

BERICHTE UND URKUNDEN

VÖLKERRECHT

Die Inanspruchnahme des IGH durch die Organe der Vereinten Nationen

Gliederung

Einleitung

I. Die Funktion des IGH nach den Bestimmungen der UN-Charter und die Interpretation dieser Bestimmungen

II. Die Praxis der UN-Organe bei der Behandlung streitiger Rechtsfragen

III. Die verfahrensmäßigen Voraussetzungen für die Einschaltung des IGH durch Generalversammlung oder Sicherheitsrat

1. Die Mehrheitserfordernisse für Beschlüsse, die die Einschaltung des IGH zum Gegenstand haben a) Die Praxis in der Generalversammlung b) Die Praxis im Sicherheitsrat – 2. Das Verhältnis zwischen Art. 96 und Art. 36 Abs. 3 der UN-Charter a) Die Praxis im Sicherheitsrat b) Die Praxis in der Generalversammlung.

IV. Die Haltung der einzelnen Staaten zur Frage der Inanspruchnahme des IGH bei konkreten Anlässen

1. Statistischer Überblick über die allgemeine Haltung der Staaten – 2. Die typischen Begründungen für die Ablehnung einer Inanspruchnahme des IGH a) Verzögerung der Beilegung eines Problems b) Verspätete Inanspruchnahme des IGH c) Die Unverbindlichkeit der Gutachten d) Unzureichende Wirkung einer IGH-Entscheidung e) Die angebliche »Klarheit« der Rechtslage f) Unangemessenheit rechtlicher Problemlösungen g) Politischer Charakter der Streitfrage.

V. Schlußfolgerungen

Einleitung

Seit der Errichtung der Organisation der Vereinten Nationen (UN) steht die Frage nach der Funktion und der Bedeutung des Internationalen Gerichtshofs (IGH) als Nachfolgeinstitution des Ständigen Internationalen Gerichtshofs (StIGH) im Mittelpunkt des Interesses. Im Jahre 1945 erschien die Wiederaufnahme der Aufgaben des StIGH durch den in die Organisa-

tion der UN eingebauten IGH¹⁾ als eine Garantie für die Festigung der *rule of law* im internationalen Bereich; seitdem ist die tatsächliche Stellung des IGH im internationalen Bereich Gegenstand herber Kritik geworden, da man sich nicht nur in den auf ihn gesetzten Erwartungen enttäuscht sieht, sondern sogar ein Zurückgehen seines Einflusses feststellt²⁾. Mit dieser Kritik werden Verbesserungsvorschläge verbunden, durch die eine Aktivierung des IGH erreicht und die Herrschaft der *rule of law* in der Staatenwelt gefördert werden soll.

Da dem IGH nur dann Streitigkeiten unterbreitet werden können, wenn die beteiligten Staaten³⁾ damit einverstanden sind, ist die Ursache des kritisierten geringen Einflusses des Gerichtshofs in der Einstellung der Staaten zur internationalen Gerichtsbarkeit im allgemeinen und zu ihrer Inanspruchnahme in dem jeweiligen konkreten Falle zu suchen; sie läßt sich aus ihrer Stellungnahme bei konkreten Anlässen, bei denen die Vorlage eines Streitfalles vor den IGH zur Debatte stand, insbesondere aus ihren Argumenten für und gegen eine solche Vorlage besonders gut erkennen. Diese Einstellung wird auch der entscheidende Faktor sein müssen, den jeder Verbesserungsvorschlag in Rechnung zu stellen hat.

Im folgenden soll deshalb eine Übersicht über die Stellungnahmen der

¹⁾ Im Gegensatz zum StIGH ist der IGH als "principal judicial organ" (Art. 92 UN-Satzung) in die internationale Organisation eingebaut worden. Daraus will man vielfach schließen, daß ihm eine größere Bedeutung als dem StIGH zugebracht worden sei. Vgl. L. B. Wehle, *The UN By-Passes the International Court as the Council's Adviser, A Study in Contrived Frustration* (University of Pennsylvania Law Review Bd. 98, S. 285 ff., 290 f.); W. Schwarz, *The International Court's Role as an Adviser to the United Nations, A Study in Retrogressive Development* (Boston University Law Review Bd. 37, S. 404, 406 f.); R. M. MacIver, *The Nations and the United Nations, Carnegie Endowment for International Peace, New York 1959, S. 132*. Im Gegensatz dazu wird die Meinung vertreten, es ergebe sich aus den vorbereitenden Arbeiten zur UN-Satzung, daß dem Völkerrecht und der internationalen Gerichtsbarkeit keine größere Bedeutung als früher, sondern eher eine geringere zugebracht worden sei. Vgl. L. M. Goodrich-A. P. Simons, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security, Washington 1955, S. 322 f.*

²⁾ Das Zurückgehen der Bedeutung des IGH wird durch einen Vergleich zwischen der Zahl der dem StIGH vorgelegten Fälle und der dem IGH bisher vorgelegten Fälle ermittelt. Vgl. im übrigen L. B. Wehle, a. a. O.; P. E. Jacob, *The Legality of United Nations Action* (University of Pittsburgh Law Review Bd. 13, S. 29 ff.). C. Eagleton, *The United Nations: A Legal Order? (Law and Politics in the World Community, 1953)*; Sir G. Fitzmaurice, *The United Nations and the Rule of Law (The Transactions of the Grotius Society, Bd. 38, S. 135 ff.)*; S. Rosenne, *The International Court and the United Nations: Reflections on the Period 1946-1954 (International Organization, Bd. 9, S. 244 ff.)*; W. Schwartz, a. a. O.; F. Honig, *The Diminishing Role of the World Court (International Affairs, Bd. 34, S. 184 ff.)*.

³⁾ Der Begriff »beteiligte Staaten« wird hier in weitem Sinne verwendet und beschränkt sich nicht auf die an einer Meinungsverschiedenheit direkt interessierten Staaten, umfaßt vielmehr solche, die irgendwie an der Lösung des Streitfalles mitzuarbeiten berufen sind.

Staaten in den UN-Organen zu dieser Frage gegeben werden, wobei insbesondere ihre Argumente gegen eine Einschaltung des IGH analysiert werden sollen.

1. Die Funktion des IGH nach den Bestimmungen der UN-Charter und die Interpretation dieser Bestimmungen

Die Präambel der UN-Charter bringt zum Ausdruck, daß die Völker der Vereinten Nationen entschlossen sind,

“... to establish conditions under which justice and respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law can be maintained ...”

Art. 1 setzt der Organisation das Ziel

“... to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice⁴⁾ and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace ...”

Art. 33 sieht gerichtliche Entscheidungen als Mittel zur Lösung von Streitfragen zwischen Mitgliedstaaten vor, und Art. 92 bezeichnet den IGH als *principal judicial organ* der UN.

In Art. 36 Abs. 3 und Art. 96 werden den UN-Organen zwei Möglichkeiten geboten, dem IGH streitige Fragen zuzuleiten: nach Art. 36 Abs. 3 kann der Sicherheitsrat den an einem Streit beteiligten Staaten empfehlen, den Fall dem IGH zur Entscheidung zu unterbreiten, nach Art. 96 können Sicherheitsrat, Generalversammlung und andere von der General-

⁴⁾ Der Begriff *justice* ist in diesem Zusammenhang unbestimmt und seine Bedeutung unklar. Vgl. dazu L. M. Goodrich-E. Hambro, *Charter of the United Nations, Commentary and Documents*, 2nd ed. Boston 1949, S. 95; H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, London 1950, S. 16 ff.; Sir G. Fitzmaurice, a. a. O., S. 145 ff. Es erhebt sich die Frage, ob der Begriff mit *international law* identisch ist oder ob er Elemente der Billigkeit i. S. der Befugnisse des IGH *ex aequo et bono* zu entscheiden enthält. Die Äußerungen von Staatenvertretern in UN-Organen lassen den Schluß zu, daß die beiden Begriffe als mehr oder weniger identisch angesehen werden. Sie werden formelhaft immer dann verwendet, wenn von rechtlichen Entscheidungen und den Befugnissen des IGH die Rede ist; vgl. dazu Anm. 6 nach J. Robinson, *Metamorphosis of the United Nations (Rec. d. C., Bd. 94, 1958 II, S. 497 ff., 565)*: “... the use of the expression ‘justice’ in the Charter and in the Statute ... leaves no doubt that within the framework of the Charter ... the word ‘justice’ must be presumed to mean the application of the law to a particular case, as determined by the competent organs”. Der Vertreter der Philippinen äußerte hingegen in einer – insoweit alleinstehenden – Erklärung vor dem Sicherheitsrat: “The word ‘justice’ was inserted in the Charter precisely in the interest of small nations. It follows that in dealing with the dispute or situation before us, the Security Council should be guided not only by the principles of international law but also by the principles of justice – of plain, simple, everyday justice ... The United Nations ... are, therefore, called upon to temper the application of international law with justice”. SCOR 2d year 1947 No. 77, S. 2023 f.

versammlung hierzu ermächtigte UN-Organen ein Rechtsgutachten des IGH zu jeder Rechtsfrage einholen. Das letztgenannte Verfahren scheint vor allem dann am Platze, wenn die Rechtmäßigkeit von in Aussicht genommenen Maßnahmen eines UN-Organs in Frage steht. Die Frage, ob die UN-Organen durch diese Bestimmungen nicht nur ermächtigt, sondern auch verpflichtet werden sollten, die Entscheidung rechtlicher Fragen dem IGH vorzulegen, falls solche für ihre Maßnahmen erheblich werden, wird verschieden beantwortet⁶⁾; die Bestimmungen legen jedoch den Schluß nahe, daß die UN-Charter dem Völkerrecht und der internationalen Gerichtsbarkeit des IGH eine grundlegende Rolle bei der Arbeit der UN-Organen zuweisen wollte.

In den Debatten der UN-Organen sind die Bestimmungen der UN-Charter wiederholt in diesem Sinne ausgelegt worden, wobei die Bedeutung des Völkerrechts als Grundlage der Entscheidungen der Organe hervorgehoben wurde⁶⁾. Häufig wurde der Standpunkt vertreten, daß die sogenannten politischen Organe der UN – insbesondere Generalversammlung und Sicherheitsrat – bei Meinungsverschiedenheiten über die rechtlichen Aspekte in Aussicht genommener Maßnahmen gar nicht befugt seien, diese verbindlich zu entscheiden; vielmehr sei hier allein der IGH zuständig⁷⁾.

⁶⁾ Der Wortlaut der Bestimmungen der Art. 36 Abs. 3 und 96 scheint gegen eine Verpflichtung zu sprechen; vgl. dazu für Art. 36 Abs. 3 Goodrich-Hambro, a. a. O., S. 257. Eine Verpflichtung nimmt an Wehle, a. a. O., S. 287, 291 ff.

⁶⁾ So führte der Vertreter Belgiens im Sicherheitsrat aus: «La Charte dit expressément que c'est conformément aux principes de la justice et du droit international que les Nations Unies doivent poursuivre le maintien de la paix et de la sécurité; c'est une règle fondamentale qu'on n'a que trop tendance à oublier; elle est pourtant inscrite au fronton de la Charte.» (SCOR 4th year 1949 No. 8, S. 29); in der Generalversammlung erklärte der Vertreter des Jemen: "The United Nations is an organization of international law and justice, and not one of appeasement or force. The provision of Article 1, paragraph 1, of the Charter is clear in making the principles of international law and justice the basis of the decisions of the General Assembly and the other organs of the United Nations." (GAOR 2d sess. 1947 Vol. II, 124 pl.mtg., S. 1316). Ähnliche Erklärungen sind abgegeben worden von: Ägypten (SCOR 3d year 1948 No. 96, S. 13); Australien (SCOR 2d year 1947 No. 84, S. 2244); China (SCOR 3d year 1948 No. 69, S. 22 f.); Großbritannien (SCOR 11th year 1956, 735th mtg., S. 15); Indien (SCOR 12th year 1957, 769th mtg., S. 31); Saudi-Arabien (GAOR 1st sess. part 2, 1946, 40th pl.mtg., S. 793); Syrien (SCOR 3d year 1948 No. 16–35, S. 287; No. 68, S. 10 f.); Uruguay (GAOR 3d sess. part 1, 1948, 141st pl.mtg., S. 92).

⁷⁾ Beispiele sind die Äußerungen des Vertreters Brasiliens: "Political organs, such as the General Assembly and the Security Council, are not competent to decide on disputes of a judicial nature ..." (GAOR 2d sess. Vol. II, 1947, 113th pl.mtg., S. 889), Indiens: "... I have never asked the Security Council to pronounce on these legal issues since from the very beginning our position has been that we cannot ask the Council to do so because it is not a court of law (SCOR 12th year 1957, 769th mtg., S. 31) ... the Security Council is not competent under the Charter to judge any legal ... question ..." (SCOR 12th year 1957, 795th mtg., S. 19) und der Niederlande: "... the General Assem-

Im Jahre 1947 nahm die Generalversammlung mit großer Mehrheit eine Resolution an, in der eine möglichst weitgehende Inanspruchnahme des IGH gefordert wurde. Die Resolution betonte, es sei von entscheidender Bedeutung

“... that the Court should be utilized to the greatest practicable extent in the progressive development of international law, both in regard to legal issues between States and in regard to constitutional interpretation ...”

und empfahl den UN-Organen, schwierige Rechtsfragen, die innerhalb ihres Arbeitsbereichs auftauchten, dem IGH zu unterbreiten⁸⁾.

Eine Verpflichtung der Generalversammlung zur Einholung eines Gutachtens des IGH vor einer EntschlieÙung, deren Zulässigkeit unter dem Gesichtspunkt des Art. 2 Abs. 7 der UN-Charter streitig war, wurde von Südafrika, das von der beabsichtigten EntschlieÙung direkt betroffen war, behauptet⁹⁾. Auch Vertreter anderer Staaten sprachen sich bei anderen Anlässen in ähnlicher Weise für die Auffassung aus, daß Staaten, die Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer beabsichtigten EntschlieÙung geltend machten, einen Anspruch auf Klärung der Rechtsfragen durch den IGH hätten, oder daß es die Pflicht der UN-Mitgliedstaaten sei, in solchen Fällen den IGH in Anspruch zu nehmen¹⁰⁾.

bly would have no right to decide on a territorial claim, or indeed to adjudicate on the interpretation of a treaty. If any such adjudication were necessary the only organ of the United Nations competent ... would be the International Court of Justice...” (GAOR 12th sess. 1957, 682d pl.mtg., S. 55). Ähnliche Äußerungen sind in großer Zahl gefallen (Ägypten: GAOR 2d sess. 1947, 6th Comm. 52 mtg., S. 95; China: SCOR 9th year 1954, 664th mtg., S. 2; Frankreich: Ass. Gén. 5ème sess. 1950, 6ème Comm. 218ème séance, S. 38 f.; Kanada: GAOR 11th sess. 1956, 667th pl.mtg., S. 1296; Kolumbien: GAOR 11th sess. 1956, 667th pl.mtg., S. 1291; Pakistan: Ass. Gén. 4ème sess. 1949, 1ère Comm. 341ème séance, S. 375; Peru: GAOR 3d sess. part II 1949, 213th pl.mtg., S. 467; Norwegen: GAOR 9th sess. 1954, 509th pl.mtg., S. 451; USA: Ass. Gén. 4ème sess. 1949, 269ème séance pl., S. 569), während gegenteilige Stellungnahmen äußerst selten sind (vgl. UdSSR: GAOR 1st sess. part II 1946, 52d pl.mtg., S. 1044 f.; China: GAOR 2d sess. Vol. II 1947, 120th pl.mtg., S. 1153 (s. aber Anm. 6); Frankreich: Ass. Gén. 4ème sess. 1949, 262ème séance pl., S. 475: «... l'Assemblée ... est apte à examiner des questions de droit, à émettre des opinions à leur égard, des opinions qui, sans doute, ne créent pas le droit...» (s. aber Anm. 6). Verschiedene Staatenvertreter sprechen den Organen das Recht zu, die UN-Satzung zu interpretieren; vgl. Peru: GAOR 7th sess. 1952-53, 384th pl.mtg., S. 104 f.; Uruguay: GAOR 10th sess. 1955, 527th pl.mtg., S. 149.

⁸⁾ Resolution 171 (II) 1947; die Resolution wurde mit 46 gegen 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen.

⁹⁾ GAOR 1st sess. part II 1946, 50th pl.mtg., S. 1008 f.: “On this issue of law South Africa has a clear right to go to the Court for its opinion, and the Assembly has a clear duty to assist it in securing such an opinion... It not only welcomes that legal enquiry but also insists on it as a matter of right...”. Frage der Behandlung der Inder in der Südafrikanischen Union (GAOR a. a. O., S. 1006 ff.).

¹⁰⁾ Australien: GAOR 2d sess. Vol. II 1947, 110th pl.mtg., S. 786 (Frage der Errichtung eines Interim-Komitees der Generalversammlung; GAOR a. a. O., S. 753 ff.); Indien:

Die Mehrzahl der Äußerungen ist vorsichtiger formuliert. Immerhin stellen auch sie fest, daß in Fällen, bei denen Zweifel über Rechtsfragen bestehen, die Inanspruchnahme des IGH angezeigt erscheine¹¹⁾. Den Äußerungen läßt sich nicht entnehmen, ob schon rechtliche Zweifel eines oder weniger Mitgliedstaaten die Inanspruchnahme des IGH angezeigt erscheinen lassen¹²⁾ oder ob erst die Zweifel einer erheblichen Anzahl von Mitgliedern dazu ausreichen sollen. Man wird jedoch aus den Erklärungen den Schluß ziehen dürfen, daß eine nicht unerhebliche Zahl von Mitgliedstaaten prinzipiell die Ansicht vertritt, daß die Inanspruchnahme des IGH zur Klärung von Rechtsfragen, bei ernsthaft vorgetragenen Zweifeln auch nur weniger Mitgliedstaaten, zumindest ein Erfordernis loyaler Haltung sei.

