

Der Beitrag der internationalen Organisationen zur Entwicklung des Völkerrechts

*Jochen Abr. Frowein *)*

I. Abgrenzung der Thematik

1. Überblickt man die Entwicklung der weltweiten internationalen Organisationen, vor allem der Vereinten Nationen, in den letzten Jahren, so mögen Zweifel an der richtigen Formulierung unseres Themas aufkommen. Die Anerkennung eines damals nicht existierenden Staates Guinea-Bissau am 2. November 1973¹⁾ sowie die Bestätigung, daß das Volk von Palästina das Recht habe, »mit allen Mitteln« seine Rechte – in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Charta – zurückzuerlangen, die die Generalversammlung am 22. November 1974 erteilte²⁾, sind Beispiele für eine Handhabung des Völkerrechts, die sich nur schwer als Beitrag zu diesem einordnen lassen. Man weiß dabei nicht, ob man sich mehr über die standfeste Praxis der Enthaltung wundern soll, die ein Großteil der westlichen Welt hier übt³⁾, oder darüber, daß in einer Note im Harvard Inter-

*) Dr. iur., M.C.L., o. Professor an der Universität Bielefeld, Mitglied der Europäischen Menschenrechtskommission.

¹⁾ Res. GA 3061 (XXVIII). Portugal hatte zutreffend auf die Völkerrechtswidrigkeit hingewiesen, UN Monthly Chronicle, Bd. 10 Nr. 10 (1973), S. 80.

²⁾ Res. 3236 (XXIX).

³⁾ Gegen die Resolution über Guinea-Bissau stimmten Brasilien, Griechenland, Portugal, Südafrika, Spanien, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Die Bundesrepublik enthielt sich mit 29 anderen Staaten. UN Monthly Chronicle, Bd. 10 Nr. 11 (1973), S. 12 f. – Gegen die Palästina-Resolution stimmten Bolivien, Chile, Costa Rica, Nicaragua, Island, Israel, die USA und Norwegen, UN Monthly Chronicle, Bd. 11 Nr. 11 (1974), S. 36 f. Die Bundesrepublik enthielt sich mit 36 anderen Staaten.

national Law Journal die Rechtmäßigkeit der Anerkennung von Guinea-Bissau doch wohl kaum ohne den Einfluß eines der angesehenen Kollegen dieser Universität, die als Berater fungieren, festgestellt wird und — insoweit gewiß mit einem höheren Richtigkeitskoeffizienten — ähnliche Resolutionen vorhergesagt werden⁴⁾. Die Bundesregierung hatte keine Bedenken, diese Resolution in ihrem Bericht an den Bundestag als »ungeachtet völkerrechtlicher Grundsätze« angenommen zu bezeichnen⁵⁾.

Es wäre verwunderlich, wenn die hier zum Ausdruck kommende Grundstimmung sich nicht auch dort Einfluß verschaffen würde, wo jedenfalls verbal das Völkerrecht zum Ziel der Bemühungen gemacht wird.

2. Freilich wird kein Völkerrechtler bestreiten wollen, daß die internationalen Organisationen als Kategorie und in ihrer vielfältigen Praxis wesentlich zum Reichtum seiner Materie beitragen. Das braucht in einem den Grundlagen und Quellen des Völkerrechts gewidmeten Kolloquium nur angedeutet zu werden. Das interne Staatengemeinschaftsrecht als Zweig des Völkerrechts oder das verselbständigte supranationale Recht der Europäischen Gemeinschaften bieten Beispiele für die außerordentliche Entwicklungsfähigkeit der Rechtsmaterie, die von Verträgen zwischen Staaten ihren Ausgang nimmt⁶⁾. Die Bedeutung beschränkt sich allerdings im Vergleich zur Gesamtbreite des Völkerrechts auf ein relativ enges, stärker technisch bestimmtes Gebiet oder auf einen kleineren Kreis homogener Staaten. Die Fortentwicklung des allgemeinen Völkerrechts taucht nur in der Charta der Vereinten Nationen als Zielsetzung auf, und ihren Aktivitäten muß daher unsere Aufmerksamkeit vor allem gelten.

3. Die Bemühungen um eine Kodifikation des allgemeinen Völkerrechts in Verträgen, die schon vor ihrem Inkrafttreten eine außerordentliche Wirkung auf die völkerrechtliche Argumentation ausüben und auch vom IGH herangezogen werden, hat Geck eingehend gewürdigt⁷⁾. Als Völkerrechtsquelle werfen sie, jedenfalls nach ihrem Inkrafttreten, weniger Probleme auf als die im Vordergrund unseres Interesses stehenden Resolutio-

⁴⁾ Recognition of Guinea (Bissau), Harvard International Law Journal 15 (1974), S. 482, insbesondere S. 491 ff., 495. Die Note ist nicht gezeichnet, nach dem Index, S. XXVIII, aber von Bryant, Morrison, Schuck und Seder gemeinschaftlich verfaßt.

⁵⁾ Drucksache 7/2300, Vereinte Nationen 1974, S. 122. Eingehend zu dem Beschluß über Guinea-Bissau Tomuschat, Die Befreiungsbewegungen in den Vereinten Nationen, Vereinte Nationen 1974, S. 65 und 110.

⁶⁾ Bernhardt und Miehsler, Qualifikation und Anwendungsbereich des internen Rechts internationaler Organisationen (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, H. 12) (1973).

⁷⁾ Vgl. unten.

nen der Generalversammlung der Vereinten Nationen, die unmittelbar oder mittelbar Einfluß auf die Weiterbildung des Völkerrechts nehmen wollen. Diese, von einem französischen Beobachter kurz als *pré-droit* bezeichnete Materie⁸⁾ hat zwar in den letzten Jahren vielfache Diskussionen hervorgerufen⁹⁾, die aber nur teilweise allseits akzeptierte Ergebnisse erbracht haben. Vor allem fehlt es bei den Erörterungen häufig an einer genügenden Berücksichtigung des sehr differenzierten Materials der Resolutionen. Im folgenden soll nach einer Einordnung der Resolutionen in die Rechtsquellenordnung des Völkerrechts der Versuch gemacht werden, einige Beispiele daraufhin zu überprüfen, ob von einem Beitrag die Rede sein kann und worin er konkret liegt.

II. Die Einordnung von Resolutionen und Deklarationen in die Rechtsquellen des Völkerrechts

4. Daß die Generalversammlung der Vereinten Nationen als solche keine Weltgesetzgebungskompetenz hat, ist eine Binsenweisheit, die trotz der apokryphen Bemerkungen des IGH im *Namibia*-Gutachten über die Resolutionen mit *operative design*¹⁰⁾ noch allgemeiner Anerkennung sicher

⁸⁾ Colliard, *Institutions des relations internationales* (6. Aufl. 1974), S. 276.

⁹⁾ Umfassende Nachweise für die frühere Literatur etwa bei Golsong und Ermacora, *Das Problem der Rechtsetzung durch internationale Organisationen* (insbesondere im Rahmen der UN) (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, H. 10) (1971), S. 1 ff., 51 ff.; vgl. auch J. Castañeda, *Valeur juridique des résolutions des Nations Unies*, RdC 129 (1970 I), 205 ff.; G. Arangio-Ruiz, *The Normative Role of the General Assembly of the United Nations and the Declaration of Principles of Friendly Relations*, RdC 137 (1972 III), S. 419 ff.; L. B. Sohn, *The Development of the Charter of the UN*, in: *The Present State of International Law and other Essays*, hrsg. von M. Bos (1973), S. 39, 50 ff.; U. Scheuner, *Wandlungen in Aufgabenbereich und Struktur der Vereinten Nationen*, in: *Die Vereinten Nationen und die Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. von U. Scheuner/B. Lindemann (1973), S. 15, 39 ff.; K. Skubiszewski, *Can Future International Law be Developed through the Resolutions of Intergovernmental Bodies*, in: *International Law Tomorrow* (1974), S. 55, 60 ff.; neuestens B. Simma, *Methodik und Bedeutung der Arbeit der Vereinten Nationen für die Fortentwicklung des Völkerrechts*, in: *Symposium Entwicklungslinien der Praxis der Vereinten Nationen in völkerrechtlicher Sicht* (Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel) im Druck.

