

Die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten

Zur Gestaltungskraft von Deklarationen der UN-Generalversammlung

Christian Tomuschat *)

I. 1. Am 12. Dezember 1974 hat die UN-Generalversammlung (im folgenden: GA) die »Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten« (im folgenden: Charta) verabschiedet¹⁾. Den 120 befürwortenden Stimmen standen sechs Ablehnungen (USA, Großbritannien, Bundesrepublik Deutschland, Belgien, Luxemburg, Dänemark) gegenüber; Stimmenthaltung wurde geübt von zehn Ländern, die sämtlich der westlichen Staatengruppe angehören²⁾. Deutlich lassen diese Zahlenverhältnisse erkennen, in welchem hohem Maße die in der Charta enthaltenen Aussagen streitig sind. Ganz überwiegend trifft die GA ihre Beschlüsse einstimmig oder doch jedenfalls ohne Gegenstimmen, und ihre durch die Erfahrung belegte Neigung, ins Gewicht fallenden Minderheiten Abstimmungs-

*) Professor Dr. iur., Universität Bonn.

¹⁾ A/RES/3281 (XXIX) UNMC 1975, Nr. 1, 108 = International Legal Materials (ILM) 14 (1975), 251; dazu einerseits die kritischen Stellungnahmen von I. Seidl-Hohenveldern, Die »Charta« der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten, Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters 1975, 237 ff., sowie in Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 16. 12. 1974, 12, Die Welt vom 14. 12. 1974, 6; andererseits die beifällige Aufnahme durch den stellvertretenden Außenminister der DDR, E. Moldt, Zur XXIX. Tagung der UNO-Vollversammlung, Deutsche Außenpolitik 1975, 165, 177 f. Das Vorhaben war zuvor schon begrüßt worden durch K. B. Lall, Economic Inequality and International Law, Indian Journal of International Law (IJIL), 14 (1974), 7, 8.

²⁾ Österreich, Kanada, Frankreich, Irland, Israel, Italien, Japan, Niederlande, Norwegen, Spanien.

niederlagen zu ersparen und sich im Falle ernstlicher Differenzen lieber auf den Weg der Kompromißsuche zu begeben, ist noch jüngst im Hinblick auf die 28. Sitzungsperiode als Einsicht in die Notwendigkeit eines breiten Konsenses für die Bewältigung weltweiter Probleme gepriesen worden³⁾. Nur wenige Monate früher waren zum Abschluß der VI. Sondertagung der GA zwei ganz ähnliche Beschlüsse, die Deklaration über die Schaffung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung (vom 1. 5. 1974, GA Res. 3201 (S – VI))⁴⁾ sowie das Aktionsprogramm über die Schaffung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung (vom 1. 5. 1974, GA Res. 3202 (S – VI))⁵⁾ »ohne Abstimmung« verabschiedet worden; freilich hatten damals schon die Vertreter der USA, der Bundesrepublik, Frankreichs, Japans und Großbritanniens Vorbehalte angemeldet⁶⁾. Ganz offensichtlich ist zwischenzeitlich in der Einstellung der Mehrzahl der westlichen Industriestaaten ein Umschwung eingetreten. Sie haben es jetzt vorgezogen, anstelle einer lediglich durch gewisse Vorbehalte modifizierten Zustimmung ein klares negatives Votum abzugeben oder sich der Stimme zu enthalten⁷⁾. Obwohl sicher in erster Linie durch politische Erwägungen bestimmt, läßt sich der Vorgang doch auch rechtlich analysieren, wobei seine paradigmatische Bedeutung für die allgemeine Frage der Rechtsetzungsmacht der GA auf der Hand liegt.

2. Mit der Beschlußfassung vom 12. Dezember 1974 ist ein Vorhaben zu Ende geführt worden, das auf Grund einer persönlichen Initiative des mexikanischen Präsidenten Luis Echeverría durch die Resolution 45 (III) der III. UNCTAD-Konferenz vom 18. Mai 1972⁸⁾ auf die

³⁾ L. B. Sohn, *United Nations Decision-Making: Confrontation or Consensus?*, *Harvard International Law Journal (HILJ)* 15 (1974), 438 ff.

⁴⁾ UNMC 1974, Nr. 5, 66 = ILM 13 (1974), 715; deutsche Übersetzung: *Deutsche Außenpolitik* 1974, 1255.

⁵⁾ UNMC 1974, Nr. 5, 69 = ILM 13 (1974), 720; deutsche Übersetzung: *Deutsche Außenpolitik* 1974, 1238.

⁶⁾ Abgedruckt: ILM 13 (1974), 744, 749, 753, 759, 762.

⁷⁾ Unterstützung hat die Charta erfahren durch Australien und Neuseeland, die damit eine Art asiatischer Solidaritätskundgebung vollzogen haben. Von den industriell weniger entwickelten Staaten der westlichen Gruppe haben die Charta ferner gebilligt: Griechenland, Island, Malta, Portugal, Türkei, von den Neutralen: Finnland und Schweden.

⁸⁾ Angenommen ohne Gegenstimmen bei 19 Enthaltungen, die mit Ausnahme von Paraguay sämtlich von westlichen Industriestaaten stammten, vgl. UNCTAD Proceedings, Third Session, Bd. I (1973), S. 58.

Bahn gebracht worden war. Die Resolution bestimmte, daß eine aus Regierungsvertretern von 31 Staaten zusammengesetzte Arbeitsgruppe zu bilden sei mit der Aufgabe, den Entwurf einer Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten auszuarbeiten. Als Leitlinie für ihre Tätigkeit wurde die Arbeitsgruppe insbesondere auf die von den UNCTAD-Konferenzen gebilligten Prinzipien, auf die Internationale Entwicklungsstrategie für die zweite Entwicklungsdekade⁹⁾ sowie auf die Charta von Algier¹⁰⁾ und die Deklaration und die Grundsätze des Aktionsprogramms von Lima¹¹⁾ verwiesen. Angesichts dieser Ausrichtung war von Anfang an klar, in welchem inhaltlichen Sinne die Arbeitsgruppe ihren Auftrag zu verstehen haben würde: nicht um eine Festschreibung der Regeln über den internationalen Wirtschaftsverkehr, soweit überhaupt vorhanden, konnte es gehen, sondern in erster Linie um eine Fortentwicklung des Rechts vor allem zu Gunsten der organisatorisch in der »Gruppe der 77« zusammengefaßten Entwicklungsländer (im folgenden: EL), die ja gerade in der Charta von Algier und der Deklaration von Lima programmatisch ihre Vorstellungen über eine gerechte Weltwirtschaftsordnung zum Ausdruck gebracht haben.

Nachdem der UNCTAD-Generalsekretär im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten die zur Teilnahme an der Arbeitsgruppe berechtigten 31 Staaten bestimmt hatte, erhöhte die GA — offenbar um eine besser ausgeglichene regionale Verteilung der Sitze zu erreichen — die Zahl der Mitglieder um weitere neun auf vierzig¹²⁾. Die erste Sitzung fand in der Zeit vom 12.—23. Februar 1973 in Genf statt. In seiner Eröffnungsansprache erklärte der Vorsitzende der Arbeitsgruppe, der mexikanische Jurist J. C a s t a ñ e d a, es gehe um die Schaffung eines Rechtsinstruments, das im wirtschaftlichen Bereich eine ähnliche Bedeutung erlangen werde wie die UN-Charta für die allgemeinen politischen Beziehungen zwischen den Staaten¹³⁾. In der darauffolgenden allgemeinen Aussprache waren

⁹⁾ UN GA Res. 2626 (XXV) vom 24. 10. 1970, Yearbook of the United Nations (YUN) 1970, 319, angenommen »ohne Abstimmung«.

¹⁰⁾ UNCTAD Proceedings, Second Session, Bd. I (1968), S. 431.

¹¹⁾ UNCTAD Proceedings, Third Session, Bd. I (1973), S. 374.

¹²⁾ UN GA Res. 3037 (XXVII) vom 19. 12. 1972, GAOR, Suppl. No. 30 (A/8730), S. 53; vgl. im übrigen den Bericht der Arbeitsgruppe über ihre erste Sitzungsperiode, UN Doc. TD/B/AC. 12/1 vom 6. 3. 1973, S. 2, Nr. 2—4.

¹³⁾ UN-Doc. TD/B/AC. 12/R. 4, S. 3. Ähnlich auch die Einschätzung in der mündlichen Anfrage 0—74/74 der Abgeordneten des Europäischen Parlaments Glinne u. a.: »Comparable en rayonnement à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme». Dagegen ausdrücklich der Rat in seiner Antwort.

Hauptdiskussionpunkte die rechtliche Form, in welche die Charta einzukleiden sei – ob völkerrechtlicher Vertrag oder Erklärung der GA –, sowie die Grundsatzoption zwischen Kodifikation und progressiver Entwicklung, wobei in beiden Fragen unverkennbare Meinungsunterschiede zwischen der Gruppe der westlichen Industriestaaten auf der einen, den Staaten des »sozialistischen« Blocks und der Dritten Welt¹⁴⁾ auf der anderen Seite hervortraten. Im übrigen benannten die einzelnen Staatenvertreter jeweils eine Reihe von Prinzipien, die ihrer Auffassung nach in die Charta aufzunehmen sein würden. Aus dieser Debatte erwachsen fünf stichwortartig gefaßte, noch nicht im Detail formulierte und auch in Länge und Ausführlichkeit unterschiedliche Entwürfe, deren Urheber jeweils die Gruppe der Staaten einer bestimmten Weltregion (Asien [mit Jugoslawien]¹⁵⁾; Afrika¹⁶⁾; Lateinamerika¹⁷⁾) oder einer spezifischen ideologisch-ökonomischen Ausrichtung (sozialistische Staaten¹⁸⁾) war; ein separater Vorschlag wurde von Rumänien¹⁹⁾ unterbreitet. Die zwölf westlichen Industriestaaten innerhalb der Arbeitsgruppe hingegen legten keinen eigenen Entwurf vor, schon durch diese Enthaltensamkeit ihre defensive Haltung dokumentierend.

Das weitere Verfahren wurde wesentlich erleichtert, als es einigen der EL, die gleichsam als Sprecher ihrer jeweiligen regionalen Ländergruppen handelten, gelang, die unter ihrer Mitwirkung zustande gekommenen Entwürfe mit dem rumänischen zu einem einzigen zu vereinigen, dem sich auch Jugoslawien anschloß²⁰⁾. Die Arbeitsgruppe

¹⁴⁾ Die Staaten der Dritten Welt bezeichnen sich mit Vorliebe noch heute sämtlich als EL, trotz der auch zwischen ihnen bestehenden gewaltigen Unterschiede in Prokopfeinkommen und Industrialisierungsstand. So rechnen sich zu der Gruppe Länder wie etwa der Iran und Brasilien auf der einen, der Tschad und Grenada auf der anderen Seite. Während auch bisher schon den am wenigsten entwickelten Staaten eine gewisse Vorzugsbehandlung gewährt wurde, hat die Ölkrise die unterschiedliche Wirtschaftslage verschärft. Als neue Kategorie der Armen haben sich die sog. MSA-Länder (*most seriously affected*) profiliert; vgl. dazu die Liste in UN Doc. A/9828, Annex 1, sowie die Darstellung von K. Seitz, Die Dritte Welt als neuer Machtfaktor der Weltpolitik, Europa-Archiv (EA) 1975, 213, 216 f.

¹⁵⁾ UN Doc. TD/B/AC. 12/R. 6 mit Add. 1 = UN Doc. TD/B/AC. 12/1, Annex I, S. 1.

