeschlossen, solange sie nicht die Rechtsüberzeugung der Mitgliedstaaten hinter sich hat. Gerade letzteres war aber nicht der Fall; denn die meisten Mitgliedstaaten hielten den argentinischen Vorschlag nach wie vor für unvereinbar mit der Stellung des Sicherheitsrats. Dem argentinischen Vorschlag gebührt jedoch das Verdienst, das Problem der Weiterentwicklung der Bestimmungen der Charta auf Grund veränderter Verhältnisse zur Diskussion gestellt zu haben.

*E. Das Rechtsgutachten des Internationalen Gerichtshofes
vom 3. März 1950*

Der IGH bestätigte in seinem Gutachten vom 3. März 1950²⁵⁰) mit 12²⁵¹) gegen 2²⁵²) Stimmen die Rechtsansicht:

«Qu'un Etat ne peut être admis comme Membre des Nations Unies, en vertu du paragraphe 2 de l'Article 4 de la Charte, par décision de l'Assemblée générale, lorsque le Conseil de Sécurité n'a pas recommandé son admission, soit parce

²⁵⁰) Cour internationale de Justice, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances, 1950, Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies, avis consultatif du 3 mars 1950 (nachfolgend abgekürzt: C.I.J. Rec. 1950).

²⁵¹) Basdevant (Frankreich), Guerrero (El Salvador), Hackworth (USA), Winarski (Polen), Zoričić (Jugoslawien), De Visscher (Belgien), McNair (Großbritannien), Klaestad (Norwegen), Badawi Pascha (Ägypten), Krylov (Sowjetunion), Read (Kanada), Hsu Mo (China).

²⁵²) Alvarez (Chile), Azevedo (Brasilien).

que l'Etat candidat n'a pas obtenu la majorité requise, soit parce qu'un Membre permanent a voté contre une résolution tendant à recommander son admission²⁵³).»

Bei der Erstattung dieses Gutachtens wurde der IGH vor die Frage gestellt, ob er mit seiner Autorität eine mit dem Wortlaut, der Entstehungsgeschichte und der ständigen Praxis der Organisation unvereinbare Interpretation des Art. 4 (2) der Charta decken sollte, um dadurch der Organisation einen Ausweg aus der festgefahrenen Situation in der Frage der Zulassung neuer Mitglieder zu eröffnen. Er hat das mit Recht abgelehnt und sich außerstande erklärt, dem Art. 4 (2), dessen Wortlaut und Sinn eindeutig und klar seien, eine vom Wortlaut und Sinn abweichende Auslegung zu geben:

«La Cour croit nécessaire de dire que le premier devoir d'un tribunal, appelé à interpréter et à appliquer les dispositions d'un traité, est de s'efforcer de donner effet, selon leur sens naturel et ordinaire, à ces dispositions prises dans leur contexte. Si les mots pertinents, lorsqu'on leur attribue leur signification naturelle et ordinaire, ont un sens dans leur contexte, l'examen doit s'arrêter là. En revanche, si les mots, lorsqu'on leur attribue leur signification naturelle et ordinaire, sont équivoques ou conduisent à des résultats déraisonnables, c'est alors – et alors seulement – que la Cour doit rechercher par d'autres méthodes d'interprétation ce que les parties avaient en réalité dans l'esprit quand elles se sont servies des mots dont il s'agit... Quand la Cour peut donner effet à la disposition d'un traité en donnant aux mots dont on s'est servi leur sens naturel et ordinaire, elle ne peut interpréter ces mots en cherchant à leur donner une autre signification. Dans le cas présent, la Cour n'éprouve aucune difficulté à établir quel est le sens naturel et ordinaire des termes pertinents, ni à leur donner effet²⁵⁴).»

Der IGH bezog sich außerdem zur Rechtfertigung seiner Interpretation auf die Stellung des Sicherheitsrates in der Struktur der UN, wie sie von den vertragschließenden Staaten in der Charta festgelegt worden war:

«L'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité sont, l'un et l'autre, des organes principaux de Nations Unies. La Charte ne place pas le Conseil de Sécurité dans une position subordonnée. L'Article 24 lui confère 'la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales', et la Charte lui octroie à cet effet certains pouvoirs de décision. Les articles 4, 5 et 6 le font coopérer avec l'Assemblée générale en matière d'admission, de suspension de l'exercice des

²⁵³) C.I.J. Rec. 1950, S. 10.