¹⁰⁾ ICJ Reports 1971, S. 50; die Formulierung wurde vom französischen Vertreter im Sicherheitsrat kategorisch zurückgewiesen, da sie aus der Generalversammlung das Parlament eines Weltstaates machen würde. Vgl. auch J. A. Frowein, *Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen*, in: *Die Vereinten Nationen*, a.a.O. (Anm. 9), S. 45, 61 f.

sein kann¹¹⁾). Auch wird nicht bezweifelt, daß Resolutionen der Generalversammlung eine wichtige Rolle bei der Bildung von Völkergewohnheitsrecht spielen können, ohne damit die grundsätzlichen Voraussetzungen dieser Rechtsquelle selbst zu verändern. Die Staatenpraxis bleibt hier also letztlich entscheidend¹²⁾). Methodisch bietet dieser Beitrag der Resolutionspraxis keine grundsätzlichen Neuigkeiten.

Die nicht befriedigend geklärte Frage ist die nach einer darüber hinausgehenden eigenständigen Bedeutung der einstimmig oder so gut wie einstimmig angenommenen Resolutionen oder Deklarationen, die nach ihrer Formulierung Prinzipien des Völkerrechts zum Ausdruck bringen wollen. Paradigmatisch ist die "Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations"¹³⁾). In acht Jahren sehr intensiver und häufig sehr kritischer Verhandlungen ist diese Resolution entstanden, die einige der wichtigsten in der Charta enthaltenen Grundprinzipien näher definiert¹⁴⁾). Es kann nicht verwundern, daß die Staaten sich schon heute auf sie wie auf geltendes Völkerrecht beziehen, obwohl bei ihrer Verabschiedung von verschiedenen Seiten Wert auf die Feststellung gelegt wurde, daß die Deklaration nicht selbst Völkerrecht sei¹⁵⁾).

Der deutsche Außenminister hat kürzlich vor dem Bundestag dargelegt, daß Grundlage der Prinzipienklärung auf der KSZE die allgemeinen Regeln des Völkerrechts seien, »wie sie vor allem in den Zielen und Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen, der Menschenrechtsdeklaration sowie der Erklärung über freundschaftliche Beziehungen zwischen den Staaten zum Ausdruck kommen«¹⁶⁾).

Der amerikanische Vertreter in dem Spezialausschuß für die Definition der Aggression sah es als Aufgabe dieses Ausschusses an, dem Sicherheitsrat eine Empfehlung für die Ausübung seiner Kompetenzen zu ge-

¹¹⁾ Scheuner, a.a.O. (Anm. 9), S. 39.

¹²⁾ A. Verdross, Die Quellen des universellen Völkerrechts (1973), S. 116.

¹³⁾ Res. 2625 (XXV) vom 24. 10. 1970; dazu etwa Frowein, Freundschaft und Zusammenarbeit unter den Staaten, Die UN-Resolution über freundschaftliche Beziehungen als Ausdruck wichtiger Strömungen im heutigen Völkerrecht, Europa-Archiv 1973, S. 70 ff.

¹⁴⁾ Zu ihrer Entstehung B. Graf zu Dohna, Die Grundprinzipien des Völkerrechts über die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten (Schriften zum Völkerrecht, Bd. 30) (1973).

¹⁵⁾ Nachweise etwa bei Dohna, S. 241 ff.

¹⁶⁾ 125. Sitzung vom 17. 10. 1974, S. 8344 D, auch in Bulletin der Bundesregierung vom 18. 10. 1974 Nr. 122, S. 1239.

ben, meinte aber in diesem Zusammenhang, daß die Rechtsnormen bezüglich der Gewaltanwendung in der Charta und in der Deklaration über die freundschaftlichen Beziehungen enthalten seien¹⁷⁾.

Australien berief sich zur Begründung seiner Klage gegen Frankreich wegen der Atomversuche im Pazifik auf die Deklaration. Es ist besonders bemerkenswert, daß die gemeinsame *dissenting opinion* der Richter Onyema, Dillard, Jiménez de Aréchaga und Sir Humphrey Waldock, die sich mit der Klagebegründung befaßt, um festzustellen, ob es sich um eine rechtliche oder politische Streitigkeit handelte, die australische Rechtsauffassung zitiert und darlegt, als Unterstützung habe Australien auf "a variety of legal material" verwiesen. Als solches werden verschiedene Entscheidungen und die Deklaration genannt. Nach der Darlegung der Begründung kommt die abweichende Meinung zu dem Ergebnis, daß es sich um einen Rechtsstreit handele, da Australien sich auf Rechtsgründe stütze¹⁸⁾. Es wäre schwer verständlich, wenn die Richter die Deklaration über die freundschaftlichen Beziehungen hier genannt hätten, ohne wenigstens ihre rechtliche Relevanz im Prinzip zu akzeptieren. Die Mehrheit des Gerichtshofes brauchte sich mit der Frage nicht auseinanderzusetzen, weil sie nach den französischen Erklärungen über die Beendigung der Versuche eine Erledigung der Hauptsache annahm. Es besteht in dem hier wichtigen Zusammenhang daher kein Grund für die Annahme, daß die Mehrheit insofern anderer Auffassung sei.

5. Die Völkerrechtslehre nimmt eine zwiespältige Stellung ein. Während das *Shouting-out* der Generalversammlung, ob mit größerem oder mit kleinerem Chor und häufigen Wiederholungen, teilweise als völlig irrelevant angesehen und allein die entsprechende Praxis im Rahmen der Bildung von Völkergewohnheitsrecht für bedeutsam gehalten wird¹⁹⁾, finden sich zunehmend Stimmen, die vor allem den mit dem Anspruch auf Formulierung grundlegender Prinzipien auftretenden Deklarationen eine größere Wirkung beimessen wollen.

Hier sind insbesondere drei Ansätze zu nennen: Die bindende, z. T. wegen der Organqualität der Generalversammlung nicht ganz zutreffend als authentisch bezeichnete Interpretation der Prinzipien der UN-Charta

¹⁷⁾ Report of the Special Committee on the Question of Defining Aggression, 11 March – 12 April 1974, Doc. A/9619, S. 22; wörtlich auch in AJIL 68 (1974), 733. Vgl. auch die Antwort des Acting Secretary of State über das Verbot bewaffneter Repressalien, AJIL 68 (1974), 736.

¹⁸⁾ ICJ Reports 1974, S. 361, 366.

¹⁹⁾ So Arangio-Ruiz, a.a.O. (Anm. 9), S. 476, der allerdings später auch andere Möglichkeiten erörtert.

durch die Generalversammlung halten Sohn und Tunkin für möglich, allerdings mit der wichtigen Einschränkung, daß die diesbezügliche Resolution allgemein angenommen worden sein muß²⁰). Tunkin hat in Auseinandersetzung mit einem berechtigten Einwand von Verdross inzwischen klargestellt, daß er der Anerkennung der Interpretation durch alle oder fast alle Staaten die entscheidende Bedeutung beimißt²¹).

Zunehmend wird auch die Möglichkeit gesehen, daß in derartigen Deklarationen allgemeine Prinzipien des Völkerrechts ihren Ausdruck finden, die im Sinne von Art. 38 Abs. 1c des IGH-Statuts als die bedeutenderen der allgemeinen Rechtsgrundsätze betrachtet werden²²). Schließlich haben verschiedene Autoren den formlosen Konsens als Völkerrechtsquelle herausgestellt, der rechtstheoretisch zwingend den formalisierten Rechtsquellen vorausliege. Simma hat dem wichtige Überlegungen gewidmet²³). Man wird allerdings fragen müssen, inwieweit der Gesichtspunkt der Form völlig vernachlässigt werden kann. Immerhin haben sich die Staaten auf eine Festlegung der Entscheidungsgrundlagen des IGH in bestimmter Form geeinigt. Zu diesen Grundlagen gehört auch der konkludent abgeschlossene Vertrag. Vor dem Vertrag aber einen als Rechtsquelle konstruierbaren Konsens anzunehmen, erscheint rechtstheoretisch problematisch und praktisch kaum nachweisbar.