¹⁶⁾ UN Doc. TD/B/AC. 12/R. 8 = UN Doc. TD/B/AC. 12/1, Annex I, S. 4.

¹⁷⁾ UN Doc. TD/B/AC. 12/R. 10 = UN Doc. TD/B/AC. 12/1, Annex I, S. 11.

¹⁸⁾ UN Doc. TD/B/AC. 12/R. 7 = UN Doc. TD/B/AC. 12/1, Annex I, S. 3. Jugoslawien gehörte nicht zu den Befürwortern dieses Entwurfes.

¹⁹⁾ UN Doc. TD/B/AC. 12/R. = UN Doc. TD/B/AC. 12/1, Annex I, S. 7.

²⁰⁾ UN Doc. TD/B/AC. 12/R. 11 mit Add. 1–3 = UN Doc. TD/B/AC. 12/1, Annex I, S. 13.

nahm diesen Text zur Grundlage für die weiteren Beratungen, indem sie ihn an eine mit der eigentlichen Sacharbeit betraute Untergruppe von 18 Mitgliedern überwies. Die konsolidierte Fassung ließ bereits die Struktur erkennen, welche die Charta bis in ihr Endstadium beibehalten hat. Einer Präambel mit allgemeinen Erwägungen über die Notwendigkeit einer neuen Weltwirtschaftsordnung sollte ein die Grundprinzipien der internationalen Kooperation auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet feststellendes Kapitel I folgen. Die eigentlichen Bestimmungen über die Rechte und Pflichten der Staaten waren für das Kapitel II vorgesehen. Kapitel III sollte Regeln für die Nutzung der Gemeingüter der Menschheit enthalten. Kaum angedeutet war der Inhalt von Kapitel IV über die Mechanismen der Durchführung und Kapitel V über die Schlußbestimmungen; immerhin ließ Kapitel V mit dem bloßen Stichwort »Beitritt« (*adherence*) erkennen, daß die Mehrheit auf einen Vertragsentwurf hinarbeitete. Die Untergruppe versah den Text mit vielfältigen Zusätzen und Alternativen; in dieser Form wurde er als *draft outline* nach Abschluß der Tagung den Regierungen der UN-Mitgliedstaaten zur Stellungnahme übersandt.

Obwohl die zweite Sitzungsperiode für die Zeit vom 13.–27. Juli 1973 angesetzt und mithin die für eine Äußerung zur Verfügung stehende Frist äußerst knapp bemessen war, erklärte sich eine beträchtliche Anzahl von Staaten zu dem vorläufigen Arbeitsergebnis²¹⁾. In der Tat hatten viele Regierungen erkannt, daß die Redaktion der Charta eine für die wirtschaftliche Zukunft ihrer Länder wegweisende Entscheidung darstellte. Die Arbeitsgruppe überwies zunächst das gesamte Material, nach Abschnitten getrennt, an zwei Untergruppen zur weiteren Behandlung. Das vorläufige Ergebnis war, daß sich der Alternativenkatalog vor allem zu den Vorschriften der Kapitel II und III um zahlreiche neue Varianten anreicherte²²⁾, so daß die Arbeitsgruppe selbst sich in den Schlußtagen der Sitzung bemühen mußte, die divergierenden Grundsatzpositionen wieder auf eine beschränkte Anzahl von Formulierungsvorschlägen zurückzuführen²³⁾.

²¹⁾ UN Doc. TD/B/AC. 12/R. 14 mit Add. 1–10, abgedruckt in Annex 1 des Berichts der Arbeitsgruppe über ihre zweite Sitzungsperiode, UN Doc. TD/B/AC. 12/2/Add. 1 vom 9. 8. 1973, S. 2 ff. Vgl. ferner den eigentlichen Bericht der Arbeitsgruppe, UN Doc. TD/B/AC. 12/2 vom 8. 8. 1973, S. 2 Nr. 3.

²²⁾ Bericht der Untergruppe I (Präambel und Kapitel I): UN Doc. TD/B/AC. 12/2, S. 2; Bericht der Untergruppe II (Kapitel II und III): UN Doc. TD/B/AC. 12/2, S. 20.

²³⁾ Von der Arbeitsgruppe selbst konsolidierter Text: UN Doc. TD/B/AC. 12/2, S. 45 ff.

Im Lichte der Erkenntnisse, welche ihr durch die Berichte über die beiden ersten Sitzungen der Arbeitsgruppe vermittelt worden waren, beschloß die GA am 6. Dezember 1973²⁴⁾, das Mandat zu verlängern: Die Arbeitsgruppe sollte im Laufe des Jahres 1974 noch zweimal für die Dauer von jeweils drei Wochen tagen und dabei einen endgültigen Entwurf fertigstellen, damit die GA selbst sich bei ihrer 29. Sitzungsperiode mit der Angelegenheit befassen könnte. Angesichts der heiklen Materie muß die hier an den Tag gelegte Eile verwundern. Kein stärkerer Kontrast zu der behutsamen Arbeitsweise der Völkerrechtskommission läßt sich denken, und selbst die bis dahin mit ähnlichen hochpolitischen Normierungsaufgaben betrauten Sonderausschüsse der GA, die verschiedenen Aggressionsausschüsse²⁵⁾ und der Ausschuß zur Normierung der »völkerrechtlichen Grundsätze betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der UN-Charta«²⁶⁾ waren niemals unter einen ähnlichen Entscheidungszwang gesetzt worden. Ob bloße Ungeduld das treibende Motiv war oder ob die Hast als Ausdruck eines neuen Machtgefühls der EL zu verstehen ist, vermag der Verf. nicht zu beantworten. Jedenfalls muß wohl nicht zuletzt die alle ruhige Überlegung verhindernde Überstürzung des Verfahrens dafür verantwortlich gemacht werden, daß das Endresultat, weil ihm durch den Widerstand der Industriestaaten des Westens die allgemeine Anerkennung versagt geblieben ist, letzten Endes doch wohl als ein Fehlschlag beurteilt werden muß.

Nachdem die Erfahrungen der beiden ersten Sitzungsperioden gelehrt hatten, daß der Schwerpunkt der Charta in Kapitel II liege, wurde bei der dritten Sitzungsperiode (4.–22. 2. 1974) eine der wiederum gebildeten zwei Untergruppen allein mit der Arbeit an diesem Kapitel beauftragt, während die andere Untergruppe sich mit der Präambel sowie dem I. und III. Kapitel befaßte. Es gelang, die Zahl der Alternativen weiter zu reduzieren und unter Eliminierung aller lediglich redaktionellen Verschiedenheiten die noch bestehenden Sachkontroversen deutlich herauszuarbeiten,

²⁴⁾ Res. 3082 (XXVIII), UN Press Release GA/4940, S. 96.

²⁵⁾ Der erste Sonderausschuß zur Definition der Aggression tagte bereits im Jahre 1953. Erst im April 1974 ist die Arbeit zum Abschluß gebracht worden, vgl. UNMC 1974, Nr. 5, 86 = ILM 13 (1974), 710; die GA hat diesen Entwurf mit ihrer Res. 3314 (XXIX) vom 14. 12. 1974 gutgeheißen. Über die früheren Bemühungen vgl. P. Wittig, Der Aggressionsbegriff im internationalen Sprachgebrauch, in: W. Schumann, Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung (1971), S. 33, 36–38.

²⁶⁾ Eingesetzt auf Grund der GA Res. 1966 (XVIII) vom 16. 12. 1963, YUN 1963, 518, benötigte er sechs (bis zu 6 Wochen dauernde) Sitzungsperioden, ehe er im Jahre 1970 seine Arbeiten abschließen konnte, die in die GA Res. 2625 (XXV) vom 24. 10. 1970, YUN 1970, 788, eingingen.

gleichzeitig aber auch sich auf eine ganze Anzahl von Bestimmungen zu einigen, wobei, was naheliegt, diese ersten Kompromisse Aussagen treffen, die auch zuvor dem Streit im wesentlichen entrückt gewesen waren. So fanden in Kapitel II allgemeine Zustimmung folgende Prinzipien: (1) souveränes Recht eines jeden Staates zur freien Entscheidung über sein ökonomisches, politisches, soziales und kulturelles System (jetzt Art. 1); (2) Verantwortung eines jeden Staates, zum wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in der Welt beizutragen (jetzt Art. 9); (3) Empfehlung zur gegenseitigen Zusammenarbeit der Entwicklungsländer mit Unterstützung der Industriestaaten (jetzt Art. 23); (4) besondere Rücksichtnahme auf die am wenigsten entwickelten Staaten, auf Binnenstaaten und Inselstaaten unter den Entwicklungsländern (jetzt Art. 25)²⁷⁾.

Zum letztenmal tagte die Arbeitsgruppe in der Zeit vom 10.–28. Juni 1974 in Mexiko²⁸⁾. Mit größerer Energie als je zuvor wurde nochmals ein Anlauf zur Annäherung der Standpunkte unternommen. Da die GA zwischenzeitlich die Deklaration über die Schaffung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung²⁹⁾ angenommen hatte, standen die Beratungen naturgemäß unter dem Eindruck der in diesem Grundsatzdokument niedergelegten Zielbestimmungen, welche dortselbst (Nr. 7) als »eine der wichtigsten Grundlagen der Wirtschaftsbeziehungen zwischen allen Völkern und Nationen« bezeichnet worden waren. Die Übereinstimmung konnte um ein beträchtliches Maß ausgedehnt werden. Von den vorgesehenen 28 Bestimmungen des II. Kapitels wurden 16 Textvorschläge in allseitiger Übereinstimmung verabschiedet, und über eine weitere Bestimmung wurde zumindest eine Teileinigung erzielt; das Resultat der Beratungen zu den elf restlichen Paragraphen waren dagegen lediglich alternativische Formulierungsvorschläge. Zu diesen streitig gebliebenen Fragenkomplexen zählten vor allem die Verfügungsgewalt über natürliche Ressourcen, die Überwachung der ausländischen Investitionen und multinationalen Gesellschaften sowie die Modalitäten des Enteignungsrechts (§ 2; 4 Alternativen!; jetzt Art. 2), die Bildung von Erzeugerkartellen sowie die Gewährleistung einer kontinuierlichen Versorgung mit Rohstoffen (§ 5;

²⁷⁾ Vgl. den Bericht der Arbeitsgruppe über ihre dritte Sitzungsperiode, UN Doc. TD/B/AC. 12/3 vom 8. 3. 1974, S. 8. Einen Überblick über den Gang der Redaktionsarbeiten bis zu diesem Zeitpunkt gibt auch D. Yiannopoulos, *Premiers efforts pour une Charte des droits et des devoirs économiques des Etats*, *Revue belge de droit international* 10 (1974), 508–538.

²⁸⁾ Vgl. den Bericht der Arbeitsgruppe über ihre vierte Sitzungsperiode, UN Doc. TD/B/AC. 12/4 vom 1. 8. 1974.

²⁹⁾ Vgl. oben Anm. 4.