²⁵⁴) C.I.J. Rec. 1950, S. 8. Der Internationale Gerichtshof berief sich hierbei auf den Ausspruch des früheren Ständigen Internationalen Gerichtshofes in seinem Rechtsgutachten Nr. 11 betreffend die Polnische Post in Danzig: «C'est un principe fondamental d'interprétation que les mots doivent être interprétés selon le sens qu'ils auraient normalement dans leur contexte, à moins que l'interprétation ainsi donnée ne conduise à des résultats déraisonnables ou absurdes.» (C.P.J.I., Série B, No. 11, S. 39).

droits et privilèges inhérents à la qualité de Membre, ainsi que d'exclusion de l'Organisation. Il a le pouvoir, sans le concours de l'Assemblée générale, de rétablir dans ses droits et privilèges le Membre qui aurait fait l'objet d'une mesure de suspension ²⁵⁵).»

Der IGH vermied es, in seiner Begründung auf den Gesichtspunkt der veränderten Verhältnisse einzugehen und gab damit zu erkennen, daß er sich nicht kompetent fühlte, die durch die veränderten Verhältnisse etwa notwendig gewordenen Änderungen in der Verfassung der UN im Wege einer neuartigen Auslegung ihrer Bestimmungen herbeizuführen. Dies wurde von den beiden dissentierenden Richtern Alvarez und Azavedo kritisiert:

«La Charte des Nations Unies a créé divers organes, notamment l'Assemblée générale et la Cour internationale de Justice. La première a voté diverses résolutions sur des matières de grande importance. Et la Résolution 171 de la Troisième Assemblée générale des Nations Unies a reconnu à la Cour une mission que n'avait pas la Cour permanente de Justice internationale ou qui, du moins, ne lui était pas expressément reconnue: celle de *développer* le droit et, par suite, de le *créer* . . . Etant donné le grand dynamisme de la vie internationale, il faut aujourd'hui interpréter les traités – de même que les lois – autrement qu'à l'époque où cette vie subissait peu de changements. Cette interprétation doit se faire de façon que les institutions et les préceptes juridiques soient toujours en harmonie avec les nouvelles conditions de la vie des peuples . . . Quand un texte semble clair dans sa terminologie, il ne faut pas, de ce seul fait, le suivre à la lettre, mais tenir compte des résultats auxquels son application peut conduire . . . depuis longtemps, on considère qu'est implicitement contenue dans les traités la clause *rebus sic stantibus*, d'après laquelle, quand ont changé fondamentalement les conditions dans lesquelles un traité a été signé, celui-ci doit rester sans effets . . . Pour le même motif, il faut admettre que les dispositions mêmes claires d'un traité doivent rester sans effets ou recevoir une interprétation appropriée quand, en raison des modifications survenues dans la vie internationale, leur application ferait aboutir à des injustices manifestes ou à des résultats contraires aux fins de l'institution dont il s'agit. Il y aurait, autrement, des divergences profondes entre le texte écrit et les réalités, ce qui est inadmissible . . . la Cour a la faculté de limiter des droits ou de leur donner une portée autre que celle du texte littéral quand les circonstances ci-dessus indiquées l'exigent . . . L'interprétation des traités ne doit pas rester immuable; elle doit être modifiée si des changements importants se sont produits dans la matière dont il s'agit. Des considérations précédentes, il résulte qu'on peut introduire par l'interprétation des modifications plus ou moins importantes dans les traités, y compris la Charte des Nations Unies²⁵⁶).»

²⁵⁵) C.I.J. Rec. 1950, S. 8–9.

²⁵⁶) Opinion dissidente des Richters Alvarez, C.I.J. Rec. 1950, S. 12, 16, 17 und 18.