6. Die Schwierigkeit, die die zuletzt genannte Lösung kaum bewältigen kann, liegt aber vor allem darin, daß die Staaten bei den genannten Deklarationen gerade nicht darüber einig werden, daß es sich um Völkerrecht im formellen Sinn handeln soll. Sie tauschen vielmehr ihre Auffassungen darüber aus, was Völkerrecht ist oder *de lege ferenda* Völkerrecht sein sollte, ohne sich auf diese Auffassung förmlich festzulegen. Das zeigen die in den Deklarationen gut verteilten *saving-clauses* zugunsten der Charta und des allgemeinen Völkerrechts²⁴). Immer wieder wird klargestellt, daß die

²⁰) Sohn, a.a.O. (Anm. 9), S. 50 f.; G. Tunkin, Völkerrechtstheorie, hrsg. v. Th. Schweisfurth (1972), S. 203 ff.

²¹) A.a.O., S. 204; vgl. Verdross, Kann die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Völkerrecht weiterbilden?, ZaöRV 26 (1966), 690, 695.

²²) Sehr deutlich das Lehrbuch des Völkerrechts der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR, Teil 1 (1973), S. 210; ebenso H. G. Schermers, International Institutional Law, Bd. 2 (1972), S. 501 f.; vgl. auch Arangio-Ruiz, a.a.O. (Anm. 9), S. 495 ff.

²³) Simma, a.a.O. (Anm. 9), S. 25; A. D'Amato, On Consensus, Canadian Yearbook of International Law 8 (1970), 104 ff.

²⁴) Vgl. etwa in der Declaration on Friendly Relations am Ende der Definition des Gewaltverbots: "Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as enlarging or diminishing in any way the scope of the provisions of the Charter concerning cases in which the use of force is lawful".

Rechte und Pflichten nach der Charta nicht geändert werden, oder es wird auf das allgemeine Völkerrecht verwiesen. Diese Bestimmungen sprechen auch gegen die Annahme einer im Sinne von *Tunkin* und *Sohn* bindenden Chartainterpretation oder die Auffassung, daß die Deklarationen unmittelbar als *general principles of international law* angesehen werden können.

Das Problem erinnert in gewissem Sinn an die Diskussion der Rechtsquellen im innerstaatlichen Recht. Auch hier finden wir nicht selten Zwischenformen, die ohne formell als Recht anerkannt zu sein auf Auslegung und Weiterentwicklung des formellen positiven Rechts entscheidenden Einfluß nehmen. *Aequitas* und *equity* in ihren frühen Formen, die Präjudizien als Rechtsquelle im kontinentalen System sind hier zu nennen. Die Besonderheit dieser Formen ist, daß sie hinsichtlich der ihnen zugrundeliegenden Prinzipien, soweit diese nicht formelles Recht sind, eine hohe Wahrscheinlichkeit, aber keine völlige Sicherheit der Befolgung im nächsten Streitfall erzeugen. Sie begrenzen den Diskussionsrahmen für die Findung des Rechts im nächsten Fall, sie legen den Topoikatalog für die Auseinandersetzung um das Recht fest, ohne selbst im formellen Sinne Recht zu sein²⁵).

Gerade das scheint auch charakteristisch für die Deklarationen. Sie kanalisieren und prägen die möglichen Auseinandersetzungen über die Bedeutung von Chartagrundsätzen oder allgemeinen Regeln des Völkerrechts. Insoweit ist es ohne weiteres legitim, wenn sie in der Auseinandersetzung um Rechtsfragen als autoritative Stellungnahmen zitiert werden. Wenn ein Staat sich der Argumentation widersetzen will, muß er überzeugende Gründe haben, etwa auf die Widersprüchlichkeit einer bestimmten Grundsatzformulierung hinweisen oder auf den eingeschränkten Geltungsbereich der Regeln Bezug nehmen. Die Formulierung als völlig irrelevant zurückzuweisen, wird ihm nur dann möglich sein, wenn er sich klar gegen die Resolution insgesamt oder einzelne ihrer Teile gewandt hat. Dann allerdings braucht er den insoweit vorgegebenen Argumentationsraster nicht gegen sich gelten zu lassen. Er ist nicht präjudiziert²⁶).

²⁵) Zur Entstehung der *equity* C. K. Allen, *Law in the Making* (6. Aufl. 1961), S. 366 ff.; zum Richterrecht J. Esser, *Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung* (1970), S. 189 ff.; BVerfGE 34, 269, 286 ff.; Jörn Ipsen, *Richterrecht und Verfassung* (Schriften zur Rechtstheorie, H. 40) (1975), insbesondere S. 60 f., wo er zutreffend die Bedeutung der Frage, ob das Richterrecht Recht im formellen Sinne ist, für gering hält und darauf hinweist, daß es jedenfalls zur Begründung von Entscheidungen dienen kann.

²⁶) Unannehmbar insoweit T. O. Elias, *Modern Sources of International Law*, in: *Transnational Law in a Changing Society, Essays in Honour of Philip C. Jessup* (1972),

Daß die Staaten sich dieser Situation bewußt sind, zeigt die Abgabe eindeutiger Vorbehaltserklärungen zu bestimmten Teilen der "Declaration on the Establishment of a New International Economic Order", insbesondere zu deren Nationalisierungsbestimmungen, durch die USA, die Bundesrepublik, die gleichzeitig für die Europäische Gemeinschaft handelte, Frankreich, Großbritannien und Japan²⁷⁾.

Jörg Paul Müller hat deutlich gemacht, wie stark die Bildung von Völkergewohnheitsrecht vom Vertrauensprinzip als rechtsbildendem Faktor beeinflusst wird²⁸⁾. Staaten müssen sich grundsätzlich auf die als rechtlich relevant gemeinten Erklärungen verlassen können. Auch rechtlich nicht als bindend angesehene Feststellungen über das geltende Völkerrecht sind in diesem Sinn »relevant« und erzeugen berechnete Erwartungen dahin gehend, daß sie später in einer Auseinandersetzung über das geltende Recht nicht als bedeutungslos beiseitegeschoben werden²⁹⁾. Fügt man hinzu, daß die öffentliche Meinung zunehmend als Faktor bei der Völkerrechtsbildung Beachtung findet³⁰⁾, so gewinnt die Resolutionspraxis als Medium für ihre Formulierung und Übertragung Gewicht. Hier bildet sich der Konsens über die Rechtswerte, den Mosler betont hat³¹⁾.

Die Auseinandersetzungen um die Einbeziehung von Befreiungskriegen in die internationalen Konflikte für die Geltung des humanitären Völkerrechts sind ein gutes Beispiel für die Wirkung der in der Declaration on Friendly Relations formulierten Rechtsgrundsätze über die Befreiungskriege. Die westlichen Staaten haben sich ganz offenbar zunächst erheblichen Täuschungen darüber hingegeben, wie bedeutsam die Wirkung der genannten Erklärung für die Weiterbildung des Rechts sein mußte³²⁾. Die

S. 34, 51, der eine Bindungswirkung der Mehrheitsentscheidung nach demokratischen Grundsätzen konstruieren will.

²⁷⁾ Res. A/3201 (S VI), für die Vorbehalte UN Doc. A/PV, 2229, S. 41 ff., ILM 13 (1974), 744 ff.

²⁸⁾ Jörg P. Müller, Vertrauensschutz im Völkerrecht (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 56) (1971), S. 77 ff.

²⁹⁾ A. D'Amato, The Concept of Custom in International Law (1971), S. 44, spricht den Resolutionen unter Umständen in seinem System konsequent die Funktion »sekundärer Regeln« zur Erkenntnis der primären Völkerrechtsnormen zu. Charakteristisch für diese Regeln ist gerade ihre Verwendung in der Argumentation um die Feststellung des Völkerrechts. Vgl. auch a.a.O., S. 95, 192.

³⁰⁾ Vgl. M. Merle, Le droit international et l'opinion publique, RdC 138 (1973 I), 373 ff.