4 Alternativen!; jetzt Art. 5, 6), die Verpflichtung zur Abrüstung und Verwendung der freiwerdenden Finanzmittel zugunsten der Entwicklungsländer (§ 15; jetzt Art. 15), die allgemeine Anwendung der Meistbegünstigungsklausel, die insbesondere von den Ostblock-Ländern gefordert worden war (§ 26; jetzt Art. 26) sowie die Indexierung der Rohstoffpreise, um einer Verschlechterung der *terms of trade* zum Nachteil der EL entgegenzuwirken (§ 28; jetzt Art. 28). Auf der Aktivseite der Bilanz waren zu finden das Anerkenntnis der Reformbedürftigkeit des Weltwirtschaftssystems (§ 7; jetzt Art. 8), die grundsätzliche Feststellung, daß ein jeder Staat ein Recht auf Teilnahme an den Ergebnissen des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts habe (§ 12; jetzt Art. 13), sowie die Einigung über eine Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer im allgemeinen (§ 17; jetzt Art. 17), insbesondere aber durch Einräumung von Präferenztarifen im Handelsverkehr (§ 18; jetzt Art. 18) und durch Gewährung finanzieller Hilfen (§ 22; jetzt Art. 22). In dieser Form wurde der Entwurf der Charta dem UNCTAD-Rat vorgelegt.

3. Anfang September 1974 befaßte sich der UNCTAD-Rat mit der Vorlage der Arbeitsgruppe³⁰⁾. Der Rat ermächtigte den Vorsitzenden der Arbeitsgruppe, sich in informellen Konsultationen um eine weitere Reduzierung der Anzahl der streitig gebliebenen Punkte zu bemühen. In der Tat gelang es auch, außerhalb des II. Kapitels den Bereich des Einvernehmens auszudehnen, während innerhalb dieses Kapitels eine weitere Annäherung der gegensätzlichen Standpunkte nicht erreicht wurde. Mit der Empfehlung, vor der Erörterung des Entwurfs im 2. Ausschuß der GA noch weitere Konsultationen zu führen, überwies schließlich der Rat den Bericht der Arbeitsgruppe an die GA³¹⁾. Die von J. C a s t a ñ e d a gemäß dieser Weisung unternommenen Bemühungen waren indes nicht von Erfolg gekrönt³²⁾.

4. Auch bei den Beratungen, die der 2. Ausschuß der GA Ende September aufnahm, zeigte sich bald, daß die Positionen sich einigermaßen verhärtet hatten. Allenfalls durch eine wagemutige Neuorientierung auf beiden Seiten, die ohne eine längere Denkpause nicht in die Wege zu leiten war, hätte es gelingen können, weitere Meinungsunterschiede einzuebnen. Die EL, förmlich unter der gemeinsamen Bezeichnung »Gruppe der 77« auftretend, entschieden sich am 22. Oktober 1974, die Charta redaktionell

³⁰⁾ Vgl. UN Doc. A/9615 vom 8. 10. 1974, Nr. 183–199.

³¹⁾ Res. 110 (XIV) vom 12. 9. 1974, UN Doc. A/9615, Annex I, S. 21.

³²⁾ Vgl. UN Doc. A/C. 2/SR. 1638, 25. 11. 1974, S. 4.

fertigzustellen³³⁾. Auf raschen Erfolg erpicht, brachten sie ihr schon drei Wochen später abgeschlossenes Elaborat am 27. November 1974 als Resolutionsentwurf³⁴⁾ ein. Wie man ganz offen bekannte, hatte man für die umstrittenen Artikel im wesentlichen die von den EL innerhalb der UNCTAD-Arbeitsgruppe vorgeschlagene Fassung gewählt³⁵⁾. An zwei Stellen in der Präambel wich der Entwurf sogar von dem innerhalb der Arbeitsgruppe einvernehmlich festgelegten Text ab³⁶⁾. Die Gruppe der westlichen Industriestaaten³⁷⁾ als der Hauptopponent brachte demgegenüber eine Reihe von Abänderungsanträgen³⁸⁾ ein, die ihrerseits im wesentlichen mit den Alternativen übereinstimmten, die der Westen bereits innerhalb der Arbeitsgruppe verfochten hatte.

Ehe es zur Abstimmung kam, modifizierte Mexiko als Sprecher der EL deren Resolutionsentwurf in einigen Detailpunkten³⁹⁾, doch handelte es sich bei diesen Korrekturen, die als Geste der Konzilianz verstanden werden sollten, eher um Nuancierungen, denen ein erhebliches sachliches Gewicht nicht zukam. Die EG-Staaten stellten in dieser Situation den Antrag⁴⁰⁾, das Mandat der Arbeitsgruppe um ein weiteres Jahr zu verlängern, um ihr so die Möglichkeit zu geben, einen allseits akzeptablen Entwurf zu erstellen, der dann der für September 1975 vorgesehenen Sondertagung der GA vorgelegt werden könnte. Nachdem dieser Vorschlag verworfen worden war⁴¹⁾, wurden auch die genannten Abänderungsanträge sämtlich abgelehnt.

Die dann folgende Abstimmung über die einzelnen Artikel des Entwurfs der Charta zeigte, daß auch im Bereich des internationalen Wirtschaftsverkehrs der Konsens der Staatenwelt keine bloße Gedankenutopie,

³³⁾ Äußerung des mexikanischen Delegierten García Robles, UN Doc. A/C. 2/SR. 1639, 27. 11. 1974, S. 3.

³⁴⁾ UN Doc. A/C. 2/L. 1386 = UN Doc. A/9946, Report of the Second Committee, vom 9. 12. 1974, S. 2.

³⁵⁾ So García Robles (Anm. 33), S. 5.

³⁶⁾ Präambel, Abs. 4, Abs. 5 *lit. c*). Ausdrückliche Kritik an dieser Abweichung durch Großbritannien, UN Doc. A/C. 2/SR. 1650, 9. 12. 1974, S. 16.

³⁷⁾ OECD-Staaten mit den EG-Staaten sowie Japan und den USA als ihrem Kern. Nur ein Teil der Anträge wurde von Australien, Kanada und Griechenland unterstützt. Überraschend häufig scherten die Niederlande aus dem europäischen Solidaritätsverbund aus.

³⁸⁾ UN Doc. A/C. 2/L. 1398–1415 = UN Doc. A/9946, S. 14–19.

³⁹⁾ Schriftliche Änderung: UN Doc. A/C. 2/L. 1386/Corr. 6, mündliche Änderung: UN Doc. A/C. 2/SR. 1647, 6. 12. 1974, S. 6 = UN Doc. A/9946, S. 19 f.

⁴⁰⁾ UN Doc. A/C. 2/L. 1419 = UN Doc. A/9946, S. 20.

⁴¹⁾ Dazu und zum folgenden die Angaben in UN Doc. A/9946, S. 21–26.

sondern eine durchaus greifbare Realität darstellt. So wurden von den 13 Absätzen der Präambel elf ohne Gegenstimmen und ohne Enthaltungen verabschiedet. Für das Kapitel I: Grundprinzipien des internationalen Wirtschaftsverkehrs, lauten die entsprechenden Zahlen dreizehn: zehn, während in Kapitel II das Bild nicht so günstig ausfällt; immerhin sind auch dort von 28 Artikeln 12 ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung sowie ein weiterer (Art. 14) bei nur einer Enthaltung angenommen worden. Die Schlußabstimmung im Ausschuß (6. 12. 1974) brachte ein Ergebnis von 115 befürwortenden Stimmen zu sechs negativen Voten bei zehn Enthaltungen. Im Plenum selbst fand keine Einzeldebatte mehr statt. Die endgültige Annahme der Charta erfolgte am 12. Dezember 1974 mit den bereits eingangs erwähnten Mehrheiten.

II. Als Rechtsdokument verkörpert die Charta eine bemerkenswerte Etappe in der Entwicklung des Völkerrechts, selbst wenn ihre Wirkungskraft durch die Opposition der westlichen Industrienationen geschwächt worden ist. Zum einen beruht sie auf der Erkenntnis, daß es eine ökonomische Interdependenz aller Staaten gibt⁴²⁾, und versucht aus dieser Erkenntnis gewisse rechtliche Folgerungen zu ziehen; zum anderen erkennt sie ein Prinzip weltweiter Solidarität an, indem sie den entwickelten Staaten eine allgemeine Verantwortung für die EL zuspricht.

1. Der Tatbestand der internationalen wirtschaftlichen Interdependenz als faktischer Hintergrund der Charta ist zwar nicht grundlegend neu, doch hat sich der Wirtschaftsverkehr über die Grenzen hinweg in der Gegenwart so intensiviert, daß man jedenfalls gegenüber dem 19. Jahrhundert von einem qualitativen Umschwung der Verhältnisse sprechen kann. Das gilt selbst für die Beziehungen zwischen den »kapitalistischen« und den »sozialistischen« Staaten, die vor allem durch bislang unbekannte Formen der Kooperation entwicklungsfähige neue Grundlagen gewonnen haben, durch welche die frühere »Abschottung« der unterschiedlich strukturierten Wirtschaftsräume überwunden worden ist⁴³⁾. Die zunehmende Öffnung der Grenzen und die daraus resultierende Verflechtung verschaffen jedem Land vor allem insofern ökonomische Vorteile, als es seinen Bedarf aus dem weltweit kostengünstigsten Angebot decken und darauf verzichten kann, teure Eigenproduktionen aufzubauen oder aufrechtzuerhalten, deren Gesteigungskosten gegenüber den auf dem Weltmarkt verfügbaren

⁴²⁾ So ausdrücklich die Präambel, Abs. 4, sowie die Erwägungsgründe, Abs. 4; dagegen die Kritik Chinas in der Schlußabstimmung im Plenum am 12. 12. 1974, UN Doc. A/PV. 2315, S. 22.

⁴³⁾ Dazu etwa M. Schmitt, Industrielle Ost-West-Kooperation (1974).

Erzeugnissen — möglicherweise um ein Vielfaches — höher liegen würden. Andererseits erhöht sich die Störanfälligkeit der nationalen Volkswirtschaften in einem solchen Verbundsystem der internationalen Arbeitsteilung in signifikanter Weise. Die Vorteile der Arbeitsteilung wirken sich nur dann voll aus, wenn jedes Land sich auf eine durch hoheitliche Interventionen unbeeinträchtigte Fortdauer der traditionellen Handelsströme verlassen kann.

Das Öl-Embargo der arabischen Staaten vom Herbst 1973⁴⁴⁾ hat gelehrt, wie verletzlich vor allem die westlichen Industriestaaten auf dem Energiesektor sind. Solche Lieferstops sind geeignet, schwere wirtschaftliche Schäden zu verursachen, und lassen sich daher mit einer auf weltweiten ökonomischen Fortschritt ausgerichteten Konzeption der Entwicklung, wie sie nicht zuletzt der UN-Charta zugrunde liegt (Präambel Abs. 4, Art. 1 Abs. 3, Art. 55 *lit. a*), nicht vereinbaren. Es liegt daher nahe, den heiklen Gleichgewichtszustand, den der internationale Austausch von Gütern und Dienstleistungen zwischen den einzelnen nationalen Volkswirtschaften herstellt, auch rechtlich abzusichern. Dazu würde gehören, jede Art von Erpressungsmanövern, mit denen ein Staat versucht, sich die von ihm ökonomisch abhängigen Staaten willfährig zu machen, zu illegalisieren. Gewiß wäre ein solches Prinzip des Verbots wirtschaftlichen Drucks nur als sorgfältig abgewogener Kompromiß zu statuieren. Politik und Wirtschaft lassen sich nicht trennen, und nicht jede Zufügung eines wirtschaftlichen Nachteils dürfte als ein völkerrechtliches Delikt gewertet werden, will man nicht den Staaten überhaupt jedes Mittel der Beeinflussung der Politik ihrer Nachbarstaaten aus der Hand schlagen⁴⁵⁾. Die der Staatengemeinschaft hier zufallende Aufgabe war bisher nicht zufriedenstellend gelöst. Die GA-Resolution 2625 (XXV)⁴⁶⁾ über freundschaftliche Beziehungen enthält im Rahmen des Interventionsverbots (Prinzip 3) nur einen kurzen und wenig aussagekräftigen Hinweis auf den Tatbestand der Nöti-

⁴⁴⁾ Dazu die ausführliche Stellungnahme des Rechtsberaters des kuwaitischen Fonds für arabische wirtschaftliche Entwicklung, I. F. I. Shihata, *Destination Embargo of Arab Oil: Its Legality under International Law*, AJIL 68 (1974), 591 ff., als Entgegnung zu J. J. Paust / A. P. Blaustein, *The Arab Oil Weapon — A Threat to International Peace*, AJIL 68 (1974), 410 ff.