Alvarez ging nicht so weit wie der argentinische Vorschlag, den Art. 4 (2) dahin zu interpretieren, daß die Generalversammlung ohne vorherige Empfehlung des Sicherheitsrats ein neues Mitglied aufnehmen könne; er billigte jedoch in den Fällen, in denen die Zulassung des neuen Mitgliedes im Sicherheitsrat trotz der erforderlichen Mehrheit an dem Veto einer Großmacht gescheitert war, der Generalversammlung das Recht zu, die Ausübung des Vetorechts daraufhin zu prüfen, ob es mißbräuchlich angewendet worden sei, und bejahendenfalls das Veto als unbeachtlich zu betrachten und den betreffenden Bewerber trotz dieses Vetos als neues Mitglied aufzunehmen:

«En admettant que le droit de veto puisse être exercé librement par les Membres permanents du Conseil de Sécurité pour la recommandation des nouveaux Membres, l'Assemblée générale peut décider s'il y a ou non un *abus* de ce droit, et, dans l'affirmative, elle peut procéder à l'admission sans une recommandation du Conseil.

On prétend que le Conseil de Sécurité est seul compétent pour apprécier l'usage du droit de veto fait par un de ses Membres permanents et que cela résulte de la pratique qui s'est établie. Je ne partage pas non plus cette opinion: l'Assemblée générale a le droit non seulement de demander au Conseil les motifs pour lesquels il n'a pas recommandé la candidature d'un Etat, mais aussi d'apprécier s'il y a eu ou non un abus de ce droit de veto . . . La solution précédente est conforme à la fois à l'esprit de la Charte des Nations Unies et au bon sens.

Elle est conforme à l'esprit de la Charte, d'après lequel l'O.N.U. a une vocation universelle, et, par suite, tous les membres de la société internationale qui remplissent les conditions prévues à l'article 4 doivent être admis au sein des Nations Unies; ces Etats ont un *droit* à cette admission²⁵⁷).»

Azevedo ging dagegen wesentlich weiter als Alvarez und suchte Art. 4 (2) in Verbindung mit der Abstimmungsregelung in Art. 27 der Charta dahin zu interpretieren, daß die „Empfehlung“ des Sicherheitsrats keine „Entscheidung“ im Sinne des Art. 27 darstelle und daher nicht dem Vetorecht unterliege²⁵⁸), eine Interpretation, die, wie sich aus der vorangegangenen Darstellung ergeben hat, nach der Entstehungsgeschichte, nach der ständigen Praxis der Organisation und nach der Rechtsüberzeugung der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten gleich unhaltbar war.

Wenn die Mehrheit der Richter des IGH an dem Standpunkt festhielt,

Im gleichen Sinne Azevedo: «La Charte est un moyen et non une fin, et, pour arriver aux objectifs visés, on devra chercher les procédés d'interprétation les plus capables de servir à l'évolution naturelle des besoins de l'humanité. Encore plus que dans les applications du droit interne, le sens et la portée de ces textes internationaux doivent se perfectionner incessamment, même si leurs termes restent inchangés.» (A. a. O., S. 23.)

²⁵⁷) C.I.J. Rec. 1950, S. 20–21.

²⁵⁸) C.I.J. Rec. 1950, S. 34.

sich bei der Interpretation der Bestimmungen der UN-Charta im Rahmen des von den vertragschließenden Parteien ursprünglich festgelegten Zweckes dieser Bestimmungen zu halten, so entsprang dies der berechtigten Vorsicht, das Prestige des IGH nicht durch eine Kompetenzüberschreitung zu gefährden; eine solche wäre es gewesen, wenn der IGH die Rolle des Gesetzgebers übernommen und sich für ermächtigt gehalten hätte, die Verfassung der UN im Wege der Interpretation in wesentlichen Punkten abzuändern, ohne sich für eine solche Abänderung auf die allgemeine Rechtsüberzeugung der Mitgliedstaaten der Organisation berufen zu können. Die Kritik an dieser Haltung des IGH ist höchstens insofern berechtigt, als er die veränderten Rechtsanschauungen, die sich hinsichtlich der Grenzen der Ausübung des Vetorechts gebildet hatten, nicht berücksichtigt oder sich zumindest nicht mit ihnen auseinandergesetzt hat. Hierauf hingewiesen zu haben, ist das Verdienst Alvarez', ohne daß man seine Lösung zu akzeptieren braucht.