³¹⁾ Mosler, oben S. 6 ff.

³²⁾ Vgl. dazu den Bericht von D. P. Forsythe, The 1974 Diplomatic Conference on Humanitarian Law: Some Observations, 69 AJIL 1975, 77, 78 ff.

hier angenommene Bedeutung der entsprechenden Resolutionen und Deklarationen zeigt, daß der Völkerrechtler sich mit ihnen und ihrem Wortlaut eingehender befassen sollte, als das häufig geschieht. In ihnen kommt der Hintergrund der einzelnen Völkerrechtssätze, die Grundüberzeugung der Staaten, zum Ausdruck, nicht selten allerdings auch der bestehende Grunddissens. Insbesondere die Änderung von Völkergewohnheitsrecht kündigt sich hier an. Sie können aus dem Prozeß der Völkerrechtserzeugung auf bestimmten Gebieten kaum hinweggedacht werden.

Über den bisher erörterten Rahmen hinausgehend kann das Estoppel-Prinzip zu einer Bindung der Staaten an Resolutionen führen, denen sie zugestimmt haben und auf deren Grundlage sie sich gegenüber der Organisation oder anderen Staaten gestellt haben. Portugal etwa, das bekanntlich die bindende Wirkung der Dekolonisierungsresolution immer bestritten hatte, könnte diese Auffassung nicht mehr vertreten, nachdem es sich den Vereinten Nationen gegenüber jetzt in ausdrücklichen Erklärungen auf die Erfüllung der Resolution festgelegt hat³³⁾.

7. Es erscheint als Bestätigung der hier vorgetragenen Auffassung, daß der IGH den einstimmig oder mit ganz wenigen Enthaltungen oder Gegenstimmen angenommenen Resolutionen oder Deklarationen in seiner Rechtsprechung zunehmende Bedeutung beimißt. War schon im *Barcelona Traction*-Fall der Hinweis auf die *erga omnes* wirkenden Völkerrechtsnormen, zu denen der Schutz vor rassistischer Diskriminierung gehöre, ohne die Resolutionspraxis der Generalversammlung gerade auf diesem Gebiet kaum verständlich³⁴⁾, so zeigt das *Namibia*-Gutachten dieselbe Tendenz in verstärktem Maße³⁵⁾. Besonders bedeutsam erscheint, daß der IGH im *Fisheries Jurisdiction*-Fall Resolutionen und die Haltung der großen Mehrheit auf den Fischerei- und Seerechtskonferenzen von 1958 und 1960 als wesentliche Anhaltspunkte für ein sich veränderndes Völkerrecht der Fischereigrenzen herangezogen hat³⁶⁾.

³³⁾ Vgl. das Schreiben des Ständigen Vertreters Portugals an den Generalsekretär der UN vom 24. 9. 1974, A/9769, ILM 13 (1974), 1467, sowie das Communiqué über den Besuch des Generalsekretärs der UN in Portugal, Europa-Archiv 1974, S. D 426 ff.; allgemein Müller, a.a.O. (Anm. 28), S. 250 ff. mit Nachweisen.

³⁴⁾ ICJ Reports 1970, S. 32; auch die Ausführungen auf S. 47, die eine völkerrechtliche Bedeutung von Verträgen zwischen Staaten und Gesellschaften doch offenbar nicht ausschließen, erinnern an die Res. 1803 (XVII) mit der besonderen Erwähnung des Schutzes solcher Verträge.

³⁵⁾ ICJ Reports 1971, S. 57. Vgl. zu dem Problem allgemein Delbrück, Die Rassenfrage als Problem des Völkerrechts und nationaler Rechtsordnungen (1971).

³⁶⁾ ICJ Reports 1974, S. 195, 199.

Die von fünf Richtern der Mehrheit abgegebene *separate opinion* im *Fischereistreit* mit Island zeigt sogar, daß bereits die vorbereitenden Stellungnahmen der Staaten für die Konferenzen beachtet wurden³⁷⁾. Nur der Richter Sture Petrén, der gegen die beiden Urteile gestimmt hat, obwohl er das Verhalten Islands klar als völkerrechtswidrig bezeichnete, hat sich in seiner *dissenting opinion* im britischen Fall ausdrücklich zur rechtsetzenden Funktion von Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen geäußert und aus dem Zustandekommen der von ihm gewürdigten Resolution zutreffend gegen einen Willen der Staaten geschlossen, bindende Völkerrechtsnormen festzulegen³⁸⁾. Gegenüber der *Südwesafrika*-Entscheidung von 1966, als die Richter Tanaka und Van Wyk zu dem Problem Stellung nahmen, ist insgesamt eine deutliche Weiterentwicklung zu erkennen³⁹⁾.

An einigen Beispielen soll nun der in besonders wichtigen Resolutionen oder Deklarationen geleistete Beitrag zur Fortentwicklung des Völkerrechts näher gewürdigt werden.

III. Der Beitrag der Resolution zur Fortentwicklung des Völkerrechts an Hand von Beispielen

1. Die Gewaltanwendung

8. Sowohl in der Deklaration über die freundschaftlichen Beziehungen als auch in der von der Generalversammlung angenommenen Definition der Aggression sind wichtige Probleme des Rechts der UN-Charta sowie des allgemeinen Völkerrechts in einem mühsamen Kompromiß nur zum Teil gelöst worden. Eine eingehend diskutierte Streitfrage war die Reichweite des Gewaltbegriffes in der Satzung⁴⁰⁾. Es konnte keine Einigkeit darüber erreicht werden, die Frage durch die Beifügung des Adjektives »bewaffnet« eindeutig zu entscheiden⁴¹⁾. Allerdings spricht eine systematische Interpretation gegen die Einbeziehung wirtschaftlicher Druckmittel

³⁷⁾ A.a.O., S. 220.

³⁸⁾ ICJ Reports 1974, S. 161 f.; ILM 13 (1974), 1086 f.

³⁹⁾ ICJ Reports 1966, S. 293 (Tanaka) und S. 17 (Van Wyk).

⁴⁰⁾ Vgl. dazu Dohna, a.a.O. (Anm. 14), S. 54 ff.

⁴¹⁾ Dohna, a.a.O., S. 57 f.; R. Rosenstock, The Declaration of Principles of International Law concerning Friendly Relations: A Survey, AJIL 65 (1971), 713, 725.

in die verbotene Gewaltanwendung, weil der politische und wirtschaftliche Druck unter dem Verbot der Intervention behandelt wird⁴²). Diese systematische Interpretation wird freilich durch eine Präambelformulierung in gewissem Sinne unterlaufen, die ganz im Wortlaut des Art. 2 Ziff. 4 der Satzung gehalten auch den politischen und wirtschaftlichen Zwang als verboten festlegt. Es ist nicht verwunderlich, daß Tunkin diesen Satz im Zusammenhang mit der These zitiert, Gewalt könne auch der wirtschaftliche Druck sein⁴³). Hier liegt ein Beispiel dafür vor, wie die Deklaration zwar die Topoi für die weitere Diskussion der Frage setzt, aber das Ergebnis offenbleibt, weil sich für beide Positionen Anhaltspunkte finden lassen.

Die Definition der Aggression enthält in ihrem Art. 1 die ausdrückliche Feststellung, daß nur bewaffnete Gewalt in Frage kommt⁴⁴). Allerdings wird man das kaum als Klarstellung des Gewaltverbotes in Art. 2 Ziff. 4 und dessen Definition verstehen können, weil zumindest die sozialistischen Staaten die Unterscheidung der Reichweite des Gewaltverbotes und des Begriffes der Aggression immer deutlich betonen⁴⁵). Immerhin findet sich in Art. 6 der Definition eine *saving-clause*, wonach nichts an den Charta-Bestimmungen geändert wird, nach denen die Gewaltanwendung rechtmäßig ist. Da hier nicht von bewaffneter Gewalt die Rede ist, allein diese Form aber in diesem Zusammenhang relevant sein kann, läßt sich wieder einiges für den Schluß sagen, daß im Verständnis der Definition Gewalt die bewaffnete Gewalt ist.