⁴⁵⁾ Insoweit zutreffend Shihata (Anm. 44), S. 617. Weitere Nachweise über die Abgrenzung von verbotenem interventionistischen Druck und legalen Formen der Einwirkung bei R. M. Derpa, *Das Gewaltverbot der Satzung der VN und die Anwendung nichtmilitärischer Gewalt* (1971), S. 58–63; B. Graf zu Dohna, *Die Grundprinzipien des Völkerrechts über die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten* (1973), S. 130–134.

⁴⁶⁾ Vgl. Anm. 26.

gung mit wirtschaftlichen Mitteln (Abs. 2 Satz 1)⁴⁷⁾, und aus der von der GA gebilligten Definition der Aggression⁴⁸⁾ sind alle nichtmilitärischen Formen der Gewaltanwendung ausgeklammert worden.

Leider füllt auch die Charta dieses Vakuum nur durch einige schüchternen Ansätze aus. In den Art. 8 und 9 gibt sie zwar Empfehlungen zur Zusammenarbeit und normiert sie eine Verantwortung aller Staaten, zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts über die Staatsgrenzen hinaus zusammenzuwirken, während Art. 24 allen Staaten die Verpflichtung auferlegt, in ihren gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen auf die Interessen dritter Staaten Rücksicht zu nehmen, insbesondere diejenigen der Entwicklungsländer⁴⁹⁾. Während der Beratungen über die rechtlichen Grundlagen der internationalen Rohstoffpolitik (jetzt Art. 5, 6), der hier vor allem einschlägigen Regelungsmaterie, ist indessen die Divergenz der Standpunkte höchst plastisch zum Vorschein getreten. Mit der Durchsetzung des Art. 5 haben sich die EL gleichsam selbst die Legitimität der Bildung von Erzeugerkartellen nach OPEC-Muster bestätigt. Mag auch das Recht der Staaten, sich zur Wahrnehmung gemeinsamer Interessen durch solche Zusammenschlüsse ein gesteigertes Aktionspotential zu schaffen, als Attribut der Souveränität im Grundsatz nicht bestritten werden können, so muß es doch bedenklich stimmen, daß nach Art. 5 Satz 2 »demgemäß« alle Staaten die Verpflichtung haben sollen, »jenes Recht zu respektieren und sich aller wirtschaftlichen und politischen Maßnahmen zu enthalten, die es einschränken würden«. Da ein Erzeugerkartell durch seine bloße Existenz keinen Schaden anrichten kann und Abwehrstrategien sich daher aller Erfahrung nach immer nur gegen sein für andere Wirt-

⁴⁷⁾ Bei den Kommentatoren der Res. 2625 (XXV) ist deutlich eine gewisse Verlegenheit bei der Behandlung wirtschaftlicher Pressionen zu bemerken, vgl. G. Arangio-Ruiz, *The Normative Rôle of the General Assembly of the United Nations and the Declaration of Principles of Friendly Relations*, RdC 137 (1972 III), 419, 559; Dohna (Anm. 45), S. 124–126; J. A. Frowein, *Freundschaft und Zusammenarbeit unter den Staaten*, EA 1973, 70, 73; T. Mitrović, *Non-Intervention in the Internal Affairs of States*, in: M. Šahović, *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation* (1972), S. 219, 264–266. Unrichtig Paust/Blaustein (Anm. 44), S. 418, unter Hinweis auf Abs. 9 der Präambel der Res. 2625 (XXV).

⁴⁸⁾ Vgl. Anm. 25.

⁴⁹⁾ Einen Sonderfall bildet Art. 3 mit der dort vorgesehenen Verpflichtung, bei der Ausbeutung gemeinsamer Naturschätze durch Information und Konsultation zusammenzuarbeiten. Die Vorschrift zielt insbesondere auf die Nutzung von Wasserläufen ab und hat zu lebhaften Kontroversen zwischen Argentinien und Brasilien geführt.

schaftssubjekte nachteiliges Handeln richten werden, kann mit dieser Bestimmung eigentlich nur gemeint sein, daß in der Tat die praktische Politik der Rohstoffproduzenten auf dem Gebiet der Preise und des Absatzes einen Freibrief erhalten soll. Ausgeräumt wird dieser Verdacht auch nicht durch die Bestimmung des Art. 6 Satz 2, wo von einer »Verantwortung« aller Staaten die Rede ist, für einen regelmäßigen Fluß aller »kommerziellen Güter« und die Abnahme solcher Güter zu sorgen. Im Gegensatz zu der in Satz 1 konzis formulierten »Verpflichtung« ist diese »Verantwortung« ein höchst schwammiges Gebilde⁵⁰); sie steht überdies unter dem Vorbehalt eines gerechten Preisniveaus (”stable, remunerative and equitable prices”). Daß kollektive wirtschaftliche Sicherheit, der von Brasilien in die Debatte eingeführte⁵¹) und zu einem Leitprinzip der Charta erhobene Gedanke⁵²), angesichts solcher Voraussetzungen den potentiell Betroffenen als eine wenig glaubwürdige Papierkonstruktion erscheinen muß, liegt auf der Hand, zumal hinzukommt, daß die Charta solche Sicherheit nicht schlechthin, sondern nur »zur Entwicklung« gewähren will, d. h. also zugunsten der EL⁵³).

Im übrigen bekräftigt zwar die Charta in Art. 32 das Interventionsverbot. Während aber die GA-Res. 2131 (XX)⁵⁴) Druckausübung auf einen anderen Staat schon dann für unzulässig erklärt, wenn sie das Ziel verfolgt, sich die Ausübung von dessen souveränen Rechten unterzuordnen oder von ihm Vorteile irgendwelcher Art zu erlangen, hat die Charta — nicht zuletzt auf Betreiben des Westens⁵⁵) — die zweite dieser beiden alternativen Anwendungsvoraussetzungen fallen lassen. Sie ist damit in der

⁵⁰) Über die Unterschiede der Formulierungen vgl. unten Abschnitt III.

⁵¹) Vgl. UN Doc. TD/B/AC. 12/1, S. 6 Nr. 22, S. 9 Nr. 31.

⁵²) Präambel, Abs. 7. Versuch einer Begriffserklärung in dem Bericht des UN-Generalsekretärs vom 6. 6. 1974, UN Doc. E/5529, offenbar im wesentlichen eine Ausarbeitung von J. S. Nye, der die gleichen Gedanken in nur wenig modifizierter Form auch unter seiner persönlichen wissenschaftlichen Verantwortung geäußert hat: Kollektive wirtschaftliche Sicherheit, EA 1974, 650 ff.; vgl. ferner L. B. Krause / J. S. Nye, Reflections on the Economics and Politics of International Organizations, International Organization 29 (1975), 323, 331 ff.

⁵³) Im gleichen eingeschränkten Sinne hatte zuvor der Wirtschafts- und Sozialrat den Begriff gebraucht, Res. 1911 (LVII) vom 2. 8. 1974, ESCOR, 57th Session, Suppl. No. 1 (E 5570), S. 15, Nr. 5.

⁵⁴) Vom 21. 12. 1965, YUN 1965, S. 94.

⁵⁵) Der von der Gruppe der EL eingebrachte Entwurf, UN Doc. A/C. 2/1386 (vgl. Anm. 34), lautete wie folgt: ”No State may use or encourage use of economic, political or any other type of measures to coerce another State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights or to secure from

Tendenz der GA-Res. 2625 (XXV) über freundschaftliche Beziehungen⁵⁶⁾ gefolgt, welche die Alternativität zum kumulativen Erfordernis umgestaltet hatte ("and" statt "or"). In der jetzigen restriktiven Fassung wird das Interventionsverbot kaum noch hilfreich sein können, um einem Lieferstop mit rechtlichen Argumenten begegnen zu können, solange jedenfalls die dahinterstehende Absicht rein ökonomischer Art ist. Insbesondere abgestimmte Verhaltensweisen der Erzeuger zur Durchsetzung eines höheren Preisniveaus lassen sich demnach wohl nicht als völkerrechtswidrig brandmarken.

Insgesamt also bietet die Charta in diesem Punkt ein zwiespältiges Bild. Sie diagnostiziert durchaus zutreffend den Tatbestand der wirtschaftlichen Interdependenz. Den vielfältigen Aussagen dahin, daß die industrialisierte Welt zur Förderung des wirtschaftlichen Fortschritts in den EL beizutragen habe – dazu gleich im folgenden –, stehen aber kaum irgendwelche Formulierungen gegenüber, denen zufolge auch den EL bestimmte Leistungen obliegen würden. Die Umsetzung von Interdependenz in rechtliche Termini müßte aber zur Anerkennung der Gegenseitigkeit von Rechten und Pflichten führen. Ein solches Gleichgewicht ist nicht erreicht worden.

2. Noch stärkere Beachtung verdient, daß die Charta eine definitive Abkehr von einem formal verstandenen Gleichheitsprinzip sanktioniert, indem sie den EL durchweg eine privilegierte Sonderstellung zuweist. Daß es eine Verantwortung der ökonomisch stärker fortgeschrittenen Staaten für die bisher zurückgebliebenen Länder geben könnte, ist eine dem traditionellen Völkerrecht völlig fremde Vorstellung. Jeder Staat wurde, da souverän, als selbstverantwortlich für sein Geschick angesehen⁵⁷⁾. In dem Milieu der europäisch-amerikanischen Staatengesellschaft, welche durch die Praxis ihres gegenseitigen Verkehrs jenen heute als »klassisch« angesehenen Regelkomplex zur Entstehung gebracht hat, mußte die Homogenität der sozio-ökonomischen Strukturen eine Differenzierung der Rechte

it advantages of any kind". Die Gruppe der westlichen Industriestaaten stellte daraufhin den Antrag, das Wort "or" durch "and" zu ersetzen, UN Doc. A/C. 2/L. 1415 = UN Doc. A/9946, S. 19. Nachdem die EL Art. 32 im Sinne der dann später auch verabschiedeten Fassung umformuliert hatten, UN Doc. A/C. 2/L. 1386/Corr. 6, zog der Westen seinen Revisionsantrag zurück, A/9946, S. 22 Nr. 16.

⁵⁶⁾ Vgl. Anm. 26.

