

Bemerkungen zur Revision der Charter of the United Nations

Hans-Jürgen Schlochauer

o. Professor der Rechte an der Universität Frankfurt/Main

Die Änderung von Vorschriften der Satzung der Vereinten Nationen beschäftigt deren Mitglieder seit der Gründung der Organisation. Die allgemein oder auf Grund bestimmter Vorschläge behandelte Revisionsfrage hat besondere Gestalt durch die auf der zehnten Jahrestagung der Generalversammlung im November 1955 gefaßte Entschließung angenommen, zu einem geeigneten Zeitpunkt eine allgemeine Revisionskonferenz abzuhalten, über deren Einberufung die Generalversammlung nach ihrem Beschluß vom Oktober 1957 auf der vierzehnten Session im Jahre 1959 entscheiden soll.

Eine derartige Revisionskonferenz ist in der Satzung vorgesehen worden, weil einige ihrer Bestimmungen auf Kompromissen beruhen, zu denen die Divergenz politischer Interessen sowie die Unterschiede in den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Grundlagen von Mitgliedstaaten nötigten, und erst in der Praxis erprobt werden sollten. Die Erwartung, daß alle Mitglieder der Vereinten Nationen nach dem Sinngehalt der Satzung handeln würden, hat sich nicht erfüllt; vielmehr sind einzelne Vorschriften in einer den Zielen der Organisation der UN nicht gemäßen Weise ausgelegt oder mißbräuchlich angewendet worden. Die durch den politisch-ideologischen Gegensatz zwischen den beiden alsbald nach Beendigung des zweiten Weltkrieges entstandenen Staatengruppen bedingte Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrates hat insbesondere zur Lahmlegung des Sicherheitssystems geführt, dessen Handhabung die Hauptaufgabe der UN sein sollte; die zu seiner Bewahrung unternommenen faktischen Revisionen der Satzung haben sich als unzulänglich erwiesen.

Eine Satzungsrevision ist daher für die Zukunft der UN von entscheidender Bedeutung. Erwägungen über die Revision müssen davon ausgehen, daß die Satzung für die Sicherung eines dauerhaften Friedens sowie für die Entwicklung des Völkerrechts erhebliche Vorteile bietet und ein grundsätzlich zweckmäßiges System internationaler Zusammenarbeit darstellt. An

ihm sollte um so mehr festgehalten werden, als der Versuch, eine Institution mit verändertem Aufbau zu schaffen, die Gefahr des Zurückfallens in die losere Form eines noch weniger handlungsfähigen Staatenzusammenschlusses in sich birgt, andererseits die Errichtung eines von einzelnen Gelehrten und privaten internationalen Vereinigungen als Endziel angestrebten Weltstaates bundesstaatsähnlicher Struktur in der Gegenwart utopisch erscheint. Das Versagen der UN in großen politischen Streitfragen ist weniger auf den Gehalt der Satzung als vielmehr auf die durch den Gegensatz zweier Mächtegruppen bedingte Funktionsunfähigkeit des Sicherheitsrates zurückzuführen. Demgegenüber haben andere Organe und die Unterorgane der UN, insbesondere auf nichtpolitischen Gebieten, wertvolle Arbeit geleistet, deren Ergebnisse aus dem Zusammenleben der Staaten nicht mehr fortzudenken sind. Auch eine erfolgreiche Satzungsänderung würde allerdings wertlos bleiben, wenn die Bestimmungen nicht von allen Mitgliedern in dem ehrlichen Bemühen angewendet werden, den Zielen und Aufgaben der Weltorganisation zu dienen.

Bemerkungen zur Satzungsrevision werden dadurch erschwert, daß diese keine allein völkerrechtliche, vielmehr eine weitgehend politische Frage ist und nur Reformvorschläge sinnvoll sind, die sich im Rahmen des angesichts der weltpolitischen Lage Erreichbaren halten. Dennoch bietet die ausländische Literatur (im wesentlichen bis zum Jahre 1955) eine große Zahl von – allerdings nur zum Teil ergiebigen – Veröffentlichungen zur Revisionsfrage. Im deutschen Schrifttum dagegen ist sie kaum behandelt. Dieser Umstand und neuere für die Satzungsänderungen wesentliche Wandlungen im Gefüge der UN legen es nahe, in einer Festgabe, mit der ein auf internationalrechtlichem Gebiet universell wirkender Gelehrter geehrt wird, das allgemein bedeutsame Revisionsproblem in seinem gegenwärtigen Stand zu umreißen.

1. Grundlagen, Aussichten und Ziele einer Satzungsrevision

1. Die Formen der Satzungsänderung sind verschiedenartig und bestehen nach Kapitel XVIII in der Abänderung einzelner Vorschriften (*amendments*, Art. 108) sowie einer Revision der Satzung nach Empfehlungen einer außerordentlichen (Art. 109 Abs. 1) oder einer automatisch zur Erörterung zu stellenden (Art. 109 Abs. 3) allgemeinen Revisionskonferenz der UN-Mitglieder. Für das Statut des Internationalen Gerichtshofes, das einen untrennbaren Bestandteil der Satzung bildet (Art. 92), gelten – abgesehen von hier nicht interessierenden Sonderbestim-

mungen – die gleichen Vorschriften (Art. 69; 70 des Statuts). Hat eine außerordentliche Konferenz nicht vor der zehnten Jahrestagung der Generalversammlung nach dem Inkrafttreten der Satzung (am 24. Oktober 1945) stattgefunden, so soll die Tagesordnung der zehnten Session der Generalversammlung den Antrag auf Einberufung einer Revisionskonferenz enthalten und die Konferenz abgehalten werden, wenn dies von einer (absoluten) Mehrheit aller Mitglieder der Generalversammlung – als Erleichterung gegenüber der für die Einberufung einer außerordentlichen Revisionskonferenz erforderlichen Zweidrittel-Mehrheit aller Mitglieder (Art. 109 Abs. 1) – und von sieben beliebigen Mitgliedern des Sicherheitsrates beschlossen wird.

Zur Vorbereitung des Beschlusses über eine Revisionskonferenz nach der Zehn-Jahres-Frist hatte, da eine Konferenz im Sinne des Art. 109 Abs. 1 nicht einberufen worden und vor Ablauf der ersten zehn Jahre des Bestehens der UN nicht mehr zu erwarten war, die Generalversammlung bereits im Rahmen ihrer achten Jahrestagung, am 27. November 1953, eine EntschlieÙung angenommen, in der dem UN-Generalsekretär, unter Bezugnahme auf sein Memorandum zu dieser Frage, aufgegeben wurde, eine Zusammenstellung der unveröffentlichten Unterlagen der UN-Konferenz über die internationale Organisation (April-Juni 1945) sowie eine Übersicht über die Tätigkeit der UN-Organe vorzubereiten, zu veröffentlichen und den Mitgliedstaaten möglichst vor Ablauf des Jahres 1954 zuzuleiten¹⁾.

Die Frage einer allgemeinen Revisionskonferenz gemäß Art. 109 Abs. 3 wurde satzungsgemäß auf die Tagesordnung der zehnten Jahrestagung der Generalversammlung gesetzt. Sie nahm auf Grund eines Sieben-Mächte-Vorschlages, der von dem Vertreter Großbritanniens zugleich im Namen der Vereinigten Staaten von Amerika, Kanadas, Ecuadors, des Irak, Thailands und Uruguays eingebracht sowie unter Berücksichtigung von Änderungsanträgen beraten wurde, am 21. November 1955 die EntschlieÙung an, daß 1. eine allgemeine Konferenz zur Revision der Satzung zu einem geeigneten Zeitpunkt zusammentreten soll, 2. ein aus allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zu bildender Ausschuß, in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretär, die Fragen nach Zeit und Ort der Konferenz sowie

¹⁾ Revue des Nations Unies, Année 2 (1953) Nr. 11, S. 71; dazu Liang, Preparatory Work for a possible Revision of the United Nations Charter (AJIL, Vol. 48, 1954, S. 83 ff.); Charter Review (International Conciliation 1955 Nr. 504, S. 7 ff.) – Die Dokumentation des Generalsekretariats umfaßt fünf Bände: United Nations, Repertory of Practice of United Nations Organs, Vol. I (Art. 1–22), Vol. II (Art. 23–54), Vol. III (Art. 55–72), Vol. IV (Art. 73–91), Vol. V (Art. 92–111) sowie Registerband zu I–V (nachfolgend abgekürzt: Repertory . . .); New York 1955; dazu Revue des Nations Unies, Année 4 (1955) Nr. 7, S. 25 ff.

ihrer Organisation und ihres Verfahrens prüfen soll; 3. der Ausschuß gebeten wird, der Generalversammlung zu deren zwölfter Jahrestagung einen Bericht mit seinen Empfehlungen vorzulegen und 4. der Generalsekretär die zufolge des Beschlusses vom 27. November 1953¹⁾ unternommene Materialsammlung vollenden und die in Angriff genommenen ergänzenden Veröffentlichungen bis zur zwölften Jahrestagung verteilen möge. Die Resolution wurde mit 43 Stimmen gegen 6 Stimmen (Polen, Sowjetunion, Syrien, Tschechoslowakei, Ungarn, Weißrußland) bei 9 Enthaltungen (Afghanistan, Dänemark, Indien, Island, Jugoslawien, Norwegen, Saudiarabien, Schweden, Yemen) in Abwesenheit zweier Staaten (Frankreich, Südafrikanische Union) gefaßt. Der Sicherheitsrat stimmte am 16. Dezember 1955 der Entschließung der Generalversammlung mit 9 Stimmen gegen die Stimme der Sowjetunion bei Stimmenthaltung Frankreichs zu. Der Vertreter der Sowjetunion machte geltend, eine Änderung von Grundbestimmungen der Satzung würde die internationale Spannung nicht vermindern, sondern verstärken, und gab bekannt, daß sein Land an den Ausschüßarbeiten nicht teilnehmen werde²⁾.

Der Ausschuß zur Vorbereitung der Revisionskonferenz hat am 3. Juni 1957 beschlossen, der Generalversammlung zu ihrer zwölften Jahrestagung zu empfehlen, sie möge den Auftrag der Plenarkommission verlängern und ihr aufgeben, den Bericht mit ihren Empfehlungen spätestens der vierzehnten Generalversammlung im Jahre 1959 vorzulegen³⁾. Der Kommissionsbeschuß wurde, in Abwesenheit der Delegierten von 5 Staaten, mit 67 Stimmen bei Stimmenthaltung der 9 Ostblockstaaten (Albanien, Bulgarien, Polen, Rumänien, Sowjetunion, Tschechoslowakei, Ukraine, Ungarn und Weißrußland) angenommen, die eine Revisionskonferenz nach wie vor ablehnen. Die Delegierten der übrigen Staaten begründeten die Empfehlung zur Vertagung des Beschlusses über die Einberufung der Konferenz zum Teil damit, daß Revisionsberatungen nur in einer Zeit internationaler Entspannung erfolgreich verlaufen könnten, zum Teil mit dem Argument, daß den sechzehn Staaten, die durch das *package deal* vom Dezember 1955 Mitglieder der UN geworden waren, und den seither neu aufgenommenen Staaten (Japan, Sudan, Marokko, Tunesien, Ghana und die Malayische Föderation) Zeit zur Prüfung der Revisionsfrage gelassen werden müsse. Die Empfehlung der Kommission wurde am 4. Oktober 1957 von der Generalversammlung mit 54 gegen 0 Stimmen bei Enthaltung der 9 Ostblockstaaten angenommen.

²⁾ Vgl. zum Beschuß der Generalversammlung *Revue des Nations Unies*, Année 4 (1955) Nr. 11, S. 71 ff.; zum Beschuß des Sicherheitsrates, a. a. O. Nr. 12, S. 110.

³⁾ Vgl. *Revue des Nations Unies*, Année 6 (1957) Nr. 6, S. 21 ff.

2. Das Revisionsverfahren für eine auf Grund Art. 109 Abs. 3 einberufene Konferenz kann im einzelnen von der Generalversammlung festgelegt werden, bestimmt sich in den Grundsätzen aber nach Art. 109 Abs. 2: die von einer (relativen) Zweidrittel-Mehrheit der Konferenz empfohlenen Änderungen treten in Kraft, sobald sie von zwei Dritteln aller Mitglieder der UN, einschließlich aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, in Übereinstimmung mit den Vorschriften ihrer Verfassungen ratifiziert worden sind. Abwegig ist die Ansicht, eine solche Revisionskonferenz sei eine »diplomatische« Konferenz, auf der nach dem Grundsatz der Staatengleichheit allen abstimmenden Mitgliedern das Recht der Entscheidung und praktisch ein Veto gegen die Satzungsänderung zustehe⁴⁾. Die Konferenz unterscheidet sich von einer außerordentlichen Revisionskonferenz (Art. 109 Abs. 1) nicht in der Art der Beschlußfassung, sondern nur im Einberufungsmodus⁵⁾.

Unklar dagegen ist, da in der UN-Satzung eine der Bestimmung des Art. 26 Abs. 2 der Völkerbundsatzung entsprechende Vorschrift fehlt, die Stellung eines nicht zu den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates gehörenden Mitgliedstaates, der eine bei Vorliegen der geforderten Ratifikationen in Kraft tretende Satzungsrevision nicht ratifiziert. Nach dem Wortlaut der UN-Satzung scheint für *amendments* und Satzungsrevisionen – bei im übrigen gleichen Voraussetzungen⁶⁾ – eine verschiedenartige Regelung getroffen zu sein: während in Art. 108 gesagt ist, daß wirksam gewordene Satzungsänderungen »für alle Mitglieder der Vereinten Nationen verbindliche Kraft erhalten«, findet sich in Art. 109 Abs. 2 keine Vorschrift über die Wirkung einer gültigen Satzungsrevision auf nicht ratifizierende Mitgliedstaaten. Bei den Vorschlägen von Dumbarton Oaks vom 7. Oktober 1944 war in der Tat an eine unterschiedliche Wirkung und angesichts des auf eine Universalität der UN gerichteten Wunsches – die UN-Satzung sieht nur einen Ausschluß (Art. 6), im Gegensatz zur Völkerbundssatzung (Art. 1 Abs. 3; Art. 26 Abs. 2) aber keinen Austritt aus der Organisation vor⁷⁾ – daran gedacht, die Mitgliedstaaten, da sie sich den Grundsätzen

⁴⁾ So Jankovic, Verfahren zur Revision der Satzung der Vereinten Nationen (Jahrbuch für Internationales Recht, Bd. 6, 1956, S. 124). Während des Drucks erscheint der aufschlußreiche Aufsatz von Schwelb, Charter Review and Charter Amendment-Recent Developments (International and Comparative Law Quarterly, Vol. 7, 1958, S. 303 ff.).