Die Frage ist aus zwei Gründen nicht akademisch. Einmal ist das Selbstverteidigungsrecht des Art. 51 auf einen bewaffneten Angriff beschränkt. Dieser ist mit einer Aggression immer gegeben. Auch die Gewaltanwendung im Sinne von Art. 2 Ziff. 4 indiziert aber zumindest im Normalfall eine Selbstverteidigungslage. Damit sind die Reaktionsmöglichkeiten sehr unterschiedlich, je nach Verstoß gegen das Gewalt- oder das Interventionsverbot⁴⁶). Zum anderen wäre das Verbot gewaltsamer

⁴²) Frowein, Europa-Archiv 1973, S. 73, und Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen, a.a.O. (Anm. 10), S. 49; ebenso wohl Dohna, S. 58.

⁴³) Tunkin, Völkerrechtstheorie (1972), S. 77 f.; ebenso das Akademiebuch, a.a.O. (Anm. 22), S. 168.

⁴⁴) A/RES/3314 (XXIX); Report of the Special Committee on the Question of Defining Aggression 11 March – 12 April 1974, Doc. A/9619, S. 10 ff.

⁴⁵) Vgl. etwa das Akademiebuch (Anm. 22), S. 168–171.

⁴⁶) Arangio-Ruiz, a.a.O. (Anm. 9), S. 529 f., meint dagegen, die Reaktionsmöglichkeiten nach der Deklaration auf Verstöße gegen die beiden Verbote seien nicht unterschieden und daher spiele es keine Rolle, wohin der wirtschaftliche Zwang

Repressalien dann die Beseitigung aller völkerrechtlichen Reaktionsmittel, wenn es auch wirtschaftliche und politische Maßnahmen ohne militärischen Druck einschloße.

So stark daher die systematischen Gründe sind, die für eine einschränkende Auslegung des Gewaltbegriffes sprechen, so wenig kann die Frage durch die Deklaration als letztlich geklärt angesehen werden.

9. Daß die indirekte Gewaltanwendung durch Söldner, Freiwillige u. ä. nicht nur in das Gewaltverbot einbezogen, sondern auch ausdrücklich in ihrer schwereren Form in der Definition der Aggression aufgeführt wird, ist eine wichtige Klarstellung einer Entwicklung, die seit dem zweiten Weltkrieg zu beobachten ist⁴⁷⁾. Auch hier entsteht allerdings eine gewisse Unsicherheit dadurch, daß im Rahmen des Interventionsverbotes dieselbe Problematik wieder aufgenommen wird⁴⁸⁾. Man wird mit der sozialistischen Völkerrechtslehre eine teilweise Überschneidung zwischen dem Gewaltverbot und dem Interventionsverbot akzeptieren können⁴⁹⁾. Gewisse Formulierungen des Interventionsverbots können als Unterstützung der Auffassung angesehen werden, nach der eine Einmischung in einen Bürgerkrieg auf keiner Seite, auch nicht auf der der bisher anerkannten Regierung, erlaubt ist⁵⁰⁾. Diese Bestimmung wird freilich durch die auf die Befreiungsbewegungen bezogenen Absätze wesentlich relativiert.

Die Deklaration über die freundschaftlichen Beziehungen enthält im Anschluß an eine langjährige Resolutionspraxis der Generalversammlung und des Sicherheitsrates das Verbot gewaltsamer Repressalien. Auch hier ist die Festlegung des Argumentationsrahmens klar. Kein Staat wird heute mehr in der Lage sein, die Zulässigkeit bewaffneter Repressalien generell zu behaupten. Die Grauzone liegt da, wo Repressalie und Selbstverteidi-

gehöre. — Neue Überlegungen anlässlich der Ölkrise gehen deutlich dahin, extremen wirtschaftlichen Druck (»Strangulation«) als Aggression zu qualifizieren und bewaffnete Selbstverteidigungsmaßnahmen für möglich zu halten.

⁴⁷⁾ Vgl. dazu etwa Frowein, *Völkerrechtliche Aspekte des Vietnam-Konfliktes*, ZaöRV 27 (1967), 1, 11 ff.; zu den Beratungen in dem Ausschuß Dohna, a.a.O. (Anm. 14), S. 59 ff.; W. Kewenig, *Gewaltverbot und noch zulässige Machteinwirkung und Interventionsmittel*, in: *Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung*, hrsg. v. Schaumann (1971), S. 175, 185 ff.

⁴⁸⁾ Das war eine Forderung der sozialistischen Staaten, Dohna, a.a.O., S. 59 f.

⁴⁹⁾ Vgl. zu der Überschneidung der beiden Prinzipien Akademiebuch, a.a.O. (Anm. 22) Teil 1, S. 175 f.; Kewenig, a.a.O. (Anm. 47), S. 187.

⁵⁰⁾ Vgl. zu dieser Tendenz etwa Kewenig, a.a.O., S. 207 f.; Frowein, *Völkerrechtliche Aspekte des Vietnam-Konfliktes*, a.a.O. (Anm. 47), S. 6 ff.; R. Pinto, *Le droit des relations internationales* (1972), S. 250 ff.

gung ineinander übergehen und möglicherweise früher als Repressalie qualifizierte Akte auch von Art. 51 umfaßt werden⁵¹⁾.

Weiterhin bedeutsam ist die Klarstellung der Deklaration über freundschaftliche Beziehungen, daß das Gewaltverbot unter bestimmten Voraussetzungen auch internationale Demarkationslinien schützt, die nicht die Qualität von Staatsgrenzen haben. Hier wird die Befriedungsfunktion des Völkerrechts an einer besonders gefährlichen Stelle sichtbar, weil die Nichtanerkennung als Staatsgrenze immer wieder zu dem auf Grund der heutigen Rechtslage falschen Schluß verleitet, daß ein Schutz der betreffenden Linie gegen Gewaltanwendung nicht bestehe⁵²⁾.

Führt man sich die Reichweite der Definition des Gewaltverbotes in der Deklaration über die freundschaftlichen Beziehungen vor Augen, so kann an ihrer Bedeutung für das geltende Völkerrecht in dem dargelegten Sinne nicht gezweifelt werden. Es ist schon jetzt erkennbar, daß die Formulierung der Deklaration die Auseinandersetzungen um die Rechtmäßigkeit staatlichen Verhaltens wesentlich bestimmt⁵³⁾. Obwohl naturgemäß eine Reihe von Streitfragen in die Deklaration hineingetragen worden sind, hat sie eine wichtige Funktion der Klärung in Bereichen, in denen sich das Völkerrecht seit dem zweiten Weltkrieg fortentwickelt hat. Der Beitrag der Vereinten Nationen dazu ist unübersehbar.

2. Das Selbstbestimmungsrecht

10. Ebenso umstritten wie bestimmte Fragen des Gewaltverbotes sind Rechtscharakter und Inhalt des Selbstbestimmungsrechtes⁵⁴⁾. Die Aufnahme eines längeren Absatzes über dieses Prinzip in die Deklaration, der auch von scharfen Kritikern als hilfreich bezeichnet wird⁵⁵⁾, muß daher auf besonderes Interesse stoßen. Er wird heute durch Art. 7 der Definition über die Aggression ergänzt. Naturgemäß konnten die schwierigen Pro-

⁵¹⁾ Kewenig, a.a.O. (Anm. 47), S. 211 f.; Frowein, Friedenssicherung, a.a.O. (Anm. 10), S. 50 f.; Arangio-Ruiz, a.a.O. (Anm. 9), S. 531; D. Bowett, Reprisals involving Recourse to Armed Force, AJIL 66 (1972), 1 ff.; Dohna, a.a.O. (Anm. 14), S. 61 ff.

⁵²⁾ Dazu Frowein, Das de facto-Regime im Völkerrecht (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 46) (1968), S. 34-69.

⁵³⁾ Vgl. oben S. 150 und Anm. 13.

⁵⁴⁾ Dazu Karl Doehring, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Grundsatz des Völkerrechts (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, H. 14) (1974).