⁵⁷⁾ Vgl. etwa J. L. Klüber, *Europäisches Völkerrecht*, Bd. 1 (1821) § 45, S. 86: »Als freie moralische Person . . . ist jeder Staat sich selbst Zweck, nicht Mittel für Zwecke anderer Staaten. Hieraus folgt für jeden Staat das Recht der Unabhängigkeit von fremdem Willen, ein Recht politischer Persönlichkeit oder Selbständigkeit, oder das Recht für sich und durch sich selbst zu bestehen«.

an Hand gerade solcher Kriterien ausschließen, und in der Tat bilden ja auch die Mächte des Wiener Kongresses, soweit sie nicht mit der Sowjetunion im ökonomischen System des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe integriert sind, weltwirtschaftlich gesehen auch heute noch eine einheitliche Staatengruppe. Zwischen Ländern, deren wirtschaftliche Fähigkeiten gleich sind, genügt zur Regelung der gegenseitigen Beziehungen ein System von Unterlassungspflichten, wie sie sich namentlich im völkerrechtlichen Fremdenrecht ausgebildet hatten. Außerhalb des gewohnheitsrechtlich geregelten Bereichs wurde bis weit in das 20. Jahrhundert hinein die Aufgabe des Staates in der internationalen Dimension im wesentlichen als die Verschaffung von wirtschaftlichen Freiheiten zugunsten der eigenen Untertanen verstanden, wobei solche Rechtsvorteile jenseits der eigenen Grenzen nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit durchweg gleichartige Konzessionen verlangten. Der Staat des 19. Jahrhunderts war nicht nur in seiner internen Wirtschaftsverfassung von liberalem Gedankengut geprägt; auch die zwischenstaatlichen Beziehungen unterlagen denselben Einflüssen.

Ist dagegen, wie in der Gegenwart, die Staatenwelt durch ein fundamentales Wohlstandsgefälle gekennzeichnet, so helfen die liberalen Freiheitsgarantien wenig. Die Mehrzahl der Staaten der Dritten Welt ist nicht imstande, sich aus eigener Kraft aus der Misere zu befreien. Die Kluft zwischen Arm und Reich kann nur durch gezielte Förderungsmaßnahmen überwunden werden. Zwar haben die Industriestaaten vor allem der westlichen Welt frühzeitig begonnen, Entwicklungsprogramme zu konzipieren und durchzuführen, sei es in eigener Verantwortung, sei es durch die Vermittlung internationaler Organisationen. Doch mit bloßen freiwilligen Zuwendungen haben sich die EL schon bald nicht mehr zufrieden gegeben. Erstmals in der Charta von Algier⁵⁸⁾ erhob die »Gruppe der 77« einen umfassenden Katalog wirtschaftlicher Forderungen, die in auf Dauer wirksame, unwiderrufbare Rechtspositionen umgemünzt werden sollten.

Die Adressaten dieses Wunschkatalogs haben sich in einer ganzen Reihe von Einzelpunkten konzessionsbereit gezeigt. Nur beispielshalber sei an dieser Stelle erinnert an den Teil IV des GATT⁵⁹⁾. Weitergehende Zugeständnisse enthalten die Beschlüsse der verschiedenen UNCTAD-Konferenzen, doch war niemals zweifelhaft, daß diesen — teilweise mit einer nicht unerheblichen Anzahl von Stimmenthaltungen angenommen — Beschlüssen die verbindliche Kraft abgeht; außerdem ermangelte es ihnen an der Feierlichkeit, die trotz der fehlenden normativen Bindung einen ausrei-

⁵⁸⁾ Vgl. Anm. 10.

⁵⁹⁾ Protokoll vom 8. 2. 1965, BGBl. 1967 II, 2005.

chenden Effektivierungsdruck hätte ausüben können, und in der Tat kann ihnen im Rückblick nur eine bescheidene Wirksamkeit attestiert werden. Zu einer umfassenden Positivierung der Regeln dieses neuen Rechts, das man annäherungsweise mit dem Schlagwort der sozialen Wohlfahrt umschreiben kann, war es indes niemals gekommen⁶⁰). Der Entwurf einer dem Wirtschafts- und Sozialrat im Jahre 1961 von der Sowjetunion unterbreiteten Erklärung »über internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit«⁶¹) lief sich in den Beratungen fest und führte zu keinem Ergebnis⁶²).

Ein erster Höhepunkt auf dem Wege zu einer an sozialen Gesichtspunkten ausgerichteten Neuordnung des Völkerrechts war mit der Verabschiedung der GA-Res. über die Zweite UN-Entwicklungsdekade⁶³) erreicht worden. Vor allem aber die Völkerrechtswissenschaft hatte frühzeitig Vorstellungen über die Notwendigkeit eines grundlegenden Umschwungs entwickelt. Der niederländische Jurist Bert V. A. Röling beschrieb im Jahre 1960 die Wesenszüge des Völkerrechts der »erweiterten Welt«⁶⁴), und wenig später (1964) legte namentlich Walter Friedman die Konzeption für ein neues Recht der internationalen Kooperation vor⁶⁵). Es liegt in der Logik der Dinge, daß die EL als die Begünstigten den Versuch unternehmen würden, für die Prinzipien dieses internationalen Sozialrechts die allgemeine Anerkennung der Völkerrechtsgemeinschaft zu gewinnen, um von dieser Grundlage aus pointierter und nachdrücklicher ihre Forderungen vortragen zu können, nicht als Bittsteller, sondern als Leistungsberechtigte. Die Erklärung über freundschaftliche Beziehungen kodifiziert im wesentlichen das herkömmliche Recht der gegenseitigen Unterlassungspflichten, so wie sie in den Lehrbüchern des Völkerrechts früher unter dem

⁶⁰) Einen instruktiven Überblick gibt E. U. Petersmann, Wachstumsgrenzen und »positiver Friede«, Beiträge zur Konfliktforschung 3/1973, 27, 42 ff.

⁶¹) UN Doc. E/3467 = ESCOR, 31st Session, Annexes, Agenda item 6, S. 1.

⁶²) Nachdem der ECOSOC den Tagesordnungspunkt jahrelang unentschieden vor sich hergeschoben hatte, beschloß er am 18. 12. 1968 auf seiner 1575. Sitzung, die Erörterung *sine die* zu vertagen: ESCOR, 45th Session, Suppl. No. 1 A, S. 2.

⁶³) Vgl. Anm. 9.

⁶⁴) International Law in an Expanded World (1960). Vgl. auch *id.*, International Law and the Maintenance of Peace, Netherlands Yearbook of International Law 4 (1973), 1, 54–64.

⁶⁵) The Changing Structure of International Law (1964). Vgl. auch *id.*, The Relevance of International Law to the Process of Economic and Social Development, S. 3, 7–13, in: Falk/Black (Hrsg.), The Future of the International Legal Order, Bd. 2 (1970).

Obertitel »Grundrechte und Grundpflichten der Staaten«⁶⁶⁾ abgehandelt worden waren; nur ihr viertes Prinzip, die Verpflichtung der Staaten zur Zusammenarbeit, enthält einen knappen Satz, der auf die besondere Förderungsbedürftigkeit der EL hinweist (letzter Satz). Die Charta sollte als ergänzender Rechtsakt die Völkerrechtsgesellschaft endgültig als Solidargemeinschaft konstituieren. Durchaus nicht ohne Berechtigung läßt sich daher eine Parallele herstellen zu den völkerrechtlichen Instrumenten des Menschenrechtsschutzes. So wie der Pakt über bürgerliche und politische Rechte im wesentlichen die Freiheiten des selbstverantwortlich handelnden Individuums garantiert und für sich allein genommen unvollständig wäre, wenn nicht der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte die existentiellen Grundlagen sichern würde, auf die der Einzelne für die Entfaltung seiner Persönlichkeit dringend angewiesen ist, sollten sich auch die Erklärung über freundschaftliche Beziehungen und die Charta zu einem geschlossenen Ordnungsrahmen für den zwischenstaatlichen Rechtsverkehr zusammenfügen.

III. Untersucht man die rechtliche Bedeutung der Charta im einzelnen, so muß zunächst festgestellt werden, welchen Geltungsanspruch sie sich nach ihren eigenen Formulierungen selbst beilegt. Diese Frage stellt sich ganz unabhängig von der allgemeinen Frage, inwieweit Resolutionen der GA überhaupt Rechtsverpflichtungen zu begründen vermögen. Nur wenn die GA den Text einer Resolution so faßt, daß er sich der Auslegung als eine Aussage über völkerrechtliche Rechte oder Pflichten der Staaten darbietet, besteht überhaupt Grund, ihr einen echten normativen Willen zu unterstellen. Kleidet sie dagegen den operativen Teil ihrer Entschlüsse in flexible Wendungen ein (*should*), die einem strengen Rechtsbefehl nicht angemessen wären (*hortatory language*), so steht von vornherein fest, daß der Rechtswert sich keinesfalls über den einer unverbindlichen (politischen) Stellungnahme hinaus erheben kann⁶⁷⁾. Mit anderen Worten, es bedarf einer präzisen Detailanalyse, die für jede einzelne Vorschrift gesondert geführt werden muß, während ein Pauschalurteil nicht abgegeben werden kann,

⁶⁶⁾ Vgl. etwa die zusammenfassende Darstellung von H. U. Scupin, Grundrechte und Grundpflichten der Staaten, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 1 (1960), S. 723 ff.

⁶⁷⁾ Auf die Notwendigkeit einer genauen Textexegese hat zu Recht aufmerksam gemacht R. Falk, On the Quasi-Legislative Competence of the General Assembly, AJIL 60 (1966), 782, 786. Vgl. auch die Prüfung des Wortlauts der einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats im *Namibia*-Fall durch den IGH, Gutachten vom 21. 6. 1971, ICJ Reports 1971, 16, 53.

auch wenn die Charta sich nach ihrer Überschrift als ein Dokument zur Festlegung von Rechten und Pflichten ausweist⁶⁸⁾.

Die Suche nach allgemeinen Indikatoren erweist zunächst, daß auch aus keiner der Einzelbestimmungen der Präambel oder der vier Kapitel ein eindeutiger genereller Rückschluß auf die intendierte Geltungskraft der Charta gezogen werden kann. In Abs. 5 *lit. c)* der Präambel sollte ursprünglich nach den Vorstellungen der Befürworter des dem 2. Ausschuß vorgelegten Resolutions-Entwurfs in Abweichung von dem Ergebnis der UNCTAD-Arbeitsgruppe ein Hinweis auf die sich aus der Charta ergebenden Verpflichtungen stehen ("all peace-loving States which are willing to carry out their obligations under this Charter"), doch rückte man auf Grund der Vermittlungsdienste Mexikos⁶⁹⁾ von dieser Fassung wieder ab und ersetzte sie durch eine deutlich abgeschwächte Formulierung ("all peace-loving States which are willing to carry out the provisions of the present Charter"). Es ist selbstverständlich, daß ein Staat auch einer nicht verbindlichen, lediglich moralisch-politisch legitimierten Aufforderung nachkommen kann, zumal ja, mehr noch, allgemein erwartet wird, daß die Mitgliedstaaten den von den UN-Organen ausgesprochenen Empfehlungen Folge leisten, wäre andernfalls doch die Ausstattung vor allem der GA mit Kompetenzen zum Erlaß von Empfehlungen als dem Hauptaktionsmittel im Außenverhältnis ein von vornherein sinnloses Vorhaben gewesen⁷⁰⁾. Ebenso wie demnach der jetzige Text die Alternative: ob verpflichtender Rechtsakt oder bloße politische Willenskundgebung, offen läßt, scheidet auch Art. 12 Abs. 1 Satz 2 als Grundlage für weiterreichende Schlüsse aus. Zwar ist dort von der »Verpflichtung« aller Staaten die Rede, dafür Sorge zu tragen, daß die Politik der mit ihrer Hilfe gebildeten (nicht-supranationalen) Wirtschaftszusammenschlüsse »den Bestimmungen dieser Charta entspricht«, doch führt jener Generalnenner der »Verpflichtung« nicht zu einer inhaltlichen Umgestaltung und Gleichordnung der sonst in höchst unterschiedlicher Weise formulierten Einzelvorschriften, sondern hat lediglich den Charakter einer Globalverweisung, die in Kurzform das in erster Linie für die Staaten gemünzte Regime der Charta auf die internationalen Wirtschaftsorganisationen überträgt. Ein Gleiches gilt für die

⁶⁸⁾ Die Tatsache, daß die Charta über weite Strecken wie ein Legislativakt formuliert ist, hat Großbritannien u. a. als Grund für seine Ablehnung des Entwurfs angeführt, vgl. UN Doc. A/C. 2/SR. 1650, 9. 12. 74, S. 16.