⁵⁾ Goodrich-Hambro, Charter of the United Nations, 1949, S. 543; Kelsen, The Law of the United Nations, 1950, S. 818.

⁶⁾ Kelsen, a. a. O., S. 147 hat nachgewiesen, daß der Verschiedenheit in der Terminologie, nach der gemäß Art. 108 die Generalversammlung Änderungen »annehmen« und gemäß Art. 109 Abs. 2 eine Revisionskonferenz Änderungen »empfehlen« muß, keine rechtliche Bedeutung zukommt.

⁷⁾ Hierzu Goodrich-Hambro, a. a. O., S. 142; Kelsen, Withdrawal from the United Nations (The Western Political Quarterly, 1948, S. 29 ff.).

der UN unterworfen hatten, an die von der festgesetzten Mehrheit der Mitglieder ratifizierten Änderungen einzelner Satzungsbestimmungen zu binden. Einer derartigen Rechtsfolge widersprachen schon auf der UN-Konferenz vom April/Juni 1945 mehrere Staaten, insbesondere Australien, Belgien und Kanada; die sowjetische Delegation vertrat die Auffassung, daß mit Rücksicht auf die Unabhängigkeit der Staaten einem Mitglied der Austritt aus den UN überhaupt nicht verwehrt werden könne. Die Konferenz bekundete in einer Erklärung vom 17. Juni 1945, daß es nicht das Ziel der UN sei, auf der Mitgliedschaft eines Staates zu bestehen, der wirksam gewordene Änderungen einzelner Vorschriften oder Revisionen der Satzung ablehne oder aber ausscheiden wolle, weil Änderungen oder Revisionen, denen er in der Generalversammlung oder auf einer Revisionskonferenz zugestimmt hatte, mangels der erforderlichen Ratifikationen nicht in Kraft träten⁸⁾. Die Vorschriften des Art. 108 und des Art. 109 Abs. 2 haben auf Satzungsänderungen oder -revisionen die gleiche Wirkung. Hinsichtlich der Rechtslage eines nicht ratifizierenden Staates aber werden verschiedene Auffassungen vertreten⁹⁾: ein solcher Staat sei an die Änderung oder die Revision der Satzung gebunden, habe aber ein Austrittsrecht¹⁰⁾; für den Staat gelte – anders als für die ratifizierenden Staaten – die Satzung in der ursprünglichen Form, es bestehe aber die Möglichkeit, sich aus den UN zurückzuziehen¹¹⁾; in Fällen der Satzungsrevision werde – im Gegensatz zur Änderung einzelner Satzungsvorschriften – ein neuer völkerrechtlicher Vertrag geschlossen, dem nur die ratifizierenden Staaten beiträten, während die anderen Staaten automatisch aus den UN ausschieden¹²⁾. Unter Würdigung der Beratungen auf der Gründungskonferenz der UN und in deren Generalversammlungen dürften die Vorschriften des Kapitels XVIII im Sinne der ersten Auffassung dahin auszulegen sein, daß nicht ratifizierende

⁸⁾ U. N. C. I. O. Doc. 1086 I/2/77; dazu Doc. 1154 I/2/73 (2); vgl. Goodrich-Hambro, a. a. O., S. 142 ff.; Kelsen, *The Law of the United Nations*, S. 820 ff.

⁹⁾ Vgl. hierzu allgemein den Rapport von Scelle, *La Révision dans les Conventions générales* (Annuaire de l'Institut de Droit international, Session de Bruxelles, T. 42, 1948, S. 13 ff., 44 ff.) und Schwelb, *The Amending Procedure of Constitutions of International Organisations* (The British Year Book of International Law, Vol. 31, 1954, S. 49 ff.).

¹⁰⁾ So vor allem Goodrich-Hambro, a. a. O., S. 539 ff.; Wilcox-Marcy, *Proposals for Changes in the United Nations*, 1955, S. 25. Die Ansicht von Day, *Le Droit de Veto dans l'Organisation des Nations Unies*, 1952, S. 95, daß ein Staat durch die Verpflichtungen aus der Satzung ohne die Möglichkeit eines Austrittsrechts gebunden sei, erscheint im Hinblick auf die Vorgänge seit der Gründungskonferenz der UN nicht haltbar.

¹¹⁾ So insbesondere Jankovic, a. a. O., S. 127; Yakemtchouk, *La Révision des traités multilatéraux en Droit international* (Revue générale de droit international public, Année 60, 1956, S. 395).

¹²⁾ United Nations, *Repertory ...* Vol. V, S. 412.

Mitgliedstaaten an wirksam gewordene Satzungsänderungen und -revisionen zwar gebunden sind, aber aus den UN austreten können, wenn sie den neuen Bestimmungen nicht beitreten wollen.

3. Die Erfolgsaussichten einer Revisionskonferenz im Sinne des Art. 109 Abs. 3, über deren Einberufung die vierzehnte Generalversammlung im Jahre 1959 entscheiden soll¹³⁾, sind wegen des Erfordernisses, daß die von der Generalversammlung empfohlenen Änderungen von allen Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats ratifiziert werden müssen, bei der ablehnenden Haltung der Sowjetunion gering. Die Erwägung, daß der Satzungsrevision nur in einer Zeit internationaler Entspannung Erfolg beschieden sein werde, war mitbestimmend für den Vertagungsvorschlag des Ausschusses zur Vorbereitung einer Revisionskonferenz. Selbst bei einer Milderung der Gegensätze zwischen den beiden Gruppen westlicher und östlicher Staaten oder einer – vielleicht eher möglichen – Annäherung in der außenpolitischen Grundhaltung unter den Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates erscheint es unwahrscheinlich, daß die Sowjetunion ihre Einstellung zur Revisionsfrage ändert. Jede sinnvolle Satzungsrevision ist, da sie einer Stärkung der UN als eines Organs der Völkerrechtsgemeinschaft, insbesondere als eines wirksamen Instruments der Friedenssicherung, dienen soll, für die Mitgliedstaaten mit einer weiteren Unabhängigkeitsbeschränkung verbunden, der die Sowjetunion sich seit der Jalta-Konferenz vom Februar 1945 widersetzt.

Es ist die Frage aufgeworfen worden, ob der destruktiven Opposition der Ostblockstaaten durch deren Ausschluß gemäß Art. 6 der UN-Satzung zu begegnen und dadurch die – nach dem Ausscheiden der die Anwendung der Satzungsbestimmungen hemmenden Staaten allerdings nicht mehr so dringliche – Satzungsrevision zu ermöglichen sei¹⁴⁾. Abgesehen davon, daß der zum Ausschluß eines Staates erforderliche Nachweis »beharrlicher Satzungsverletzungen« (Art. 6) schwer zu führen sein dürfte, kann die Generalversammlung über den Ausschluß – ebenso wie über die Aufnahme – eines Mitgliedstaates nur auf Anraten des Sicherheitsrates befinden, zu dessen Beschluß die Zustimmung aller Ständigen Mitglieder, und zwar gemäß Art. 27 Ziff. 3 unter Einschluß der selbst betroffenen Großmacht, notwendig ist¹⁵⁾. Diese Vetovorschrift und das Fehlen einer Fristsetzung für die Ratifikation, demzufolge das Wirksamwerden von Revisionsempfeh-

¹³⁾ M ü n c h, Tätigkeit der Vereinten Nationen in völkerrechtlichen Fragen (Archiv des Völkerrechts, Bd. 6, 1956/57, S. 453).

¹⁴⁾ S c h w ä r z e n b e r g e r, Power Politics, 1951, S. 752 ff.; W i l c o x - M a r c y, a. a. O., S. 102 ff.

¹⁵⁾ G o o d r i c h - H a m b r o, a. a. O., S. 142; S c h w a r z e n b e r g e r, a. a. O., S. 753.

lungen der Generalversammlung – auch wenn die erforderliche Zahl von Staaten grundsätzlich zustimmt – für unabsehbare Zeit in der Schwebelage bleiben kann, machen die Revisionsbestimmungen selbst zu einem revisionsbedürftigen Teil der UN-Satzung¹⁶⁾. Über das Erfordernis der Empfehlung des Sicherheitsrates wird die Generalversammlung – insbesondere nach dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofes zur gleichartigen Aufnahmefrage¹⁷⁾ – kaum hinweggehen wollen, so daß die Ausschlußmöglichkeit sich, unabhängig von ihrer politischen Problematik, als illusorisch erweist.

Der hieraus folgende Übelstand, daß Zielsetzungen der UN weiterhin *ad absurdum* geführt werden¹⁸⁾, löst die Gefahr der Sezession derjenigen Mitgliedstaaten aus¹⁹⁾, bei denen sich, angesichts der durch die Handhabung des Vetorechts seitens der Sowjetunion herbeigeführten Handlungsunfähigkeit der UN in entscheidenden weltpolitischen Fragen, zunehmende Ermüdungserscheinungen zeigen. Die Mehrheit der Staaten strebt jedoch eine Revision an, erkennt allerdings, daß die Satzung in der gegenwärtigen Fassung besser sei als eine durch Änderungsvorschriften zu wichtigen Fragen heraufbeschworene tiefgreifende (nicht nur wie bisher latente) Krise der UN. Bedenklich erscheint andererseits eine – trotz der dargelegten Umstände erreichbare – unzulängliche Revision, die nur zu Änderungen in der Zusammensetzung der UN-Organe und zu nebensächlichen technischen Satzungsverbesserungen führen würde, da sie die im Wege einer faktischen Revision erzielten Ergebnisse gefährden könnte, die sich als Gewohnheit zu festigen beginnen und einen schmalen Ausweg aus der Sackgasse eröffnen, in die der Gebrauch des Vetos die UN gebracht hat²⁰⁾.

4. Die faktische Revision der Satzung²¹⁾ hat man vor allem²²⁾ durch eine von der strikten Wortinterpretation abweichende Aus-

¹⁶⁾ Kelsen, a. a. O., S. 822; Schwelb, *The Question of the time limit for the ratification of amendments of the Charter of the United Nations* (International and Comparative Law Quarterly, Vol. 4, 1955, S. 475 ff.).

¹⁷⁾ *Avis consultatif du 28 mai 1948* (CIJ-Recueil 1948, S. 57 ff.); hierzu Schlochauer, *Das erste Gutachten des Internationalen Gerichtshofes* (Festgabe für Erich Kaufmann, 1950, S. 331 ff.).

¹⁸⁾ Schwarzenberger, a. a. O., S. 753.

¹⁹⁾ Scelle, a. a. O., S. 179: «... on voit aussitôt les dangers qui menacent la Nouvelle Organisation internationale et qui sont: la stagnation par l'exercice du droit de veto ou la dislocation par l'exercice du droit de sécession».

²⁰⁾ Hierzu Seidl-Hohenveldern, *Projekte zur Reform der Satzung der Vereinten Nationen* (Juristische Blätter, 1956, S. 96).

²¹⁾ Vgl. Engel, *De facto Revision of the Charter of the United Nations* (The Journal of Politics, Bd. 14, 1952, S. 132 ff.); Jankovic, a. a. O., S. 132 ff.; Schwarzenberger, a. a. O., S. 743 ff.

²²⁾ Es können hier nur einige Hauptpunkte angeführt werden. Über weitere Vorgänge vgl. Wilcox-Marcy, a. a. O., S. 10 ff.

legung einzelner Vorschriften und durch organisatorische Maßnahmen herbeizuführen versucht, mit denen der Obstruktion seitens der Ostblockstaaten begegnet werden sollte.

Bereits vor der Unterzeichnung der Charter von San Francisco wurde in dem – allerdings wenig präzisen und in seiner Verbindlichkeit problematischen – Statement of the Four Sponsoring Governments vom 7. Juni 1945²³⁾ die Befugnis zur Ausübung des Vetorechts bei der Vorentscheidung, ob es sich um eine Sach- oder eine Verfahrensfrage handle, zur Vermeidung des *double veto*²⁴⁾ umrissen. Größere praktische Bedeutung hat die trotz des Widerspruchs der Sowjetunion von den übrigen Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates seit längerer Zeit gehandhabte Auslegung des Begriffs *affirmative vote* in Art. 27 Abs. 3, nach der als Veto nur der erklärte Widerspruch eines bei der Abstimmung anwesenden ständigen Mitglieds, nicht dagegen seine Abwesenheit oder Stimmenthaltung gelten soll²⁵⁾.

Als Maßnahme gegen die Opposition der Ostblockstaaten bestellte die Generalversammlung durch Beschluß vom 13. November 1947 einen (ständigen) Interimsausschuß²⁶⁾, die sogenannte »Kleine Generalversammlung«, die über im Sicherheitsrat nicht zu lösende Fragen beraten und der Generalversammlung berichten soll; als deren Hilfsorgan hat sie jedoch keine weiterreichende Zuständigkeit als die Generalversammlung selbst. In dem Streben, trotz der durch den Ost-West-Gegensatz bedingten Lahmlegung des Sicherheitssystems der UN den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit nach den Zielen der Satzung aufrecht zu erhalten, wurden nach dem Vorschlag des amerikanischen Außenministers A c h e s o n durch den Beschluß der Generalversammlung "Uniting for Peace" vom 3. November 1950, bei Ausbleiben von Maßnahmen des Sicherheitsrates mangels Einstimmigkeit seiner Ständigen Mitglieder, die Generalversammlung zu Empfehlungen von Kollektivmaßnahmen an die Mitglieder der UN ermächtigt und eine Friedensbeobachtungskommission sowie ein Komitee für Kollektivmaßnahmen aus je vierzehn Mitgliedern

²³⁾ Goodrich-Hambro, a. a. O., S. 215 ff.; Kelsen, a. a. O., S. 240 ff.

²⁴⁾ Gross, The double Veto and the Four Power Statement on Voting in the Security Council (Harvard Law Review, Vol. 67, 1953/54, S. 251 ff.); Liang, The so-called "double Veto" (AJIL, Vol. 43, 1949, S. 134 ff.); Rudzinski, The so-called double Veto (AJIL, Vol. 49, 1955, S. 443 ff.).

²⁵⁾ Liang, Abstention and Absence of a Permanent Member in Relation to the Voting Procedure in the Security Council (AJIL, Vol. 44, 1950, S. 694 ff.); Goodrich-Hambro, a. a. O., S. 223; Schwarzenberger, a. a. O., S. 745.