⁵⁵⁾ Arangio-Ruiz, a.a.O. (Anm. 9), S. 561.

bleme des Verhältnisses von interner und externer Selbstbestimmung, von Sezession und Souveränität, nicht gelöst werden. Auf zwei mindestens teilweise klärende Aussagen sei aber hingewiesen.

Einmal stellt die Deklaration fest, daß das Selbstbestimmungsrecht nicht nur mit der Konsequenz der Gründung eines unabhängigen Staates ausgeübt werden kann, sondern daß Assoziation mit und Integration in einen bestehenden Staat vom Selbstbestimmungsrecht getragen sein können. Das ist gerade im Zusammenhang mit radikalen Tendenzen in der Dekolonisierungsfrage von erheblicher Bedeutung, wobei die Klarheit der Bestimmung Zweifel nicht aufkommen lassen kann. Auch wenn bisher nur der Fall der Assoziation der Cook-Inlands mit Neuseeland als Beispiel für die Verwirklichung der Selbstbestimmung ohne die Konsequenz der völligen Unabhängigkeit genannt werden kann, ist das Prinzip für die letzte Phase der Dekolonisierung bei der Vielzahl von Kandidaten für die Selbständigkeit als Mikrostaat außerordentlich wichtig, und man kann nur hoffen, daß es in Zukunft stärker beachtet wird⁵⁶⁾.

Klärend wirkt auch die juristisch präzise Feststellung, daß ein sich nicht selbst regierendes Gebiet einen Status hat, der ihm in Bezug auf das Selbstbestimmungsrecht eine partielle Rechtsfähigkeit gibt⁵⁷⁾.

Besonders kritisch mußte die Stellungnahme zu den Befreiungskriegen sein. Hier ist zunächst zu beachten, daß dem Ostblock eine Durchsetzung seiner Auffassung, die zu einer Anwendbarkeit des Selbstverteidigungsrechts und dem umfassenden Unterstützungsrecht dritter Staaten geführt hätte, nicht gelungen ist⁵⁸⁾. Daraus ergibt sich eine nicht unwichtige Begrenzungsfunktion der Deklaration. Allerdings wird den Befreiungsbewegungen das Recht zugesprochen, Unterstützung zu suchen und zu erhalten, wobei diese sich aber im Einklang mit den Zielen und Prinzipien der Charta halten muß. Es ist sicher, daß es mit dieser Formulierung, die in Art. 7 der Aggressionsdefinition mit gewissen Verstärkungen wiederholt wird, gelungen ist, dem Befreiungskrieg eine Anerkennung in einem völkerrechtlich erheblichen Dokument zu verschaffen⁵⁹⁾. Auf der anderen Seite kann nicht übersehen werden, daß die Deklaration über ein Unter-

⁵⁶⁾ Zu der grundsätzlich auf voller Unabhängigkeit beharrenden Tendenz in den UN J. Delbrück, Selbstbestimmung und Dekolonisation, in: Die Vereinten Nationen, a.a.O. (Anm. 9), S. 69, 78 ff.

⁵⁷⁾ Vgl. Arangio-Ruiz, a.a.O. (Anm. 9), S. 568.

⁵⁸⁾ Darstellung der Diskussion bei Dohna, a.a.O. (Anm. 14), S. 208 f.

⁵⁹⁾ Art. 7 der Aggressionsdefinition nennt: "peoples under colonial and racist régimes or other forms of alien domination". Dort wird von dem "right of these peoples to struggle to that end" gesprochen. Das ist bereits ein Schritt über die Formulierung in der Deklaration hinaus.

stützungsrecht von Drittstaaten nichts sagt, weil nur die Annahme der Unterstützung geregelt wird, und außerdem die Bindung an die Charta besonders hervorgehoben wird. Das spricht für eine genaue Differenzierung und gegen die These, daß eine Unterstützung von Befreiungsbewegungen mit Waffengewalt heute von der Staatengemeinschaft generell als zulässig angesehen würde. Gerade da das Selbstbestimmungsrecht in den Vereinten Nationen zunehmend von der reinen Kolonialsituation gelöst und wie in der Aggressionsdefinition auf rassistische und sonstige Fremdherrschaft übertragen wird – das Akademielehrbuch der DDR bezeichnet es ausdrücklich als Hilfsinstrument zur Durchsetzung sozialrevolutionärer Veränderungen in der Welt⁶⁰⁾ –, erscheint die deutlich restriktive Formulierung des Unterstützungsrechts in der Deklaration bedeutsam und sollte nicht voreilig in Frage gestellt werden⁶¹⁾.

Damit zeigt sich, daß auch für eines der zweifellos umstrittensten Prinzipien des heutigen Völkerrechts die Klärungsfunktion der Deklaration über die freundschaftlichen Beziehungen nicht unterschätzt werden darf.

3. Die Verfügung über Bodenschätze und Wirtschaftsordnung

11. Als letztes Beispiel für die Einwirkung der Resolutions- und Deklarationspraxis auf die Entwicklung des Völkerrechts sei das in der Praxis der Dekolonisierungszeit gleichfalls äußerst neuralgische Problem der Verfügung über die Bodenschätze und der Nationalisierung genannt, das mit dem Selbstbestimmungsrecht unmittelbar zusammenhängt. Die Resolution 1803 (XVII) vom 14. Dezember 1962 enthält einerseits die grundsätzliche Anerkennung der Verfügungsbefugnis der Völker über ihre Bodenschätze, daneben aber auch die Bestätigung, daß Enteignungen nur unter bestimmten Voraussetzungen und nur gegen angemessene Entschädigung im Einklang mit dem Völkerrecht möglich sind. Außerdem sind danach frei zwischen den Staaten oder dem Staat und einem Ausländer abgeschlossene Investitionsverträge einzuhalten. Die Resolution stellt einen wichtigen und bei der Feststellung des geltenden Völkerrechts immer

⁶⁰⁾ A.a.O. (Anm. 22) Teil 1, S. 183.

⁶¹⁾ Vgl. Frowein, Diskussion zum Referat von Doehring, a.a.O. (Anm. 54), S. 84 f.; anders Scheuner, a.a.O., S. 60 f.; zur Bedeutung der Resolutionen in diesem Zusammenhang auch D. Schindler, *Le principe de non-intervention dans les guerres civiles*, *Annuaire de l'Institut de Droit International* 55 (1973), 416, 454 ff.

beachteten Kompromiß zwischen den divergierenden Auffassungen dar⁶²). Ihre Entstehung ist ein gutes Beispiel für die langsame Herausbildung eines Konsenses über Grundprinzipien und die Ableitung immer konkreter werdender Konsequenzen aus diesen zunächst noch unbestimmten Aussagen. *Virally* hat die Bedeutung gerade dieser Praxis für das *droit international du développement* hervorgehoben⁶³).

Die Deklaration über die freundschaftlichen Beziehungen bestätigt in dem Abschnitt über souveräne Gleichheit die Freiheit jedes Staates, auch sein wirtschaftliches System zu wählen, ohne aber auf die Naturschätze und die Frage der Enteignung einzugehen. Das wird etwa im Akademielehrbuch der DDR ausdrücklich als Mangel bezeichnet⁶⁴).

Die Deklaration über die Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung vom 9. Mai 1974 zeigt die Veränderung der Situation nach dem Beitritt der afrikanischen Staaten, die 1962 noch kaum vertreten waren. Hier wird das Recht der Souveränität ausdrücklich auf die Naturschätze und alle wirtschaftlichen Aktivitäten bezogen, ein generelles Kontrollrecht des Staates anerkannt und das Recht der Enteignung ausdrücklich als Ausdruck der "full permanent sovereignty of the state" bezeichnet. Jeder wirtschaftliche, politische oder sonstige Zwang, der die freie und volle Ausübung dieses Rechts verhindert, soll unzulässig sein. Von Entschädigung ist nirgendwo die Rede⁶⁵).