Die Lösung, die Alvarez gefunden hat, ist im übrigen durchaus diskutabel. Sie erkennt an, daß das Vetorecht der Großmächte gegen die Zulassung eines neuen Mitgliedes in der gegenwärtigen Struktur der Organisation institutionell verankert ist, wie es Scelle als Vertreter der französischen Regierung in seinem Plädoyer vor dem IGH am 16. Februar 1950 zutreffend ausgedrückt hat:

«On ne comprendrait pas que l'Assemblée veuille imposer aux cinq grandes Puissances qui ont des sièges permanents au Conseil un Secrétaire général que ces Puissances n'accepteraient pas, pas plus qu'on ne comprendrait que l'Assemblée générale veuille leur imposer un associé et un membre dont l'une d'elles au moins ne voudrait pas.»

– ein Gesichtspunkt, den die Interpretation Azavedos nicht berücksichtigte. Andererseits ist allgemein anerkannt, daß das Vetorecht nicht mißbräuchlich und im Gegensatz zu den Zielen und Zwecken der Charta ausgeübt werden darf; dies ist nicht nur von sämtlichen Richtern des IGH einschließlich des sowjetischen Richters anlässlich des Rechtsgutachtens vom 28. Mai 1948, sondern auch von sämtlichen Mitgliedstaaten der UN einschließlich der Sowjetunion anerkannt worden, die sich wiederholt und mit eingehender Begründung bemüht hat, den Vorwurf einer mißbräuchlichen Anwendung des Vetorechts zurückzuweisen. Man braucht dabei nicht so weit zu gehen, jede Anwendung des Vetorechts bei der Zulassung neuer Mitglieder von vornherein als ungerechtfertigt anzusehen, wie es in den Empfehlungen der Generalversammlung vom 14. April 1949 für das Abstimmungsverfahren im Sicherheitsrat gefordert worden ist, solange diese Empfehlungen noch nicht die Zustimmung sämtlicher Großmächte gefunden

haben. Man kann zugeben, daß einer Großmacht, die mit einem bestimmten Staat nicht zusammenarbeiten zu können glaubt, ein solcher Staat nicht als neues Mitglied der Organisation aufgezwungen werden sollte, und daß die Ausübung des Vetorechts insoweit nicht als mißbräuchlich betrachtet zu werden braucht, sofern die Gründe, die die Großmacht zu ihrer Haltung bestimmen, ihre innere Berechtigung haben. Wenn jedoch eine Großmacht die Zulassung eines neuen Mitgliedes aus Gründen verhindern will, die mit ihrer Einstellung gegenüber diesem Staat nichts zu tun haben, so könnte hier mit Recht die Frage des Rechtsmißbrauchs aufgeworfen werden, weil in einem solchen Falle das Vetorecht nicht für den rein defensiven Zweck gebraucht wird, für den es allein bestimmt ist²⁵⁹).

Wenn das Verbot der mißbräuchlichen Ausübung des Stimmrechts überhaupt einen *rechtlichen* Sinn haben soll, dann muß daraus die Konsequenz gezogen werden, ein Veto, das gegen dieses Verbot verstößt, als unwirksam zu behandeln. Zweifelhaft kann nur sein, ob die Generalversammlung die Befugnis hat, die Abstimmung im Sicherheitsrat daraufhin nachzuprüfen²⁶⁰). Vielleicht ist es richtiger, bei Zweifeln über die Rechtswirksamkeit einer konkreten Anwendung des Vetorechts im Sicherheitsrat zunächst darüber ein Gutachten des IGH einzuholen. Die dissentierenden Richter haben anlässlich des Rechtsgutachtens vom 28. Mai 1948 angedeutet, daß der IGH kompetent wäre, die Vereinbarkeit der Ausübung des Stimmrechts mit den Grundsätzen von Treu und Glauben und den Zielen und Zwecken der Charta im konkreten Fall nachzuprüfen²⁶¹).