²⁶⁾ Text im Archiv des Völkerrechts, Bd. 1 (1948/49), S. 109; dazu Schlochauer, Tätigkeit der Vereinten Nationen in völkerrechtlichen Fragen (Archiv des Völkerrechts, Bd. 1, 1948/49, S. 48, 131; Bd. 2, 1949/50, S. 52, 317); Goodrich-Hambro, a. a. O., S. 194 ff.; ferner Resolution of the General Assembly re-establishing the Interim-Committee (Sohn, Basic Documents of the United Nations, 1956, S. 29 ff.).

eingesetzt²⁷⁾. Während die Tätigkeit des Interimsausschusses (der sich zunächst vor allem mit der heiklen Frage des Vetorechts befaßte) infolge seiner begrenzten Handlungsfähigkeit bald erlahmte²⁸⁾, kann der Resolution "Uniting for Peace" – nach ihrer Handhabung in der Korea-Krise, der Ungarn-Frage und dem Ägypten-Konflikt – die Wirkung einer faktischen Satzungsrevision beigemessen werden.

5. Das Ziel einer formellen Revision der Satzung darf, da die faktischen Revisionen unbefriedigend und unzulänglich sind, trotz der gering erscheinenden Erfolgsaussichten nicht aufgegeben werden. Die Revision sollte darauf gerichtet sein, unter Aufrechterhaltung der Struktur der Vereinten Nationen und der in der Satzung niedergelegten Prinzipien – neben der Vornahme einiger wünschenswerter, aber weniger bedeutsamer Textverbesserungen – diejenigen Bestimmungen zu ändern, deren Inhalt oder Handhabung Unvollkommenheiten der Institution zur Folge gehabt haben. Die Änderungswünsche müssen zwar im Rahmen der politischen Möglichkeiten gehalten, aber auch auf Regelungen erstreckt werden, an deren Verwirklichung erst nach einem gewissen Ausgleich der außenpolitischen Spannungen zu denken ist. Eine vorbereitende Klärung der Satzungsreform kann auf Vorschlägen aufbauen, die in der Staatenpraxis²⁹⁾, durch internationale Vereinigungen³⁰⁾ sowie in der Völkerrechtswissenschaft, und

²⁷⁾ Vgl. Kelsen, *Recent Trends in the Law of the United Nations*, 1951, S. 953 ff. (mit Text der Resolution); dazu Andrassy, *Uniting for Peace* (AJIL, Vol. 50, 1956, S. 563 ff.); Stone, *Legal Controls of International Conflicts*, 1954, S. 266 ff.; Woolsey, *The "Uniting for Peace" Resolution of the United Nations* (AJIL, Vol. 45, 1951, S. 129 ff.); dazu Statement by John Foster Dulles vom 9. 10. 1950 (Review of the United Nations Charter, 83rd Cong. 2nd Sess., Doc. No. 87, S. 549), vgl. auch Anm. 29.

²⁸⁾ Die »Kleine Generalversammlung« tagte – gegenüber 29 Sitzungen im Jahre 1948 – 1949 siebenmal, 1951 zehnmal und trat 1952, 1955 und 1956 nur je einmal, 1950, 1953, 1954 und 1957 dagegen überhaupt nicht zusammen.

²⁹⁾ Hierbei handelt es sich um Erwägungen, die sowohl im Rahmen der UN – in Zusammenhang mit der »faktischen Revision« (vgl. I Ziff. 4) oder mit Vorschlägen zu Amendments gemäß Art. 108 (vgl. insbes. III Ziff. 1) – wie auch von Regierungen oder Verfassungsorganen einzelner Mitgliedstaaten angestellt worden sind. Besonders aufschlußreich sind die Arbeiten des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten des amerikanischen Senats: "Report of the Senate Committee on Foreign Relations on Revision of the United Nations Charter". 81st Cong. 2nd Sess. Senate Report No. 2051 (1. 9. 1950); "Review of the United Nations Charter". Subcommittee on the United Nations Charter. 83rd Cong. 2nd Sess. Doc. No. 87 (7. 1. 1954), U.N. Gov. Print. Office, Washington 1950 und 1954. Dazu Statement by the Secretary of State Dulles "The United Nations Charter Review" in the Department of State Bulletin, Vol. 30 (1954, I), S. 268. Über die Vorbereitungsarbeiten in anderen Staaten vgl. Wilcox-Marcy, a. a. O., S. 43 ff. und Revision of the United Nations Charter, A Symposium. India Council of World Affairs 1956.

³⁰⁾ Vor allem sind zu nennen die International Law Association mit ihrem Review of the United Nations Charter Committee (ein eingehender 1. Bericht Schwarzenberger wurde auf der Tagung in Edinburgh 1954 – The I.L.A., Report of the 46. Conference 1954 (1955), S. 95 ff., dazu Einzelmemoranden, S. 139 ff. und Verhandlungen, S. 37 ff. –, ein

zwar in Gesamtübersichten³¹⁾ und in Einzeldarstellungen³²⁾, erörtert worden sind. Die wichtigsten Punkte betreffen Fragen der Mitgliedschaft, institutionelle Änderungen, die Erweiterung von Befugnissen und Aufgaben der

2. Bericht Schwarzenberger auf der Tagung in Dubrovnik 1956 – The I.L.A., Report of the 47. Conference 1956 (1958), S. 107 ff., dazu Verhandlungen, S. 64 ff. – erörtert, auf der auch eine Entschließung über wünschenswerte Satzungsänderungen gefaßt wurde, a. a. O., S. VIII) sowie das Carnegie Endowment for International Peace, auf dessen Anregung in 24 Ländern Untersuchungen zur Satzungsrevision unternommen wurden, u. a. auch von einer deutschen Studienkommission; vgl. »Probleme der Änderung der Charta der Vereinten Nationen« (Europa-Archiv, Jahr 10, 1955, S. 7263 ff.).

³¹⁾ Insbesondere G. Clark und L. B. Sohn, *Peace through Disarmament and Charter Revision, Detailed Proposals for Revision of the United Nations Charter 1953*; Wilcox - Marcy, a. a. O.

³²⁾ Ariás, *Reforma da Carta das Nações Unidas 1953*; Bindschedler, *Die Revision der Charta der Vereinten Nationen und die Schweiz* (Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Bd. 73, 1954, S. 329 ff.); Boeg, *Review of the Charter of the United Nations* (Transactions of the Grotius Society, Vol. 40, 1955, S. 5 ff.); Castrén, *Révision de la Charte des Nations Unies* (Revue hellénique de droit international, Année 7, 1954, S. 20 ff.); Eagleton, *Preparation for Review of the Charter of the United Nations* (AJIL, Vol. 49, 1955, S. 229 ff.); Engel, *The Changing Charter* (Year Book of World Affairs, Vol. 7, 1953, S. 71 ff.); Farran, *Proposals for United Nations Charter Revision* (International and Comparative Law Quarterly, Vol. 2, 1953, S. 383 ff.); Finkelstein, *Reviewing the United Nations Charter* (International Organization, Vol. 9, 1955, S. 213 ff.); Giraud, *De l'intérêt des études relatives à une révision de la Charte des Nations Unies* (Revue générale de droit international public, Année 59, 1955, S. 246 ff.); Gross, *Revising the Charter* (Foreign Affairs 1954, S. 205 ff.); de Hevesy, *The Reform of the United Nations and the Transformation of the British Empire* (Die Friedens-Warte, Bd. 54, 1957, S. 139 ff.); Lachs, *Le problème de la révision de la Charte des Nations Unies* (Revue générale de droit international public, Année 61, 1957, S. 51 ff.); Morgenthau, *The United Nations and the Revision of the Charter* (Review of Politics, Vol. 16, 1954, S. 3 ff.); Perassi e Ago, *Osservazioni sul problema della revisione dello Statuto delle Nazioni Unite* (La Comunità Internazionale, Vol. 8, 1953, S. 572 ff.); Pinder, *UN-Reform: Proposals for Charter Amendment 1953*; Potter, *The United Nations Charter* (AJIL, Vol. 48, 1954, S. 275 ff.); Robinson, *The General Review Conference* (International Organization, Vol. 8, 1954, S. 318 ff.); Schlochauer, *Problems of Reviewing the United Nations Charter* (India Quarterly, Vol. 12, 1956, S. 65 ff.); Schlochauer, *Die Revision der Satzung der Vereinten Nationen* (Juristenzeitung, 1956, S. 233 ff.); Scott, *Revision of the United Nations Charter* (Michigan Law Review, Vol. 53, 1954, S. 39 ff.); De Visscher, *La conférence de révision de la Charte des Nations Unies* (Die Friedens-Warte, Bd. 53, 1955/56, S. 37 ff.); Yakemtchouk, *Vers la révision de la Charte de l'O.N.U.* (Revue Politique et Parlementaire, Année 58, 1956, S. 146 ff.). Ferner Sammelwerke zur Revisionsfrage: *Problems involved in Review of the United Nations Charter* by Fenwick, Gillette, Cohen, Sohn, Qu. Wright (American Society of International Law, Proceedings 1954); *The Future of the United Nations, Issues of Charter Revision* (The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 296, 1954, mit Beiträgen von Aron, Bebler u. a.); *Revision of the United Nations Charter, A Symposium* (Indian Council of World Affairs, Oxford University Press 1956, mit Beiträgen von Andrassy, Busschau u. a.). Nachweis weiterer Literatur in Bibliography of the United Nations (United Nations Headquarters Library, Bibliographical Series No. 3, 1955, insbesondere S. 44 ff.).

UN sowie die Umgestaltung des Internationalen Gerichtshofes und seiner Zuständigkeit.

II. Fragen der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen

1. Die Aufnahmefrage, die bis zur zehnten Jahrestagung der Generalversammlung im Herbst 1955 reichen Konfliktstoff bot³³⁾, hat an Bedeutung verloren, seitdem die Universalität der UN fast erzielt ist und alle in jüngster Zeit neu entstandenen Staaten³⁴⁾ einstimmig zu Mitgliedern gewählt worden sind. Außerhalb der UN stehen die geteilten Länder Korea und Vietnam, die mit ihren gescheiterten Aufnahmegesuchen die Absicht aufgegeben zu haben scheinen, die Zusammengehörigkeit der getrennten Gebiete weiterhin geltend zu machen. Keine Aufnahmeanträge haben gestellt die Schweizerische Eidgenossenschaft mit Rücksicht auf ihre Neutralisation und die Bundesrepublik Deutschland – deren Regierung nach der den Schlußakten der Londoner Neunmächte-Konferenz vom 3. Oktober 1954 angefügten Erklärung der Regierungen der Vereinigten Staaten von Amerika, des Vereinigten Königreichs und Frankreichs als einzige rechtmäßige deutsche Regierung und als allein berechtigt betrachtet wird, für Deutschland in internationalen Angelegenheiten zu sprechen – vor allem in Anbetracht der noch nicht geordneten Rechtslage Gesamtdeutschlands.

2. Die Austrittsfrage, die schon auf der UN-Konferenz von San Francisco vor allem in Zusammenhang mit den Revisionsbestimmungen erörtert wurde³⁵⁾, sollte bei einer Satzungsrevision ungeregelt bleiben.

³³⁾ Näheres Schlochauer, Die Révision der Satzung der Vereinten Nationen (a. a. O., S. 234) und Münch, Tätigkeit der Vereinten Nationen (a. a. O., Bd. 5, 1955/56, S. 429 ff.; Bd. 6, 1957, S. 447 ff.); dazu vor allem Gross, Progress towards Universality of Membership in the United Nations (AJIL, Vol. 50, 1956, S. 791 ff.) und Wilcox-Marcy, a. a. O., S. 82 ff.; ferner Arce, United Nations: Admission of New Members 1952; Berlia, Admission d'un Etat aux Nations Unies (Revue générale de droit international public, Année 53, 1949, S. 481 ff.); Feinberg, L'admission de nouveaux membres à la Société des Nations et à l'Organisation des Nations Unies (Recueil des Cours, T. 80, 1952 I, S. 292 ff.); Green, Membership in the United Nations (Current Legal Problems, Vol. 2, 1949, S. 258 ff.); Humber, Admission to the United Nations (The British Year Book of International Law, Vol. 26, 1947, S. 90 ff.); Jaenicke, Die Aufnahme neuer Mitglieder in die Organisation der Vereinten Nationen (ZaöRV, Bd. 13, 1950/51, S. 291 ff.); Klein, Die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen (Archiv des Völkerrechts, Bd. 1, 1948/49, S. 147 ff.); Potter, Membership in the United Nations (AJIL, Vol. 49, 1955, S. 238 ff.); Rudzinski, Admission of New Members: The United Nations and the League of Nations (International Conciliation, 1952, S. 143 ff.).

³⁴⁾ Vgl. oben I Ziffer 1.

³⁵⁾ Vgl. oben I Ziff. 2.

Das Austrittsrecht eines Mitgliedstaates ist nach den ungünstigen Erfahrungen aus der Zeit des Völkerbundes – im Gegensatz zu Art. 1 Abs. 3 VB-Satzung – in der UN-Satzung bewußt nicht anerkannt, kann jedoch – so sehr man dies unter dem Gesichtspunkt einer Festigung der Weltorganisation bedauern mag – im Recht der internationalen Organisation nicht ausgeschlossen werden³⁶⁾.

3. Die Vorbehalte gegen Feindstaaten (Art. 53 und Art. 107) diskriminieren in gleicher Weise Mitgliedstaaten und Nichtmitgliedstaaten, die im Laufe des zweiten Weltkriegs Feind eines der Signatäre der UN-Satzung gewesen sind. Die zu dieser Gruppe gehörenden Mitgliedstaaten werden, inzwischen ohne Grund, der Vorteile des Friedenssicherungssystems der UN beraubt. Die Bundesrepublik Deutschland ist, auch als Nichtmitgliedstaat, durch ihre Zugehörigkeit zu den UN-Spezialorganisationen indirekt an die Satzung gebunden und hat sich stets zu den Zielen und Grundsätzen der UN bekannt; in Art. 3 des Vertrags über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten vom 26. Mai 1952 in der Fassung vom 23. Oktober 1954 hat sie sich überdies verpflichtet, ihre Politik in Einklang mit den Prinzipien der UN-Satzung zu halten. Die durch die weltpolitische Entwicklung unsinnig gewordenen Vorschriften der Art. 53 und Art. 107 sollten nach nahezu einhelliger Auffassung in Wissenschaft³⁷⁾ und Staatenpraxis³⁸⁾ aus der Satzung gestrichen werden.

4. Die Stellung der Nichtmitgliedstaaten zu den UN ist dadurch gekennzeichnet, daß Grundsätze und Vorschriften zur Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit (Art. 2 Ziff. 6, Art. 11 Abs. 2, Art. 32, Art. 35 Abs. 2) auch auf außenstehende Staaten Anwendung finden können. Angesichts der nahezu erreichten Universalität der UN sowie des Umstandes, daß die Schweizerische Eidgenossenschaft sich dem Weltsicherheitsystem aus grundsätzlichen Erwägungen nicht enger verbinden wird und die Bundesrepublik Deutschland zunächst auf Grund des Vertrags vom 26. Mai 1952/23. Oktober 1954 durch eine der Drei Mächte Vorkehrungen in Sicherheitsfragen treffen lassen kann, sollten früher angestellte Erwägungen über die Erweiterung

³⁶⁾ Singh, Termination of Membership in International Organizations, 1958, S. 96 ff.; zu (unzulässigen) Sonderfällen des Austritts Kelsen, a. a. O., S. 123 ff.