Diese Deklaration ist durch Konsens ohne förmliche Abstimmung angenommen worden, wie es der Praxis der Generalversammlung für derartige Akte seit geraumer Zeit entspricht⁶⁶). Demgegenüber war die Resolution 1803 mit 87 Stimmen zustande gekommen, wobei Frankreich und Südafrika Gegenstimmen abgegeben und zwölf Staaten sich enthalten hatten⁶⁷). Insofern könnte es zunächst scheinen, als ob die neue Deklaration die stärkere Vermutung für die richtige Wiedergabe der *opinio iuris* in der heutigen Völkerrechtsgemeinschaft beanspruchen könnte. Diese Auffassung wird aber dadurch widerlegt, daß die wichtigsten westlichen Industriestaaten ausdrückliche Vorbehalte gerade zu dem Abschnitt über die Nationali-

⁶²) Vgl. die Äußerung des amerikanischen Vertreters zu der Erklärung über die Wirtschaftsordnung, ILM 13 (1974), 746.

⁶³) Résolutions et recommandations dans le processus décisionnel de l'Assemblée Générale et du Conseil économique et social, in: Les résolutions dans la formation du droit international du développement (1971), S. 59 ff.

⁶⁴) A.a.O. (Anm. 22), Teil 1, S. 186.

⁶⁵) Res. 3201 (S VI), ILM 13 (1974), 715, 717.

⁶⁶) ILM 13 (1974), 715 Anm.

⁶⁷) UN Yearbook 1962, S. 502; Schermers, a.a.O. (Anm. 22), S. 504.

sierung in der Deklaration erklärt haben. Das gilt für die USA, die Staaten der Europäischen Gemeinschaft und Japan⁶⁸). Soweit ersichtlich ist hier im Verfahren der Annahme von Deklarationen ohne Abstimmung erstmalig das Mittel förmlicher Vorbehalte gewählt worden. Es ist durchaus konsequent, weil es ebenso wie beim multilateralen Vertrag die Zustimmung zu den übrigen Teilen der Deklaration erlaubt, während der Widerspruch zu bestimmten Passagen deutlicher zum Ausdruck gebracht und begründet werden kann, als das bei einer Gegenstimme der Fall wäre, die notwendig pauschal wirkt⁶⁹).

Die Charter of Economic Rights and Duties of States, die im Anschluß an die Deklaration ausgearbeitet worden ist, wurde am 12. Dezember 1974 gegen die Stimmen der USA, Belgiens, Dänemarks, Luxemburgs, Großbritanniens und der Bundesrepublik bei 10 Enthaltungen anderer Staaten angenommen⁷⁰). Auch hier war der Grund für die Gegenstimmen und Enthaltungen vor allem die fehlende Anerkennung einer Entschädigung für Enteignungen⁷¹). Hieraus folgt, daß ein etwa von den Formulierungen der Resolution 1803 abweichender Konsens der Völkerrechtsgemeinschaft über die Frage der Nationalisierung und den Grundsatz der Entschädigung nicht festgestellt werden kann. Weder die Charta noch die Deklaration können der sie ablehnenden Minderheit entgegengehalten werden. Die Stellungnahme der USA zeigt demgegenüber, daß die Resolution 1803 heute auch unter westlichen Staaten als Basis des Konsenses weitgehend akzeptiert wird⁷²).

⁶⁸) ILM 13 (1974), 744 ff. Obwohl die Bundesrepublik Deutschland für die Europäische Gemeinschaft auftrat, wie ihr Vertreter erklärte (a.a.O., S. 751), hat sie sich nur in ihrer im eigenen Namen abgegebenen Erklärung mit der Nationalisierung befaßt (a.a.O., S. 749). Aus der französischen Erklärung geht aber die Haltung aller EG-Staaten hervor (a.a.O., S. 755).

⁶⁹) *Rosenne* hat bereits 1970 in einer Diskussion der American Society of International Law auf die Möglichkeit der Verwendung von Vorbehalten in diesem Zusammenhang aufmerksam gemacht, *Proceedings ASIL, AJIL* 64 (1970), S. 59.

⁷⁰) Res. 3281 (XXIX); *Keesing's Contemporary Archives*, February 3-9, 1975, S. 26954 ff. Dazu jetzt *Ch. Tomuschat*, Die neue Weltwirtschaftsordnung, *Verante Nationen* 1975, S. 93 ff.

⁷¹) *Keesing's*, a.a.O., S. 26956.

⁷²) A.a.O. (Anm. 62), S. 746 f.; zu den Problemen des völkerrechtlichen Enteignungsrechtes vgl. *K.-H. Böckstiegel*, Enteignungs- oder Nationalisierungsmaßnahmen gegen ausländische Kapitalgesellschaften (*Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, H. 13) (1974), S. 7 ff.; vgl. auch die *Diskussionsbemerkungen von Meessen*, S. 113 ff., und *Tomuschat*, S. 136 f.

IV. Versuch einer Würdigung

12. Die für die Erörterung ausgewählten Beispielfälle waren solche, die von der unterschiedlichen Interessenlage her als besonders brisant betrachtet werden müssen und wo eine Einigung auf formell verpflichtende Kodifikationsverträge kaum erwartet werden kann. Gewiß gibt es in der Resolutionspraxis der Generalversammlung auch Beispiele für die Entwicklung des Völkerrechts auf vergleichsweise weniger heiklen Gebieten. Die Weltraumresolution, die schnell von dem entsprechenden Vertrag abgelöst wurde, ist ein Fall dieser Art, wo eine Parallelität der Interessen aller potentiellen Teilnehmer an der Erforschung des Weltalls erwartet werden konnte, während klar abweichende Interessen anderer Staaten zu nächst jedenfalls nicht offenbar wurden⁷³).

Nicht berücksichtigt worden sind außerdem die zahlreichen Fälle, in denen formell nicht bindende Akte zur Feststellung des Völkerrechts im Einzelfall beitragen können. Die Resolutionen der Generalversammlung über bestimmte kriegsrechtliche Fragen, etwa das Genfer Gasprotokoll von 1925⁷⁴) sowie über die Veränderung des Status von Ost-Jerusalem⁷⁵), sind hierfür Beispiele. Diese völkerrechtliche Praxis der Organisation ist allerdings auch von geringerem grundsätzlichen Interesse, weil es sich dabei um Anwendung von Völkerrecht oder die Stellungnahme dazu im Einzelfall handelt. Hier kann eine einstimmige Feststellung für die konkrete Frage große Bedeutung erlangen, der Beitrag zur Entwicklung des Völkerrechts ist aber notwendig beschränkt⁷⁶).

13. Gleichfalls nicht näher gewürdigt worden ist die Praxis des Sicherheitsrates, der durch seine Auslegung der Charta erheblichen Anteil an der Entwicklung des UN-Rechts hat, ohne allerdings in demselben Maß wie die Generalversammlung seine Tätigkeit dem allgemeinen Völkerrecht widmen zu können. Wäre ihm das möglich, so hätten wir bei der Auslegung, die der IGH dem Art. 25 gegeben hat, den Weltgesetzgeber gefunden⁷⁷). Freilich dürfte die Praxis das Votum des Gerichtshofs außerhalb

⁷³) Res. 1962 (XVIII); Simma bezeichnet sie wohl mit Recht als das bisher einzige Beispiel für einen Konsens über die unmittelbare formlose Rechtsetzung; a.a.O. (Anm. 9), S. 28.

⁷⁴) Schermers, a.a.O. (Anm. 22), S. 505; Frowein, ZaöRV 27, 1, 21; Pinto, a.a.O. (Anm. 50), S. 309.

⁷⁵) Res. A/2253 (ES-V) vom 4. 7. 1967 erklärte die israelischen Maßnahmen in Bezug auf Jerusalem für *invalid*. Ebenso Res. A/2949 (XXVII) vom 8. 12. 1972.

⁷⁶) Vgl. dazu eingehend Higgins, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations* (1963).

⁷⁷) ICJ Reports 1971, S. 40 f.

von Kapitel VII nicht akzeptieren⁷⁸⁾). Interessanterweise haben sich gerade nach dem Gutachten Fälle ereignet, in denen Resolutionen des Sicherheitsrates formell von den Streitparteien angenommen worden sind, ihre Bindungswirkung daher jedenfalls auch auf eine vertragsähnliche Konstruktion zurückgeführt werden kann⁷⁹⁾).