Diese Lösung wird durch das Rechtsgutachten des IGH vom 3. März 1950 keineswegs präjudiziert. In diesem Gutachten hatte der IGH lediglich die Frage zu beantworten, ob die Generalversammlung generell berechtigt ist, ein neues Mitglied in die UN aufzunehmen, wenn das Aufnahmegesuch im Sicherheitsrat an dem Veto einer Großmacht gescheitert ist. Das Rechtsgutachten hat diese Frage mit Recht verneint. Die Frage dagegen, ob dies auch in dem Sonderfall gilt, wenn das Veto wegen Verstoßes gegen das Verbot des Rechtsmißbrauchs als nichtig zu betrachten ist, hat das Rechtsgut-

²⁵⁹) Vgl. oben S. 361 f.

²⁶⁰) Im Falle Israel hatte sich die Generalversammlung nicht für kompetent gehalten, die Abstimmung im Sicherheitsrat auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen (siehe oben S. 363.)

²⁶¹) «Sans doute, comme nous l'avons dit, un Membre des Nations unies ne jouit pas d'une liberté sans limites dans le choix des considérations politiques qui peuvent l'amener à refuser ou à différer son vote en faveur de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations unies. Il doit user de ce pouvoir conformément à la bonne foi ainsi qu'aux Buts et Principes de l'Organisation et d'une manière qui n'implique pas manquement à la Charte. Aucun cas concret n'a été soumis à la Cour dans lequel il serait mis en doute que cette obligation ait été respectée. La Cour n'a donc pas à se demander ce qu'elle aurait à faire si un tel cas concret lui était soumis.» (C.I.J. Rec. 1947-1948, S. 93.)

achten offen gelassen. Vielleicht ist in dieser Richtung ein Ausweg aus der festgefahrenen Situation in der Frage der Zulassung neuer Mitglieder zu finden, ohne daß die gegenwärtige Verfassungsstruktur der UN geändert zu werden braucht.

* * *

Während des Jahres 1950 sind die unerledigten Aufnahmeversuche bisher noch nicht wieder auf die Tagesordnung des Sicherheitsrats gesetzt worden. Das Fernbleiben der Sowjetunion von den Sitzungen des Sicherheitsrats wegen des Konflikts um die Vertretung Chinas ist von den anderen Mächten nicht dazu benutzt worden, um die Aufnahmeversuche derjenigen Bewerber, die bisher lediglich am Veto der Sowjetunion gescheitert waren, im Sicherheitsrat durchzubringen.

Die weitere Entwicklung ist noch nicht abzusehen. Sie wird wahrscheinlich davon abhängen, ob die UN eine universelle Organisation unter Einbeziehung des von der Sowjetunion geführten Staatenblocks bleiben oder auf die Mitarbeit dieses Staatenblocks verzichten werden. Diese Entscheidung liegt ausschließlich auf der politischen Ebene und ihre Erörterung gehört nicht in den Rahmen dieser Abhandlung; sie wird sich jedoch zwangsläufig auf die Anforderungen auswirken, die an die Mitgliedschaftsfähigkeit der Bewerber gestellt werden.

Die bisher ergebnislosen Auseinandersetzungen in der Frage der Aufnahme neuer Mitglieder haben gezeigt, daß das Problem der Willensbildung in den UN mit rechtlichen Mitteln allein nicht zu lösen ist, daß aber das Recht einen Beitrag dazu leisten kann, einen Mißbrauch des Mitbestimmungsrechts, das einem Staat durch seine Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation in den gemeinsamen Angelegenheiten der Mitglieder eingeräumt wird, zu verhindern. Auf diesem Wege würde dem von der Völkerrechtskommission der UN als geltendes Recht niedergelegten Grundsatz:

“Every State has the duty to conduct its relations with other States in accordance with international law and with the principle that the sovereignty of each State is subject to the supremacy of international law.”²⁰²⁾

praktische Geltung verschafft und ein weiterer Schritt zur Verwirklichung einer effektiven internationalen Rechtsordnung getan werden.

(Abgeschlossen am 30. Juni 1950.)

²⁰²⁾ Art. 14 des von der International Law Commission der Organisation der Vereinten Nationen ausgearbeiteten Entwurfs einer Deklaration über die Grundrechte und Grundpflichten der Staaten (abgedruckt als Annex zu der Resolution 375 [IV] der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 6. Dezember 1949 – U.N. Doc. A/1251 vom 28. Dez. 1949).