⁶⁹⁾ Vgl. oben den Text zu Anm. 39.

⁷⁰⁾ Verwiesen sei in diesem Zusammenhang insbesondere auf das richtungweisende Sondervotum von H. Lauterpacht zum *Südwestafrika*-Gutachten des IGH von 1955, ICJ Reports 1955, 80, 118–120.

EWG-Klausel des Art. 12 Abs. 2. Ausschlaggebend ist hier letztlich die Erwägung, daß nicht plausibel zu machen wäre, weshalb eine internationale Wirtschaftsorganisation stärkeren Bindungen unterliegen sollte als die in einer solchen Organisation zusammengeschlossenen Staaten, jeweils für sich allein genommen.

Voreilig wäre es auf der anderen Seite, allzu stark den Umstand zu betonen, daß die im Entwurf der EL zunächst enthaltenen Hinweise auf den Charakter der Charta als eines Instruments zur Kodifizierung und fortschreitenden Entwicklung des Rechts der internationalen Wirtschaftsbeziehungen⁷¹⁾ in letzter Minute wieder fallen gelassen worden sind⁷²⁾. Es trifft zu, daß jene Wendungen sich offenbar bewußt an Art. 13 Abs. 1 *lit.* a) der UN-Charta anlehnten, wo vom Rechtsfortbildungsauftrag der GA die Rede ist, so daß sich ein weiteres Indiz für die Annahme hätte ergeben können, die Charta enthalte, ihrem Titel gemäß, (deklaratorische oder konstitutive) völkerrechtliche und nicht lediglich politische Aussagen zu den zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen. Mögen die EL auch auf diese ihre Absichten verdeutlichenden Textelemente verzichtet haben, so bleibt doch eben die Bezeichnung der GA-Res. gleichsam als das Generalmotto, das *J. Castañeda* in seiner einführenden Stellungnahme vor dem 2. Ausschuß am 27. November 1974 unmißverständlich zum Ausdruck gebracht hat: "The resolutions of the sixth special session expressed aspirations and made recommendations to the UN and certain groups of States. The draft Charter, however, set down rights and duties; in other words, it was intended to govern relations between States by establishing an objective and universal order"⁷³⁾.

Es ist hier nicht der Ort, dem Leser *in extenso* alle Vorschriften der Charta nacheinander vorzuführen. Aber auch schon die bloße Gesamtübersicht erscheint aufschlußreich genug.

In erster Linie kann festgestellt werden, daß in der Charta recht häufig

⁷¹⁾ UN Doc. A/C. 2/L. 1386 (Anm. 34), Präambel, Abs. 4: "Declaring that it is a fundamental purpose of this Charter to codify and develop rules for the establishment of the new international economic order . . ."; Schlußabsatz: "The GA solemnly adopts the present Charter . . . as a first step in the codification and progressive development of this subject".

⁷²⁾ Vgl. oben den Text zu Anm. 39. Durch die Bezugnahme auf die GA-Res. 3082 (XXVII) (Anm. 24) in Abs. 3 der Erwägungsgründe und die Wiedergabe der dort umrissenen Zielvorstellungen enthält die Charta indes nach wie vor einen dahin gehenden mittelbaren Akzent.

⁷³⁾ A/C. 2/SR. 1638, 2. 11. 1974, S. 8/9.

die Begriffe *right*⁷⁴⁾ und *duty*⁷⁵⁾ sowie entsprechende verbale Begriffe wie namentlich *shall*⁷⁶⁾ gebraucht werden⁷⁷⁾, und zwar selbst in den Vorschriften, denen die Gruppe der westlichen Industriestaaten ihre Zustimmung gegeben hat. Nähere Betrachtung zeigt, daß es sich hier weitgehend um Rechte — bzw. die ihnen korrespondierenden Pflichten — handelt, die ein selbstverständliches Attribut der staatlichen Souveränität bilden⁷⁸⁾. In der Tat gehört zum Regelungssubstrat der Charta auch jener Bereich der zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen, der sich aus den traditionellen Grundaxiomen des Völkerrechts, allen voran staatliche Unabhängigkeit und Souveränität, ableiten läßt. Soweit der Westen auf diesem »klassischen« Felde seine Zustimmung verweigert hat, beruht sein Widerstand nicht auf einer Abneigung gegen die präzise Terminologie des Rechts, sondern richtet sich gegen den bewußten politischen Gestaltungswillen der Gruppe der EL, das geltende Völkerrecht in ihrem Sinne zu verändern⁷⁹⁾. Konsens bestand andererseits wieder dahin, daß die internationale Zusammenarbeit textlich als Verpflichtung aller Staaten ausgewiesen sein könne⁸⁰⁾. Eine echte Konzession des Westens verkörpert die definitive Fassung von Art. 10, wo aus dem Prinzip der Gleichheit ein Recht jedes Staates auf Teilnahme am internationalen Entscheidungsprozeß abgeleitet wird⁸¹⁾.

⁷⁴⁾ Vgl. Art. 1; 2 Abs. 2; 4 Satz 1; 5 Satz 1; 7 Satz 2; 10; 12 Abs. 1 Satz 1; 13 Abs. 1; 16 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2; 27 Abs. 1.

⁷⁵⁾ Vgl. Art. 5 Satz 2; 6 Satz 1; 7 Satz 3; 12 Abs. 1 Satz 2; 14 Satz 1; 15; 16 Abs. 1 Sätze 1, 3; 17 Satz 1; 24 Satz 1; 26 Satz 1; 28.

⁷⁶⁾ Einleitung zu Kapitel I; Art. 4 Satz 2; 12 Abs. 2 Satz 2; 14 Sätze 2, 25. Allerdings besitzt die verbale Form nicht die volle Kraft der substantivischen, sondern ist wesentlich deutungsfähiger.

⁷⁷⁾ Vgl. etwa Art. 2 Abs. 1: "Every State has and shall freely exercise. . ."; Art. 3: ". . . each State must co-operate. . ."; Art. 4 Satz 3: ". . . every State is free to . . .".

⁷⁸⁾ Das gilt für folgende Bestimmungen im Hinblick auf den Begriff *right*: Art. 1; 4 Satz 1 (sowie Satz 3); 7 Satz 2; 12 Abs. 1 Satz 1; auch die streitig gebliebene Bestimmung des Art. 5 Satz 1 gehört in diesen Zusammenhang; im Hinblick auf den Begriff *duty*: Art. 24 Satz 1; 26 Satz 1, 1. Halbsatz. Auch Kapitel I mit dem Wort *shall* stellt im wesentlichen einen Katalog hergebrachter Prinzipien dar. In der Sache streitig geblieben ist nur *lit. i)*. Neue Akzente werden in *lit. m)* (Förderung der internationalen sozialen Gerechtigkeit) und *lit. n)* (Internationale Zusammenarbeit zur Entwicklung) gesetzt, allerdings auf hohem Abstraktionsniveau.

⁷⁹⁾ In diesem Sinne sind zu interpretieren: Art. 2 Abs. 2 *lit. c)*; 5 Satz 2; 15; 16; 28.

⁸⁰⁾ Vgl. Art. 7 Satz 3; 14 Sätze 1, 3; 17 Satz 1; 26 Satz 1, 2. Halbsatz; anders Art. 9: *responsibility*; 11: *should*.

⁸¹⁾ Vgl. unter Zugrundelegung des Berichts über die zweite Tagung der UNCTAD-Arbeitsgruppe, UN Doc. TD/B/AC. 12/2 (Anm. 21), die divergierenden Textvorschläge zu dem damaligen § 6: Philippinen, China, Jugoslawien, S. 27, Alternativen A,

Eine der Anzahl nach fast gleichgewichtige Gruppe von Vorschriften ist in der bloßen Sollform (*should*) gehalten⁸²⁾. Auch wo sich letzten Endes diese Formulierung durchgesetzt hat, hatten die EL zunächst durchweg für die Verwendung der Begriffe »Recht« und »Pflicht« plädiert, während die westlichen Industriestaaten ebenso regelmäßig für eine flexiblere Ausdrucksweise eingetreten waren⁸³⁾. Der Westen hat dabei den von ihm befürworteten Sprachgebrauch überall dort zu verankern vermocht, wo sich schon aus der Natur der Sache ergibt, daß eine einseitige Rechtsverwirklichung durch den Begünstigten nicht möglich ist, sondern die mit einem positiven normativen Wertakzent versehene Zielvorstellung nur im Zusammenwirken beider Seiten erreicht werden kann. Das trifft insbesondere für die sozialen Gewährleistungen zu. So findet sich das dem Vokabular des politischen Programms entstammende *should* vor allem in den Bestimmungen über die Teilnahme der EL am Prozeß des wissenschaftlichen und technologischen Fortschritts (Art. 13 Abs. 2–4), über die Einräumung von Handelspräferenzen (Art. 18) und die Begünstigung der EL insgesamt (Art. 19) sowie über die Gewährung von Entwicklungshilfe (Art. 17 Satz 2, 22). Besonders erhellend sind diejenigen Bestimmungen, die noch einer Grundsatzfeststellung über die Existenz eines bestimmten Rechts nähere Anweisungen für die Realisierung in der zurückhaltenden Sprache der Empfehlung geben⁸⁴⁾; man wird hier unwillkürlich an die Struktur des

C, E, S. 53 f.; Bundesrepublik, Niederlande, S. 27, Alternativen B, D, S. 53 f. Japan hatte ein solches Recht zwar auch anerkannt, es aber generell unter den Vorbehalt der einschlägigen Regeln der zuständigen internationalen Organisationen gestellt (S. 27).

⁸²⁾ Art. 8; 11; 13 Abs. 2–4; 14 Satz 2; 17 Satz 2; 18; 19; 20; 21; 22; 23; 24 Satz 2; 26 Satz 2; 27 Abs. 2, 3.

⁸³⁾ Vgl. unter Zugrundelegung des Berichts über die zweite Tagung der UNCTAD-Arbeitsgruppe, UN Doc. TD/B/AC. 12/2 (Anm. 21) die folgenden divergierenden Formulierungsvorschläge. Art. 8 (damals § 5): USA, S. 26, Alternative C, S. 53; Jamaika, Mexiko, S. 26 (aber auch Großbritannien, S. 27), Alternative A, S. 53; Art. 9 (damals § 6): Bundesrepublik, S. 27; Jugoslawien, S. 28, Alternative A, Abs. 1, S. 53; Art. 13 (damals § 8): USA, S. 29, Alternative B, S. 55; Philippinen, S. 29, China, Jugoslawien, Rumänien, S. 30, Alternativen A, D; Art. 17 (damals § 13): Alternative D, S. 58; Guatemala, Indien, Philippinen, S. 34, Alternative A, S. 57; Art. 18 (damals § 14): USA, EG-Staaten, S. 34, Alternativen C, D, S. 58; Philippinen, Mexiko, S. 34, Alternative A, S. 58; Art. 22 (damals § 15): USA, Italien, Bundesrepublik, Großbritannien, S. 35, Alternativen A, C, S. 58; Jugoslawien, Mexiko, Pakistan, S. 35, Alternative A, S. 59; Philippinen, Jugoslawien, Mexiko, S. 35, Alternative B, S. 59.