³⁷⁾ Kelsen, a. a. O., S. 805 ff. sieht demgegenüber die – schon auf der San Francisco-Konferenz umstrittene – Vorschrift offenbar als eine integrierende (unabänderliche) Bestimmung der UN-Satzung an.

³⁸⁾ Lediglich die Sowjetunion und einzelne Ostblockstaaten haben sich für die Fortgeltung der aus einer kriegsbedingten Konstellation entstandenen Achtungsvorschriften ausgesprochen.

jener Bestimmungen zu Gunsten von Mitgliedstaaten³⁹⁾ und die Schaffung des Status eines *quasi-member-State* oder einer vor allem von den Vereinten Staaten angeregten *associate membership*⁴⁰⁾ nicht weitergeführt werden. Dagegen wäre daran zu denken, daß der seit längerer Zeit tatsächlich bestehenden gleichberechtigten Partnerschaft von Nichtmitgliedstaaten an UN-Spezialorganisationen im Sinne des Art. 57⁴¹⁾ in der Satzung eine rechtliche Grundlage gegeben wird.

III. Institutionelle Änderungen an Organen der Vereinten Nationen

1. Die Ergänzung der Mitgliedschaft in Organen wird nach der Zunahme der Mitglieder der UN von vielen Staaten unter Bezugnahme auf das in der Satzung niedergelegte Prinzip gefordert, bei Besetzung der Hauptorgane den Beitrag von Mitgliedern zu den Zielen der UN und auch eine gerechte geographische Verteilung der Sitze zu berücksichtigen (Art. 23 Abs. 1). Einen am 19. Juni 1956 von den neunzehn süd-amerikanischen Staaten und Spanien eingebrachten Antrag, im Wege der Satzungsänderung gemäß Art. 108 die Mitgliederzahl des Sicherheitsrates, des Wirtschafts- und Sozialrates und der Völkerrechtskommission sowie die Zahl der Richter am Internationalen Gerichtshof zu erhöhen, hat die Generalversammlung im Dezember 1956 beraten⁴²⁾, am 12. Dezember 1957 jedoch auf die dreizehnte Generalversammlung im Jahre 1958 vertagt⁴³⁾. Die Frage wird dann vermutlich bis zum Beschluß über eine Revisionskonferenz zurückgestellt werden. Die Erweiterung der International Law Commission bietet keine Schwierigkeiten, die der Richterbank des Internationalen Gerichtshofes soll in anderem Zusammenhang⁴⁴⁾ erörtert werden.

Eine Umgestaltung des Wirtschafts- und Sozialrates war, angesichts seiner weitreichenden Aufgaben, schon auf der zweiten Generalversammlung von Argentinien angeregt worden⁴⁵⁾. Die im Antrag vom 19. Juni 1956 erneut erhobene Forderung erscheint nach der inzwischen eingetretenen Erweiterung des Mitgliederkreises zum mindesten unter diesem Gesichts-

³⁹⁾ Katzarov, Die Stellung der Nichtmitglieder der Vereinten Nationen (Archiv des Völkerrechts, Bd. 3, 1951/52, S. 1 ff.); Scheuner, Die Vereinten Nationen und die Stellung der Nichtmitglieder (Festgabe für Carl Bilfinger, 1954, S. 371 ff.); Soder, Die Vereinten Nationen und die Nichtmitglieder, 1956.

⁴⁰⁾ Schlochauer, in Juristenzeitung 1956, S. 235.

⁴¹⁾ Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied aller, die Schweizerische Eidgenossenschaft Mitglied der meisten Spezialorganisationen.

⁴²⁾ Revue des Nations Unies, Année 5 (1956), Nr. 7, S. 40; Nr. 12, S. 80.

⁴³⁾ Revue des Nations Unies, Année 6 (1957), Nr. 12, S. 66, 118.

⁴⁴⁾ Vgl. unten V Ziff. 1.

⁴⁵⁾ Repertory of Practice of United Nations Organs, Vol. V, S. 404 f.

punkt gerechtfertigt. Erwogen wird, die Mitgliederzahl von 18 auf 21 oder 24 zu erhöhen, andererseits – um eine Stärkung des östlichen oder arabisch-asiatischen Blocks zu vermeiden – die Bestimmung des Art. 61 nicht zu ändern, die Kommissionen des Wirtschafts- und Sozialrates aber nicht nur mit dessen Mitgliedern, sondern auch mit Vertretern anderer Mitgliedstaaten zu besetzen. Für den Fall der Ergänzung des Rates wird zur Erhaltung seiner Handlungsfähigkeit vorgeschlagen, einen Wirtschaftsrat und einen Sozialrat zu bilden – was wegen des Zusammenhangs der Sachgebiete wenig zweckmäßig erscheint – oder aber die Menschenrechts-Kommission auszugliedern und unmittelbar der Generalversammlung zu unterstellen⁴⁶⁾.

Ein Strukturwandel des Sicherheitsrates bietet infolge der Notwendigkeit, das Übergewicht der Großmächte zu sichern, größere Schwierigkeiten. Da der schon auf der Konferenz von Dumbarton Oaks festgelegte Status der fünf Ständigen Mitglieder aus politischen Erwägungen als unantastbar gilt, erscheinen Änderungsvorschläge zu Art. 23 Abs. 1 unreal, die dahin zielen, die ständige Mitgliedschaft abzuschaffen, den Security Council durch einen Executive Council mit 15 alle vier Jahre wechselnden gleichberechtigten Mitgliedern zu ersetzen oder auch nur die Zahl der Ständigen Mitglieder zu erhöhen⁴⁷⁾. Die ibero-amerikanischen Staaten hatten demgegenüber in ihrem Antrag vom 19. Juni 1956 vorgeschlagen, die sechs nicht-ständigen Ratssitze auf acht Sitze zu erhöhen und – in Abweichung von dem anlässlich der ersten Wahl zum Sicherheitsrat auf der Londoner Generalversammlung vom Jahre 1946 (angeblich) getroffenen *oral gentleman agreement*⁴⁸⁾ – folgende regionale Verteilung vorzusehen: Lateinamerika-Staaten zwei, Afrika- und Ostasien-Staaten zwei (statt bisher einen), West- und Mitteleuropa-Staaten zwei Sitze (statt bisher einen) sowie British-Commonwealth- und Osteuropa-Staaten je einen Sitz⁴⁹⁾. Andere Überlegungen richten sich auf eine Erweiterung um drei oder vier nicht ständige Sitze⁵⁰⁾; bei einer Gesamtzahl des Rates von 14 oder 15 Mitgliedern würde eine Erhöhung der für seine Entscheidungen in der Satzung festgesetzten Mehrheit erforderlich und auch dann unter Umständen der Vorrang der *all-powerful five Great Powers* geschwächt werden.

2. Die Neuverteilung der Zuständigkeit von Generalversammlung und Sicherheitsrat würde den Orga-

⁴⁶⁾ Näheres Stein, Auswirkungen der Einbeziehung neuer Mitglieder in die Organisation der Vereinten Nationen (Europa-Archiv, Jahr 12, 1957, S. 9663 ff., zur Gesamtfrage S. 9587 ff., 9663 ff., 9777 ff.); Wilcox-Marcy, a. a. O., S. 252 ff.

⁴⁷⁾ Vor allem Clark-Sohn, a. a. O., S. 52; ferner Wilcox-Marcy, a. a. O., S. 299 ff.

⁴⁸⁾ Repertory ..., Vol. II, S. 8.

⁴⁹⁾ Revue des Nations Unies, Année 5 (1956), Nr. 12, S. 80.

⁵⁰⁾ Stein, a. a. O., S. 9598.

nisationsgrundsatz der Satzung verändern, nach dem der Sicherheitsrat allein die Hauptverantwortung für die Erhaltung des internationalen Friedens sowie der internationalen Sicherheit trägt und bei Erfüllung dieser Obliegenheiten im Namen der Mitglieder der UN handelt, die sich verpflichtet haben, seine Beschlüsse anzunehmen und auszuführen (Art. 24 und 25). Die Ablehnung der Sowjetunion, dieses Prinzip aufzugeben, macht es unwahrscheinlich, daß eine Zuständigkeitsverlagerung zwischen den beiden Organen mit auch nur geringer Aussicht auf Erfolg beraten werden kann. Das gleiche gilt für den Versuch, die im November 1947 als Interimsausschuß eingesetzte »Kleine Generalversammlung« zu legalisieren; dies wäre auch nicht förderlich, da ihr keine größeren Vollmachten zustehen würden als der in Ausweitung der Kompetenz aus Art. 20 ohnehin nach Bedarf tätig werdenden Generalversammlung. Demgegenüber sollte erwogen werden, der im Wege der faktischen Revision durch die Resolution "Uniting for Peace" vom 4. November 1950⁵¹⁾ – in Abweichung von der Satzung – eingeführten Neuerung, bei Friedensbedrohung, Friedensbrüchen oder Angriffshandlungen, sofern der Sicherheitsrat infolge der Ausübung des Vetorechts aktionsunfähig wird, subsidiär die Generalversammlung zu Maßnahmen im Sinne des Kapitels VII zu ermächtigen⁵²⁾ sowie den Funktionen der Friedensbeobachtungskommission und des Komitees für Kollektivmaßnahmen eine rechtliche Grundlage zu schaffen.

3. Die Wandlung des Abstimmungsmodus in der Generalversammlung wird innerhalb und außerhalb der UN unter dem Gesichtspunkt erörtert, daß die Vorschrift, nach der jedes Mitglied der Generalversammlung über eine Stimme verfügt (Art. 18 Abs. 1), angesichts der außerordentlichen Unterschiede in Größe und Macht der Mitgliedstaaten (als extreme Beispiele: China-Luxemburg oder Vereinigte Staaten-Island) ihr Kräfteverhältnis nicht berücksichtige und daher den Generalversammlungsbeschlüssen die politische Realität nehme⁵³⁾. Dazu wird dargetan, daß dieser Umstand durch die – in Abweichung von dem für alle Sachfragen in der Völkerbundsatzung (Art. 5) festgesetzten Einstimmigkeitsprinzip – eingeführten Abstimmungsmehrheiten (grundsätzlich

⁵¹⁾ Vgl. oben I Ziff. 4.

⁵²⁾ Wilcox-Marcy, a. a. O., S. 142; dazu Brugière, *Les résolutions amendant les pouvoirs de l'Assemblée des Nations Unies pour la sécurité collective* (Revue générale de droit international public, Année 57, 1953, S. 453 ff.); Rossignol, *Des tentatives effectuées en vue de mettre un nouveau mécanisme de sécurité collective à la disposition de l'Assemblée générale des Nations Unies et de leur inconstitutionnalité* (Revue générale de droit international public, Année 58, 1954, S. 94 ff.); vgl. unten IV Ziff. 4.

⁵³⁾ Clark-Sohn, a. a. O., S. 20 ff.; Allan Hovey, *Voting Procedure in the General Assembly* (International Organization, Vol. 4, 1950, S. 413 ff.); Sohn, *Cases and Materials on World Law*, 1956, S. 316 ff.

einfache, für wichtige Fragen Zweidrittel-Mehrheit der in der Generalversammlung anwesenden und an der Abstimmung teilnehmenden UN-Mitglieder [Art. 18 Abs. 3 und 2]) nicht behoben und die Grundlage der Generalversammlungsbeschlüsse durch das häufige *bloc-voting* noch auf andere Weise beeinträchtigt werde⁵⁴). Diese Erwägungen haben zu den Vorschlägen geführt, den Abstimmungsmodus in der Generalversammlung durch ein *weighted voting* abzuwandeln und eine Stimmwägung entweder nach der Einwohnerzahl oder nach den Budgetanteilen der Mitgliedstaaten oder nach einem kombinierten System vorzunehmen⁵⁵), oder aber die Zusammensetzung der Generalversammlung zu ändern und die Zahl der – zur einheitlichen Stimmabgabe zu berufenden – (etwa 400) Vertreter der Mitgliedstaaten in prozentualem Verhältnis zu ihrer Bevölkerung festzusetzen⁵⁶).

Die Stimmwägung bei Mitgliedstaaten ist als ein staatsrechtliches Prinzip entstanden und seit jeher in Bundesstaaten angewendet worden. In völkerrechtlichen Verträgen wurde es übernommen für internationale Organisationen – erstmals im Jahre 1865 für die Internationale Telegraphen-Union, in neuester Zeit für UN-Spezialorganisationen –, die auf wirtschaftlichen oder sozialen Gebieten besondere Verwaltungsfunktionen, zum Teil mit Hoheitsbefugnissen gegenüber den Mitgliedstaaten, ausüben sowie für europäische Gemeinschaften, denen als verfassungsrechtlich konstruierten Institutionen Hoheitsrechte auf wirtschaftlichen Teilgebieten übertragen sind⁵⁷). Für eine vor allem politische Organisation wie die UN, die mit Rücksicht auf die Inkongruenz der Interessen von Mitgliedstaaten relativ

⁵⁴) Ball, *Bloc Voting in the General Assembly* (International Organization, Vol. 5, 1951, S. 3 ff.); Dulles, *War and Peace* 1950, S. 191 ff.

⁵⁵) Vor allem Wilcox-Marcy, a. a. O., S. 354 ff. (Berechnungsliste S. 370); dazu "Representation and Voting in the United Nations General Assembly" Report Wilcox: U.S.-Senate, Committee on Foreign Relations (Staff Study No. 4) (Sohn, *Cases and Materials on United Nations Law*, S. 196 ff.); Sohn, *Weighting of Votes in an International Assembly* (American Political Science Review, Vol. 38, 1944, S. 1192 ff.); McIntyre, *Weighted Voting in International Organizations* (International Organization, Vol. 8, 1954, S. 493 ff.); Schwarz-Liebermann, *Mehrheitsentscheid und Stimmwägung*, 1953. – Eine derartige Stimmwägung ist auch für die Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialrats vorgeschlagen worden. Die Methode wäre für dieses Gremium, das nur wirtschaftliche oder soziale Fragen behandelt, aus den unten dargelegten Gründen eher als für die Generalversammlung zu erwägen, würde aber, wenn man eine Stimmwägung für die Mitglieder der Generalversammlung verwirft, kaum zur Diskussion gestellt werden.

⁵⁶) Vor allem Clark-Sohn, a. a. O., S. 17.