II. Die Praxis der UN-Organen in der Behandlung streitiger Rechtsfragen

In der Praxis der UN-Organen haben die oben in Ziffer I zitierten Bestimmungen der UN-Charta, die Resolution der Generalversammlung vom Jahre 1947 über die vermehrte Inanspruchnahme des IGH und die zahlreichen im gleichen Sinne gehaltenen Erklärungen der Staatenvertreter nicht dazu geführt, daß streitige Fragen in nennenswertem Umfang dem IGH vorgelegt wurden, sei es auf dem Wege von Empfehlungen über Art. 36 Abs. 3 oder auf dem Wege der Einholung eines Gutachtens nach Art. 96.

Seit dem nunmehr fünfzehnjährigen Bestehen der UN hat die Generalversammlung nur neun Gutachten angefordert¹³⁾, der Sicherheitsrat, Wirt-

GAOR 9th sess. 1954, 501st pl.mtg., S. 323 (Frage des Abstimmungsverfahrens bei der Behandlung von Berichten und Petitionen, die Südwafrika betreffen).

¹¹⁾ USA: GAOR 3d sess. part. I 1948, 6th Comm., 115th, 116th mtg., S. 559, 566; Brasilien: *ibid.* 113th mtg., S. 543; China: *ibid.* 118th mtg., S. 579; Frankreich: Ass. Gén. 4ème sess. 1949, 251ème séance pl., S. 339; Belgien: Ass. Gén. 4ème sess. 1949, Comm. Politique Spéciale 27ème séance, S. 147; Kanada: *ibid.* 28ème séance, S. 164; Philippinen: *ibid.*, S. 166; Kolumbien: *ibid.*, S. 167; Großbritannien: Ass. Gén. 4ème sess. 1949, 269ème séance pl., S. 570; Pakistan: GAOR 8th sess. 1953, 5th Comm. 426th mtg., S. 334; Dänemark: GAOR 9th sess. 1954, 4th Comm. 424th mtg., S. 188.

¹²⁾ Aus einer Äußerung des Vertreters von Guatemala könnte man entnehmen, daß einige Delegationen die Zweifel einer Minorität nicht als genügenden Grund für eine Inanspruchnahme des IGH ansehen (GAOR 9th sess. 1954, 500th pl.mtg., S. 311): "Some delegations might think that the doubts of a minority, however much they are to be respected and however much the delegations voicing them are to be respected, should not be sufficient in themselves to warrant referring the question to the International Court." (Vgl. hierzu noch unten S. 498 f.).

¹³⁾ Resolutionen der Generalversammlung: 113 (II) vom 17. 11. 1947 (Bedingungen für die Aufnahme eines Staats als Mitglied in die UN); 258 (III) vom 3. 12. 1948 (Ersatz von Schäden, die im Dienst der UN erlitten wurden); 294 (IV) vom 22. 10. 1949 (Auslegung der Friedensverträge mit Bulgarien, Ungarn und Rumänien); 296 (IV) vom 22. 11. 1949 (Zuständigkeit der Generalversammlung für die Aufnahme von Staaten in die UN);

schafts- und Sozialrat und Treuhandschaftsrat keines. Von einer Empfehlung nach Art. 36 Abs. 3 hat der Sicherheitsrat einmal Gebrauch gemacht¹⁴⁾. Dem steht eine erhebliche Anzahl von Fällen gegenüber, in denen eine Inanspruchnahme des IGH zwar zur Diskussion stand, jedoch schließlich nicht beschlossen wurde¹⁵⁾, wobei es in einigen Fällen bei ablehnend aufgenom-

338 (IV) vom 6. 12. 1949 (Internat. Status von Südwestafrika); 478 (V) vom 16. 11. 1950 (Vorbehalte zur Genocidkonvention); 785 (VIII) vom 9. 12. 1953 (Wirkung der Entschädigungsurteile des UN-Verwaltungsgerichtshofs); 904 (IX) vom 23. 11. 1954 (Abstimmungsverfahren bei Berichten und Petitionen mit Bezug auf Südwestafrika); 942 (X) vom 3. 12. 1955 (Zulässigkeit der Anhörung von Petenten durch das Süd-West-Afrika-Komitee). Die Zahl von 9 Gutachten täuscht dabei noch etwas; zum Gesamtkomplex Südwestafrika wurden nämlich allein 3 Gutachten angefordert, wobei die beiden letzteren Auslegungsfragen des ersten Gutachtens betrafen. Zum Gesamtkomplex Zulassung neuer Mitglieder wurden 2 Gutachten angefordert, die allerdings nicht aufeinander Bezug nahmen. Damit wurden Gutachten nur zu 6 streitigen Problemkreisen angefordert.

¹⁴⁾ Resolution des Sicherheitsrats vom 9. 4. 1947: SCOR 2d year 1947 No. 34, S. 726 f. (Empfehlung, den Korfu-Zwischenfall dem IGH zu unterbreiten).

¹⁵⁾ Es handelt sich um 9 Fälle in der Generalversammlung (Auslegung bestimmter Artikel des IGH-Statuts: GAOR 1st sess. part I 1946, 23d pl.mtg., S. 340 ff.; *ibid.* part II 1946, 6th Comm. 16th mtg., S. 74 ff.; Amtszeit der erstmals gewählten Mitglieder des Sicherheitsrats und des Wirtschafts- und Sozialrats: GAOR 1st sess. part I 1946, 28th pl.mtg., S. 378 ff.; *ibid.* Gen. Comm. 14th mtg., S. 22 ff.; *ibid.* 6th Comm. 9th mtg., S. 21 ff.; Behandlung der Inder in der Südafrikanischen Union: GAOR 1st sess. part II 1946, Joint 1st and 6th Comm., S. 3 ff.; *ibid.* 50th pl.mtg., S. 1006 ff.; GAOR 2d sess. Vol. II 1947, 119th pl.mtg., S. 1111 ff.; *ibid.* 1st Comm., S. 434 ff. Das Palästina-Problem: GAOR 2d sess. Vol. II 1947, 124th pl.mtg., S. 1310 ff.; *ibid.* Ad hoc Comm. on the Palestinian Question. Errichtung eines Interimkomitees der Generalversammlung: GAOR 2d sess. Vol. II 1947, 110th pl. mtg., S. 753 ff.; *ibid.* 1st Comm., S. 129 ff., 307 ff. Frage der Ausreiseverbote für russische Frauen ausländischer Diplomaten: GAOR 3d sess. 1948, 6th Comm., S. 718 ff. Auslegung des Art. 18 UN-Satzung: 11th sess. 1956-57, 656th pl.mtg., S. 1148 ff., 1164; *ibid.* 12th sess. 1957, 4th Comm., S. 152 ff., 456 ff.; *ibid.* 6th Comm., S. 128 ff.; *ibid.* 13th sess. 1958, 790th pl.mtg., S. 587 ff. Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nach Art. 73 e der Satzung: GAOR 12th sess. 1958, 722d pl.mtg., S. 515 ff., 519, 522. Internationaler Status des Golfs von Aquaba: GAOR 11th sess. 1957, 644th pl.mtg., S. 969 ff., 1036, 1041, 1290 f., 1300), 15 Fälle im Sicherheitsrat (Auslegung bestimmter Artikel des IGH-Statuts: SCOR 1st year 1st ser. 1946 No. 1, 9th mtg., S. 134 ff.; Kollektivmaßnahmen gegen Spanien: SCOR 1st year 1st ser. 1946 No. 2, 34th mtg., S. 154 ff., 347 f.; Aufnahme neuer Mitglieder: SCOR 1st year 2d ser. 1946 No. 5, S. 95 f., 97; die Indonesienfrage: SCOR 1st year 1st ser. 1946 No. 1, 12th mtg., S. 173 ff., 218; *ibid.* 2d year 1947 No. 67, S. 1616 ff., No. 83, S. 2193 f.; *ibid.* 3d year 1948 No. 132, S. 30 ff.; der Anglo-ägyptische Streitfall über Truppenstationierung: SCOR 2d year 1947 No. 59 ff., 70, S. 1771 ff., No. 80, S. 2113, 2115; das Palästina-Problem: SCOR 3d year 1948 No. 16-35, S. 255 ff., No. 77, S. 19, No. 95, S. 52 f., No. 130, S. 10 ff.; das Triest-Problem: SCOR 3d year 1948 No. 101, S. 2 ff.; die Berliner Blockade: SCOR 3d year 1948 No. 113 ff., 115, S. 10; der Hyderabad-Fall: SCOR 3d year 1948 No. 109 ff.; *ibid.* 4th year 1949 No. 29, S. 28 ff.; Auslegung des Art. 27 Abs. 3 der Satzung und der Deklaration von San Francisco, Teil II 2: SCOR 5th year 1950 No. 48, S. 4 ff., No. 49, S. 4 f.; Auslegung des Art. 27 Abs. 3, Halbsatz 2 der Satzung: SCOR 6th year 1951, 549th mtg., S. 2 ff., 553d mtg., S. 24 ff., 555th mtg., S. 15 ff.; der Anglo-Iranian Oil Co.-Fall: SCOR 6th year 1951, 559th mtg., S. 1 ff.; Zwischenfall am See Tiberias: SCOR 10th year 1955

menen Anregungen oder Wünschen, den IGH in Anspruch zu nehmen, blieb, in anderen Fällen die bis zu einem Resolutionsentwurf gediehenen Vorschläge in den jeweiligen Organen keine Mehrheit erhielten¹⁶⁾. Daneben stehen weitere Fälle, in denen zwar mit Rechtsargumenten gestritten, eine Klärung dieser Rechtsfragen durch den IGH jedoch gar nicht erst vorgeschlagen wurde, sei es, weil entsprechende Anregungen oder Anträge als aussichtslos angesehen wurden¹⁷⁾, sei es, weil auf keiner Seite der Wunsch nach Klärung der Rechtsfrage vorhanden war¹⁸⁾.

Die UN-Organe haben in diesen »negativen« Fällen die streitige Rechts-

707th mtg. ff., 710th mtg., S. 16, 712th mtg., S. 9; Enteignung der Suezkanalgesellschaft: SCOR 11th year 1956, 734th mtg. ff., 737th mtg., S. 5 ff., 25 f.; die Kaschmirfrage: SCOR 12th year 1957, 762d mtg., S. 3 ff., 769th mtg., S. 8 f., 771st mtg., S. 1 ff., 798th mtg., S. 10, 800th mtg., S. 10 ff., 801st mtg., S. 34 ff., 802d mtg., S. 14) und einen Fall im Treuhandschaftsrat (Kernwaffenversuche im Treuhandschaftsgebiet der pazifischen Inseln: TCOR 14th sess. 1954, 554th mtg. ff.).

¹⁶⁾ Zu Abstimmungen, durch die Resolutionsentwürfe, die eine Inanspruchnahme des IGH ins Auge faßten, abgelehnt wurden, kam es in der Generalversammlung viermal (zweimal aus Anlaß der Frage der Behandlung der Inder in der Südafrikanischen Union, a. a. O., einmal aus Anlaß des Palästinaproblems, im *ad hoc*-Komitee über die Palästinafrage, a. a. O., und einmal aus Anlaß der Frage der Ausreiseverbote für russische Frauen ausländischer Diplomaten, im 6. Komitee, a. a. O.) im Sicherheitsrat fünfmal (zweimal aus Anlaß des Palästinaproblems, a. a. O.; einmal aus Anlaß des anglo-ägyptischen Streitfalls über Truppenstationierung, a. a. O.; einmal aus Anlaß der Indonesienfrage, a. a. O., und einmal während der Diskussionen zum Kaschmirproblem, a. a. O.) und im Treuhandschaftsrat anläßlich der Frage der Kernwaffenversuche.

¹⁷⁾ Dies dürfte insbesondere für Einwände gelten, nach denen die UN-Organe aufgrund Art. 2 Abs. 7 der Satzung für eine Behandlung einer bestimmten Frage unzuständig seien. Seitdem sich für eine Inanspruchnahme des IGH zur Klärung der Zuständigkeitsfrage in den Fällen der Behandlung der Inder in der Südafrikanischen Union (a. a. O.) und des Indonesienkonflikts (a. a. O.) keine Mehrheit gefunden hatte, hat sich in der Folgezeit die Praxis herausgebildet, nach der die Organe durch Diskussion der Fragen oder Verabschiedung von Resolutionen mittelbar selbst über ihre Zuständigkeit entscheiden. So z. B. in folgenden Fällen, bei denen der Einwand der Unzuständigkeit geltend gemacht wurde: Marokkostreitfall (1951 und ff.), Tunesienfall (1952 ff.), Apartheid in Südafrika (1952 ff.), Algerien (1955 ff.), Ungarn (1956 ff.), Tibet (1959 f.). Die Häufigkeit der Einwände nach Art. 2 Abs. 7 war verschiedentlich Gegenstand der Kritik. Vgl. GAOR 7th sess. 1952, 381st pl.mtg., S. 65 (Irak); *ibid.* 9th sess. 1954, 509th pl.mtg., S. 446 f. (Haiti). Diese Praxis blieb nicht unangefochten. Es wurde wiederholt darauf hingewiesen, daß die Vernachlässigung der rechtlichen Seite des Art. 2 Abs. 7 gefährlich sei und daß der IGH in Zweifelsfällen konsultiert werden solle. Vgl. GAOR 10th sess. 1955, 525th pl. mtg., S. 125 (Norwegen); Ass. Gén. 4ème sess. 226ème séance pl., S. 46 (Venezuela); GAOR 7th sess. 1952, 380th pl. mtg., S. 36 (Neuseeland); *ibid.* 392d pl. mtg., S. 202 f. (Niederlande); *ibid.* 395th pl. mtg., S. 245 (Äthiopien).

¹⁸⁾ Rechtsfragen wurden diskutiert, führten aber zu keiner Anregung, den IGH in Anspruch zu nehmen u. a. in den Fällen: Iranische Streitfrage (SCOR 1st year 1st ser. 1946 No. 2, S. 122 ff., 353); Griechische Frage (SCOR 2d year 1947 No. 51–64, S. 1126 ff.); Guatemalaproblem (SCOR 9th year 1954 675th mtg. ff.); Materielle Streitfrage der Suezblockade (SCOR 6th year 1951 549th mtg. ff.); Streitfall über die Verwendung des Jordanwassers (SCOR 8th year 1953 636th mtg. ff.).

frage in der Regel nicht ausdrücklich entschieden¹⁹⁾; aus der Anwendung oder Ablehnung der vorgelegten Entschließungsentwürfe kann nur indirekt darauf geschlossen werden, welche Rechtsauffassung sich die Mehrheit des beschließenden Organs zu eigen gemacht hat. In einigen Fällen kam es zu Kompromissen, die die Meinungsverschiedenheiten über die Rechtsfrage des Falles auf diese Weise ausräumten²⁰⁾.

Bei diesem Verfahren wurde die rechtliche Argumentation beiseite geschoben; an ihre Stelle traten Entscheidungen, die in erster Linie auf außerrechtlichen Gesichtspunkten beruhten²¹⁾. Die praktischen Auswirkungen dieses Verfahrens waren nicht groß. Die Staaten, deren Rechtsstandpunkt auf diese Weise unberücksichtigt blieb, sahen sich durch derartige Entschließungen weder verpflichtet noch in ihrer Handlungsfreiheit beschränkt. Es kann hier nicht entschieden werden, ob diese Entschließungen befolgt worden wären, falls sie sich auf ein Gutachten des IGH hätten stützen können. Die betroffenen Staaten erklärten jedoch vielfach, sie sähen die Resolutionen wegen Verletzung der UN-Charta (z. B. des Art. 2 Abs. 7) als unverbindlich und unwirksam an. Die Meinung der Mehrheit sei keine rechtlich verbindliche Entscheidung²²⁾; teilweise versuchten sie, das mora-

¹⁹⁾ In zwei Fällen entschieden die Organe Rechtsfragen ausdrücklich. Vgl. dazu Resolution 44 (I) vom 8. 12. 1946 zur Frage der Behandlung der Inder in Südafrika. In ihr heißt es, die Generalversammlung "... is of the opinion that the treatment of Indians in the Union should be in conformity with the international obligations under the agreements concluded between the two Governments...". Südafrika hatte bestritten, daß es internationale Abmachungen gebe, auf die sich Indien berufen könne. Die erwähnten Dokumente hätten keinen Vertragscharakter. Im Streitfall über die Suezblockade nahm der Sicherheitsrat eine Resolution an, die die Aufhebung der Blockademaßnahmen empfahl, wobei sie in ihren Punkten 5-9 rechtliche Feststellungen traf, welche die rechtliche Argumentation Ägyptens als unrichtig darstellte (SCOR 6th year 1951, 558th mtg., S. 2 f.).