⁸⁴⁾ Art. 13: Abs. 1 im Gegensatz zu den Abs. 2–4; Art. 17: Satz 1 im Gegensatz zu Satz 2; Art. 27: Abs. 1 im Gegensatz zu Abs. 2–3.

UN-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte erinnert.

Auch der an manchen Stellen auftretende Begriff *responsibility*⁸⁵⁾ er-mangelt eines präzisen rechtlichen Bedeutungsgehalts und muß daher im wesentlichen als ein Appell an das moralische »Verantwortungs«-Gefühl der Staaten verstanden werden. Die Gründe für die Verwendung dieses Wortes sind allerdings disparater Art. Daß die ökonomische, soziale und wirtschaftliche Entwicklung des eigenen Volkes (Art. 7 Sätze 1, 2) in die innere Zuständigkeit eines jeden Staates fällt und daher nicht Gegenstand einer völkerrechtlichen Verpflichtung sein kann — es geht nicht um Rechte von Individuen —, liegt auf der Hand. Die in Art. 9 getroffene Wortwahl ist wohl darauf zurückzuführen, daß hier im Grunde die Staatengemeinschaft als solche angesprochen wird, die niemals Träger einer echten völkerrechtlichen Verpflichtung sein kann. In Art. 6 Satz 2 hätte man dagegen sehr gut eine Verpflichtung statuieren können; hier haben sich die EL wohl bewußt die Tür für eine auf Anhebung der Rohstoffpreise gerichtete »dynamische« Politik offenhalten wollen.

Zieht man ein Fazit, so kann man zwar feststellen, daß die Charta in weiten Teilen schon von ihrer Formulierung her nur als ein politisches Grundsatzdokument begriffen werden kann. Andere Bestimmungen sind hingegen wie rechtliche Aussagen formuliert, so daß die Untersuchung auf die allgemeine Frage der rechtlichen Kraft von Resolutionen der GA ausgedehnt werden muß. Dabei soll aber über den herkömmlichen Forschungsansatz, der die GA-Resolutionen in das von Art. 38 des IGH-Statuts geprägte System der Rechtsquellen einzupassen versucht, nur kurz referiert werden (IV). Größere Aufmerksamkeit wird sodann der Frage geschenkt werden, inwieweit jene Beurteilungsperspektive überhaupt ausreicht (V, VI). Den Abschluß bilden Bemerkungen über die von einigen höchst vernehmlichen Stimmen im Schrifttum erhobene Forderung, die GA als Welt-Gesetzgebungsforum für den Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen anzuerkennen (VII).

IV. 1. Die herkömmliche, bisher noch eindeutig herrschende Auffassung im Schrifttum betrachtet Resolutionen der GA, soweit sie nicht auf die Regelung des Innenraums der Weltorganisation abzielen oder sonst durch ausdrückliche Bestimmung der UN-Charta mit Bindungskraft versehen worden sind, als Rechtsakte, die für sich allein genommen keine Rechtsverpflichtung zu begründen vermögen⁸⁶⁾. Zur Erhärtung dieser Ansicht

⁸⁵⁾ Art. 6 Satz 2; 7 Sätze 1, 2; 9.

⁸⁶⁾ Es ist das die Grundannahme, von der aus gleichsam im zweiten Anlauf die Frage vertieft wird, ob nicht doch andere rechtssystematische Überlegungen zu einer gewissen Bindungswirkung der Resolutionen führen könnten. Vgl. etwa aus dem

genügt der Hinweis, daß die UN-Charta in den Art. 10 ff. durchweg von »Empfehlungen« spricht. Empfehlungen stellen nach der allgemein akzeptierten internationalen Terminologie Rechtshandlungen dar, welche für den Adressaten keine Verbindlichkeit besitzen⁸⁷⁾. Alle Vorschläge, der GA weiterehendere Legislativ-Befugnisse einzuräumen, sind auf der Konferenz von San Francisco abgelehnt worden⁸⁸⁾. Auch der systematische Vergleich von Kapitel IV mit den Kapiteln V–VII der UN-Charta zeigt, daß man bewußt die Entscheidungsgewalt der Weltorganisation auf einige wenige Fälle beschränkt hat, wo allein der Sicherheitsrat zum Handeln berufen ist. Punktuelle Abweichungen gibt es. So hat der IGH⁸⁹⁾ keine Bedenken getragen, eine Zuständigkeit der GA zur Kündigung des Mandatsvertrages über Südwestafrika/Namibia anzuerkennen, doch wird damit das hier gezeichnete Gesamtbild nicht gestört.

anglo-amerikanischen Schrifttum: Bin Cheng, *United Nations Resolutions on Outer Space: "Instant" International Customary Law?* IJIL 5 (1965), 23: "The General Assembly of the United Nations has no legislative power"; I. Brownlie, *Principles of Public International Law* (2. Aufl. 1973), S. 14 f., 674; G. Fitzmaurice, *The Future of Public International Law and of the International Legal System in the Circumstances of Today*, in: Institut de Droit International, *Livre du Centenaire 1873–1973*, S. 196, 269; D. P. O'Connell, *International Law*. Bd. 1 (2. Aufl. 1970), S. 26; H. W. A. Thirlway, *International Customary Law and Codification* (1972), S. 65, 78 f.; aus dem französischen Schrifttum: L. di Qual, *Les effets des résolutions des Nations Unies* (1967), S. 119; C. Rousseau, *Droit international public*, Bd. 1 (1970), S. 435; M. Virally, *The Sources of International Law*, in: M. Sørensen (Hrsg.), *Manual of Public International Law* (1968), S. 116, 160; *id.*, *L'organisation mondiale* (1972), S. 230; aus dem deutschen Schrifttum: H. Golsong, *Das Problem der Rechtsetzung durch internationale Organisationen*, *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* (Ber.Dt.Ges.VR) 10 (1971), 1, 13–17; H. Steinberger, *Bemühungen zur Kodifizierung und Weiterbildung des Völkerrechts im Rahmen der Organisation der Vereinten Nationen*, *ZaöRV* 28 (1968), 617, 640; A. Verdross, *Kann die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Völkerrecht weiterbilden?* *ZaöRV* 26 (1966), 690/691; aus dem Schrifttum der sozialistischen Staaten: A. P. Mowtschan, *Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts* (1974), S. 124 f.; G. I. Tunkin, *Völkerrechtstheorie* (1972), S. 196–203; aus dem Schrifttum der Staaten der Dritten Welt: R. P. Anand, *New States and International Law* (1972), S. 78. Vgl. aber die in Abschnitt V wiedergegebenen Äußerungen.

⁸⁷⁾ Bekanntlich ist lediglich Art. 14 Abs. 3 EGKSV von diesem Sprachgebrauch abgewichen.

⁸⁸⁾ UNCIO, Documents, Bd. IX, S. 316 (Antrag der Philippinen), 70 (Ablehnung mit 26:1 Stimmen).

⁸⁹⁾ Gutachten vom 21. 6. 1971, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276* (1970), ICJ Reports 1971, 16, 47.

Die äußere Form einer Resolution der GA besitzt für die rechtliche Wertung keine Bedeutung. Zutreffend ist die Rechtslage in dem zu einer gewissen Berühmtheit gelangten Memorandum der Rechtsabteilung des UN-Generalsekretariats aus dem Jahre 1962⁹⁰⁾ beschrieben worden. Auch durch die Benennung mit dem feierlichen Wort »Charta«, das gegenüber dem sonst bei ähnlichen Anlässen gebrauchten »Erklärung« noch ein Mehr an Pathos besitzt, vermag sich die GA nicht selbst eine Rechtsetzungsmacht zu verschaffen, welche ihr die Mitgliedstaaten der Weltorganisation gerade vorenthalten haben. Zwar mag die Verabschiedung eines solchen Dokuments im allgemeinen von der Erwartung begleitet sein, daß sein Inhalt von den angesprochenen Staaten verwirklicht wird, doch ist diese Erwartung faktischer Art und verfügt über eine rechtliche Absicherung nur insoweit, als die angesprochenen Adressaten von der Willensbekundung der GA überhaupt Kenntnis nehmen und sich mit ihr *bona fide* auseinandersetzen müssen⁹¹⁾.

In der Gegenwart sieht sich das geschilderte Verständnis der GA-Resolutionen zunehmend einem rechtlichen Erosionsprozeß ausgesetzt, der sich zunächst eher schleichend vollzogen, heute aber teilweise auch recht virulente Formen angenommen hat.

2.a) Allgemein hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß GA-Resolutionen, insbesondere Deklarationen, die im wesentlichen Rechtsaussagen treffen, den Ausgangspunkt für die Ausbildung von Völkergewohnheitsrecht bilden können⁹²⁾. Die beiden Elemente des Gewohnheitsrechts, die

⁹⁰⁾ UN Doc. E/CN. 4/L. 610 vom 2. 4. 1962, auszugsweise abgedruckt in: ESCOR, 34th Session, Suppl. No. 8, S. 15.

⁹¹⁾ Gerade in diesem Punkt enthält das genannte Memorandum bekanntlich einige mißverständliche Zwischentöne. Vgl. im übrigen die bereits angeführten Äußerungen von H. Lauterpacht (Anm. 70).

⁹²⁾ Da es sich im Grunde um eine Selbstverständlichkeit handelt, ist sich die Völkerrechtswissenschaft in diesem Ansatz einig; vgl. etwa an neueren Stimmen O. Y. Asamoah, *The Legal Significance of the Declarations of the General Assembly of the UN* (1966), S. 46 ff; S. Bailey, *Making International Law in the United Nations*, ASIL Proceedings 1967, S. 233, 236; Fitzmaurice (Anm. 86), S. 269 f.; Golsong (Anm. 86), S. 32 f.; E. Hambro, *The Sixth Committee in the Law Creating Function of the General Assembly*, in: *Estudios de Derecho Internacional, Homenaje a D. Antonio de Luna* (1968), S. 239, 241; H. Schermers, *International Institutional Law*, Bd. 2 (1972), S. 501; U. Scheuner, *Wandlungen in Aufgabenbereich und Struktur der Vereinten Nationen*, in: Scheuner/Lindemann (Hrsg.), *Die Vereinten Nationen und die Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland* (1973), S. 15, 40; E. Schwelb, *Neue Etappen der Fortentwicklung des Völkerrechts durch die Vereinten Nationen*, *Archiv des Völkerrechts* 13 (1966/67), 1, 51; Thirlway (Anm. 86), S. 64; Tunkin (Anm. 86), S. 205–207; Verdross (Anm. 86), S. 693 f.; *id.*, *Die Quellen des universellen Völker-*

Praxis und die sie tragende Rechtsüberzeugung, dürfen allerdings nicht unmittelbar in einer Resolution gesucht werden. Asamoha⁹³⁾ hat sich um den Nachweis bemüht, daß auch die bloße Abstimmung in der GA bereits als Praxis zu werten sei und keiner weiteren faktischen Bekräftigung bedürfe. Zu Recht nimmt indes die Rechtsquellenlehre überwiegend den Standpunkt ein, daß es nicht nur auf Lippenbekenntnisse, sondern zugleich und sogar in erster Linie auf die tatsächliche Übung der Staaten ankomme⁹⁴⁾. Denn nur wenn die Staaten sich effektiv in einer bestimmten Weise verhalten, kommt es zu jener Einheit von Normativität und Faktizität, welche das Gewohnheitsrecht insgesamt kennzeichnet. Erweist sich an Hand der Praxis als dem verlässlichsten Maßstab für die Tauglichkeit, insbesondere die Realisierbarkeit einer Ordnungsvorstellung, daß diese Vorstellung auf einer gerechten Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen beruht, so erscheint es auch unter dem Aspekt des Gemeinwohls der Völkergemeinschaft als wünschenswert und sinnvoll, eine rechtliche Regel anzunehmen, sofern bei den Betroffenen noch die Überzeugung der rechtlichen Gebundenheit hinzutritt. Würde das Völkerrecht sich mit bloßen verbalen Bekundungen begnügen, so bestünde die Gefahr, daß alle möglichen zukunftsweisenden Idealkonzepte, denen kein Staat ernstlich nachzukommen gewillt ist, zu geltenden Normen erklärt würden, was für die Autorität des Völkerrechts insgesamt nur schädliche Folgen haben könnte. Andernfalls würde letzten Endes auch das Gewohnheitsrecht auf die bloße Rechtsüberzeugung reduziert.

rechts (1973), S. 116; Virally, *The Sources . . .* (Anm. 86), S. 145 f., 162; *id.*, *L'organisation mondiale* (Anm. 86), S. 330. So auch die vorsichtige Stellungnahme Australiens zur rechtlichen Wirksamkeit der Charta, vgl. UN Doc. A/C. 2/SR. 1650, 9. 12. 74, S. 6.