⁵⁷) Näheres Schlochauer, *Rechtsschutz gegenüber der Tätigkeit internationaler und übernationaler Behörden* 1952, S. 11 ff.; Schlochauer, *Rechtsformen der europäischen Ordnung* (Archiv des Völkerrechts, Bd. 5, 1955/56, S. 46 ff.); vgl. auch Koo, *Voting Procedures in International Political Organizations* 1947; McIntyre, a. a. O., S. 351 ff.; Wilcox-Marcy, a. a. O., S. 351 ff.

locker gehalten ist, erscheint die Methode einer Stimmwägung nicht verwertbar; sie würde in weit höherem Maße als die Möglichkeit zu Mehrheitsbeschlüssen in der Generalversammlung und das Vetorecht der Großmächte im Sicherheitsrat dem Grundsatz der »souveränen Gleichheit aller Mitglieder« (Art. 2 Ziff. 1) widersprechen.

4. Die Änderung der Veto-Vorschrift des Art. 27 Abs. 3 müßte nach dem auf den Gegensätzen zwischen den Ostblockstaaten und der freien Welt beruhenden Versagen des Sicherheitsrates in fast allen wichtigen Fragen der letzten zehn Jahre⁵⁸⁾ den Hauptgegenstand einer Revisionskonferenz bilden.

Die Vetofrage⁵⁹⁾ hat bereits vor der Gründung der UN eine erhebliche Rolle gespielt: das in den Dumbarton Oaks-Vorschlägen der amerikanischen, britischen, chinesischen und sowjetischen Regierung vom 9. Oktober 1944 niedergelegte Prinzip ist auf der Jalta-Konferenz vom 11. Februar 1945 gefestigt sowie in dem Statement der vier Mächte zur "Yalta Voting Formula" vom 7. Juni 1945 als ein unumstößlicher Grundsatz bezeichnet und interpretiert worden⁶⁰⁾.

Die Vetoregelung, die auf der – allerdings schon seit der Jalta-Konferenz irrealen – Erwartung beruhte, die grundsätzliche Übereinstimmung der Großmächte werde über die Kriegsbeendigung hinaus erhalten bleiben, wurde auf der San Francisco-Konferenz, in verschiedenen Sessionen der

⁵⁸⁾ Green, *The Security Council in Retreat* (Year Book of World Affairs, Vol. 8, 1954, S. 95 ff.); Morgenthau, *The United Nations and the Revision of the Charter* (Review of Politics, Vol. 16, 1954, S. 4 ff.); *Repertory of the Practice of the Security Council 1946–1951*; U.N. Publ. St/PSCA/11.

⁵⁹⁾ Hierzu vor allem de Aréchaga, *Voting and the Handling of Disputes in the Security Council 1950*; Brugière, *La règle de l'unanimité des membres permanentes du Conseil de Sécurité; Droit de Veto 1952*; Day, *Le Droit de Veto dans l'Organisation des Nations Unies 1952*; Klein, *Das Vetorecht der Großmächte im Weltsicherheitsrat* (Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 74, 1948, S. 3 ff.); Rudzinski, *Majority Rule vs. Great Powers Agreement in the United Nations* (International Organization, Vol. 9, 1955, S. 366 ff.); "The Problem of the Veto in the United Nations Security Council" 83rd Cong. 2nd Sess. Staff Study No. 1 (19. 2. 1954). U.N. Gov. Print. Office, Washington 1954.

⁶⁰⁾ Goodrich-Hambro, a. a. O., S. 213 ff.; Kelsen, a. a. O., S. 239 ff. (mit eingehender Dokumentation aus der Praxis); Lee, *The Genesis of the Veto* (International Organization, Vol. 1, 1947, S. 32 ff.); Liang, *The Settlement of disputes in the Security Council: The Yalta Voting Formula* (The British Year Book of International Law, Vol. 24, 1947, S. 330 ff.); McDouglas-Gardner, *Veto and the Charter: An Interpretation for Survival* (Yale Law Journal, Vol. 60, 1951, S. 256 ff.); Padel-ford, *The Use of the Veto* (International Organization, Vol. 2, 1948, S. 227 ff.); Wilcox, *The Yalta Voting Formula* (American Political Science Review, Vol. 39, 1945, S. 943 ff.); Wilcox-Marcy, a. a. O., S. 309 ff. ("Background of the Voting Problem"); dazu *Yalta Agreement on World Organization*, vom 11. 2. 1945 (Vandenbosch-Hogan, *The United Nations*, 1952, S. 396 f.).

Generalversammlung und in dem von ihr eingesetzten Interimsausschuß⁶¹⁾ behandelt⁶²⁾. Die hierbei von Regierungen kleinerer Staaten eingebrachten Vorschläge sind verschiedenartig und können drei Gruppen zugeordnet werden, unter denen bei zweien von der Erhaltung der Mitgliederzahl im Sicherheitsrat ausgegangen und bei einer die Erhöhung der nicht ständigen Ratssitze vorgesehen ist⁶³⁾: das Vetorecht solle überhaupt abgeschafft und für Beschlüsse des Sicherheitsrates in Sachfragen die Zustimmung von acht, neun oder zehn Mitgliedern festgesetzt werden; als Veto solle nur die Ablehnung durch zwei oder drei Ständige Mitglieder wirken, wobei das für Beschlüsse erforderliche Quorum entweder zu belassen oder zu erhöhen sei; bei Erweiterung der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat solle es kein Vetorecht im Sinne der Satzung geben, der Rat vielmehr bei negativer Entscheidung aller Ständigen Mitglieder beschlußunfähig und automatisch die Generalversammlung in der anhängigen Frage zuständig sein⁶⁴⁾.

Alle Vorschläge zur Abschaffung oder Einschränkung des Vetorechts werden kaum überwindbaren Schwierigkeiten begegnen. Die sowjetische Delegation in der Generalversammlung hat bereits am 13. April 1949 festgestellt, daß "the right to veto . . . was one of the basic provisions of the Charter and the very cornerstone of the structure of the United Nations"⁶⁵⁾.

Aber nicht nur die Sowjetunion wird jede wesentliche Änderung des Artikels 27 der UN-Satzung ablehnen, sondern auch die Vereinigten Staaten von Amerika legen entscheidenden Wert auf die Aufrechterhaltung ihres Vetorechts, zumindest bei Beschlüssen über Maßnahmen gemäß Kapitel VII der Satzung. Diese Haltung, die der amerikanische Außenminister *Marshall* in einer Erklärung vor dem Außenpolitischen Ausschuß des Kongresses vom 5. Mai 1948 bekanntgab⁶⁶⁾, hat sich inzwischen gefestigt; die Gründe liegen nicht nur in dem Andauern der Gegensätze zur Sowjetunion, sondern auch in dem Umstand, daß die Vereinigten Staaten nicht mehr in dem gleichen Maße

⁶¹⁾ Vgl. oben I Ziff. 4.

⁶²⁾ *Klein*, a. a. O., S. 27 ff.; *Schlochauer*, Tätigkeit der Vereinten Nationen in völkerrechtlichen Fragen (a. a. O., Bd. 1, 1948/49, S. 48, 331; Bd. 2, 1949/50, S. 317 ff.); *Wilcox-Marcy*, a. a. O., S. 312 ff.; *Repertory of Practice of United Nations Organs*, Vol. II, S. 65 ff.; "Review of the United Nations Charter" 83rd Cong. 2nd Sess. (vgl. Anm. 29): *Four Power Statement*, 7. 6. 1945, S. 562, *Statement by J. F. Dulles*, 7. 11. 1947, S. 565, und *United Nations Proposals in the Veto Question*, 10. 3. 1948, S. 570.

⁶³⁾ Vgl. oben III Ziff. 1.

⁶⁴⁾ *Wilcox-Marcy*, a. a. O., S. 328 ff., 341; *Clark-Sohn*, die den Sicherheitsrat durch einen fünfzehngliedrigen "Executive-Council" ersetzen wollen (vgl. oben III Ziff. 1), schlagen für Beschlüsse die Zustimmung von elf Mitgliedern vor; a. a. O., S. 59.

⁶⁵⁾ UN Gen. Ass., 3rd Sess., Plenary, Off. Rec. 192nd Meeting, S. 55; hierzu vgl. oben I Ziff. 3; III Ziff. 2.

⁶⁶⁾ *Schwarzenberger*, *Power Politics*, S. 754.

wie früher mit einer ihnen freundlichen Mehrheit im Sicherheitsrat rechnen können⁶⁷⁾.

Eine Revisionskonferenz wird daher nur die Frage behandeln können, wie die Vetoausübung ohne oder wenigstens ohne wesentliche Änderung des Art. 27 Abs. 3 zu beschränken ist. Förderlich wäre eine Legalisierung der im Wege der faktischen Revision⁶⁸⁾ erfolgten Auslegungen des Art. 27 Abs. 3, nach denen als *affirmative vote* lediglich der erklärte Widerspruch eines an der Abstimmung teilnehmenden Ständigen Ratsmitglieder gilt⁶⁹⁾ sowie bei der Vorentscheidung, ob es sich um eine Sach- oder eine Verfahrensfrage handelt, kein Veto eingelegt werden kann (Ausschluß des *double veto*)⁷⁰⁾. Für den Fall, daß eine Großmacht unter Berufung auf Ziff. II, 2 des Statement of the Four Sponsoring Governments vom 7. Juni 1945⁷¹⁾ Einwendungen gegen die Versagung des Vetos bei Vorentscheidungen erhebt, könnte als Kompromißlösung festgesetzt werden, bei derartigen Beschlüssen die Zustimmung nicht von sieben, sondern von neun (beliebigen) Mitgliedern des Sicherheitsrates zu fordern. Aufzugreifen wären ferner die auf Initiative der Vereinigten Staaten zur "liberalization of the voting procedures in the Council"⁷²⁾ im Interimsausschuß ausgearbeiteten und nach Billigung durch die Spezielle Politische Kommission von der Generalversammlung in ihrer Empfehlung vom 14. April 1949⁷³⁾ übernommenen Vorschläge zur Abgrenzung von Verfahrens- und Sachfragen sowie zum Ausschluß des Vetos für bestimmte Gruppen von Sachfragen. Die von der Sowjetunion vertretene Auffassung, daß nach der Yalta-Voting-Formula und dem Statement vom 7. Juni 1945 lediglich die Gegenstände der Art. 28

⁶⁷⁾ Wilcox-Marcy, a. a. O. S. 343.

⁶⁸⁾ Vgl. oben I Ziff. 4.

⁶⁹⁾ Aus einer entsprechenden, von den Ostblockstaaten allerdings beanstandeten, Praxis des Sicherheitsrates ist das bekannteste Beispiel die bei Stimmhaltung der Sowjetunion ergangene Empfehlung des Sicherheitsrates vom 31. 3. 1953 zur Wahl des 2. Generalsekretärs Hammarskjöld (Revue des Nations Unies, Année 2, 1953, Nr. 4, S. 22); dazu Giraud, De l'intérêt . . . , a. a. O., S. 367; Repertory . . . Vol. II, S. 83 ff.; vgl. auch Anm. 25.

⁷⁰⁾ Vgl. Anm. 24. Ohne Änderung der Vorschrift könnte im Wege eines Agreement festgelegt werden, daß die Vorentscheidungen als Verfahrensfragen behandelt werden; sie wären dann mit der Abstimmungsmehrheit gemäß Art. 27 Abs. 2 zu entscheiden.

⁷¹⁾ Vgl. oben I Ziff. 4 und Anm. 60.

⁷²⁾ US Dep. of State Bull., Vol. 17 (1947 II), S. 621; zu der Empfehlung vom 14. 4. 1959 erklärte der Leiter der amerikanischen Delegation Austin: "We recommend restraint and self-discipline to member-nations in accordance with the letter and spirit of the Charter as an appropriate means of giving life to the unanimity principle and keeping it within proper bounds", a. a. O., Vol. 20 (1949 I), S. 512; vgl. auch Anm. 59.

⁷³⁾ Die Empfehlung wurde mit 43 gegen 6 Stimmen der (damals den UN angehörenden) Ostblockstaaten bei 2 Enthaltungen (Burma und Indien) angenommen (Bulletin des Nations Unies, Vol. 6, 1949, S. 386); dazu Schlochauer, Tätigkeit der Vereinten Nationen (a. a. O. Bd. 2, 1949/50, S. 317 f.).

-32 als Verfahrensfragen anzusehen seien, entspricht zweifellos nicht dem Sinn der Satzung und hat zu den Hemmungen in der Tätigkeit des Sicherheitsrates beigetragen⁷⁴⁾. Der Interimsausschuß hatte daher in einer Liste 34 Fragen aufgeführt, die über den Rahmen des Kapitels V D der Satzung hinaus als Verfahrensfragen gelten sollten. Eine weitere durch die Empfehlung der Generalversammlung (gemäß Art. 10) ebenfalls gebilligte Aufstellung enthielt 21 Sachfragen, vor allem aus dem Gebiet der friedlichen Streiterledigung im Sinne des Kapitels VI, über die der Sicherheitsrat ohne Vetorecht mit Zustimmung von sieben beliebigen Mitgliedern beschließen sollte⁷⁵⁾. Diese Vorschläge bieten geeignete Verhandlungsgrundlagen für eine Präzisierung der Abstimmungsvorschriften des Art. 27. Eine von dem entgegengesetzten Prinzip ausgehende Anregung, das Vetorecht auf Maßnahmen bei Friedensbedrohung, Friedensbruch oder Angriffshandlungen im Sinne des Kapitels VII zu beschränken, dürfte demgegenüber auf unüberwindliche Schwierigkeiten stoßen. Unzulänglich ist der Vorschlag, die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates sollten einander vor einer beabsichtigten Vetoausübung konsultieren und ein Veto, unter Berücksichtigung des Gesamtinteresses der UN, nur in Fällen von entscheidender Bedeutung einlegen⁷⁶⁾.

IV. Die Erweiterung von Befugnissen und Aufgaben der Vereinten Nationen

1. Der Vorbehalt der nationalen Zuständigkeit in Art. 2 Ziff. 7 der Satzung ist – ebenso wie das Vetorecht – eine vor allem politische Frage, die überdies angesichts des Charakters der *domestic jurisdiction* in einem Vertragstext kaum befriedigend gelöst, vielmehr nur jeweils »durch ein verständnisvolles Eingehen auf das Wesen der nationalen Kompetenz, auf die eigentliche Bedeutung des Art. 2 Ziff. 7 und auf seine Abhängigkeit von dem höheren Zweck der neugeschaffenen internationalen Organisation«⁷⁷⁾ beantwortet werden kann. Dennoch muß eine Änderung der unzulänglich abgefaßten und umstrittenen Vorschrift⁷⁸⁾ erwogen wer-

⁷⁴⁾ Goodrich-Hambro, a. a. O., S. 220 ff.; Repertory ..., Vol. II, S. 68 ff., 92 ff.