²⁰⁾ Im Falle der Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung bestimmter Artikel des IGH-Statuts wurde ein Vorschlag, der den Streit beilegte, einstimmig angenommen (GAOR 1st sess. part II 1946, 49th pl. mtg., S. 986).

²¹⁾ Vgl. die Ausführungen des Vertreters von Belgien im Sicherheitsrat (SCOR 4th year 1949 No. 8, S. 29): «Rarement le Conseil de Sécurité est davantage apparu tel qu'il est en fait, à savoir non pas un organe judiciaire ou quasi judiciaire, mais avant tout un organe politique. Ses membres obéissent, avant tout, à des sentiments tels que ceux que je viens d'évoquer: sympathie due à une parenté de race, à une analogie de situation ou à des préventions communes; certains obéissent aussi à des considérations d'ordre idéologiques ou d'opportunisme politique...». – Die Kritiker der UN-Praxis werfen den Staaten ein *by-passing* der rechtlichen Aspekte vor; vgl. A. L a r s o n, *Peace through Law: The Rôle and Limits of Adjudication – Some Contemporary Applications* (Proceedings of the American Society of International Law, 54th Annual Meeting, 1960, S. 11 f.) und oben Anm. 2. Die UN sei von der *rule of law* zur *rule of majority* übergegangen; vgl. R o b i n s o n, *Metamorphosis of the United Nations* (Rec. d. C. Bd. 94, 1958 II, S. 497 ff., 556 ff.).

²²⁾ So erklärte z. B. der Vertreter Ägyptens im Sicherheitsrat: "In view of the difference of opinion on this question of competence, we requested, early during the debates

lische oder politische Gewicht solcher Entschlüssen noch dadurch herabzusetzen, daß sie den Verdacht äußerten, die Staaten, die gegen eine Inanspruchnahme des IGH seien, wollten damit eine von ihnen als rechtswidrig erkannte Lösung durchsetzen²³).

Die bisherige Praxis der UN-Organen läßt leider erkennen, daß sie in Bezug auf die Inanspruchnahme des IGH zur gerichtlichen Klärung rechtlicher Aspekte von Streitfragen in augenfälliger Weise hinter den so häufig geäußerten Bekenntnissen zur Herrschaft des Rechts zurückbleibt.

III. Die verfahrensmäßigen Voraussetzungen für die Einschaltung des IGH durch Generalversammlung oder Sicherheitsrat

1. Die Mehrheitserfordernisse für Beschlüsse, die die Einschaltung des IGH zum Gegenstand haben

Die UN-Charta sieht vor, daß Beschlüsse bestimmter Art in der Generalversammlung und im Sicherheitsrat eine qualifizierte Mehrheit erfordern. In der Generalversammlung (Art. 18) bedarf es zu Beschlüssen über »wichtige Fragen« (*important questions*) einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder²⁴); im übrigen ist eine einfache Mehrheit ausreichend. Im Sicherheitsrat (Art. 27) bedarf es zu Beschlüssen über »Verfahrensangelegenheiten« (*procedural matters*) einer Mehrheit von 7 der 11 Ratsmitglieder; zu allen anderen Beschlüssen²⁵) müssen die Stimmen der 5 ständigen Ratsmitglieder (China, Frankreich, Großbritannien, Sowjetunion, Vereinigte Staaten) in dieser Mehrheit enthalten sein, zumindest darf nach der Abstimmungspraxis im Sicherheitsrat ein stän-

in the General Assembly, that the International Court of Justice be asked for an advisory opinion. This was not done. Consequently, Egypt will be guided by its own views as to the powers conferred on the General Assembly by the Charter" (SCOR 3d year 1948 No. 16–35, S. 296); vgl. auch die Erklärung des Vertreters von Frankreich vor der Generalversammlung: "... my Government refuses to accept any intervention of the United Nations which would be in defiance of the provisions of the Charter. It will consider as null and void any recommendation which the General Assembly might make on the matter." (GAOR 10th sess. 1955, 530th pl. mtg., S. 196) und die Erklärungen der Vertreter Australiens (GAOR 2d sess. 1947, 110th pl. mtg., S. 787); des Irak, Syriens und des Jemen (GAOR 2d sess. 1947 Vol. II, 128th pl. mtg., S. 1427); Südafrikas (GAOR 7th sess. 1952, 401st pl. mtg., S. 336) und Belgiens (SCOR 4th year 1949 No. 23, S. 20).

²³) Cuba: GAOR 2d sess. 1947, 126th pl. mtg., S. 1384; Pakistan: *ibid.* S. 1367; Belgien: SCOR 4th year 1949 No. 6, S. 5; Indien: TCOR 14th sess. 1954, 561st mtg., S. 246; Mexiko: GAOR 12th sess. 1957 4th Comm., 734th mtg., S. 457.

²⁴) Stimmenthaltungen werden nicht gerechnet (Ziff. 88 der Geschäftsordnung der Generalversammlung), Sonderregelung in Art. 10 IGH-Statut (Richterwahl).

²⁵) Abgesehen von den hier nicht interessierenden Sonderregelungen in Art. 109 Abs. 1 UN-Charta (Einberufung einer Revisionskonferenz) und Art. 10 IGH-Statut (Richterwahl).

diges Mitglied keine Gegenstimme abgeben. Die Frage, ob ein Beschluß der Generalversammlung oder des Sicherheitsrats, der den streitenden Parteien die Inanspruchnahme des IGH empfiehlt oder den IGH unmittelbar um ein Rechtsgutachten ersucht, die vorgenannten qualifizierten Mehrheiten erfordern, ist in der Praxis beider Organe bisher nicht klar entschieden worden:

a) *Die Praxis in der Generalversammlung*

Welche Mehrheit in der Generalversammlung für solche Beschlüsse erforderlich ist, wurde bei folgenden Anlässen Gegenstand der Diskussion:

In dem Streitfall betreffend die Behandlung der Inder in der Südafrikanischen Union²⁶⁾ wurde zunächst der Beschluß gefaßt, die Frage, ob ein Gutachten des IGH über die von Südafrika in diesem Streitfall bestrittene Zuständigkeit der Vereinten Nationen einzuholen sei, als eine *important question* im Sinne des Art. 18 der UN-Charter anzusehen²⁷⁾, bei der darauf folgenden Abstimmung über den Antrag, den IGH um ein Gutachten zu ersuchen, erhielt dieser jedoch noch nicht einmal eine einfache Mehrheit. Der Fall hatte besondere Aspekte, die bei seiner Bewertung zu beachten sind. Es wurde nicht nur über die Frage abgestimmt, ob der Antrag, ein Gutachten einzuholen, sondern ob das gesamte bisher diskutierte Problem der Behandlung der Inder in Südafrika als *important question* anzusehen sei; der Gutachtenantrag war als Änderungsantrag (*amendment*) zu einem Entschließungsentwurf des zuständigen Ausschusses eingebracht worden, der wegen seines Inhalts unbestritten eine Zweidrittelmehrheit erforderte. Da die Annahme des Änderungsantrags den Entschließungsentwurf des Ausschusses gegenstandslos gemacht hätte, glaubte man ihn nicht anders behandeln zu können als den Entwurf selbst.

In der Folgezeit wurde auf Grund dieses Präzedenzfalles von mancher Seite die Meinung vertreten, daß ein Gutachtenantrag jedenfalls immer dann als *important question* anzusehen sei²⁸⁾, wenn das zugrunde liegende Problem in seiner Gesamtheit als solches angesehen wird²⁹⁾. Bei der Behandlung des Südwestafrikaproblems im Jahre 1949 erklärte jedoch der Präsident der Generalversammlung vor der Abstimmung über den später angenommenen Antrag, ein Gutachten des IGH über den Status Südwestafrikas einholen zu wollen, es handle sich hier um eine Verfahrensfrage,

²⁶⁾ Vgl. oben Anm. 15.

²⁷⁾ GAOR 1st sess. part II 1946, 52d pl. mtg., S. 1060. Der Beschluß wurde mit 29 gegen 24 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen.

²⁸⁾ Ass. Gén. 4ème sess. 1949, 262ème séance pl., S. 477 (Griechenland); *ibid.* 269ème séance pl., S. 571 (Guatemala).

²⁹⁾ Vgl. F. B. Sloan, *Advisory Jurisdiction of the International Court of Justice* (California Law Review Bd. 38, S. 830, 838).

die keine Zweidrittelmehrheit erfordere³⁰⁾. Als der Vertreter Südafrikas die Behandlung des Gutachtenantrags im indisch-südafrikanischen Streitfall geltend machte, wies der Präsident auf die Besonderheiten dieses Falles hin, der ein Ausnahmefall ohne Präzedenzwirkung gewesen sei. Der Vertreter Südafrikas erklärte hierauf, er fechte die Entscheidung des Präsidenten nicht an; da auch sonst kein Widerspruch erhoben wurde, kam es zu keiner Abstimmung über die Frage³¹⁾. Der Gutachtenantrag wurde mit mehr als Zweidrittelmehrheit angenommen.

Bei späteren Anlässen wurde die Frage nicht mehr aufgeworfen; sie hatte in der Folge auch keine praktische Bedeutung, da alle späteren Entschlüsse der Generalversammlung, in denen die Anforderung eines Gutachtens des IGH beschlossen wurde, mit Zweidrittelmehrheit angenommen wurden. Eine eindeutige Beantwortung der Frage aus der Praxis erscheint daher nicht möglich. Doch dürfte die Annahme vertretbar sein, daß Gutachtenanträge in der Regel keine Zweidrittelmehrheit erfordern, selbst wenn das zugrunde liegende Problem als *important question* angesehen wird. Allerdings dürfte die Praxis der Generalversammlung, nach der jede zur Entscheidung anstehende Frage zur *important question* im Sinne der Abstimmungsregel des Art. 18 der UN-Satzung erklärt werden kann³²⁾, die Möglichkeit offen lassen, wegen besonderer Umstände des Einzelfalles oder wegen der besonderen Bedeutung des zugrunde liegenden Streitfalles auch Gutachtenanträge als *important questions* zu behandeln.

b) Die Praxis im Sicherheitsrat

Ob Beschlüsse, den IGH in Anspruch zu nehmen, als Verfahrens- oder Sachfragen anzusehen sind³³⁾, hat im Sicherheitsrat nie zur Debatte gestanden. Sie war auch bisher ohne praktische Bedeutung, da Anträge, die eine Inanspruchnahme des IGH vorsahen, nicht am Veto eines ständigen Mitglieds scheiterten, sondern, soweit über sie überhaupt abgestimmt wurde, deshalb der Ablehnung verfielen, weil sie die notwendige Mehrheit von 7 Stimmen nicht erreichten.

Die UN-Charta hat keine Richtlinien gegeben, welche Fragen als Verfahrensfragen im Sinne des Art. 27 UN-Charta zu betrachten sind. Aus der

³⁰⁾ Ass. Gén. 4ème sess. 1949, 269ème séance pl., S. 572 f.

³¹⁾ *Ibid.* S. 572.

³²⁾ Vgl. oben Anm. 15 und E. L. Kerley, Voting on Important Questions in the United Nations General Assembly (AJIL Bd. 53, S. 324).

³³⁾ Die Frage trat schon während der Völkerbundzeit mit ähnlicher Bedeutung auf und wurde viel diskutiert, ohne daß es zu einer Lösung gekommen wäre. Vgl. M. O. Hudson, The Permanent Court of International Justice 1920-1942, New York 1943, S. 488 ff.

Fünf-Mächte-Deklaration von San Francisco über das Abstimmungsverfahren im Sicherheitsrat³⁴⁾ ist für die vorliegende Frage nicht viel zu entnehmen; Entschlüsse nach Art. 36 Abs. 3 (Empfehlung an die Streitparteien zur Inanspruchnahme des IGH) und Art. 96 (Gutachtenantrag des Sicherheitsrats) sind zwar nicht unter die in der Deklaration erwähnten Beispiele für Verfahrensfragen aufgenommen, doch dürfte diese lediglich beispielhafte, nicht abschließende Aufzählung kaum zwingende Schlüsse zulassen. Es ist zweifelhaft, ob solche Entschlüsse allgemein als Entscheidungen angesehen werden können, die trotz ihres verfahrensmäßigen Charakters wegen ihrer politischen Konsequenzen wie Sachfragen behandelt werden müssen³⁵⁾.

Die Resolution 267 (III) der Generalversammlung, die den Großmächten eine Beschränkung im Gebrauch ihres Vetorechts empfahl und eine Liste von Beschlüssen enthielt, die als Beschlüsse über Verfahrensangelegenheiten angesehen werden sollten, erwähnte in dieser Liste die Anrufung des IGH nicht; andererseits enthielt diese Liste Beschlüsse, die ein Ersuchen des Sicherheitsrats an die Generalversammlung

“... that the General Assembly make a recommendation on a dispute or situation of which the Security Council is exercising the functions assigned to it in the Charter”

oder Mitwirkungsersuchen (*requests of assistance*) an den Wirtschafts- und Sozialrat und Treuhandschaftsrat zum Gegenstand haben. Daraus darf jedoch nicht geschlossen werden, daß im Prinzip alle Ersuchen des Sicherheitsrats an andere UN-Organe, innerhalb ihres Kompetenzbereichs den Sicherheitsrat bei der Lösung ihm vorliegender Streitfälle zu unterstützen (was auch bei Gutachtenanträgen an den IGH gegeben sein könnte), als Verfahrensangelegenheiten angesehen werden sollten. Wie die Vorgeschichte der Resolution 267 (III) zeigt, hatte nämlich das Interim-Komitee der Generalversammlung bei der Ausarbeitung der Resolution auch Gutachtenanträge an den IGH in die Liste der Verfahrensfragen aufgenommen³⁶⁾; die von der Generalversammlung angenommene endgültige Fassung hat sie jedoch nicht einbezogen.

³⁴⁾ San Francisco, 7. 6. 1945, UNCIO Doc. 852, III/1/37 (1); UNCIO Doc. Bd. 11, S. 711 ff.

³⁵⁾ Die Deklaration bezeichnet als Beispiele für Sachfragen solche Entscheidungen, die “... may well have major political consequences and may even initiate a chain of events which might in the end, require the Council under its responsibilities to invoke measures of enforcement”.

³⁶⁾ Reports of the Interim Committee of the General Assembly, 5 Jan.–5 Aug. 1948 (GAOR 3d sess. 1948 Suppl. No. 10, S. 14). Vgl. auch Yuen-Li Liang, Notes on Legal Questions Concerning the United Nations (AJIL Bd. 42, S. 887, 895).

Wie weit die oben dargestellte Praxis der Generalversammlung zur gleichen Frage den Sicherheitsrat beeinflussen könnte, muß offen bleiben. Die Klassifizierungen *important question* (Art. 18) und *non-procedural question* (Art. 27) entsprechen sich nicht, obwohl die Begriffe *procedural* und *not important* gelegentlich gleichgesetzt worden sind³⁷). Die wenigen Erklärungen von Staatenvertretern im Sicherheitsrat sprechen für die Annahme, daß Gutachtenanträge nicht als Verfahrensfragen angesehen werden³⁸).

Weder Rechtsvorschriften noch Praxis lassen also eine eindeutige Beantwortung der Frage zu. Die erwähnten Tatsachen in ihrer Gesamtheit scheinen jedoch mehr für die Annahme zu sprechen, daß der Sicherheitsrat Gutachtenanträge nicht als Verfahrensfragen ansehen würde. Für Entscheidungen nach Art. 36 Abs. 3 darf dies wohl mit ziemlicher Sicherheit angenommen werden, da es sich dabei um Entschließungen des Sicherheitsrats zu einer Streitfrage handelt, die auf deren endgültige Erledigung abzielen und sich an die beteiligten Streitparteien richten; Entschließungen mit einer derartigen »externen« Wirkung dürften im Hinblick auf die restriktive Interpretation des Begriffs »Verfahrensfragen« in der Praxis des Sicherheitsrats kaum als solche angesehen werden können.

2. Das Verhältnis zwischen Art. 96 und Art. 36 Abs. 3 der UN-Charter

Art. 96 gibt sowohl der Generalversammlung als auch dem Sicherheitsrat die Befugnis, den IGH um ein Gutachten über jede *legal question* zu ersuchen; Art. 36 Abs. 3 enthält die Anweisung an den Sicherheitsrat, vorzugsweise den streitenden Parteien zu empfehlen, *legal disputes* dem IGH vorzulegen. Beide Vorschriften, die es – auf zwei verschiedenen Wegen – erlauben, Streitige Rechtsfragen vor den IGH zu bringen, unterscheiden sich also dadurch, daß die erstere von *legal questions*, die zweite von *legal*

³⁷) GAOR 1st sess. part II 1946, 52d pl. mtg., S. 1057 f. (El Salvador); Ass. Gén. 4ème sess. 1949, 269ème séance pl., S. 572 (Präsident der Generalversammlung).