14. Bleibt man bei den Resolutionen und Deklarationen, die hier im Vordergrund gestanden haben, so kann ihre Bedeutung für den stärker politischen und weniger technischen Bereich des Völkerrechts nicht gering eingeschätzt werden. Es ist ein dem klassischen Völkerrecht fehlendes Medium entstanden, in dem die Interessengegensätze zwischen den Staaten und die sich ändernden Bedingungen in der Welt ihren Ausdruck und manchmal ihren Ausgleich finden. Die in den Resolutionen auftretenden Tendenzen zeigen mögliche, notwendige oder schon eingetretene Änderungen des Völkerrechts an. Sie wirken selbst entscheidend auf diese Entwicklung ein. Der Völkerrechtler muß sich daher stärker mit ihnen befassen. Eine gewisse Zurückhaltung mag sich daraus erklären, daß dieses Rechtsfindungsmittel die ihm nach Art. 38 Abs. 1d des IGH-Statuts zugewiesene Autorität wohl schon längst ersetzt hat. Ein Anzeichen dafür ist die Feststellung des Generalsekretärs, daß bei der Formulierung der fraglichen Deklarationen Kommissionen mit Staatenvertretern eher Aussicht auf Erarbeitung akzeptabler Formulierungen bieten als unabhängige Sachverständige⁸⁰⁾. Freilich sollte der völkerrechtliche Sachverständige in der Kommission vertreten sein, was bei der Erarbeitung der Deklaration über die freundschaftlichen Beziehungen in hohem Maße der Fall war⁸¹⁾).

⁷⁸⁾ Das ist schon in den Diskussionen des Gutachtens im Sicherheitsrat deutlich geworden; vgl. UN Monthly Chronicle, Bd. 8 Nr. 10 (1-ö1), S. 14 ff.; dazu Frowein, Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen, a.a.O. (Anm. 10), S. 59 f.; eingehend W. Kewenig, Die Problematik der Bindungswirkung von Entscheidungen des Sicherheitsrates, Festschrift für Ulrich Scheuner (1973), S. 259 ff.

⁷⁹⁾ Vgl. etwa die formelle Annahme der Sicherheitsratsresolution 348 (1974) vom 28. 5. 1974 durch die Streitparteien Iran und Irak, UN Monthly Chronicle, Bd. 11 Nr. 6 (1974), S. 8 f. Auch im Zypernfall handelt es sich um eine allerdings weniger formalisierte Annahme, UN Monthly Chronicle, Bd. 11 Nr. 8 (1974), S. 3 ff., vgl. S. 23 f. mit der Frage des britischen Vertreters.

⁸⁰⁾ Survey of international law, Working paper prepared by the Secretary-General, Doc. A/CN.4/245, Yearbook of the International Law Commission 1971, Bd. II Teil 2, S. 28.

⁸¹⁾ Vgl. die Liste in Doc. A/8018, S. 125 f. mit Namen wie Lee, Virally, Riphagen, Blix, Sinclair, Šahović.

Insbesondere die westliche Völkerrechtslehre hat bei der Berücksichtigung der Resolutionen einen Nachholbedarf. Es ist nicht ohne Interesse, daß die Resolution über freundschaftliche Beziehungen bei *T u n k i n* und im Akademielehrbuch der DDR eingehend gewürdigt und gelegentlich sehr dezidiert in bestimmter Weise ausgelegt wird⁸²⁾. Dieses für das heutige Völkerrecht sehr wesentliche Diskussionsfeld sollte nicht voreilig preisgegeben werden.

15. Freilich ist die hier durchaus anerkannte Autorität der Resolutionen insofern eine prekäre, als sie wesentlich von deren Zustandekommen abhängt. Nur wenn Einstimmigkeit vorliegt, haben die Resolutionen die ihnen im Rechtserzeugungsprozeß zugeschriebene Wirkung in vollem Umfang. Staaten, die Gegenstimmen abgeben, Vorbehalte formulieren oder auch sich enthalten, brauchen sich eine Argumentation auf der Grundlage der Resolution nicht entgegenhalten zu lassen. Je schwächer diese Stimmen sind, desto eher können sie jedoch übergangen werden. Die westlichen Industriestaaten sind hier sowohl von ihrer Rechtstradition als auch von ihrer wirtschaftlichen Position her in einer Schlüsselrolle. Resolutionen oder Deklarationen, die gegen sie oder mit von ihnen erklärten Vorbehalten zustande kommen, können nicht ernsthaft als Konsens der Staatengemeinschaft gewertet werden, so sehr das auch gelegentlich versucht wird⁸³⁾. Es wäre, wie der amerikanische Vertreter bei Formulierung von Vorbehalten zu der Deklaration über eine internationale Wirtschaftsordnung gesagt hat, eine Selbsttäuschung, die von der Mehrheit wie mit einer Dampfwalze überrollten Probleme als gelöst anzusehen⁸⁴⁾.

Um es mit *Paul De Visscher* auszudrücken: Die Aktionen der Generalversammlung müssen ein Mindestmaß an Glaubwürdigkeit in der internationalen Gemeinschaft behalten, damit sie nicht zu einer wirkungslosen Propagandawaffe der Mehrheit werden und nicht nur sich selbst, sondern das Völkerrecht allgemein diskreditieren⁸⁵⁾. Der Punkt war bei

⁸²⁾ Vgl. oben S. 152.

⁸³⁾ Vgl. die Äußerung von *Elias*, a.a.O. (Anm. 26), S. 51.

⁸⁴⁾ Doc. A/PV. 2229, May 1, 1974, S. 41-50, ILM 13 (1974), 744 f.

⁸⁵⁾ *Paul De Visscher*, Cours général de droit international public, RdC 136 (1972 II), 133. Zu dem Verantwortungsbewußtsein des Institut de Droit International bei seinen Empfehlungen, die sich in einer Vorsicht, die Staatengemeinschaft nicht zu überfordern, zeigt, vgl. *Karl Doehring*, Der Beitrag des Institut de Droit International zur Entwicklung des völkerrechtlichen Fremdenrechts, in: *Iustitia et Pace*, Festschrift zum 100jährigen Bestehen des Institut de Droit International, hrsg. v. *Wengler* (1974), S. 11, 28 f.

verschiedenen Beschlüssen über Guinea-Bissau erreicht. Daß er bei den Resolutionen, die der Entwicklung des allgemeinen Völkerrechts gewidmet sind, nicht überschritten wird, muß das ernste Ziel gerade der westlichen Industriestaaten in den Vereinten Nationen sein.

Summary

The Contribution of International Organizations to the Development of International Law

1. The contribution of international organizations to the development of international law must first be seen in their existence and practice concerning many different areas, predominantly of a more technical character. Only the UN have the competence under the Charter to encourage the progressive development of general international law. The resolutions and declarations of the General Assembly which pretend to state rules of international law must, therefore, be of special interest for the subject here discussed.

2. The resolutions of the General Assembly may certainly play a role in the creation of customary international law. The crucial question is if they might have a further significance, especially if adopted by unanimity. Although they mostly contain saving-clauses for the UN-Charter or general international law, they are expressions of what States consider to be the meaning of specific principles of international law. Therefore, it is legitimate to cite and use them in legal disputes, and this is done with increasing frequency. Not being formal sources of law they form, however, part of the pattern of arguments through which the state of the law is established.

3. The Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations etc. is, in this sense, an authoritative statement which is of importance for the interpretation of the prohibition of the use of force as well as for the principle of self-determination in the UN-Charter. The resolutions on the sovereignty of States over Natural Resources are equally important for the development of international law concerning these topics. The impact of the resolutions in this area is further discussed by the author.

4. The resolutions and declarations here discussed are a new medium for the expression of the different needs of States and the changing conditions in the world. They show developments of the law which are possible, necessary or already recognized. However, only if there was unanimity when the resolution was adopted it can really play its role in the process of law-making. States having voted against, abstained or formulated clear reservations do not need to accept arguments based on the resolution or declaration. Therefore, the western States should be aware of their responsibility when voting on resolutions or declarations concerning the development of international law.