⁷⁵⁾ Wiedergabe der Listen bei Sohn, Cases and Materials on United Nations Law, S. 164 ff.

⁷⁶⁾ Teil der Generalversammlungs-Empfehlung vom 14. 4. 1949 (vgl. Anm. 73); dazu Wilcox-Marcy, a. a. O., S. 316, 318.

⁷⁷⁾ Wehberg, Der nationale Zuständigkeitsbereich der Staaten nach der Satzung der Vereinten Nationen (Archiv des Völkerrechts, Bd. 2, 1949/50, S. 298).

⁷⁸⁾ Aus der umfangreichen Literatur in erster Linie Wehberg, a. a. O., S. 259 ff. sowie Berthoud, La compétence nationale des Etats et l'Organisation des Nations Unies (Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht, Bd. 4, 1947, S. 17 ff.); Eeck-

den⁷⁹⁾. Nach den Vorschlägen von Dumbarton Oaks sollte der Vorbehalt der nationalen Zuständigkeit lediglich in Fällen friedlicher Streiterledigung und auch dann – in Anlehnung an Art. 15 Abs. 8 der Völkerbundsatzung – nur bei Angelegenheiten erhoben werden können, “which by international law are solely within the domestic jurisdiction of the State concerned”⁸⁰⁾. Auf der San Francisco-Konferenz von 1945 wurde der Vorschlag jedoch nicht aufgegriffen, der Vorbehalt der nationalen Zuständigkeit auf Grund eines Abänderungsantrags der vier einladenden Mächte (die mit den an den Besprechungen in Dumbarton Oaks beteiligten Staaten identisch sind) vielmehr als allgemeine Bestimmung in die »Grundsätze« des Art. 2 aufgenommen und dahin formuliert, daß die Vereinten Nationen nicht berechtigt sein sollen, in Angelegenheiten zu intervenieren (*intervene*), die im wesentlichen (*essentially*) zur nationalen Zuständigkeit eines Staates gehören⁸¹⁾. Art. 2

man; The domestic jurisdiction clause of the Charter (International Organization, Vol. 9, 1955, S. 477 ff.); Fincham, Domestic jurisdiction, 1948; Goodrich, The United Nations and domestic jurisdiction (International Organizations, Vol. 3, 1949, S. 14 ff.); Gross, Impact of the United Nations upon Domestic Jurisdiction (Department of State Bulletin, Vol. 18, 1948, S. 13 ff.); Guerrero, La qualification unilatérale de la compétence nationale (Festschrift für Spiropoulos, 1957, S. 207 ff.); Jones, Domestic Jurisdiction – from the Covenant to the Charter (Illinois Law Review, Vol. 46, 1951, S. 219 ff.); Ludovicy, L'art. 2 § 7 de la Charte des Nations Unies et la notion de domaine réservé (Österr. Zeitschr. f. öffentl. Recht, Bd. 8, 1957/58, S. 175 ff.); Norwood, Domestic jurisdiction and the United Nations, 1950; Papacostas, The meaning of Paragraph 7 of the Article 2 of the Charter (Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques, Année 33, 1955, S. 134 ff.); Preuss, Article 2 Paragraph 7 of the Charter of the United Nations and matters of domestic jurisdiction (Recueil des Cours, T. 74, 1949 I, S. 553 ff.); Ross, The proviso concerning “Domestic Jurisdiction” in Art. 2 (7) of the Charter of the United Nations (Österr. Zeitschr. f. öffentl. Recht, Bd. 2, 1950, S. 562 ff.); Rudzinski, Domestic jurisdiction in United Nations Practice (India Quarterly, Vol. 9, 1953, S. 313 ff.); Scheuner, Sovereignty and the United Nations (The United Nations Ten Years' Legal Progress, 1956, S. 17 ff.); Singh, Domestic jurisdiction and the Law of the United Nations, 1954; Teslenko, Le domaine réservé dans la jurisprudence du Conseil de Sécurité, 1950; Verdross, Le domaine réservé des Etats en droit international (Aktuelle Probleme des internationalen Rechts, Bd. 1 der Schriftenreihe der Deutschen Gruppe der AAA, 1957, S. 25 ff.); Quincy Wright, Domestic jurisdiction and the competence of United Nations Organs (Ninth Report and Papers presented to the Commission to Study the Organization of Peace, 1955, S. 42 ff.); «La détermination des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale des États», Rapport Rousseau et Projet de Résolutions (Annuaire de l'Institut de Droit International, Vol. 43 I, 1950, S. 1 ff., Vol. 44 I, 1952, S. 137 ff.).

⁷⁹⁾ Die Erwägungen betreffen nur die Bestimmung des Art. 2 Ziff. 7 selbst und können nicht erstreckt werden auf den Vorbehalt der nationalen Zuständigkeit in Fragen der Menschenrechte (vgl. unten IV Ziff. 2) sowie der Gebiete ohne Selbstverwaltung und unter Treuhandschaftssystem (Kap. XI und XII, die hier überhaupt außer Betracht bleiben müssen).

⁸⁰⁾ Dumbarton Oaks Proposals vom 7. 10. 1944, Chap. VIII Sec. A Paragraph 7; Goodrich-Hambro, a. a. O., S. 578.

⁸¹⁾ Goodrich-Hambro, a. a. O., S. 110 ff.; Ludovicy, a. a. O., S. 176 ff.;

Ziff. 7 läßt damit einerseits den Mitgliedern der UN einen zu weiten Spielraum subjektiver Entscheidung im eigenen Interesse, hat andererseits die Generalversammlung nicht an der Stellungnahme zu Angelegenheiten gehindert, die tatsächlich dem innerstaatlichen Bereich von Mitgliedern angehören.

Bei einer Satzungsänderung könnte der Vorbehalt, da er für Streitfälle im Sinne der Kapitel VI und VII auf Grund einer anderweitigen Neuordnung vermutlich ausschiede⁸²⁾, unter den allgemeinen Bestimmungen belassen werden; er wäre aber, entsprechend den Dumbarton Oaks-Proposals, auf Angelegenheiten zu beschränken, die »nach Völkerrecht ausschließlich zur Zuständigkeit eines Staates gehören«, andererseits dahin zu erweitern, daß die Vereinten Nationen nicht berechtigt sein sollen, diese Fragen zu »behandeln«. Um hieraus möglicherweise entstehenden Schwierigkeiten vorzubeugen, ist angeregt worden⁸³⁾, den UN-Organen die Befugnis beizulegen, von den Mitgliedstaaten das Einverständnis zur Behandlung von Angelegenheiten nationaler Zuständigkeit zu fordern, sofern sie nach Lage der Dinge die freundschaftlichen Beziehungen unter Mitgliedern gefährden oder als Gegenstände gemeinsamen Interesses vom Wirtschafts- und Sozialrat oder von UN-Spezialorganisationen einer zwischenstaatlichen Ordnung zugeführt werden sollen.

Einer Lösung bedarf die in der Satzung offen gelassene Frage, wer darüber entscheidet, ob eine Angelegenheit nach Völkerrecht zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehört. Meinungsverschiedenheiten über die Grenzen der *domestic jurisdiction* können um so leichter entstehen, als – vor allem auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet – Gegenstände, die früher der innerstaatlichen Kompetenz vorbehalten waren, mit der fortschreitenden »Zwischenabhängigkeit« der Staaten in den internationalen Bereich gerückt sind und seit der Gründung der UN von deren Mitgliedern im Einklang mit den Zielen und Aufgaben der Organisation (Art. 1 und 2) geregelt werden müssen⁸⁴⁾. Unvereinbar mit den Pflichten aus der Mitgliedschaft ist eine einseitige Erklärung des Staates, der den Vorbehalt geltend macht. Andererseits hat die Entscheidung von politischen Organen der UN

Wehberg, a. a. O., S. 268, zur Interpretation des Art. 2 Ziff. 7, S. 275 ff.; ferner Harper, Revision of the United Nations Charter; Yokota-Otaka, Japan and the United Nations in Revision of the United Nations Charter, A Symposium 1956, S. 7 bzw. S. 63; dazu Statement Dullies, View of the Four Sponsoring Governments ("Review of the United Nations Charter", 83rd Cong. 2nd Sess., S. 287 ff.; vgl. Anm. 29); vgl. auch Literatur in Anm. 78.

⁸²⁾ Vgl. unten IV Ziff. 3 und 4.

⁸³⁾ Vor allem Bindschedler, Die Revision der Charta der Vereinten Nationen und die Schweiz (a. a. O. Bd. 73, 1954, S. 351).

⁸⁴⁾ Vor allem Wehberg, a. a. O., S. 289 ff.; Wilcox-Marcy, a. a. O., S. 262 ff.

mehrfach zu einer Verstimmung des beteiligten Staates geführt; Frankreich hat bei Erörterung der Marokko-Frage in der Generalversammlung vom Jahre 1955 sogar mit seinem Austritt aus den UN gedroht. Es sollte daher erwogen werden, die Berechtigung des Einwands der nationalen Zuständigkeit vom Internationalen Gerichtshof prüfen zu lassen, sofern ein zwischen Mitgliedstaaten hierüber entstandener Streit nicht auf Grund von Schiedsgerichtsverträgen oder Erklärungen über die vorbehaltlose Anerkennung der obligatorischen Gerichtsbarkeit zur justitiellen Entscheidung zu bringen wäre. Für andere Fälle könnte – sei es in einem Agreement, sei es durch Ergänzung des Art. 2 Ziff. 7 – festgelegt werden, daß das mit der Angelegenheit befaßte UN-Organ ein für verbindlich zu erklärendes Gutachten des Internationalen Gerichtshofes einzuholen berechtigt ist, oder aber durch Änderung von Satzung und Statut⁸⁵⁾ der Generalsekretär ermächtigt werden, eine die UN-Organen bindende Entscheidung des Internationalen Gerichtshofes zu beantragen. Die Vorschläge werden allerdings auf Widerstand stoßen, da gerade in dieser Frage die Staaten die ihnen im modernen Völkerrechtssystem verbliebene Unabhängigkeit zu wahren trachten; hierfür ist bezeichnend, daß in Erklärungen gemäß Art. 36 Abs. 2 des Statuts, außer einigen anderen Mächten, Frankreich und die Vereinigten Staaten von Amerika die nach ihrer Meinung zur eigenen inneren Zuständigkeit gehörigen Angelegenheiten⁸⁶⁾ der Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes entzogen haben.

2. Die Förderung von Aufgaben der Generalversammlung wäre dadurch herbeizuführen, daß ihre Obliegenheiten (Art. 13) bei einer Satzungsrevision genauer umschrieben und in einzelnen Bereichen der Generalversammlung den Erfordernissen einer wirksamen Tätigkeit entsprechende Befugnisse beigelegt würden. Während die Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, sozialem sowie kulturellem Gebiet durch die Handhabung der besonderen Satzungsvorschriften (Kap. IX und X D), insbesondere durch die Tätigkeit der UN-Spezialorganisationen, befriedigend gefördert wird und die Zusammenarbeit auf politischem Gebiet durch hier angeregte Satzungsänderungen⁸⁷⁾ gestärkt werden könnte, sollten auch die Kompetenzen der Generalversammlung zur Entwicklung und Kodifikation des Völkerrechts sowie zur Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten erweitert werden.

⁸⁵⁾ Vgl. unten V Ziff. 3.

⁸⁶⁾ International Court of Justice, Yearbook 1956–1957, S. 213, 225 ("matters which are essentially within the domestic jurisdiction of the United States of America as determined by the United States of America"); vgl. auch unten V Ziff. 3 und Anm. 121.

⁸⁷⁾ Vgl. oben III Ziff. 2 und 4, unten IV Ziff. 3 und 4.

Die Bemühungen um eine Kodifikation des Völkerrechts (Art. 13 Abs. 1 a), die sich die auf Grund eines Beschlusses der Generalversammlung vom November 1947 eingesetzte International Law Commission durch Untersuchungen von nicht zu unterschätzender Bedeutung angelegen sein läßt⁸⁸⁾, könnten unterstützt werden, indem man die Stellung der Kommission als eines UN-Organs – für das die Bezeichnung "Codifying Council" vorgeschlagen ist – durch neue Vorschriften der Satzung sowie durch Änderung von Bestimmungen des Kommissions-Statuts festigt. Man sollte erwägen, zur Sicherung der Kontinuität die Amtsdauer der Mitglieder auf sechs Jahre zu erhöhen und einen Mitgliederwechsel entsprechend dem für den Wirtschafts- und Sozialrat geltenden Modus einzuführen. Die Unabhängigkeit der Kommission wäre dadurch zu stärken, daß ihre Mitglieder nicht Vertreter der Staaten oder in anderen UN-Organen tätig, sondern selbständige völkerrechtliche Experten sind sowie eine angemessene Vergütung erhalten. Die weltpolitische Lage seit dem Jahre 1945 hat die »fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts« gehemmt. Da die von der Generalversammlung zu empfehlenden Kodifikationsvorschläge der Kommission durch die UN-Mitglieder ratifiziert werden müssen, diese Bereitschaft bei einigen Staaten aber nicht zu erwarten ist, wird vorgeschlagen, daß die Generalversammlung ermächtigt werde, mit der für Beschlüsse über wichtige Fragen festgesetzten Mehrheit (Art. 18 Abs. 2) die von der International Law Commission erarbeiteten Völkerrechtsregeln für alle Mitgliedstaaten bindend anzunehmen. Es erscheint jedoch unwahrscheinlich, daß eine Revisionskonferenz dieser Regelung zustimmt.