³⁸) So erklärte der Vertreter der Niederlande: "The only question I ask myself ... is whether, if a proposition were made to submit that question to the Court, the representative of the Soviet Union would feel himself obliged to vote against it. If that were so, we would have here a new and very striking manifestation of the impossible rules of voting which bind this Council" (SCOR 1st year 2d ser. 1946 No. 5, S. 96: Frage der Zulassung neuer Mitglieder). Es kam nicht zur Abstimmung. Vgl. auch die Erklärung des Vertreters von Kolumbien vor der Generalversammlung: "... my delegation would suggest, first to the Security Council, and in the case of a veto, to the Assembly, that we request an advisory opinion from the International Court of Justice" (GAOR 11th sess. 1956/57, 667th pl. mtg., S. 1291). In der Literatur wird gelegentlich die Meinung vertreten, Gutachtenanträge seien als Verfahrensfragen zu betrachten; vgl. Wehle a. a. O., S. 308 f., 319.

disputes spricht. Dies führt zur Frage, ob die unterschiedliche Terminologie bedeutet, daß *disputes*³⁹⁾ nicht gemäß Art. 96 vor den IGH gebracht werden können, oder ob zumindest dem Sicherheitsrat bei *disputes* nur der Weg einer Empfehlung nach Art. 36 Abs. 3 offen steht.

Der praktische Unterschied besteht darin, daß im Falle des Art. 36 Abs. 3 die Empfehlung nicht verbindlich ist, der IGH also nur tätig werden kann, wenn die streitenden Parteien sich der Empfehlung fügen und ihm den Fall vorlegen, während im Falle des Art. 96 eine Mehrheit auch ohne Zustimmung der streitenden Parteien den IGH zu einer Äußerung über die Rechtslage veranlassen kann. Ist der Charakter der Entscheidungen des IGH in beiden Fällen auch verschieden, hat doch jede Form gerichtlicher Stellungnahme erhebliches Gewicht, so daß die Interessen der Beteiligten stark berührt werden können⁴⁰⁾. Art. 96 geht auf Art. 14 der Völkerbundsatzung zurück, wonach der StIGH Gutachten über *any dispute or question* erstatten konnte; eine dem Art. 36 Abs. 3 entsprechende Vorschrift existierte nicht⁴¹⁾. Die Beschränkung des Wortlauts auf *legal questions* in Art. 96 UN-Charter könnte den Schluß nahelegen, daß *disputes* und *questions* tatsächlich verschieden zu behandeln seien und daß somit Gutachtenanträge in Bezug auf *disputes* nicht zulässig seien⁴²⁾. Letzteren Standpunkt vertrat der Delegierte der UdSSR⁴³⁾. Die Frage wurde jedoch

³⁹⁾ Der Begriff ist nirgends definiert. Die Satzung setzt ihm (Art. 35) auch noch den Begriff *situation* gegenüber. Der StIGH definierte: "A dispute is a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or of interests between two persons" (PCIJ Series A No. 2, S. 11); nach Goodrich-Hambro a. a. O., S. 249: "A dispute can properly be considered as a disagreement or matter at issue between two or more states which has reached a stage at which the parties have formulated claims and counter-claims sufficiently definite to be passed upon by a court or other body set up for purposes of pacific settlement". Vgl. auch unten Anm. 41.

⁴⁰⁾ Der StIGH hatte dies im Eastern Carelia-Fall (PCIJ Series B No. 5) unterstrichen und die Erstattung eines Gutachtens, das sich auf einen *dispute* bezog, verweigert, falls nicht alle Beteiligten damit einverstanden seien. Der IGH hat diesen Standpunkt im Fall der Auslegung der Friedensverträge mit Bulgarien, Ungarn und Rumänien anscheinend aufgegeben (ICJ Reports 1950, S. 65 ff.); vgl. W. Wagner, Is A Compulsory Adjudication of International Legal Disputes Possible? (Northwestern University Law Review, Bd. 47, S. 21).

⁴¹⁾ Während der Zeit des Völkerbunds war die Klärung der Frage, ob zwischen beiden Begriffen Unterschiede bestünden, oft versucht worden; eine allgemein akzeptierte Lösung wurde nicht erreicht. Vgl. M. O. Hudson a. a. O., S. 494 ff. Hudson selbst schreibt: "In this connection the term dispute seems to mean a dispute between States or Members of the League of Nations; and the term question seems to require an 'international element'". Anzilotti vertrat den Standpunkt, es sei *a matter of words* ob man eine *question* oder einen *dispute* annehme (Danzig Decrees Case, PCIJ Series A/B, S. 64, dissenting opinion).

⁴²⁾ Die Bedeutung der geänderten Terminologie wurde von Azevedo betont (ICJ Reports 1947-1948, S. 73).

⁴³⁾ Ass. Gén. 5ème sess. 1950, 6ème Comm., S. 65. In ähnliche Richtung gehen die

in den UN-Organen nie entschieden. Es soll daher versucht werden, aus der Praxis in einzelnen Fällen Hinweise auf die Haltung der Mitgliedstaaten zu gewinnen:

a) *Die Praxis im Sicherheitsrat*

Im Sicherheitsrat wurden verschiedentlich Entschlüsse, die eine Empfehlung nach Art. 36 Abs. 3 vorsahen, als möglich bezeichnet, vorgeschlagen oder zur Abstimmung gebracht. In einem Fall kam es zu einer entsprechenden Empfehlung⁴⁴⁾. Es handelte sich dabei in drei Fällen um die Auslegung internationaler Verträge und in zwei Fällen um Ansprüche auf Schadensersatz wegen Verletzung des Völkerrechts⁴⁵⁾. Es erscheint aber nicht möglich, daraus zu folgern, daß bei völkerrechtlichen Streitigkeiten dieser Art, die Rechtsansprüche von Mitgliedstaaten gegeneinander betrafen und kein besonderes »internationales Element«⁴⁶⁾ enthielten⁴⁷⁾, ausschließlich Empfehlungen nach Art. 36 Abs. 3 als zulässig erachtet wurden. Dagegen spricht, daß man in ähnlichen Fällen die Möglichkeit des Gutachtenverfahrens als gegeben erachtete⁴⁸⁾. Der Vertreter Australiens erklärte im Zusammenhang mit dem Korfu-Zwischenfall

“I mentioned the various courses that were open: calling on the parties to negotiate, referring the matter in its entirety to the International Court of Justice, reaching certain conclusions here and seeking an advisory opinion from the Court . . . In the present moment, I suggest this Council cannot decide which of those possibilities is the best to take”⁴⁹⁾.

Nach dieser Äußerung stünde es dem Sicherheitsrat frei, den Weg zu wählen, der ihm am zweckmäßigsten erscheint⁵⁰⁾.

Äußerungen der Vertreter Polens und Frankreichs (Ass. Gén. 4ème sess. 1949, Commission Politique Spéciale, S. 57, 61), wonach Streitigkeiten über die Auslegung von Verträgen nur durch die Vertragspartner vor den IGH gebracht werden dürften (Friedensverträge-Fall).

⁴⁴⁾ Korfu-Kanal-Streitfall (s. o. Anm. 14).

⁴⁵⁾ Die übrigen Fälle waren: anglo-ägyptischer Streitfall, Triest-Fall, Berliner Blockade-Fall und Zwischenfall am See Tiberias (vgl. oben Anm. 15).

⁴⁶⁾ Vgl. o. Anm. 41 (Meinung von Hudson).

⁴⁷⁾ Vgl. Art. 36 Abs. 2 des IGH-Statuts, wo “the interpretation of a treaty” und “the nature and extent of the reparation to be made for the breach of an international obligation” als *legal disputes* bezeichnet werden.

⁴⁸⁾ Im Suez-Kanal-Fall hat der belgische Vertreter offensichtlich auf die Möglichkeit eines Gutachtens hingewiesen, wiewohl es sich um die Auslegung internationaler Verträge handelte (Kanalkonvention von 1888); SCOR 11th year 1956, 737th mtg. S. 25 f. Auch bei den Streitigkeiten zwischen Indien und Pakistan um Kaschmir, die u. a. die Frage der Völkerrechtmäßigkeit einer Intervention Pakistans betraf, wurde ein Gutachten vorgeschlagen (SCOR 12th year 1957, 769th mtg. S. 8 f.: Schweden).

⁴⁹⁾ SCOR 2d year 1947 No. 18, S. 364.

⁵⁰⁾ Dies wird auch in der Literatur vertreten; vgl. Wehle a. a. O., S. 291.

b) Die Praxis in der Generalversammlung

Die Generalversammlung hat anlässlich des Streits über die Auslegung der Friedensverträge Bulgariens, Ungarns und Rumäniens den IGH um ein Gutachten ersucht. Daraus kann gefolgert werden, daß die Mehrheit⁵¹⁾ das Gutachtenverfahren auch in Fällen der Auslegung streitiger Ansprüche aus Verträgen – die wohl nach jeder Definition als *disputes* zu bezeichnen sind – für zulässig erachtete. Dafür spricht auch die Tatsache, daß Art. 82 und 83 der Verfahrensordnung des IGH vorsehen, daß im Gutachtenverfahren Unterschiede in Bezug auf die Bestellung von *ad hoc*-Richtern zu machen seien, wenn eine Gutachtenanfrage eine "question actually pending between two or more States" betreffe, wo die Zulässigkeit des Gutachtens auch im Falle eines *dispute* vorausgesetzt wird⁵²⁾. Mit der Erstattung des Gutachtens über die Frage der Auslegung der Friedensverträge⁵³⁾ hat der IGH die Zulässigkeit indirekt bestätigt. Auch die Literatur vertritt weiterhin diesen Standpunkt⁵⁴⁾.

Die Praxis im Sicherheitsrat und in der Generalversammlung scheint die Schlußfolgerung zu gestatten, daß zwar in der Regel versucht werden dürfte, Streitfragen (*disputes*) über Ansprüche aus völkerrechtlichen Verträgen oder völkerrechtswidrigem Verhalten über den Weg einer Empfehlung an die Streitparteien (Art. 36 Abs. 3) dem IGH zuzuleiten, daß sich die Organe aber nicht dazu verpflichtet sehen. In Fällen, bei denen vorzusehen ist, daß eine Empfehlung von den Streitparteien nicht befolgt werden würde, oder die erkennen lassen, daß eine Entscheidung des IGH einen Streitfall nicht endgültig beilegen wird, so daß sich die damit befaßten Organe noch weiterhin damit zu befassen haben würden, dürften sich UN-Organe nicht gehindert sehen, das Gutachtenverfahren zu wählen. Die bisherige Praxis rechtfertigt jedenfalls die Feststellung nicht, daß die Mehrheit der Mitgliedstaaten dem terminologischen Unterschied zwischen *disputes* und *questions* eine rechtliche Bedeutung für die Wahl des Verfahrens beimißt.

51) Vgl. o. Anm. 43.

52) Es ist wohl kaum möglich, zwischen den Begriffen *dispute* und *legal questions pending between States* noch zu unterscheiden.

53) Vgl. o. Anm. 40.

54) Vgl. u. a. Sloan a. a. O., S. 839 ff.; S. Rosenne, *The Advisory Competence of the International Court of Justice* (Revue de Droit International Bd. 30, 1952, S. 10 ff., 18); A. Miaja de la Muela, *Derecho y política en el Tribunal Internacional de Justicia* (Revista Española de Derecho Internacional, Bd. 7, S. 463 ff., 477).

IV. Die Haltung der einzelnen Staaten zur Frage der Inanspruchnahme des IGH bei konkreten Anlässen

Die geringe Inanspruchnahme des IGH trotz häufiger positiver Grundsatzklärungen legt es nahe, die von den einzelnen Mitgliedstaaten bei konkreten Anlässen eingenommene Haltung näher zu untersuchen. Dabei soll auch geprüft werden, ob die geringe Inanspruchnahme des IGH überwiegend auf die Haltung bestimmter Staatengruppen oder bestimmter einzelner Staaten zurückzuführen ist.

1. Statistischer Überblick über die allgemeine Haltung der Staaten

Zunächst soll die Haltung der Staaten in den bisherigen Fällen⁵⁵⁾ in einer rohen Statistik dargestellt werden, in die grundsätzlich nur ausdrückliche Erklärungen der Staatenvertreter aufgenommen worden sind⁵⁶⁾. Die Statistik bezieht sich in erster Linie auf die erkennbaren Voten bei Abstimmungen⁵⁷⁾ in den UN-Organen⁵⁸⁾ und, soweit die Haltung bei Abstimmungen nicht erkennbar ist oder es nicht zu Abstimmungen kam, auf die Stellungnahmen der Staatsvertreter in den Debatten der UN-Organen. Stimmenthaltungen bei Abstimmungen werden als negative Stellungnahmen gewertet, da sie darauf schließen lassen, daß eine Inanspruchnahme des IGH nicht für notwendig oder angebracht gehalten wird.

Es ist unmöglich, auf die konkreten Situationen und die etwaigen besonderen Umstände der Einzelfälle einzugehen, die die Haltung der Staa-

⁵⁵⁾ Vgl. o. Anm. 13–15. Über die dort erwähnten Fälle hinaus sind drei ausgewertet worden, bei denen eine am Streit beteiligte Partei ihre Bereitschaft, die Frage durch den IGH klären zu lassen, zum Ausdruck brachte, ohne daß es zu weiteren Maßnahmen kam, wobei sich die Gegenseite teilweise gegen eine Inanspruchnahme des IGH aussprach. Es handelt sich um den Streit zwischen China und der UdSSR wegen Unterstützung der kommunistischen Aufständischen durch die UdSSR, der auch eine Frage der Auslegung des Freundschaftsvertrags vom 14. 8. 1945 zwischen China und der UdSSR aufwarf (Ass. Gén. 4ème sess. 1949, 1ère Comm., S. 366, 370); den Streit zwischen Indonesien und den Niederlanden über West-Neu-Guinea (Irian) (GAOR 9th sess. 1954, 509th pl.mtg., S. 444 f., 451 f.); den Streit zwischen Großbritannien und Island wegen Ausdehnung der Küstengewässer (GAOR 13th sess. 1958, 758th pl.mtg., S. 149, 766th pl.mtg., S. 277; 783d pl.mtg., S. 476, 478).

⁵⁶⁾ Auch indirekte Ablehnungen, wie Äußerungen, eine rechtliche Lösung sei nicht erwünscht oder notwendig, werden aufgenommen. Im Fall der Suez-Kanal-Blockade vor dem Sicherheitsrat (s. o. Anm. 15) wird auch das Schweigen der beteiligten Staaten zu einem Vorschlag, ein Gutachten einzuholen, als negative Stellungnahme gewertet, da darauf in der Diskussion ausdrücklich hingewiesen wurde (SCOR 6th year 1951, 556th mtg., S. 5).

⁵⁷⁾ Das heißt die in den Protokollen festgehaltenen namentlichen Abstimmungsergebnisse.

⁵⁸⁾ Soweit die Stimmabgabe in den Hauptorganen nicht erkennbar ist oder es dort gar nicht dazu kam, wird teilweise auf die Abstimmungen in den Komitees zurückgegriffen.

ten im Einzelfall motiviert haben könnten. Dennoch erscheint die Statistik brauchbar, um einen Gesamtüberblick zu bekommen, der Schlüsse auf die praktische (im Gegensatz zur prinzipiellen) Grundeinstellung der Staaten zulässt.

Die nachstehende Aufzählung enthält das numerische Verhältnis der positiven zu den negativen Stellungnahmen der Staaten in Bezug auf die Inanspruchnahme des IGH, wobei die erste Zahl die positiven, die zweite Zahl die negativen Stellungnahmen enthält:

Ägypten 12:5, Äthiopien 1:7, Afghanistan 8:3, Argentinien 10:5, Australien 11:11, Belgien 17:5, Bolivien 4:4, Brasilien 13:3, Burma 5:2, Ceylon 1:0, Chile 8:5, China 11:14, Costa Rica 6:3, Dänemark 9:3, Dominikanische Republik 9:6, Ecuador 7:6, El Salvador 10:3, Frankreich 12:12, Ghana 1:0, Griechenland 11:3, Großbritannien 19:9, Guatemala 6:6, Haiti 7:6, Honduras 5:5, Indien 12:6, Indonesien 0:3, Irak 10:3, Iran 9:2, Island 3:6, Israel 3:5, Italien 0:1, Japan 0:2, Jemen 8:2, Jugoslawien 4:14, Kanada 10:4, Kolumbien 11:8, Kuba 8:4, Libanon 8:3, Liberia 7:5, Luxemburg 6:2, Marokko 1:0, Mexiko 7:8, Neuseeland 9:5, Nicaragua 5:4, Niederlande 14:4, Norwegen 9:4, Pakistan 9:4, Panama 6:4, Paraguay 4:2, Peru 6:7, Philippinen 5:6, Polen 1:16, Portugal 0:1, Saudi-Arabien 8:5, Schweden 9:5, Südafrika 7:3, Syrien 12:6, Thailand 7:1, Türkei 7:4, Tschechoslowakei 1:14, UdSSR 1⁶⁹):22, Ukraine 1:15, Uruguay 7:5, USA 17:12, Venezuela 5:7, Weißrußland 1:13.

Eine klare Linie läßt sich nur bei der UdSSR und den Staaten des Ostblocks erkennen. Diese Staaten sind in den bisherigen Fällen in der Ablehnung jeder Inanspruchnahme des IGH konsequent. Im übrigen scheint nur bei einzelnen Staaten eine positive Haltung einigermaßen klar zu überwiegen. Sie gehören allerdings nicht geschlossen zu irgendeiner Staatengruppe. Dazu gehören insbesondere Belgien, Brasilien, Dänemark, Griechenland, Irak, Iran, die Niederlande, El Salvador und der Jemen. Aus der Statistik läßt sich jedoch wenigstens folgendes erkennen:

(i) Die Stellung der Mitgliedstaaten zur Frage der Inanspruchnahme des IGH ist nicht von einer einheitlichen Grundhaltung bestimmt. Sie richtet sich offenbar mehr nach den politischen Umständen des Einzelfalls.

(ii) Es gibt – vom Ostblock abgesehen – keine Staatengruppe, deren Haltung entweder eindeutig ablehnend oder überwiegend befürwortend

⁶⁹ Es handelt sich um den einstimmig angenommenen Gutachtenantrag zur Frage des Ersatzes von Schäden, die im Dienst der UN erlitten wurden (Resolution 258 [III] der Generalversammlung). Die UdSSR und die Ostblockstaaten hatten jedoch auch hier im 6. Komitee gegen einen Gutachtenantrag gestimmt.

ist. Die sonst noch üblichen Unterscheidungen zwischen »alten« und »neuen«, afro-asiatisch und europäisch-amerikanischen, großen und kleinen Staaten kommen nicht in einer einheitlichen Haltung zur Frage der Inanspruchnahme des IGH zum Ausdruck.

Die Staaten werden sich demnach im konkreten Falle nach den jeweiligen politischen Gesichtspunkten gruppieren, die für sie innerhalb der UN-Organe von Bedeutung sind, wenn die sachliche Frage ein Gebiet berührt, in dem sich Staatengruppen gegenüberstehen – z. B. die »antikolonialen« Staaten bei Abstimmungen über den Umfang des Art. 2 Abs. 7 der UN-Charter in Fragen, bei denen es um die Kompetenz der UN für ein Eingreifen in Kolonial- oder abhängige Gebiete geht.

2. Die typischen Begründungen für die Ablehnung einer Inanspruchnahme des IGH

Hier soll versucht werden, die Hauptargumente aus den Stellungnahmen der Staatenvertreter zusammenzustellen, um aus ihnen Schlüsse auf die Ursachen des gegenwärtigen Standes der Inanspruchnahme des IGH ziehen zu können. Obwohl die Stellungnahmen der einzelnen Staaten vielfach von den konkreten Umständen des Einzelfalls bestimmt waren, ist es doch interessant festzustellen, daß bei der Ablehnung der Inanspruchnahme des IGH eine Reihe typischer Argumente gebraucht wird, die relativ häufig auftauchen. Trotz der Verschiedenheit der einzelnen Situationen ähneln sie sich sehr, da sie in der Regel ohne nähere Erklärung, warum sie im konkreten Fall als stichhaltig anzusehen sind, vorgebracht werden.

a) Verzögerung der Beilegung eines Problems

Das Argument, eine Inanspruchnahme des IGH werde die Beilegung eines konkreten Streitfalls verzögern und dadurch zu einer Verschlechterung der politischen Situation führen, wird besonders oft verwendet⁶⁰).

Diese Argumentation hat zwei Aspekte. Einmal nimmt sie allgemein auf die langsame Arbeitsweise des IGH Bezug, die wegen der unvermeidlichen Dauer des gerichtsförmigen Verfahrens eine baldige Beilegung der Probleme verhindere. Dagegen wird eingewendet⁶¹), daß der IGH die

⁶⁰) Vgl. GAOR 1st sess. part II 1946, 50th pl. mtg., S. 1021 (China); *ibid.* 51st pl. mtg., S. 1031 (Uruguay); GAOR 2d sess. 1947 vol. II, 119th pl. mtg., S. 1127 (Polen): Behandlung der Inder in Südafrika; SCOR 1st year 1st ser. 1946 No. 2, S. 353 (Australien): Kollektivmaßnahmen gegen Spanien; SCOR 2d year 1947 No. 84, S. 2215, 2222 (Australien, Polen): Indonesienfrage; SCOR 3d year 1948 No. 98, S. 11, 15 (Kanada, UdSSR): Palästinafrage; SCOR 12th year 1957, 802d mtg., S. 14 (Pakistan): Kaschmirfrage.

⁶¹) SCOR 2d year 1947 No. 84, S. 2215 (Frankreich); SCOR 3d year 1948 No. 96, S. 4 (Belgien).

Möglichkeit habe, sein Verfahren in eiligen Fällen zu beschleunigen⁶²). Dieser Einwand ist insofern berechtigt, als der IGH seine Bereitschaft gezeigt hat, in eiligen Fällen von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen⁶³); die bisherige Praxis des IGH bei der Behandlung von Gutachtenanträgen läßt erkennen, daß er durchaus in der Lage ist, solche Anträge in relativ kurzem Zeitraum zu behandeln⁶⁴). Auch die UN-Organe sind äußerst selten – wenn überhaupt – in der Lage, konkrete Probleme binnen eines Zeitraumes effektiv zu lösen, der kürzer wäre als die Zeitspanne, die eventuell für eine Inanspruchnahme des IGH in Betracht käme. Die bisherige Praxis zeigt, daß verschiedene Probleme, bei denen das Argument der Verzögerung gebraucht wurde, bis heute ungelöst auf der Tagesordnung der Organe stehen⁶⁵). Insbesondere die Praxis der Generalversammlung, die in der Regel bei Streitfällen recht allgemein gehaltene Empfehlungen beschließt, über deren Durchführung erst auf der nächsten Tagung berichtet werden soll, läßt die Stichhaltigkeit des Arguments zweifelhaft erscheinen, da auch eine Stellungnahme des IGH mit großer Wahrscheinlichkeit bis zur nächsten Sitzung vorliegen könnte⁶⁶). Allerdings verzögert jedes gerichtliche Verfahren das Tätigwerden der politischen Organe für eine gewisse Zeit.

Mit der letzteren Feststellung wird der zweite Aspekt der Argumentation angeschnitten. In manchen rechtlich umstrittenen Situationen, die wegen ausgebrochener Feindseligkeiten oder besonders gespannter politischer Lage kritisch erscheinen, scheint ein effektives Eingreifen der UN nur dann gewährleistet zu sein, wenn sofortige Maßnahmen getroffen werden⁶⁷). Die Praxis hat gezeigt, daß in solchen Fällen bei den streitenden Parteien und bei Befürwortern der Inanspruchnahme des IGH oft die Bereitschaft vorhanden ist, provisorische Maßnahmen der UN zuzulassen oder zu verlangen, falls letztlich eine Rechtsentscheidung in Aussicht steht; auch einem vermittelnden Eingreifen der UN wird in der Regel nicht ent-

⁶²) Vgl. Art. 82 Abs. 2 der IGH-Verfahrensordnung vom 6. 5. 1946.

⁶³) Vgl. das Schreiben des Präsidenten des IGH an den Vorsitzenden des 6. Komitees vom 9. 10. 1947 (Doc.A/C. 6/166, GAOR 2d sess. 6th Comm., S. 315 annex 9b).

⁶⁴) Das längste Gutachtenverfahren nahm etwa 8½ Monate, das kürzeste etwa 3 Monate in Anspruch. Dabei wurde in keinem Fall ein Ersuchen um besonders eilige Behandlung gestellt.

⁶⁵) Insbesondere die Frage der Behandlung der Inder in Südafrika, die seit 1946 auf der Tagesordnung der Generalversammlung, und die Kaschmirfrage, die seit 1948 auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats steht.

⁶⁶) GAOR 1st sess. part II 1946, 52d pl.mtg., S. 1048 (Argentinien).

⁶⁷) Vgl. SCOR 3d year 1948 No. 133, S. 6 (Australien): Indonesienfrage.

gegen getreten⁶⁸). Es scheint, als sei die Zulässigkeit nicht-präjudizieller provisorischer Maßnahmen und Vermittlungsbemühungen in solchen Fällen allgemein anerkannt.

Die Stichhaltigkeit des Verzögerungsarguments wird hiernach in der Regel als zweifelhaft bezeichnet werden dürfen. Letztlich verhindert es eine Inanspruchnahme des IGH, da selten Fälle vor die UN-Organe gelangen dürften, bei denen eine schnelle Regelung nicht notwendig oder erwünscht wäre.

b) *Verspätete Inanspruchnahme des IGH*

Wiederholt sind Staatenvertreter einer Inanspruchnahme des IGH mit dem Argument entgegen getreten, daß es dafür zu spät sei.

Auch diese Argumentation hat zwei Aspekte. Einmal handelt es sich um besonders kritische Situationen (ausgebrochene Feindseligkeiten, drohende Gewaltanwendung), in denen damit argumentiert wird, daß ein gerichtliches Verfahren und eine rein rechtliche Betrachtungsweise im Hinblick auf die gespannte Lage und die bereits geschaffenen *faits accomplis* nicht mehr von Wirkung sein könnten⁶⁹). Die Frage, inwieweit das Völkerrecht in der Lage ist, auch nach Ausbruch einer internationalen Krise zu deren Beilegung beizutragen, kann hier nicht beantwortet werden. Die Argumentation zeigt, daß verschiedene Mitgliedstaaten daran zweifeln.

Es erscheint jedoch inkonsequent, einerseits eine Inanspruchnahme des IGH mit der erwähnten Begründung abzulehnen, andererseits aber weiterhin Rechtsargumente zu verwenden⁷⁰). Wenn in einem Streitfall die eine Seite der anderen völkerrechtswidriges Verhalten vorwirft, ist nicht zu erwarten, daß diese andere Seite eine Entscheidung der UN-Organe akzeptiert, ehe die Vorwürfe aufgeklärt sind. Kein Staat ist geneigt – auch nicht *implicite* – den Vorwurf einer Rechtsverletzung auf sich sitzen zu lassen⁷¹). Welche Alternative bestände gegenüber einer rechtlichen Lösung? Erschöpft sich die Beschlußfassung der UN-Organe in einer rein nach politischen Ge-

⁶⁸) Vgl. GAOR 11th sess. 1956, 649th pl.mtg., S. 1036 (Australien); *ibid.* S. 1041 (Belgien); *ibid.* 667th pl.mtg., S. 1291 (Kolumbien); SCOR 2d year 1947 No. 84, 2218 (Großbritannien); *ibid.* S. 2215 (Frankreich); SCOR 3d year 1948 No. 98, S. 12 f. (Argentinien, China); *ibid.* No. 97, S. 67 (Syrien); SCOR 4th year 1949 No. 29, S. 28 (Pakistan). Im Palästina-Fall wurde dem Gutachtenantragsentwurf ein besonderes Amendement beigefügt, das lautete: "this request should be made provided it will not delay or impair the normal process of mediation". Vgl. hierzu auch Art. 40 der Satzung.

⁶⁹) SCOR 3d year 1948 No. 96, S. 24 f. (Frankreich): Palästina-Problem; SCOR 11th year 1956, 737th pl.mtg., S. 5 ff. (Peru); *ibid.* S. 25 f. (Belgien): Enteignung der Suez-Kanal-Gesellschaft, Suezkrise.

⁷⁰) Vgl. auch hier die Suezkrise in ihrer Behandlung durch den Sicherheitsrat.

⁷¹) Vgl. dazu die Äußerungen des Vertreters von Südafrika, GAOR 3d sess. part II 1949, 212th pl.mtg., S. 446.

sichtspunkten getroffenen Entscheidung oder Empfehlung, die einer Seite Maßnahmen ansinnt, die ihrem Rechtsstandpunkt widersprechen, so dürften die Erfolgchancen einer solchen »politischen« Lösung auch nicht viel größer sein als die einer »rechtlichen« Lösung⁷²⁾.

Der zweite Aspekt der Argumentation stellt darauf ab, daß eine Inanspruchnahme des IGH deshalb verspätet sei, weil ein UN-Organ in der betreffenden Frage bereits Maßnahmen getroffen habe, deren Rechtmäßigkeit durch eine Entscheidung des IGH in Frage gestellt werden könne⁷³⁾. Eine Inanspruchnahme des IGH würde dazu führen, eine *implicite* bereits eingenommene Position aufzugeben, und den Eindruck erwecken, als habe das Organ Zweifel an der Rechtmäßigkeit seines bisherigen Vorgehens. Dadurch werde das Prestige der UN oder des betreffenden Organs berührt. Der IGH würde in solchen Fällen die ihm nach der UN-Charter nicht zukommende Funktion einer Berufungsinstanz ausüben; ein derartiges Vorgehen sei deshalb unzulässig⁷⁴⁾ und ein nachträglicher Angriff auf einen ordnungsgemäß zustande gekommenen Beschluß des UN-Organs⁷⁵⁾. Dagegen wird eingewandt, daß rechtswidrige Akte der UN-Organe auch durch ihre Wiederholung nicht rechtmäßiger würden und eine rechtswidrige Praxis jederzeit aufgegeben werden müsse⁷⁶⁾.

Die Befürchtung, die UN-Organe könnten sich selbst desavouieren, scheint recht verbreitet zu sein. Dennoch hat sie in der Praxis zwei Gutachtenanträge, die die rechtliche Fundierung früherer Generalversammlungsbeschlüsse in Zweifel zu ziehen geeignet waren, nicht verhindert⁷⁷⁾. Doch ist für zukünftige Fälle zumindest ein starker Widerstand gegen eine Inanspruchnahme des IGH in solchen Fällen zu erwarten, in denen bereits Maßnahmen des UN-Organs zur Beilegung des Streitfalles vorausgegangen waren, die von einer starken Mehrheit getragen waren. Gegen diese Haltung sind gewisse Bedenken anzumelden. Ihre strikte Befolgung würde dazu zwingen, Probleme, die rechtliche Aspekte enthalten, sofort vor den IGH zu bringen, um diese Möglichkeit nicht durch zwischenzeitliche Maßnahmen der UN-Organe zu

⁷²⁾ Vgl. auch hier die Suezkrise, bei der die UN-Maßnahmen den Ausbruch der Feindseligkeiten nicht verhindern konnten.

⁷³⁾ Z. B. die Diskussion oder die Verabschiedung von Resolutionen zu einer Frage, trotz des Einwands der Unzuständigkeit nach Art. 2 Abs. 7 der Satzung.

⁷⁴⁾ GAOR 2d sess. 1947, 1st Comm., S. 450 (Panama); *ibid.*, S. 467 (Frankreich); Ass. Gén. 4ème sess. 1949, 269ème séance pl., S. 568 (Liberia); GAOR 9th sess. 1954, 500th pl.mtg., S. 318 (Israel); *ibid.*, 4th Comm., S. 189 (Mexiko); GAOR 12th sess. 1957, 4th Comm., S. 153 f. (Portugal); SCOR 2d year 1947 No. 84, S. 2220 (Indien); SCOR 3d year 1948 No. 97, S. 68 (Ukraine); *ibid.* No. 98, S. 16 (UdSSR).

⁷⁵⁾ SCOR 2d year 1947 No. 84, S. 2215 (Australien).

⁷⁶⁾ Vgl. GAOR 2d sess. Vol. II 1947, 119th pl.mtg., S. 1114 f. (Südafrika).

⁷⁷⁾ Die beiden ersten Südwestafrika-Gutachten.

verbauen. Dies würde die Elastizität der UN-Organe einschränken und sie an dem Versuch hindern, zunächst auf politischem Wege einen *modus vivendi* zwischen den streitenden Parteien herbeizuführen⁷⁸⁾.

c) *Die Unverbindlichkeit der IGH-Gutachten*

Das Problem der rechtlichen Bedeutung der IGH-Gutachten kann in diesem Rahmen nicht behandelt werden⁷⁹⁾. Immerhin ist festzustellen, daß das Argument, die Einholung eines Rechtsgutachtens sei deshalb unangebracht, weil seine Befolgung durch einzelne streitbeteiligte Staaten oder durch die UN-Organe nicht sichergestellt sei, recht häufig verwendet wird⁸⁰⁾. Die Argumentation stützt sich insbesondere auf die Erwägung, daß durch eine Nichtbefolgung das Prestige des IGH oder des betreffenden UN-Organs herabgesetzt werden könne. Doch dürfte bei Staaten, die eine politisch starke Position in einem UN-Organ zu haben glauben, auch die Überlegung eine nicht unerhebliche Rolle spielen, daß ihre Position durch ein ihnen ungünstiges Gutachten zwar gefährdet, durch ein günstiges Gutachten jedoch nicht viel gestärkt werden könne⁸¹⁾.

Diese Argumentation mag im Einzelfall politisch verständlich erscheinen⁸²⁾; sie stellt aber das Institut des Gutachtens als solches in Frage. Es mag sein, daß diese Argumentation in manchen Fällen Ausdruck unausgesprochener Absicht ist, im konkreten Fall ein ungünstiges Gutachten nicht

⁷⁸⁾ Vgl. dazu Ass. Gén. 4ème sess. 1949, 269ème séance pl., S. 564 (Dänemark).

⁷⁹⁾ Vgl. dazu Sir H. Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community*, Oxford 1933, S. 333 ff.; Hudson a. a. O., S. 510 ff.; L. Goodrich, *The Nature of Advisory Opinions of the Permanent Court of International Justice* (AJIL Bd. 32, S. 738 ff.); Sloan a. a. O.; E. Hambro, *The Authority of the Advisory Opinions of the International Court of Justice* (International and Comparative Law Quarterly Bd. 3, S. 2 ff.). In den UN-Protokollen sind viele Äußerungen von Staatenvertretern zu dieser Frage zu finden.

⁸⁰⁾ Ass. Gén. 5ème sess. 1950, 6ème Comm., S. 57 (Türkei), S. 86 (Polen), S. 88 (Philippinen); GAOR 8th sess. 1953, 5th Comm., S. 333 (Mexiko), S. 334 (USA); GAOR 9th sess. 1954, 4th Comm., S. 37 (Belgien); SCOR 2d year 1947 No. 84, S. 2217 (Australien); SCOR 12th year 1957, 802d mtg., S. 14 (Pakistan).