Die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Art. 1 Ziff. 3, Art. 13 Abs. 1 b, Art. 55 c) ist durch die von der Generalversammlung am 10. Dezember 1948 verkündete »Allgemeine Erklärung der Menschen-

⁸⁸⁾ Schlochauer, Tätigkeit der Vereinten Nationen (a. a. O. Bd. 2, 1949/50, S. 313 ff.); dazu Münch, a. a. O. Bd. 4 (1953/54), S. 435 und Bd. 5 (1955/56), S. 441; ferner vor allem Hertz, Die Arbeiten der Internationalen Rechtskommission der Vereinten Nationen (Die Friedens-Warte, Bd. 52, 1953, S. 19 ff., mit weiteren Literaturangaben); Lauterpacht, Codification and Development of International Law (AJIL, Vol. 49, 1955, S. 16 ff.); Liang, Le développement et la codification de droit international (Recueil des Cours, T. 73, 1948 II, S. 411 ff.); Liang, The Preparatory Work of the International Law Commission (ZaöRV, Bd. 13, 1950/51, S. 249 ff.); Marx, Die Vereinten Nationen und die Kodifikation des internationalen Rechts (Archiv des Völkerrechts, Bd. 1, 1948/49, S. 279 ff.); Parry, The International Law Commission (The British Year Book of International Law, Vol. 26, 1949, S. 508 ff.); Runge, Die Kodifikationsversuche der Internationalen Rechtskommission der Vereinten Nationen, 1952 (mit Literaturangaben); Schwarzenberger, Power Politics, S. 788 ff.; vgl. auch »Aus der Arbeit der Kommission für Internationales Recht der Vereinten Nationen« (Archiv des Völkerrechts, Bd. 3, 1951/52, S. 323 ff.); und laufende Wiedergaben der Reports of the International Law Commission im American Journal of International Law.

rechte⁸⁹⁾ nicht hinreichend gesichert. Es wäre daran zu denken, in der Satzung – anstatt der unverbindlichen Ratschläge des Wirtschafts- und Sozialrates (Art. 62 Nr. 3) – den Abschluß der beiden von der Kommission für Menschenrechte entworfenen Konventionen vorzusehen, die zu einer Beachtung der anerkannten Menschenrechte verpflichten und einen sie verletzenden Staat den Folgen aus einem völkerrechtlichen Delikt aussetzen würden. Der Schutz der Menschenrechte⁹⁰⁾ sollte überdies durch eine Erweiterung der Kompetenzen der Kommission für Menschenrechte, möglicherweise durch die Einführung eines Petitionsrechts, sowie durch die Bestimmung gestärkt werden, daß der Vorbehalt der nationalen Zuständigkeit⁹¹⁾ nicht erhoben werden darf.

3. Die Verbesserung von Vorschriften über die friedliche Streiterledigung erscheint wünschenswert, weil das den Zielen der UN entsprechende Verhalten der Parteien eines Streitfalls in der Satzung unvollkommen geregelt ist⁹²⁾. Das Kapitel VI enthält im wesentlichen Verfahrensvorschriften und sichert die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens in geringerem Maße als der im übrigen knapper gefaßte Art. 15 der Völkerbundsatzung. Die Mitglieder der UN sollen zwar Streitfälle auf friedlichem Wege lösen, sind aber nicht einmal bei Rechtsstreitigkeiten verpflichtet, die zur Wahl stehenden Mittel friedlicher Streiterledigung anzuwenden oder Empfehlungen des Sicherheitsrates zu befolgen.

Zur Behebung dieser Mängel, die infolge der Handlungsunfähigkeit des primär zuständigen Sicherheitsrates (Art. 24) noch fühlbarer wurden, hat

⁸⁹⁾ Schlochauer, a. a. O., S. 53; Text: Archiv des Völkerrechts, Bd. 2 (1949/50), S. 213.

⁹⁰⁾ Vor allem Cassin, *La déclaration universelle et la mise en oeuvre des droits de l'homme* (Recueil des Cours, T. 79, 1951 II, S. 241 ff.); Guradze, *Der Stand der Menschenrechte im Völkerrecht*, 1956; Lauterpacht, *International Law and Human Rights*, 1955; Lauterpacht, *International Protection of Human Rights* (Recueil des Cours, T. 70, 1947 I, S. 1 ff.); Loewenfeld, *Der Schutz der Menschenrechte im Rahmen der Vereinten Nationen* (Archiv des Völkerrechts, Bd. 3, 1951/52, S. 136 ff.); Mirkine-Guetzevitch, *L'Organisation des Nations Unies et la doctrine moderne des droits de l'homme* (Revue générale de droit international public, Année 58, 1954, S. 505 ff.); Pordea, *Remarques sur l'efficacité de la protection des droits de l'homme* (Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques, Année 32, 1954, S. 262 ff.); Schwarzenberger, *Power Politics*, S. 613 ff.; Simsarian, *Progress in drafting two Covenants on Human Rights in the United Nations* (AJIL, Vol. 46, 1952, S. 710 ff.).

⁹¹⁾ Vgl. oben IV Ziff. 1.

⁹²⁾ Insbesondere Goodrich-Simons, *The United Nations and the Maintenance of international Peace and Security*, Washington 1955, S. 207 ff.; Wilcox-Marcy, a. a. O., S. 117 ff.

der Interimsausschuß⁹³⁾ schon im Jahre 1948 Untersuchungen zur wirk- samen Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der internatio- nalen Sicherheit angestellt⁹⁴⁾. Seine von der Speziellen Kommission mit überwiegender Mehrheit gebilligten Vorschläge wurden am 28. April 1949 in der Generalversammlung (gegen die Stimmen der Ostblockstaaten) an- genommen und gehen dahin, die Schlichtungsmethoden der Genfer Ge- neralakte⁹⁵⁾ anzuwenden, in einem den Sicherheitsrat beschäftigenden Streitfall das Verfahren vor einem Berichterstatter oder Vermittler zuzu- lassen sowie eine Liste von Personen aufzustellen, die mit einer Unter- suchung oder Vermittlung beauftragt werden können⁹⁶⁾. Die ohne prak- tische Wirkung gebliebene Empfehlung der Generalversammlung bietet keine geeignete Grundlage für eine weitere Erörterung, da Prinzipien der UN-Satzung von Regelungen der Völkerbundsatzung abweichen, in deren Rahmen das Verfahren nach den Genfer Generalakten eingepaßt war, und die Einsetzung eines Berichterstatters oder Vermittlers bereits bestehende Schlichtungsmethoden nicht fortentwickelt.

Bei einer Satzungsänderung wäre in die Vorschriften des Kapitels VI in erster Linie die geläufig gewordene Unterscheidung zwischen juristischen und politischen Streitigkeiten aufzunehmen. Die friedliche Erledigung von Rechtsstreitigkeiten müßte, soweit sie nicht durch Schiedsgerichtsverträge gesichert ist, durch die Erweiterung der Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofes gefördert werden⁹⁷⁾. In politischen Streitigkeiten, die ledig- lich »zu einer internationalen Reibung führen« (Art. 34), sollte der Sicher- heitsrat – gegebenenfalls subsidiär die Generalversammlung – nicht nur die zu wählende Verfahrensart (Art. 36) oder eine angemessen erscheinende Regelung (Art. 37) unverbindlich empfehlen können, sondern bei Andauern des Streites zwischen den Parteien zu einer Sachentscheidung berufen wer- den, deren Voraussetzungen und Folgen in Anlehnung an Art. 15 der Völ- kerbundsatzung und an verwendbare Vorschriften der Genfer Generalakte

⁹³⁾ Vgl. oben I Ziff. 4 mit Fußnote 26.

⁹⁴⁾ Schlochauer, Tätigkeit der Vereinten Nationen (a. a. O. Bd. 2, 1949/50, S. 306). Ergänzender Bericht des Unterkomitees des Interimsausschusses vom 5. 7. 1950 in "Review of the United Nations Charter", 83rd Cong. 2nd Sess., S. 506 ff. vgl. Anm. 29); dazu Beschluß der Generalversammlung vom 17. 11. 1950 in Repertory . . . , Vol. II, S. 220.

⁹⁵⁾ Schon der Völkerbund ist um eine wirksamere Gestaltung des Art. 15 seiner Satzung bemüht gewesen. Nach dem – nicht in Kraft getretenen – Genfer Protokoll vom 2. 10. 1924 ist das Friedenssicherungssystem des Völkerbundes durch die Genfer Generalakte (General Act for the pacific Settlement of international Disputes) vom 26. 9. 1928 ergänzt worden. Text bei Sohn, Basic Documents of the United Nations, S. 76 ff.; Text des Genfer Protokolls, a. a. O., S. 286 ff.

⁹⁶⁾ Text in Repertory . . . Vol. II, S. 216; dazu Bulletin des Nations Unies, Vol. 6 (1949), S. 500.

⁹⁷⁾ Vgl. unten V Ziff. 3.

zu bestimmen wären⁹⁸⁾. Dabei ist anzustreben, daß der Vorbehalt der nationalen Zuständigkeit ausgeschlossen wird. Unzweckmäßig erscheinen die Vorschläge, das Konsultativverfahren aus der Charter von Bogotá zu übernehmen⁹⁹⁾ oder den zur Zeit des Völkerbundes entwickelten Plan eines Internationalen Billigkeitsgerichtshofs aufzugreifen¹⁰⁰⁾. Meistens tragen allerdings politische Streitigkeiten die Gefahr der Friedensbedrohung in sich und sind dann nach den Grundsätzen des Kapitels VII zu behandeln¹⁰¹⁾.

4. Die Vervollkommnung von Bestimmungen über Maßnahmen bei Friedensbedrohung und Angriffshandlungen hängt zum Teil davon ab, wie eine Revisionskonferenz über die Veto-Frage und über die Neuverteilung der Zuständigkeit von Generalversammlung und Sicherheitsrat befindet¹⁰²⁾. Da man an der Hauptverantwortung des Sicherheitsrates für die Erhaltung des internationalen Friedens (Art. 24) festhalten wird, muß damit gerechnet werden, daß infolge von Unstimmigkeiten zwischen Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates das Friedenssicherungssystem des Kapitels VII¹⁰³⁾ in Einzelfällen weiterhin unwirksam bleibt. Der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, sich in ihren internationalen Beziehungen der Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen irgendeinen Staat zu enthalten (Art. 2 Ziff. 4)¹⁰⁴⁾, sollte

⁹⁸⁾ Münch., Tätigkeit der Vereinten Nationen (a. a. O., Bd. 6, 1957, S. 441 ff.).

⁹⁹⁾ Diese Anregung Argentiniens hat die Spezielle Politische Kommission behandelt. Die Generalversammlung hat im Januar 1957 beschlossen, die Frage bis zu einer Allgemeinen Revisionskonferenz zurückzustellen, und die Mitglieder aufgefordert, ihre Meinungsäußerungen dem Generalsekretär einzureichen. Vgl. Revue des Nations Unies, Année 6 (1957) Nr. 1, S. 41 ff.; dazu Kunz, Die Bogotá-Charter: Reorganisierung Panamerikas (Archiv des Völkerrechts, Bd. 1, 1948/49, S. 399).

¹⁰⁰⁾ Clark-Sohn, a. a. O., S. 70 ff.; Schwarzenberger, Power Politics, S. 755.

¹⁰¹⁾ Vgl. unten IV Ziff. 4.

¹⁰²⁾ Vgl. oben III Ziff. 2 und 4.

¹⁰³⁾ Vor allem Bindschedler, Grundfragen der kollektiven Sicherheit (Festschrift für Hans Wehberg, 1956, S. 67 ff.); Fox, Collective Enforcement of Peace and Security (American Political Science Review, Vol. 39, 1945, S. 979 ff.); Goodrich-Simons, a. a. O., S. 367 ff.; Margaraschevitch, The Contemporary Concept of Collective Security (Schriftenreihe der Deutschen Gruppe der AAA, S. 129 ff.); Salomon, L'ONU et la paix. Le Conseil de Sécurité et le règlement pacifique des différends 1948; Schwarzenberger, Power Politics, S. 492 ff.; Stone, Legal Controls of international Conflicts, 1954, S. 185 ff.; Wilcox-Marcy, a. a. O., S. 140 ff.

¹⁰⁴⁾ Hierzu insbesondere Goodrich-Simons, a. a. O., S. 343 ff.; De Visser, L'interdiction du recours à la force dans l'Organisation internationale (Festschrift für Hans Wehberg, S. 395 ff.); Wehberg, L'interdiction du recours à la force. Le principe et les problèmes qui se posent (Recueil des Cours, T. 78, 1951 I, S. 8 ff.); Wehberg, Krieg und Eroberung im Wandel des Völkerrechts, 1953, S. 59 ff. – Zu der hier nicht aufzuwerfenden Frage nach einer Definition des Angriffskriegs: Kunz, Bellum justum et bellum legale (AJIL, Vol. 45, 1951, S. 528 ff.); Schätzkel, Die riskante Kriegshandlung (Festschrift für Richard Thoma, 1950, S. 173 ff.); dazu "Draft Code of

daher die Befugnis der UN zu Maßnahmen gegenübergestellt werden, die in jedem Falle die Durchsetzung dieses Grundsatzes sichern ¹⁰⁵).

Eine Vervollkommnung des Friedenssicherungssystems könnte durch institutionelle Änderungen erfolgen, auf Grund deren bei Versagen des Sicherheitsrates dessen Obliegenheiten – im Wege der Ergänzung des Art. 12 Abs. 1 und entsprechender Neufassung des Art. 11 Abs. 2 – auf die Generalversammlung übergehen oder, bei Ablehnung dieses Vorschlags, die durch die Resolution »Uniting for Peace« vom 4. November 1950 eingesetzten Kommissionen zur Friedenserhaltung und für Kollektivmaßnahmen in der Satzung verankert sowie mit eigenen, über die Kompetenz zu Empfehlungen hinausgehenden Befugnissen ausgestattet werden ¹⁰⁶). Unabhängig hiervon wäre festzulegen, daß bei Friedensbedrohung, Friedensbruch oder Angriffshandlungen der Vorbehalt der nationalen Zuständigkeit nicht erhoben werden kann, sowie zu Art. 27 Abs. 3 klarzustellen, daß bei Beschlüssen gemäß Kapitel VII nach allgemeinem Völkerrecht die am Streit beteiligten Parteien sich der Stimme zu enthalten haben. Einer Ergänzung in oder außerhalb der Satzung bedürfen ferner die – entgegen der im Kapitel VII enthaltenen Weisungen – bisher nicht weiter ausgestalteten Bestimmungen über die Aufstellung einer UN-Streitmacht und über die Aufgaben des Generalstabsausschusses ¹⁰⁷).

Trotz des Verbots der Gewaltanwendung wird neben den im Kapitel VII vorgesehenen Friedenssicherungsmaßnahmen in Art. 51 das Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung anerkannt ¹⁰⁸). Ange-

Offenses against the Peace and Security of Mankind" adopted by the International Law Commission, 28. 7. 1954 (Sohn, Basic Documents of the United Nations, S. 99 ff.); zu den Vorgängen Sohn, Cases and Materials on United Nations Law, S. 848 ff., 982 ff.

¹⁰⁵) Begrüßenswert, aber kaum realisierbar sind die Vorschläge von Clark-Sohn (a. a. O., S. 77) zur Ersetzung des Sicherheitsrates durch einen Executive Council (vgl. oben III Ziff. 1), zur Alternativzuständigkeit von Generalversammlung und Council sowie zur Intensivierung der Maßnahmen bei Friedensbedrohung und Angriffshandlungen.

¹⁰⁶) Vgl. oben III Ziff. 2 mit Anm. 52 und II Ziff. 4 mit Anm. 27.

¹⁰⁷) Goodrich-Simons, a. a. O., S. 459 ff.; Wilcox-Marcy, S. 164 ff.; dazu "Armed Forces of the United Nations" Report of the Military Staff Committee on the General Principles governing the Organization of the Armed Forces made available to the Security Council, 30. 4. 1947 (Sohn, Basic Documents, S. 85 ff.); ferner vor allem Frye, A United Nations Peace Force, 1957; Sohn, The Authority of the United Nations to establish and maintain a permanent United Nations Force (AJIL, Vol. 52, 1958, S. 229 ff.).