⁸¹⁾ Vgl. die Ausführungen des Vertreters der Philippinen (GAOR 9th sess. 1954, 501st pl. mtg., S. 326): "... a position where we would be apt to lose everything, and gain nothing".

⁸²⁾ In der Literatur wird diese Einstellung kritisiert. Vgl. C. Eagleton a. a. O., S. 141: "The refusal to resort to law on the ground that it will not be respected is absurd; how can one know that it will not be respected? How can one know that another procedure will be respected? Have other procedures in practice been any more successful?". Von den bisher neun Gutachten auf Antrag der Generalversammlung kann man zwei als nicht befolgt ansehen, und zwar durch die UdSSR (erstes Gutachten, vgl. Anm. 13) und durch Südafrika (Südwestafrika-Gutachten. Damit wurden allerdings auch die auf dem ersten Gutachten aufbauenden Südwestafrika-Gutachten betroffen, vgl. Anmerkung 13).

zu befolgen. In der Praxis wurden jedoch in Einzelfällen auch Gutachten beantragt, obwohl deren Befolgung durch die beteiligten Staaten sehr in Zweifel stand⁸³⁾ oder sogar von vornherein abgelehnt wurde⁸⁴⁾.

Es wird versucht, der Argumentation dadurch den Boden zu entziehen, daß die Befürworter eines Gutachtenantrags sich von vornherein bereit erklären, das IGH-Gutachten in jedem Falle zu befolgen⁸⁵⁾. In manchen Fällen wird eine solche vorgängige Verpflichtung ausdrücklich verlangt bzw. als Voraussetzung eines Gutachtenverfahrens bezeichnet⁸⁶⁾. Obwohl es bedenklich erscheinen mag, einen Gutachtenantrag von der Zustimmung der Streitbeteiligten zur Anerkennung des Gutachtens abhängig zu machen⁸⁷⁾, läßt die Praxis die Tendenz erkennen, sich bei Gutachtenanträgen der vorgängigen Verpflichtung der Streitbeteiligten zur Befolgung des Gutachtens zu versichern. Eine Entwicklung in dieser Richtung dürfte das Wesen des Gutachtens nicht unerheblich modifizieren.

d) Unzureichende Wirkung einer IGH-Entscheidung

Wiederholt ist das Argument vorgetragen worden, die Inanspruchnahme des IGH trage nicht dazu bei, den vorliegenden Konflikt beizulegen; sie sei daher unnötig und praktisch ohne Wert⁸⁸⁾. Dieses Argument geht davon aus, daß eine dem geltenden Völkerrecht entsprechende Klärung der rechtlichen Aspekte eines Streitfalls für die endgültige Beilegung nicht ausreichend sei. Hier wird eine Kernfrage nach der Funktion des Völkerrechts und der internationalen Gerichtsbarkeit angeschnitten. Hat eine Anwendung von Völkerrechtsregeln nur dann Sinn, wenn dadurch ein Konfliktfall endgültig beigelegt wird, oder ist sie schon deshalb gerechtfertigt, weil die Klärung

⁸³⁾ Z. B. in der Frage der Zulassung neuer Mitglieder die Haltung der UdSSR.

⁸⁴⁾ GAOR 9th sess. 1954, 501st pl.mtg., S. 324 (Südafrika).

⁸⁵⁾ GAOR 1st sess. part II 1946, Joint Comm. of the 1st and 6th Comm., S. 12 (Südafrika); GAOR 2d sess. 1947, 111th pl.mtg., S. 794 (Großbritannien); Ass. Gén., 4ème sess. 1949, 234ème séance pl., S. 141 (USA); SCOR 2d year 1947 No. 132, S. 30 (Niederlande); SCOR 3d year 1948 No. 95, S. 53; No. 98, S. 6 f. (Syrien); SCOR 5th year 1950 No. 49, S. 5 ff. (China).

⁸⁶⁾ Ass. Gén. 4ème sess. 1949, 4ème Comm., S. 269 (Mexiko); SCOR 11th year 1956, 737th mtg., S. 25 f. (Belgien); SCOR 12th year 1957, 800th mtg., S. 10 ff. (Indien).

⁸⁷⁾ Vgl. GAOR 1st sess. part II 1946, 50th pl.mtg., S. 1011 (USA).

⁸⁸⁾ GAOR 1st sess., part II 1946, 50th pl.mtg., S. 1021 (China); *ibid.* 51st pl.mtg., S. 1040 (Polen); GAOR 2d sess. 1947, 1st Comm., S. 438 (Iran), S. 451 (Pakistan): Frage der Behandlung der Inder in Südafrika. GAOR 3d sess. 1948, 6th Comm., S. 752 (Großbritannien): Frage der Ausreiseverbote für russische Frauen ausländischer Diplomaten. SCOR 3d year 1948 No. 134, S. 28 (China): Palästinafrage. SCOR 2d year 1947 No. 84, S. 2235 (Brasilien): Indonesienfrage.

rechtlicher Aspekte zu seiner Beilegung beitragen⁸⁹⁾ oder zumindest die Situation des Staates stärken kann, dessen Standpunkt dem Völkerrecht entspricht⁹⁰⁾? Die Frage kann hier nicht näher behandelt werden⁹¹⁾.

Für den Bereich der UN-Organen mag jedoch erwähnt werden, daß eine Klärung umstrittener rechtlicher Aspekte über das Gutachtenverfahren notwendig erscheint, um Aktionen der UN nicht dem Vorwurf der Rechtswidrigkeit auszusetzen, falls diese einen bestimmten Rechtsstandpunkt vertreten. Insoweit scheint in dieser Argumentation ein Bekenntnis zum Primat der Politik innerhalb der UN zu liegen.

e) Die angebliche »Klarheit« der Rechtslage

Das Argument, eine Inanspruchnahme des IGH sei deshalb unnötig, weil die dem Streitfall zugrunde liegende Rechtslage »klar« sei und keiner Untersuchung durch eine Gerichtsinstanz bedürfe, ist relativ häufig verwendet worden. Dabei wird die eigene Rechtsposition als »klar«, »bewiesen« oder »unbestreitbar« bezeichnet, so daß sich ein Eingehen auf die Argumentation der Gegenseite erübrige. Diese Argumentation darf als ein Beispiel für die Anwendung der *Maxime omnis iudex in re sua* angesehen werden.

Es mag zwar im Einzelfall möglich sein, daß die Behauptung eines von der überwiegenden Meinung abweichenden Rechtsstandpunktes zu der Vermutung Anlaß gibt, daß sie lediglich zu taktischen Zwecken vorgebracht wird; jedoch ist auch hier zu bedenken, daß der in der Verweigerung einer Klärung durch den IGH zum Ausdruck kommende Zweifel an der loyalen Haltung der Minorität die Fundamente der UN unterminieren könnte.

In der Praxis handelt es sich jedoch meist nicht um Fälle, in denen von einer klaren Rechtslage gesprochen werden kann⁹²⁾. Beispielsweise war die Behauptung, die Rechtslage in der Frage der Zulässigkeit der Enteignung der Suezkanalgesellschaft durch Ägypten sei klar⁹³⁾, recht fragwürdig. Insbeson-

⁸⁹⁾ Diesen Standpunkt vertraten auch verschiedene Staatenvertreter: GAOR 1st sess. part II 1946, 51st pl.mtg., S. 1035 (Großbritannien); *ibid.* Joint 1st and 6th Comm., S. 44 (Südafrika); GAOR 2d sess. vol. II 1947, 113th pl.mtg., S. 867 (Iran); GAOR 9th sess. 1954, 500th pl.mtg., S. 313 (Libanon); SCOR 3d year 1948 No. 98, S. 6f. (Syrien).

⁹⁰⁾ Vgl. dazu die Ausführungen von van Kleeffens, *The Place of International Law in International Relations. Address at Princeton University on 29 Nov. 1954*, S. 4: "The point is not whether international law can prevent a war, but whether it can make a contribution to preventing a war, and whether a well-founded appeal to international law can strengthen the case of whoever appeals to it. And that it can".

⁹¹⁾ In der Literatur werden verschiedene Meinungen vertreten. Vgl. Larson, a. a. O., S. 10f. und auf der Gegenseite F. A. von der Heydte, *Völkerrecht*, Bd. 2, 1960, S. 28f.

⁹²⁾ Im Falle des 4. Gutachtens (Auslegung des Art. 4 der Satzung) führte eine Rechtsmeinung zu dessen Einholung, die nur von etwa 3 bis 4 Staaten vertreten wurde. Dennoch wurde der Antrag mit erheblicher Mehrheit angenommen.

⁹³⁾ SCOR 11th year 1956, 738th mtg., S. 8, 10 (USA).

dere die Ostblockstaaten verwenden diese Argumentation fast regelmäßig⁹⁴); doch sind auch andere Staaten von Zeit zu Zeit zu seiner Verwendung bereit gewesen⁹⁵). Allerdings sind von letzteren häufig auch entgegengesetzte Erklärungen abgegeben worden, wonach sie selbst keine Zweifel an einer bestimmten Rechtslage hätten, sich aber dennoch im Interesse der zweifelnden Staaten für eine Inanspruchnahme des IGH aussprechen wollten⁹⁶).

f) *Unangemessenheit rechtlicher Problemlösungen*

In einer Reihe von Fällen werden Argumente verwendet, die die Möglichkeit einer rechtlichen Beurteilung des Streitfalls überhaupt negieren. Sie wenden sich nicht gegen die Inanspruchnahme des IGH als solche, sondern schon gegen deren Voraussetzung, d. h. gegen die Anwendung von Rechtsregeln auf einen gegebenen Streitfall. Die dabei verwendete Terminologie klingt teilweise recht merkwürdig.

Die Berufung auf Normen der UN-Charter oder des allgemeinen Völkerrechts ist dem Vorwurf begegnet, es würden damit *technicalities* oder *legalities*, *legal niceties* oder *legal trappings* herangezogen, die sich mit *considerations of secondary importance* und *hairsplitting legalism* befaßten, wodurch die Aufmerksamkeit der UN-Organe von den *basic issues* oder den *realities* abgelenkt werden solle⁹⁷). Die Inanspruchnahme des IGH wurde als *leap into the dark*, seine eventuelle Rechtsmeinung als *straitjacket* bezeichnet, die sich ein UN-Organ nicht anlegen lassen solle⁹⁸). Diese Terminologie ist nicht auf bestimmte Staatengruppen beschränkt, sondern wird

⁹⁴) Vgl. GAOR 2d sess. Vol. I 1947, 105th pl.mtg., S. 613 (UdSSR); GAOR 1st sess. part II 1946, 51st pl.mtg., S. 1038 (Polen); SCOR 2d year 1947 No. 68, S. 1692 (UdSSR); *ibid.* 3d year 1948 No. 130, S. 31 (UdSSR); TCOR 14th sess. 1954, 561st mtg., S. 245 (UdSSR).

⁹⁵) GAOR 1st sess. part II 1946, 50th pl.mtg., S. 1019 (Indien); *ibid.* S. 1031 (Uruguay); GAOR 12th sess. 1957, 4th Comm., S. 153 (Brasilien); *ibid.* S. 162 (Japan); *ibid.* S. 163 (Italien); SCOR 1st year 1st ser. No. 2, S. 355 (Australien); *ibid.* S. 357 (Frankreich); SCOR 11th year 1956, 738th mtg., S. 8 ff. (USA).

⁹⁶) Vgl. Ass. Gén. 4ème sess. 1949, Comm. Politique Spéciale, S. 41 (Norwegen), S. 65 (USA); *ibid.* S. 139 (Uruguay), S. 147 (Belgien), S. 149 f. (Venezuela), S. 166 (Philippinen); *ibid.* 269ème séance pl., S. 565 (Brasilien). Vgl. auch o. S. 478 f.

⁹⁷) GAOR 1st sess. part II 1946, 50th pl.mtg., S. 1029 (Philippinen); GAOR 2d sess. vol. I 1947, 107th pl.mtg., S. 708 f. (Panama); GAOR 7th sess. 1952, 381st pl.mtg. S. 65 (Irak); GAOR 10th sess. 1955, 525th pl. mtg., S. 112 (Syrien); SCOR 2d year 1947 No. 68, S. 1661 (UdSSR); *ibid.* S. 1675 (Australien); *ibid.* No. 84, S. 2220 (Indien); *ibid.* No. 68, S. 1685 (China); *ibid.* No. 86, S. 2292 (Ägypten); SCOR 6th year 1951, 552d mtg., S. 2 (Großbritannien); TCOR 14th sess. 1954, 554th mtg., S. 201, 557th mtg., S. 219 (USA).

⁹⁸) SCOR 2d year 1947 No. 84, S. 2217 (China). Recht merkwürdig klingt auch die Äußerung des Vertreters der Philippinen: "We are being asked, first, to withhold political judgment by subjecting ourselves to the paralysis of reason" (*sic!*); vgl. o. Anm. 97.

auch von Vertretern solcher Staaten verwendet, die an sich geneigt sind, die wichtige Funktion des Völkerrechts und ihren Respekt davor öffentlich zu betonen. Man wird dabei fragen müssen, wieviel wirkliches Gewicht derartigen Argumenten beizumessen ist und wie weit sie lediglich aus der konkreten Situation des Einzelfalls zu erklären sind. Dabei wäre zunächst zu prüfen, ob das Aufwerfen von Rechtsfragen, sei es über die Rechtmäßigkeit in Aussicht genommener UN-Aktionen, sei es über die Vorfrage der Kompetenz der UN-Organen, nur ein Ablenkungsmanöver war, um eine Entscheidung der Sachfrage zu verhindern oder zu verzögern. In der Praxis kann dies jedoch nicht festgestellt werden. Vorwürfe, daß mittels *legalities* von den eigentlichen Problemen abgelenkt werden sollte, wurden in der Regel bei Situationen erhoben, bei denen eine Entscheidung einer vorgängigen Rechtsfrage die Entscheidung in der Sache selbst wesentlich beeinflussen konnte⁹⁹). Diese Argumentation wurde mehrfach in den Organen kritisiert, in einigen Fällen von Staaten, die sie selbst in anderen Situationen verwendet hatten¹⁰⁰).

Wegen des überwiegend taktischen Charakters dieser Argumentation sollten nicht allzu weitreichende Schlüsse aus ihrem Auftreten gezogen werden. Andererseits muß sie jedoch als Indiz für eine verbreitete Neigung der

⁹⁹) So z. B. bei den Fragen, ob die Generalversammlung oder der Sicherheitsrat gemäß Art. 2 Abs. 7 kompetent sei, Entschließungen zu fällen (Fälle: Behandlung der Inder in Südafrika, Indonesienproblem); weiterhin im anglo-ägyptischen Streit über die Truppenstationierung, in dem sich Großbritannien auf seine Rechte aus einem Vertrag berief, während Ägypten sich auf den Standpunkt stellte, der Vertrag sei unwirksam geworden; ferner im Streitfall über die Zulässigkeit von Kernwaffenversuchen in Treuhandschaftsgebieten, wobei verschiedene Staaten die Unzulässigkeit auf einen Artikel des Treuhandschaftsabkommens zurückführten u. ä. Ein Fall, der an der Grenze liegen dürfte, steht im Zusammenhang mit der Blockade des Suezkanals durch Ägypten. Als dieses Problem 1951 im Sicherheitsrat zur Sprache kam, behauptete Ägypten, 5 Mitglieder des Sicherheitsrats seien nach Art. 27 Abs. III nicht stimmberechtigt, da sie direkt interessierte Parteien seien. Damit wäre der Sicherheitsrat beschlußunfähig gewesen. Der Vorschlag Ägyptens, den IGH entscheiden zu lassen, ob die erwähnten Mitglieder stimmberechtigt seien, hatte keinen Erfolg. Für Fundstellen vgl. Anm. 15.

¹⁰⁰) GAOR 10th sess. 1955, 529th pl. mtg., S. 175 (Großbritannien); SCOR 6th year 1951, 553d mtg., S. 30 (Indien): "... my delegation feels that questions regarding the legal rights of the parties cannot be brushed aside as mere technicalities"; *ibid.* 2d year 1947 No. 84, S. 2214 (Frankreich); SCOR 6th year 1951, 555th mtg., S. 17 (Ägypten); SCOR 9th year 1954, 664th mtg., S. 2 (China).

Der Vertreter Belgiens führte dazu aus: «L'action du Conseil ne saurait s'exercer en dehors du droit et il en est d'ailleurs ainsi de toutes sociétés civilisées; elles sont soumises à des règles de droit. Généralement, elles ne qualifient pas celles-ci de «camisole de force» ... La préoccupation de respecter le droit international semble à peu près absente, ou, en tout cas, elle est refoulée à l'arrière-plan. La délégation belge, pour en avoir fait état, a été traitée avec ironie, sinon avec sévérité comme si elle tentait de faire intervenir dans la discussion des éléments étrangers ou des considérations surannées» (SCOR 2d year 1947 No. 84, S. 2224).

Staaten angesehen werden, rechtliche Lösungen als unrealistisch anzusehen und rechtliche Argumentationen mit der Qualifikation *technicalities* als formalistisch abzutun.

Gelegentlich lassen sich aus einzelnen Äußerungen Schlüsse auf die tieferen Gründe einer solchen Auffassung ziehen: Kritik am gegenwärtigen Völkerrecht, das als unfähig bezeichnet wird, Probleme einer sich schnell verändernden Welt zu lösen¹⁰¹), und an der mangelnden Bestimmtheit und der zurückgebliebenen Entwicklung seiner Normen. Das Argument, mit der UN-Charter sei ein neues Völkerrecht entstanden, das ein Zurückgehen auf Rechtsquellen verbiete, die vor der Charta lägen, läßt erkennen, daß die materielle Bedeutung des allgemeinen Völkerrechts in Zweifel gezogen wird¹⁰²). Dazu tritt die Abneigung, die eigene politische Stellung durch rechtliche Argumente gefährden zu lassen¹⁰³).

g) Politischer Charakter der Streitfrage

Nach Art. 96 und Art. 36 Abs. 3 der UN-Charter können dem IGH nur Rechtsfragen (*legal questions, legal disputes*) vorgelegt werden. Diese Terminologie nimmt auf die traditionelle Unterscheidung zwischen »rechtlichen« und »politischen« Fragen Bezug, wobei unter letzteren solche Streitfragen verstanden zu werden pflegen, die wegen ihres politischen Charakters einer rechtlichen Entscheidung nicht zugänglich seien.

Die Unterscheidungskriterien zwischen rechtlichen und politischen Fragen sind in der völkerrechtlichen Literatur eingehend behandelt worden, ohne daß man von einer herrschenden Meinung sprechen könnte¹⁰⁴). Im wesentlichen stehen sich zwei Meinungen gegenüber:

Nach der einen Meinung sind diejenigen Fragen als politisch und damit als nicht-justitiabel anzusehen, die nach Beurteilung eines der beteiligten Staaten dessen lebenswichtige Interessen betreffen¹⁰⁵). Da das subjektive

¹⁰¹) SCOR 2d year 1947 No. 84, S. 2217 (China).

¹⁰²) SCOR 9th year 1954, 661st mtg., S. 28 (Israel); GAOR 1st sess. part II, 55th pl. mtg., S. 1129 (Kolumbien); GAOR 2d sess. 1947, 6th Comm., S. 55 f. (China, Jemen).

¹⁰³) Vgl. Ass. Gén. 4ème sess. 1949, 269ème séance pl., S. 568 (Liberia): «... aucune interprétation juridique ne devrait porter atteinte à ce principe moral».

¹⁰⁴) Vgl. aus der Literatur: E. Borchard, *The distinction between legal and political questions*, 1924; H. Morgenthau, *La notion du «politique» et la théorie des différends internationaux*, 1933; H. Lauterpacht, *La théorie des différends non justiciables en droit international* (Rec. d. C. Bd. 32, 1930 VI); M. Vaucher, *Le problème de la justiciabilité et de la non-justiciabilité en droit international des différends dits «politiques» ou «non-juridiques» et les notions de compétence exclusive et de compétence nationale*, 1951.

¹⁰⁵) Vgl. den anglo-amerikanischen Vorschlag zur Neufassung des Art. 16 der Konvention von 1899 zur friedlichen Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten: «a) Les différends d'ordre juridique ... seront soumis à l'arbitrage, à la condition toutefois qu'ils

Urteil eines beteiligten Staates, welche Fragen in diesem Sinne als politisch anzusehen sind, unkontrollierbar ist, scheint diese Meinung nicht mehr zu besagen, als daß es im wesentlichen vom Willen der beteiligten Staaten abhängt, ob eine Angelegenheit einer internationalen Gerichtsstanz unterbreitet werden kann.

Wegen der kritisierten Folgerungen dieser Meinung hat man versucht, für die Unterscheidung zwischen rechtlichen und politischen Fragen objektive Kriterien herauszuarbeiten¹⁰⁶). Dabei stellt man darauf ab, ob im Einzelfall über die Anwendung einer völkerrechtlichen Norm gestritten werde. »Politisch« seien daher solche Streitigkeiten, bei denen keine Rechtsnormen im Streit stehen oder bei denen einer der Streitparteien eine Veränderung der Rechtsordnung anstrebe¹⁰⁷), »rechtlich« dagegen solche Streitigkeiten, bei denen Ansprüche, die sich auf völkerrechtliche Normen stützen, im Streit ständen, wie sie z. B. in Art. 36 des Status des IGH aufgezählt werden¹⁰⁸). Folgt man dieser Meinung, so könnte jeder Streit mit rechtlichen Argumenten als justitiabel betrachtet werden, da jeder Anspruch oder Vorwurf gegen einen Staat vom geltenden Völkerrecht aus als berechtigt oder nicht berechtigt qualifiziert werden könnte. Die Frage, ob mit der Anerkennung der Justitiabilität ein Interessenkonflikt beigelegt wird, ist damit noch nicht beantwortet¹⁰⁹). Die Kritik an der objektiven Theorie setzt mit dem Argument ein, alle inter-

ne mettent en cause ni les intérêts vitaux, ni l'indépendance ou l'honneur de l'un ou l'autre desdits Etats... b) Il appartiendra à chacune des Puissances signataires d'apprécier si le différend qui se sera produit met en cause ses intérêts vitaux, son indépendance ou son honneur...» (Deuxième Conférence Internationale de la Paix, 1907, Actes et Documents Bd. I, S. 537). Vgl. auch die Äußerung des Vertreters von Indien zu einem Vorschlag, den Kaschmirkonflikt der Arbitrage zu unterwerfen: "Since it [the proposal] concerns our sovereignty, our honour, our integrity, our vital interests... we could not as much we would like it, accept what Mr. Jarring said" (SCOR 12th year 1957, 795th mtg., S. 19).

¹⁰⁶) In den Schiedsgerichtsverträgen nach dem ersten Weltkrieg kommt diese Tendenz zum Ausdruck. Vgl. dazu Art. 1 (1) der Locarno-Schiedsverträge zwischen Deutschland einerseits und Belgien, Frankreich, Polen und der Tschechoslowakei andererseits vom 16. 10. 1925 (M a r t e n s Rec. 3ème Sér. Bd. 16, S. 13), nach dem alle Streitfragen «... au sujet desquelles les Parties se contesteraient réciproquement un droit» dem StIGH zugewiesen werden. Ähnlich Art. 1 des Allgemeinen Interamerikanischen Schiedsvertrags vom 5. 1. 1929 (SdN Rec. d. Tr., Bd. 130, S. 136).

¹⁰⁷) V. B r u n s, Völkerrecht als Rechtsordnung II, Politische und Rechtsstreitigkeiten (ZaöRV Bd. 3, Teil I, S. 445 ff., 455 ff.):

¹⁰⁸) Vgl. G o o d r i c h - H a m b r o a. a. O., S. 256 f.

¹⁰⁹) Bei der streitigen Frage, ob das Völkerrecht in der Lage ist, alle vorkommenden Streitfälle zu entscheiden (vgl. dazu K e l s e n a. a. O., S. 479 und E. B o r c h a r d, International Jurisprudence – Analytical and Functional, in AJIL Bd. 38, S. 95) – sollten diese beiden Aspekte nicht vermengt werden. Die Möglichkeit, daß ein Streit über die Anwendung einer Völkerrechtsnorm entschieden werden kann (wozu auch die Feststellung gehört, daß ein bestimmter Anspruch sich auf keine Norm stützen könne), bedeutet nicht, daß damit ein Konflikt beigelegt wird (dazu oben S. 497 f.).

nationalen Streitigkeiten seien in gewissem Sinn auch politische Streitigkeiten; deshalb biete das oben genannte objektive Kriterium keine geeignete Handhabe zur Abgrenzung und entspreche auch nicht der tatsächlichen Praxis. Lauterpacht hat diese Kritik sehr präzise formuliert¹¹⁰⁾:

“... gradually the lesson of facts is being assimilated, namely, that it is the refusal of the State to submit the dispute to judicial settlement, and not the intrinsic nature of the controversy, which makes it political... Instead of being compelled to admit openly that they intend to remain judges in their own cause; Governments are still in the position to avail themselves of the time-honoured phrase, endowed by jurists with the authority of a juridical conception, and to proclaim that an actual dispute is or that future disputes may be ‘political’ and therefore not amenable to judicial process.”

Dennoch wird die Meinung vertreten, die objektive Theorie werde in neuerer Zeit mehr und mehr anerkannt¹¹¹⁾; auch der IGH geht anscheinend von objektiven Unterscheidungskriterien aus¹¹²⁾.

In den Streitfällen vor den UN-Organen ist der Einwand, eine Inanspruchnahme des IGH sei nicht zulässig, weil es sich um politische Fragen handle, sehr oft erhoben worden. Manche Staaten haben eine vermittelnde Position eingenommen, indem ihre Vertreter ausführten, daß die konkrete Streitfrage sowohl einen rechtlichen als auch einen politischen Aspekt hätte¹¹³⁾; jedoch wurden aus dieser Auffassung durchaus verschiedene Konsequenzen gezogen, sogar von Vertretern des gleichen Staates¹¹⁴⁾.

¹¹⁰⁾ Lauterpacht a. a. O., S. 164 f.; vgl. auch S. Rosenne, *The International Court and the United Nations: Reflections on the Period 1946–1954* (a. a. O. S. 252); *Miaja de la Muela*, a. a. O., S. 474.

¹¹¹⁾ G. Jaenicke, *Die Aufnahme neuer Mitglieder in die Organisation der Vereinten Nationen* (ZaöRV Bd. 13, S. 291 ff., 339).

¹¹²⁾ I.C.J. Reports, 1947–48, S. 61: “This Court cannot attribute a political character to a request, which, framed in abstract terms, invites it to undertake an essentially judicial task, the interpretation of a treaty provision. It is not concerned with the motives which may have inspired this request, nor with the considerations which, in the concrete case submitted for examination to the Security Council, formed the subject of the exchange of views which took place in that body”.

¹¹³⁾ GAOR 1st sess. part II 1945, 50th pl. mtg., S. 1020 (China); *ibid.* Joint Comm. of the 1st and 6th Comm., S. 34 (Australien); Behandlung der Inder in Südafrika; GAOR 2d sess. 1947, 6th Comm., S. 52 (Kolumbien); GAOR 9th sess. 1954, 478th pl. mtg., S. 68 (UdSSR); SCOR 2d year 1947 No. 84, S. 2236 f. (Brasilien): Indonesienfrage.

¹¹⁴⁾ Im Anglo-ägyptischen Streit über die Truppenstationierung (vgl. o. Anm. 15) wendete sich der syrische Vertreter gegen eine Inanspruchnahme des IGH, wobei er ausführte: “The Court may be seized of disputes which are exclusively legal” (SCOR 2d year 1947 No. 84, S. 2241 ff.), während er im Palästinafall (vgl. o. Anm. 15) für eine Inanspruchnahme des IGH eintrat und ausführte: “Having a political side does not totally eliminate the legal character of any thing... it is necessary to clarify the legal side of a question before proceeding to the political side” (SCOR 3d year 1948 No. 98, S. 3).

In der bisherigen Praxis der UN-Organe sind folgende Streitfragen als Rechtsfragen bezeichnet worden:

a) der Umfang der Kompetenz der UN-Organe nach Art. 2 Abs. 7 der UN-Charter¹¹⁵⁾;

b) die Auslegung von Bestimmungen der UN-Charter im allgemeinen¹¹⁶⁾ und anderer internationaler Verträge, wobei Fragen nach ihrer Geltung oder ihrer Anwendbarkeit auf ein umstrittenes Verhalten zur Debatte standen¹¹⁷⁾;

c) der internationale Status von Gebieten (Palästina) oder Gewässern (Golf von Aquaba, Suezkanal), die rechtliche Position von Diplomaten usw.¹¹⁸⁾;

d) die Feststellung bestrittener Tatsachen, bei deren Vorliegen eine Verletzung internationaler Verpflichtungen gegeben wäre¹¹⁹⁾.

Diese Qualifizierungen wurden von Staaten vorgenommen, die im konkreten Fall für eine Inanspruchnahme des IGH eintraten. Sie scheinen alle auf objektive Kriterien Bezug zu nehmen, wobei insbesondere das Kriterium der Auslegung und Anwendung von Bestimmungen internationaler Verträge betont wird. Die Qualifikation als Rechtsfrage folgt insoweit weitgehend dem Muster der in Art. 36 des IGH-Statuts erwähnten Fälle; auf diese Bestimmung wurde in einzelnen Fällen ausdrücklich Bezug genommen¹²⁰⁾.

Diese Argumentation scheint nicht auf eine bestimmte Staatengruppe beschränkt zu sein. Man könnte auf den ersten Blick in der Tat daraus

¹¹⁵⁾ GAOR 1st sess. part II 1946, 50th pl. mtg., S. 1008 (Südafrika); *ibid.*, S. 1031 f. (Niederlande, Belgien); *ibid.*, S. 1035 (Großbritannien); SCOR 2d year 1947 No. 68, S. 1678 (Frankreich); SCOR 6th year 1951, 562d mtg., S. 6 (Ecuador); *ibid.* 565th mtg., S. 2 (Jugoslawien). Dazu wurde ausgeführt: "... this is a purely juridical matter. All issues involved, as I have said, in this matter, with regard to competence, are legal issues". Die Annahme beruhte wohl auf der Erwägung, daß es sich um die Auslegung eines internationalen Vertrags, der UN-Charter, handle. SCOR 4th year 1949 No. 29, S. 28 (Pakistan).

¹¹⁶⁾ GAOR 12th sess. 1957, 4th Comm., S. 161 (Belgien); GAOR 13th sess. 1958, 790th pl. mtg., S. 588 (Irak): Auslegung des Art. 18 der Satzung. SCOR 1st year 2d ser. 1946 No. 5, S. 95 f. (Niederlande).

¹¹⁷⁾ SCOR 2d year 1947 No. 84, S. 2253 (Großbritannien); *ibid.* 3d year 1948 No. 107, S. 20 f. (Syrien); *ibid.* S. 27 (China); TCOR 14th sess. 1954, 561st mtg., S. 246 (Indien); GAOR 9th sess. 1954, 509th pl. mtg., S. 444 (Niederlande); SCOR 11th year 1956, 737th mtg., S. 5 (Peru): "... this is clearly a legal problem of the greatest importance, for it involves the interpretation of a treaty, it involves taking cognizance of an act which is regarded as a violation of that treaty; that is to say, it is a typical example of a legal problem".

¹¹⁸⁾ GAOR 11th sess. 1956, 667th pl. mtg., S. 1291 (Kolumbien); SCOR 3d year 1948 No. 96, S. 26 (Kolumbien); SCOR 6th year 1951, 553d mtg., S. 29 f. (Indien).

¹¹⁹⁾ SCOR 2d year 1947 No. 18, S. 375 f. (Polen).

¹²⁰⁾ SCOR 2d year 1947 No. 18, S. 375 f. (Polen); SCOR 3d year 1948 No. 107, S. 20 (Syrien); SCOR 11th year 1956, 737th mtg., S. 5 ff. (Peru).

folgen, daß eine Tendenz zur Verwendung objektiver Kriterien in der Staatenpraxis der UN festzustellen sei. Dabei darf aber nicht außer Acht gelassen werden, daß fast in allen Fällen, in denen bestimmte Streitfragen der oben erwähnten Art ausdrücklich oder *implicite* als Rechtsfragen qualifiziert wurden, auch das Gegenargument, es handle sich um politische Fragen, geltend gemacht wurde. So wurde z. B. bei Streitfragen über den Umfang der Kompetenz der UN-Organe ausgeführt: ". . . this is not a purely legal question; it has grave political implications and affects world security"¹²¹).

Auch in anderen Streitfällen über die Auslegung der UN-Charta¹²²), der Vertragsauslegung und -anwendung außerhalb der Charta¹²³) und bezüglich der erwähnten Statusfragen und anderer Völkerrechtsfragen¹²⁴) wurde der politische Charakter der Streitfrage behauptet. Es ist dabei interessant festzustellen, daß nur selten eine nähere Begründung gegeben wurde, weshalb eine konkrete Streitfrage als »politisch« zu qualifizieren sei. In den wenigen Fällen, bei denen nähere Angaben gemacht wurden, waren diese recht allgemein und nicht zweifelsfrei¹²⁵); menschenrechtliche, humanitäre, soziale und kolonialpolitische Fragen sind als politische Fragen bezeichnet wor-

¹²¹) SCOR 2d year 1947 No. 84, S. 2215 f. (Australien); SCOR 11th year 1956, 730th mtg., S. 8 (Peru); GAOR 1st sess. part II 1946, 50th/51st pl. mtg., S. 1020 (China), S. 1038 (Ägypten), S. 1040 (Polen), S. 1042 (UdSSR); *ibid.* Joint 1st and 6th Comm., S. 3 (Indien), S. 24 (Venezuela).

¹²²) GAOR 12th sess. 1957, 4th Comm., S. 153 (Portugal); *ibid.* S. 164 (Ecuador).

¹²³) GAOR 2d sess. 1947, 113th pl. mtg., S. 892 (Ägypten); SCOR 2d year 1947 No. 84, S. 2243 (Syrien); *ibid.* S. 2250 f. (Polen); SCOR 3d year 1948 No. 107, S. 3 (Jugoslawien); TCOR 14th sess. 1954, 561st mtg., S. 247 (Australien).