¹⁰⁸) Behr, Regional Organization: A United Nations Problem (AJIL, Vol. 49, 1955, S. 166 ff.); Dinh, La légitime défense d'après la Charte des Nations Unies (Revue générale de droit international public, Année 52, 1948, S. 245 ff.); Kelsen, Collective Security and Collective Self-Defence under the Charter of the United Nations (AJIL, Vol. 42, 1948, S. 792 ff.); Kulski, The Soviet System of Collective Security compared with the Western System (AJIL, Vol. 44, 1950, S. 453 ff.); Kunz, Individual and Collective Self-Defence in Article 51 of the Charter (AJIL, Vol. 41, S. 22 ff.); Schloch-

sichts der durch den Ost-West-Gegensatz bedingten Lahmlegung des Sicherheitssystems der UN haben viele Staaten von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, regionale Übereinkommen zur kollektiven Selbstverteidigung gemäß Art. 52 abzuschließen. Regionalabkommen zwischen Staaten von ähnlicher Struktur und mit gleichen politischen Zielen bieten bei der gegenwärtigen weltpolitischen Lage einen verlässlicheren Schutz als das Friedenssicherungssystem der UN und werden daher weiter ausgebaut¹⁰⁹). Gemäß Art. 51 dürfen einzelne oder die durch regionale Abmachungen verbundenen UN-Mitglieder, gegen die ein bewaffneter Angriff unternommen wird, bevor der Sicherheitsrat die zur Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, von ihrem Selbstverteidigungsrecht Gebrauch machen. Hierbei können Meinungsverschiedenheiten darüber entstehen, ob diese Kriegshandlung eine Selbstverteidigung im Sinne der Satzung ist¹¹⁰). Um diese Frage der von politischen Erwägungen getragenen Beurteilung durch den Sicherheitsrat zu entziehen, wird vorgeschlagen, den UN-Generalsekretär zu ermächtigen, die Entscheidung des Internationalen Gerichtshofes anzurufen¹¹¹).

*V. Die Umgestaltung des Internationalen Gerichtshofes und seiner Zuständigkeit *)*

1. Die Veränderung in der Zusammensetzung des Gerichtshofes wird von Völkerrechtsgelehrten¹¹²) und im Rahmen a u e r, Von der Association zur Integration Europas (Die Friedens-Warte, Bd. 52, 1953, S. 1 ff.); Wilcox-Marcy, a. a. O., S. 145 ff.; Yakemtchouk, L'ONU, la sécurité régionale et le problème de régionalisme 1955; B o w e t t, Collective Self-Defence under the Charter of the United Nations (British Year Book of International Law, Vol. 32, 1955/56, S. 130 ff.).

¹⁰⁹) Münch, Tätigkeit der Vereinten Nationen . . . (a. a. O. Bd. 5, 1955/56, S. 429); Wilcox-Marcy, a. a. O., S. 186 ff.

¹¹⁰) Mit dieser Frage hat sich vor allem das Review of the United Nations Charter Committee der International Law Association beschäftigt, insbesondere (unveröffentlichtes) Memorandum Schwarzenberger vom 23. 7. 1957 über "The principle of Self-Defence and the Legality of the Use of Force as recognised in international Judicial Practice".

¹¹¹) Vgl. unten V Ziff. 3.

*) Im Rahmen der vorliegenden Bemerkungen können nur die wichtigsten Fragen zur Umgestaltung der internationalen Gerichtsbarkeit aufgeworfen werden. Die Vertiefung dieser und die Behandlung weiterer Fragen sollen demnächst in einer besonderen Untersuchung erfolgen.

¹¹²) Spiropoulos, Les résolutions de l'Institut de Droit International sur les amendements à apporter au Statut de la Cour Internationale de Justice (Festschrift für Hans Wehberg, S. 374 ff.); dazu Beratungen des Institut de Droit International auf der Tagung 1954 in Aix-en-Provence (Annuaire Bd. 45, 1954; Rapport H u b e r I, S. 407 ff., Observations I, S. 435 ff. Resolutions II, S. 289 ff.); ferner (unveröffentlichte) Memoranden

der UN namentlich seit der Zunahme ihrer Mitglieder vorgeschlagen¹¹³⁾. Mehrere kleinere Staaten hoffen durch eine Vermehrung der Richtersitze Aussicht zu gewinnen, daß ihre Kandidaten in die Richterbank gewählt werden. Diesem Wunsch stehen die Überlegungen entgegen, daß die Mitgliederzahl des Gerichtshofes (Art. 3 Statut)¹¹⁴⁾ bereits unter Berücksichtigung der erstrebten Universalität der UN bestimmt worden ist sowie hinreichenden Spielraum läßt, um eine Vertretung der Hauptformen der Zivilisation und der führenden Rechtssysteme der Welt zu gewährleisten (Art. 9), und daß eine Erweiterung des Kollegiums seine Beratungen erschweren würde. Eine andere Hauptfrage betrifft die Institution der *ad hoc*-Richter (Art. 31). Dem Einwand, sie lasse das Prinzip der Richterunabhängigkeit (Art. 2) außer Betracht und trage einen Grundsatz der Schiedsgerichtsbarkeit in die internationale Gerichtsbarkeit hinein, wird mit dem Hinweis begegnet, daß keine Ungleichheit in der Stellung der Parteien vor dem Gerichtshof eintreten dürfe (Art. 35 Abs. 2 Satz 2). Sollte die Einrichtung, deren Abschaffung vor allem kleinere Staaten widersprechen, erhalten bleiben, wäre zu erwägen, den *ad hoc*-Richter nicht durch die Streitpartei bestimmen (Art. 31 Abs. 2 und 3), sondern vom Gerichtskollegium cooptieren oder aber von den Mitgliedern der nationalen Gruppen des Ständigen Schiedshofes (Art. 4 Abs. 1) oder durch die von der Regierung des Staates zu bildende nationale Gruppe (Art. 4 Abs. 2) wählen zu lassen.

2. Die Parteifähigkeit vor dem Gerichtshof steht allein Staaten zu (Art. 34 Abs. 1); von den nicht staatlichen Völkerrechtssubjekten können nur internationale Organisationen und diese lediglich um Auskünfte zu einem Verfahren ersucht werden (Art. 34 Abs. 2). Die Meinungen sind geteilt, ob die Parteifähigkeit auch UN-Organen und internationalen Organisationen beigelegt werden solle, von denen einige nach der UN-Satzung oder auf Grund besonderer Ermächtigung der Generalversammlung zum Gutachtenverfahren zugelassen sind (Art. 96 UN-Satzung). Angesichts der erheblichen Bedeutung der Tätigkeit internationaler Organisationen erscheint es geboten, den Hauptorganen und denjenigen UN-Spezialorganisationen, die Völkerrechtspersönlichkeit besitzen, die Möglichkeit des Streitverfahrens vor dem Internationalen Gerichtshof zu eröffnen¹¹⁵⁾. Zur Stärkung der internationalen Rechtssicherheit von Mitgliedern der Working Group on the International Court of Justice des Review of the United Nations Charter Committee der International Law Association.

¹¹³⁾ Vgl. oben III Ziff 1.

¹¹⁴⁾ Bei den im folgenden ohne Zusatz angeführten Artikeln handelt es sich stets um Bestimmungen des IGH-Statuts.

¹¹⁵⁾ So auch Resolutionen des Institut de Droit International auf der Session 1954 in Aix-en-Provence (Annuaire Bd. 45 II, 1954, S. 291) und der International Law Association auf der Tagung 1956 in Dubrovnik (The ILA Report of the 47th Conference, 1957, S. VIII).

sollte ferner der Zugang von Nichtmitgliedstaaten zum Gerichtshof erleichtert werden und nicht mehr von der Entscheidung eines politischen Organs der UN abhängig sein ¹¹⁶). Es wäre daher festzulegen, daß die Bedingungen einer *ad hoc*-Zulassung von Nichtmitgliedstaaten, anstatt durch den Sicherheitsrat (Art. 35 Abs. 2), von dem Gerichtshof bestimmt werden und ihnen der Beitritt zum Statut ohne das Erfordernis eines auf Empfehlung des Sicherheitsrates gefaßten Beschlusses der Generalversammlung (Art. 93 Abs. 3 UN-Satzung) offen steht. Schließlich wird vorgeschlagen, den Art. 35 dahin zu ergänzen, daß auch internationale Organisationen, die nicht zu den *specialised agencies* gehören, von der Generalversammlung zu einem Streitverfahren zugelassen werden können ¹¹⁷)

3. Die Ausdehnung der sachlichen Zuständigkeit des Gerichtshofes ist schon anlässlich einzelner Vorschläge zur Erweiterung von Befugnissen und Aufgaben der Vereinten Nationen als wünschenswert bezeichnet worden ¹¹⁸). Bei einer entsprechenden Neufassung der Satzung wären die Mitgliedstaaten zu verpflichten und der UN-Generalsekretär – sofern ihm Parteifähigkeit beigelegt wird ¹¹⁹) – zu ermächtigen, Kontroversen über die Berechtigung des Vorbehalts der nationalen Zuständigkeit sowie Meinungsverschiedenheiten darüber, ob eine Kriegshandlung als Selbstverteidigung im Sinne des Art. 51 der Satzung anzuerkennen ist, vom Internationalen Gerichtshof entscheiden zu lassen. Bedeutsamer als diese Regelung ist die allgemeine Annahme der obligatorischen Gerichtsbarkeit für alle Rechtsstreitigkeiten ¹²⁰). Viele Staaten erkennen die *compulsory jurisdiction* des Internationalen Gerichtshofes nicht an oder haben Erklärungen im Sinne der »Fakultativklausel« des Art. 36 Abs. 2 zwar abgegeben, aber durch Vorbehalte ausgehöhlt ¹²¹). Für ein uneingeschränktes Bekenntnis der Staaten zu einer in Rechtsfragen zwingenden internatio-

¹¹⁶) Blomeyer, Der Internationale Gerichtshof und die Nichtmitgliedstaaten des Statuts (ZaöRV, Bd. 16, 1955/56, S. 256 ff.).

¹¹⁷) So auch Resolution der ILA auf der Dubrovnik-Konferenz (siehe Anm. 115).

¹¹⁸) Vgl. oben IV Ziff. 1 und 4.

¹¹⁹) Vgl. oben V Ziff. 2.

¹²⁰) Dazu Hambro, Some Observations on the Compulsory Jurisdiction of the International Court of Justice (The British Year Book of International Law, Vol. 25, 1948, S. 133 ff.); Julliy, Arbitration and Judicial Settlement (AJIL, Vol. 48, 1954, S. 380 ff.); Lawson, The Problem of the Compulsory Jurisdiction of the World Court (AJIL, Vol. 46, 1952, S. 219 ff.); Rosenne, The International Court of Justice, 1957, S. 302 ff.; Schlochauer, Internationale Rechtsstreitigkeiten (Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 5, 1956, S. 312 ff.); Wilcox-Marcy, a. a. O., S. 381 ff.

¹²¹) Vgl. Erklärungen von Staaten über die Anmerkung der obligatorischen Gerichtsbarkeit (International Court of Justice, Yearbook 1956–57, S. 207 ff.); dazu Waldock, Decline of the Optional Clause (The British Year Book of International Law, Vol. 32, 1955/56, S. 244 ff.).

nalen Gerichtsbarkeit ist zweifellos die Zeit noch nicht reif. Die Frage sollte jedoch in die Revisionserörterungen einbezogen werden, denen die vom Institut de Droit International ausgearbeitete Modellklausel zur obligatorischen Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofes¹²²⁾ zugrunde gelegt werden könnte. Es würde schon einen gewissen Fortschritt bedeuten, wenn man die Vorschrift des Art. 36 Abs. 2 in dem Sinne umformulierte, daß das Obligatorium automatisch wirkt, sofern es nicht ausdrücklich ausgeschlossen wird.

4. Die Institution der Gutachtertätigkeit des Gerichtshofes hat manche Kritiker gefunden. Sie führen an, daß die Erstattung von Rechtsgutachten der richterlichen Tätigkeit fremd und geeignet sei, die Autorität des Gerichtshofes zu schmälern, insbesondere weil seine Unvoreingenommenheit in einem späteren streitigen Verfahren über die gleiche Sache beeinträchtigt werde. Trotz dieser Bedenken sollte die Obliegenheit des Internationalen Gerichtshofes, Rechtsgutachten abzugeben (Art. 65; Art. 96 UN-Satzung), nicht nur beibehalten, sondern unter Umständen erweitert werden, indem die Befugnis, ein Gutachten einzuholen, außer der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat den anderen Organen und auch Unterorganen der UN in der Satzung zuerkannt wird¹²³⁾. Sofern den Hauptorganen und den Spezialorganisationen der UN mit Völkerrechtspersönlichkeit Parteifähigkeit verliehen wird, würden sie ohne Ermächtigung der Generalversammlung Gutachtenanträge stellen können. Nach weiteren Vorschlägen zu Satzungsänderungen sollen auch nicht zur UN ressortierende universelle oder regionale internationale Organisationen von der Generalversammlung zum Rechtsgutachtenantrag ermächtigt werden können sowie die UN-Organen zur Anforderung eines Gutachtens verpflichtet werden, wenn ein Mitgliedstaat behauptet, das Organ habe die ihm nach der Satzung zustehende Kompetenz überschritten¹²⁴⁾. Dies müßte insbesondere für Meinungsverschiedenheiten über die Zulässigkeit des Einwands der nationalen Zuständigkeit festgelegt werden¹²⁵⁾, sofern sie nicht durch den Generalsekretär dem Streitverfahren vor dem Internationalen Gerichtshof unterworfen werden sollen.

¹²²⁾ «L'élaboration d'une clause modèle de compétence obligatoire de la Cour International de Justice» Rapport provisoire Guggenheim (Session de Sienne) (Annuaire de l'Institut de Droit International, Année 44 I, 1952, S. 458 ff.); Rapport Guggenheim und Observations (Session d'Aix-en-Provence) (a. a. O. Année 45 I, 1954, S. 310 ff., 348 ff.); Beratungen und Resolutions (Session de Grenade) a. a. O. Année 46, 1956, S. 178 ff., 360 ff.); Text der Beschlüsse auch im Archiv des Völkerrechts, Bd. 6 (1957), S. 65.

¹²³⁾ Wilcox - Marcy, a. a. O., S. 384 ff.

¹²⁴⁾ So auch Resolution der ILA auf der Dubrovnik-Konferenz (siehe Anm. 115).

¹²⁵⁾ Vgl. oben IV Ziff. 1 und V, Ziff. 3.