¹²⁴) GAOR 2d sess. 1947, Ad Hoc-Comm. on the Palestinian Question, S. 187 (Guatemala), S. 202 (Frankreich), S. 203 (Australien); SCOR 3d year 1948 No. 98, S. 32 (Israel): Frage des Status von Palästina. GAOR 12th sess. 1957, 697th pl. mtg. S. 233 (Saudi-Arabien): Status des Golfs von Aqaba. SCOR 12th year 1957, 802d mtg., S. 14 (Pakistan): Rechtsfragen im Kaschmirstreit.

¹²⁵) Vgl. SCOR 2d year 1947 No. 84, S. 2220 (Indien): Indonesienproblem: "Is a legal issue involved in this matter? If so, is not that legal issue reduced to insignificance by the weight and importance of the high moral and political issues involved? These issues of racial, national, and colonial conflicts affect the very foundation of modern society, and surely cannot be dealt with in terms of hairsplitting legalism"; SCOR 2d year 1947 No. 84, S. 2243 (Syrien): Anglo-ägyptischer Streitfall über Truppenstationierung: "When the presence of foreign forces in the homeland of a Member State constitutes a menace to international peace and security and prejudices the sacred principles of sovereign equality, it is to be considered as conflicting with the provisions of the Charter. Such dispute cannot be deemed a legal dispute"; GAOR 1st sess. part II 1946, Joint 1st and 6th Comm., S. 3 f. (Indien): Behandlung der Inder in Südafrika: "The Government of India maintained that its dispute with the Union of South Africa came within the competence of the Assembly, since the legislation it indicted was contrary to the objects of the Charter. Moreover, the law to which it was opposed had already compromised relations between two Member States, since it had led to a severance of relations between India and the Union of South Africa. The question was therefore a political and not a legal one".

den¹²⁶). Vielleicht läßt sich daraus der vorsichtige Schluß ziehen, daß die Staaten geneigt sind, Streitfragen, die die friedlichen Beziehungen gefährden, zu politischen Fragen zu erklären¹²⁷).

In den wenigsten Fällen ist der klassische Gesichtspunkt der »lebenswichtigen Interessen« *expressis verbis* geltend gemacht worden¹²⁸). Die vorgebrachten Argumente, verbunden mit der Tatsache, daß in den meisten Fällen keine nähere Begründung gegeben wurde, lassen vermuten, daß die Qualifizierung einer Streitfrage als »politisch« weitgehend von dem politischen Programm der Regierung und seiner Bedeutung in der öffentlichen Meinung des betreffenden Staates bestimmt waren. Die »Einrede der politischen Streitfrage« hatte nicht – wie es eine konsequente objektive Theorie verlangen müßte – zur Folge, daß die Staaten damit auf rechtliche Argumente verzichteten. Die Behauptung von Völkerrechts- oder Chartaverletzungen, manchmal verbunden mit dem Verlangen, diese rechtliche Behauptung ausdrücklich in einer Resolution festzustellen, und die Behauptung, daß es sich um eine politische Streitfrage handle, schlossen sich keineswegs gegenseitig aus, sondern wurden in der Regel sogar nebeneinander geltend gemacht¹²⁹). In einigen Fällen versuchte man, in etwas merkwürdiger Weise die Tatsache, daß Rechtsargumente verwendet werden, durch die Behauptung zu übergehen, es handle sich nicht um Streitigkeiten über Rechtsfragen¹³⁰).

¹²⁶) Vgl. o. Anm. 125 und GAOR 1st sess. part II, Joint 1st and 6th Comm., S. 7 (Guatemala); *ibid.* S. 24 (Venezuela); GAOR 2d sess. 1947, Ad Hoc Comm. on the Palestinian Question, S. 180 (Dominikanische Republik); GAOR 3d sess. 1948, 6th Comm., S. 766, 781 (Griechenland, Großbritannien); SCOR 2d year 1947 No. 84, S. 2250 f. (Polen); GAOR 9th sess. 1954, 509th pl. mtg., S. 454 (Bolivien).

¹²⁷) Damit erhöhe sich die Frage, ob überhaupt Rechtsfragen vor die UN gelangen können. Normalerweise, beim Sicherheitsrat notwendigerweise, gelangen nur Streitfragen vor die UN, die den Frieden gefährden oder die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten stark belasten.

¹²⁸) Die Formel der *vital interests* wurde nur einmal verwendet; GAOR 2d sess. 1947, 113th pl. mtg., S. 892 f. (Ägypten).

¹²⁹) Die Eigenart dieses Vorgehens wurde scharf kritisiert von Jacob a. a. O., S. 64: "... in the absence of either objective criteria of legality, or a generally accepted doctrine of legality, contention over the lawfulness or unlawfulness of United Nations action is meaningless. As a matter of fact, it is worse than meaningless; it is detrimental to the fundamental concept of a rule of law applicable to international affairs, and it impairs the integrity of the United Nations. The perversion of the idea of legality, which is implicit in subordination of it to political expediency by the nations which most loudly profess their concern for it, cannot help but breed cynicism, contempt and disregard among both practitioners of politics and the enlightened public".

¹³⁰) Im Anglo-Ägyptischen Streitfall (vgl. o. Anm. 15) führte z. B. der Vertreter Ägyptens aus, der Vertrag zwischen Großbritannien und Ägypten, der ersterem Staat die Stationierung von Truppen in Ägypten gestattete, sei hinfällig geworden, außerdem verletze Großbritannien durch seine Weigerung, die Truppen abzuziehen, die Satzung. Dennoch führte er aus: "In my presentation, I have refrained from relying on juridical

Der Überblick über diese Praxis ergibt kein eindeutig klares Bild. Staaten, die für eine Inanspruchnahme des IGH sind, verwenden vielfach objektive Kriterien für die Bestimmung von Rechtsfragen. Staaten, die sich dagegen aussprechen, lassen sich offenbar von einer subjektiven Beurteilung des konkreten Falles leiten und bringen die »Einrede der politischen Streitfrage« vor, ohne auf die Kriterien der objektiven Betrachtungsweise Rücksicht zu nehmen. Da die große Mehrzahl der den UN-Organen vorliegenden Fälle nicht zu einer Inanspruchnahme des IGH führte, wobei das Argument, es handle sich um politische Fragen, fast immer vorgebracht wurde, erscheint es gerechtfertigt, von einem Vorherrschen der subjektiven Betrachtungsweise in der Staatenpraxis zu sprechen. Eine klare Tendenz zu einer objektiven Betrachtungsweise kann jedenfalls nicht erkannt werden. Staaten, die sich in einem Fall auf objektive Kriterien berufen, um einen Streitfall vor den IGH gelangen zu lassen, verwenden im nächsten Fall subjektive Kriterien, falls sie dort gegen eine Inanspruchnahme des IGH sind.

Mit dieser Praxis stimmt überein, daß die an sich naheliegende Anregung, im Einzelfall den IGH im Rahmen der Zuständigkeitsprüfung nach Art. 36 Abs. 6 des IGH-Statuts entscheiden zu lassen¹³¹⁾, ob es sich um eine rechtliche oder politische Frage handle, nur äußerst selten und dann auch ohne Erfolg vorgebracht wurde¹³²⁾. Es ist auch zweifelhaft, ob die Einschaltung des IGH hier weiterhelfen würde. Würde der IGH mit der vorherrschenden Staatenpraxis davon ausgehen, daß eine Streitfrage durch die subjektiv bestimmte Entscheidung des betroffenen oder des sonstwie beteiligten Staates als politisch qualifiziert werden kann, so müßte auch er die Frage als politisch und deshalb nicht seiner Zuständigkeit unterliegend ansehen; Art. 36 Abs. 6 würde damit seine praktische Bedeutung weitgehend einbüßen¹³³⁾. Würde sich der IGH jedoch dazu entschließen, objektive Maßstäbe anzuwenden, wie er dies anscheinend zu tun geneigt ist¹³⁴⁾, so müßte er sich damit in Gegensatz zu der vorherrschenden Staatenpraxis setzen, wodurch einer derartigen Entscheidung die sichere Rechtsgrundlage fehlen würde. Beide Alter-

considerations" (SCOR 2d year 1947 No. 73, S. 1861); im Triest-Fall (vgl. o. Anm. 15) behauptete der Vertreter Jugoslawiens eine Verletzung des italienischen Friedensvertrags durch die Handlungsweise der Westalliierten in Triest. Er führte jedoch aus: "I fail to see the possibility of any legal discussion", obwohl die Alliierten die Verletzung des Friedensvertrags bestritten (SCOR 3d year 1948 No. 107, S. 3).

¹³¹⁾ Vgl. Jaenicke, a. a. O., S. 340.

¹³²⁾ Im Palästina-Fall brachte Syrien vor dem Sicherheitsrat diese Anregung ohne Erfolg vor (SCOR 3d year 1948 No. 98, S. 5); vgl. auch GAOR 2d sess. 1947, 113th pl. mtg., S. 890 (Brasilien).

¹³³⁾ Die Situation läßt sich mit der vergleichen, die sich aus dem amerikanischen Vorbehalt der *domestic jurisdiction* bei der Fakultativklausel ergibt.

¹³⁴⁾ Vgl. o. S. 503.

nativen verringern die Chance, daß ihm Streitfragen von politischer Bedeutung überhaupt vorgelegt werden. Eine Entscheidungskompetenz des IGH über die Justitiabilität einer Streitfrage hat erst dann einen Sinn und eine ausreichende Grundlage, wenn hierfür objektive, von einer unabhängigen Instanz feststellbare Kriterien von der Staatenpraxis anerkannt werden. Die bisherige Staatenpraxis in den UN zeigt, daß diese Voraussetzung leider noch nicht gegeben ist.

Die gegenwärtige Staatenpraxis nötigt zur Schlußfolgerung, daß in den UN-Organen die subjektive Betrachtungsweise vorherrscht, die im Grunde nur der Ausdruck der schon aus anderen Argumenten erkennbaren Praktizierung des Prinzips *omnis iudex in re sua* zu sein scheint¹⁸⁵).

V. Schlußfolgerungen

Der Gesamteindruck, den die geschilderte Praxis bietet, ist in sich sehr komplex und schwer auf einen Nenner zu bringen, ohne die Gefahr ungenauer Verallgemeinerungen zu laufen. Immerhin kann festgestellt werden, daß der IGH bei der Lösung von Streitfällen, die vor den UN-Organen ausgetragen wurden, weder auf dem Weg des Gutachtenverfahrens nach Art. 96 noch auf dem Weg des Verfahrens nach Art. 36 Abs. 3 der UN-Charter eine erhebliche Rolle gespielt hat, obwohl in vielen Fällen rechtliche Fragen aufgeworfen und teilweise sehr intensiv diskutiert worden sind. Dabei kann man sich dem Eindruck nicht verschließen, daß eine Klärung der meisten Streitfragen durch den IGH möglich gewesen wäre und ihre Erledigung innerhalb der UN-Organe hätte erleichtern können. Auch der Nebeneffekt einer IGH-Entscheidung, die es den Regierungen ihrem Volk gegenüber erleichtern könnte, eine politische Position aufzugeben, sollte hierbei nicht außer acht gelassen werden¹⁸⁶).

Versucht man, aus der Argumentation der Staatenvertreter Schlüsse auf die Ursachen dieser unbefriedigenden Lage zu ziehen, so kann folgendes festgestellt werden:

¹⁸⁵ Während der Beratungen über den Palästina-Konflikt im Sicherheitsrat hat der Vertreter Ägyptens diese Praxis scharf kritisiert: "It was said, for example, that our legal contentions were merely of formal character; and it was also said that the question of Palestine was mainly political. But I submit that these are not answers, but evasions. We cannot, among other things, go against the letter and spirit of the Charter and then if anyone objects, simply call his objections formal or brush them aside by saying the matter is mainly political" (SCOR 3rd year 1948 No. 16–35, S. 296 f.). Dies hat jedoch zu keinerlei Änderung der Haltung der Staaten in dieser Frage geführt.

¹⁸⁶ Vgl. die Ausführungen des Vertreters von Syrien im Palästina-Konflikt über den Einfluß einer IGH-Entscheidung auf die arabische Öffentlichkeit (SCOR 3d year 1948 No. 98, S. 6 f.).

1. Institutionelle Mängel des IGH, etwa seine Zusammensetzung oder die politische Integrität seiner Richter sind offenbar kein Grund gegen die Inanspruchnahme des IGH; darauf bezügliche Argumente sind äußerst selten und auf Staaten des Ostblocks beschränkt¹³⁷⁾.

2. Die gegenwärtige Ausgestaltung des Gutachtenverfahrens scheint ein Grund für die Abneigung gegen die Inanspruchnahme des IGH zu sein; hieraus sind häufiger Argumente geltend gemacht worden¹³⁸⁾. Dabei dürfte die mangelnde Verbindlichkeit des Gutachtens von einer zwar nicht genau abzuwägenden, aber doch nicht unerheblichen Bedeutung für die Tatsache der zurückhaltenden Verwendung dieses Verfahrens gewesen sein. Wegen der mangelnden Verbindlichkeit der Gutachten setzen sich die Staaten, falls sie sich in einer politisch vorteilhaften Position befinden, der Gefahr aus, diese Position im Falle einer für sie ungünstigen Entscheidung des IGH zu schwächen, ohne auf der anderen Seite im Falle einer günstigen Entscheidung mit Sicherheit erwarten zu können, daß sich ihre Gegner dem Gutachten fügen werden. Die Tendenz, durch vorweggenommene Erklärungen dem Gutachten verpflichtenden Charakter beizulegen, zeigt, daß der praktische Wert des Gutachtenverfahrens in seiner gegenwärtigen Form nicht hoch eingeschätzt wird.

3. Die Staaten des Ostblocks lehnen anscheinend eine Inanspruchnahme des IGH aus grundsätzlichen Erwägungen ab. Ihre Haltung mag sich aus ihrer ideologischen Einstellung zum Völkerrecht und ihrem Mißtrauen gegen eine überwiegend nichtkommunistische Richterbank erklären¹³⁹⁾. Aus dieser Tatsache folgt auf jeden Fall, daß es von vornherein aussichtslos erscheint, den IGH zur Beilegung von Streitfällen zwischen Staaten des Ostblocks und den nichtkommunistischen Staaten in Betracht zu ziehen¹⁴⁰⁾, selbst wenn es sich einwandfrei um Rechtsfragen handelt.

4. Die Hauptursache für die geringe Inanspruchnahme des IGH ist aber doch wohl in der Grundeinstellung der Staaten zur Funktion des Völkerrechts und der internationalen Gerichtsbarkeit in den internationalen Beziehungen zu suchen. Die oben aufgezeigte Haltung der Staaten läßt ziemlich klar erkennen, daß die Mehrheit der Staaten heute noch nicht gewillt ist, der internationalen Gerichtsbarkeit einen bestimmenden Einfluß bei der Lösung internationaler Streitigkeiten einzuräumen, falls politisch als wichtig angesehene Interessen oder Ziele dies nicht angebracht erscheinen lassen. Die

¹³⁷⁾ GAOR 2d sess. Vol. II 1947, 113th pl. mtg., S. 884 (UdSSR); Ass. Gén. 5ème sess. 1950, 303ème séance pl., S. 402 (Polen).

¹³⁸⁾ Vgl. o. S. 496 f.

¹³⁹⁾ Vgl. o. Anm. 137.

¹⁴⁰⁾ Vgl. Rose n e, *The International Court . . .*, S. 255.

Verwendung der internationalen Gerichtsbarkeit scheint überwiegend nach Grundsätzen der Opportunität bejaht oder verneint und von der jeweiligen politischen Situation und den kalkulierten Erfolgchancen abhängig gemacht zu werden. Dabei mag gelegentlich auch die Überlegung mitsprechen, daß es politisch zweckmäßiger ist, eine Streitfrage unentschieden zu lassen, als das Risiko einer ungünstigen Entscheidung einzugehen¹⁴¹⁾.

Die Ausrichtung auf den eigenen politischen Vorteil an Stelle des Strebens nach einer internationalen Rechtsordnung¹⁴²⁾ scheint die entscheidende Ursache der gegenwärtigen Lage zu sein. Diese leider weit verbreitete Grundeinstellung scheint sogar die Tendenz zu haben, vorherrschend zu werden. Gutachtenanträge und Diskussionen über die Inanspruchnahme des IGH zum Zwecke der Streiterledigung sind in letzter Zeit in den UN-Organen mehr und mehr zurückgetreten¹⁴³⁾. Dies sollte Anlaß sein, die Frage einer Aktivierung des IGH im Rahmen der UN neu zu durchdenken.

Helmut Alexy

¹⁴¹⁾ Vgl. Larson, a. a. O., S. 15.

¹⁴²⁾ Vgl. die Ausführungen des Vertreters von Paraguay (GAOR 12th sess. 1957, 681st pl.mtg., S. 27): "In our view, the majority of the political difficulties encountered by our Organization derive from the circumstance that Member States have not yet been able to make the transition from absolute sovereignty to voluntary submission to an international legal order ruled by international laws, international courts and international forces – the ideal to which we should all aspire".

¹⁴³⁾ Nur rechtliche Streitigkeiten, bei denen keine direkten Interessen von Mitgliedstaaten auf dem Spiel stehen, dürften einer rein rechtlichen Behandlung ohne größere Schwierigkeiten zugänglich sein (vgl. z. B. das Gutachten über den Ersatz von Schäden, die im Dienst der UN erlitten wurden).