⁹³⁾ A.a.O. (Anm. 90), S. 46 f., 54 f., 57; so auch Richter Tanaka in seinem abweichenden Votum zum *Südwestafrika*-Urteil des IGH von 1966, 248, 290.

⁹⁴⁾ In diesem Sinne Golsong (Anm. 86), S. 49 These 5; L. Gross, *The Development of International Law through the United Nations*, in: J. Barros (Hrsg.), *The United Nations, Past, Present, and Future* (1972), S. 171, 199–201; R. Higgins, *The United Nations and Lawmaking: The Political Organs*, ASIL Proceedings 1970, 37, 47; G. Jaenicke, *Diskussionsbeitrag*, Ber.Dt.Ges.VR 10 (1971), 229 f.; di Qual (Anm. 86), S. 255; Thirlway (Anm. 86), S. 66 f.; Verdross (Anm. 92), S. 116; Virally, *L'organisation mondiale* (Anm. 86), S. 330 (vgl. aber auch *id.*, *Le rôle des «principes» dans le développement du droit international*, in: *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim* [1968], S. 531, 550). Arangio-Ruiz (Anm. 47), S. 474–476, betont, daß das Abstimmungsverhalten in den UN jedenfalls als Bestandteil der Praxis eines Staates insgesamt zu würdigen sei, das aber weiterer Bestätigung bedürfe (S. 479).

Eine weitere Korrekturfunktion besitzt das zusätzliche Erfordernis, daß die Übung eine gewisse Dauer und Beständigkeit aufweisen muß⁹⁵). Auch dadurch wird dem Überschwang des Augenblicks vorgebeugt. Gewiß trifft zu, daß dringende rechtspolitische Bedürfnisse in der Gegenwart die Entstehung einer gewohnheitsrechtlichen Norm zu beschleunigen vermögen, sofern die Staatenwelt sich in der Einschätzung der gebotenen oder zugelassenen Handlungsweisen einig ist und sich demgemäß eine konstante und widerspruchsfreie Praxis entwickelt⁹⁶). Aber es bleibt, daß Gewohnheitsrecht nicht »gesetzt« wird und anders als ein Gesetz oder ein völkerrechtlicher Vertrag nicht zu einem genau bestimmten Zeitpunkt ins Leben gerufen werden kann.

Die Existenz einer *opinio iuris* läßt sich deshalb nicht ohne weiteres durch den bloßen Hinweis auf eine Deklaration der GA belegen, weil jede Regierung, welche ihre diplomatischen Vertreter in der GA für einen Entwurf stimmen läßt, genau weiß, daß sie damit keine Verpflichtungen übernimmt, sondern einen Rechtsakt unterstützt, der lediglich die Rechtsnatur einer Empfehlung besitzt⁹⁷). Bekanntlich hat in der Vergangenheit gerade die Gruppe der westlichen Industriestaaten — mehr oder weniger »um des lieben Friedens willen« — manchen GA-Resolutionen die Zustimmung gegeben, mit deren Inhalt sie keineswegs einverstanden war⁹⁸), oder zumindest so diskret Enthaltung geübt, daß ihre ablehnende Haltung außer-

⁹⁵) Vgl. etwa O'Connell (Anm. 86), S. 15; Rousseau (Anm. 86), S. 317–319, jeweils mit weiteren Nachweisen.

⁹⁶) Anerkannt vom IGH im *Festlandsockel-Urteil* vom 20. 2. 1969, ICJ Reports 1969, 4, 43, nachdem zuvor das Weltraumrecht — dazu namentlich Bin Cheng (Anm. 86); M. Lachs, *The International Law of Outer Space*, RdC 113 (1964 III), 1, 95–99 — sowie eben gerade das Recht des Festlandsockels — dazu namentlich B. Simma, *Das Reziprozitätselement in der Entstehung des Völkergewohnheitsrechts* (1970), S. 56 ff.; Z. J. Siouka, *International Custom and the Continental Shelf* (1968), S. 10 ff., 169 ff. — zu Spekulationen über die Möglichkeit von *instant custom* Anlaß gegeben hatten. Vgl. auch das Sondervotum von Richter Sørensen, ICJ Reports 1969, 242, 244–247.

⁹⁷) Beispielhaft klar herausgearbeitet durch Arangio-Ruiz (Anm. 47), S. 471 ff., 483. Dagegen setzen das Votum für eine Deklaration mit dem Bestehen einer Rechtsüberzeugung gleich: Asamoah (Anm. 92), S. 56; Anand (Anm. 86), S. 81; Bin Cheng (Anm. 86), S. 37–39 (soweit die Deklaration selbst ausdrücklich auf die unter den Mitgliedstaaten bestehende *opinio iuris* hinweist); S. A. Bleicher, *The Legal Significance of Re-Citation of General Assembly Resolutions*, AJIL 63 (1969), 444 (450 f.).

⁹⁸) So zuletzt anlässlich der VI. Sondersitzung der GA im April/Mai 1974 (vgl. oben den Text zu Anm. 4–6).

halb der Kreise der UN-Diplomatie gar nicht recht bemerkt worden ist⁹⁹). Andererseits läßt sich nicht leugnen, daß die offiziell erklärte Zustimmung zu einem in einer GA-Deklaration zusammengefaßten Komplex rechtlicher Regeln indiziellen Wert für das Vorliegen einer Rechtsüberzeugung besitzt.

Die Charta vermag eine solche gewohnheitsrechtliche Entwicklung nicht einzuläuten. Als Rechtsinstrument zur Regelung vornehmlich der Beziehungen zwischen den Industriestaaten und den EL fehlt ihr die wesentliche Grundlage, nämlich die Billigung durch die westlichen Staaten als der Hauptbetroffenen¹⁰⁰). Sie hat keinen Ausgleich im Verhältnis Nord-Süd herbeigeführt, sondern spiegelt den Konflikt dieser Regionen mit aller Schärfe wider.

b) Anstatt sich als Beitrag zur fortschreitenden Entwicklung des Völkerrechts zu verstehen, kann eine GA-Resolution, insbesondere eine Deklaration, lediglich von der Absicht getragen sein, das geltende Recht im Wege der Kodifikation festzustellen¹⁰¹). In der Tat enthält die Charta, wie bereits dargelegt wurde (oben Abschnitt II), eine Reihe von Bestimmungen, die sich ohne weiteres als Ausfluß des Prinzips der völkerrechtlichen Souveränität deuten lassen. Indes war die Charta von ihren Urhebern primär als ein rechtliches Werkzeug zur Umgestaltung des gegenwärtigen, als ungerecht empfundenen Weltwirtschaftssystems konzipiert worden, so wie es auch in Abs. 4 der Präambel und vornehmlich in Art. 8 zum Ausdruck kommt, wo eine »neue« Ordnung gefordert wird. Vor allem die in die Charta aufgenommenen sozialen Gewährleistungen sind nicht lediglich der Niederschlag gewohnheitsrechtlicher Regeln, die auch unabhängig von der Charta gelten würden. Die UNCTAD-Arbeitsgruppe hatte große Schwierigkeiten, sich schlüssig darüber zu werden, welche Gedanken für die Einfügung in die Charta überhaupt nur in Betracht kämen, und die Redaktionsarbeit stieß vor allem deswegen immer wieder auf Hindernisse, weil man nur in beschränktem Umfang auf Vorlagen zurückgreifen konnte. Politische Forderungen mußten in die knappe Form der juristischen Regel-

⁹⁹) Mit der rechtlichen Bedeutung der ausschließlich taktisch-politisch motivierten Stimmabgabe befassen sich namentlich Arangio-Ruiz (Anm. 47), S. 457; Golsong (Anm. 86), S. 10; Gross (Anm. 94), S. 201; Higgins (Anm. 94), S. 39 (zweifelnd). Der IGH hat die Relevanz des Arguments im *Festlandsockel-Urteil* (Anm. 96), S. 44, ausdrücklich anerkannt.

¹⁰⁰) Vgl. das *Festlandsockel-Urteil* des IGH, a.a.O.

¹⁰¹) Deklarationen im eigentlichen strengen Sinne des Wortes. J. Castañeda, *Valeur juridique des résolutions des Nations Unies*, RdC 129 (1970 I), 205, 313 ff., nennt sie «résolutions déclaratives».

sprache umgesetzt werden, was zuvor noch nicht einmal der Deklaration über die Schaffung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung¹⁰²⁾ gelungen war.

3. Eine GA-Resolution kann ferner ihre Geltungskraft auf die formelle Rechtsquelle des völkerrechtlichen Vertrages zurückführen. Zwei Spielarten kommen dabei in Betracht.

a) Einer gewissen Beliebtheit im Schrifttum erfreut sich das Argument, eine Deklaration stelle nichts weiter dar als die authentische Interpretation eines in der UN-Charta enthaltenen Prinzips und besitze daher die gleiche Rechtswirksamkeit wie die UN-Charta selbst¹⁰³⁾. Derlei Behauptungen sind etwa im Hinblick auf die Menschenrechts-Deklaration von 1948¹⁰⁴⁾, die grundlegende Dekolonisierungs-Deklaration 1514 (XV) von 1960¹⁰⁵⁾ sowie die Deklaration 2625 (XXV) über freundschaftliche Beziehungen von 1970¹⁰⁶⁾ aufgestellt worden. Die wenigen in der UN-Charta enthaltenen Hinweise auf ökonomische Tatbestände (Präambel, Abs. 4, 8; Art. 1 Abs. 3;

¹⁰²⁾ Vgl. oben Anm. 4.

¹⁰³⁾ Dazu die grundlegenden bejahenden Ausführungen von Asamoah (Anm. 92), S. 35; Mowtschan (Anm. 86), S. 126; O. Schachter, *The Relation of Law, Politics and Action in the United Nations*, RdC 109 (1963 II), 165, 186; L. Sohn, *The Development of the Charter of the United Nations: The Present State*, in: M. Bos (Hrsg.), *The Present State of International Law and other Essays, ILA Centenary* (1973), S. 39, 50; Tunkin (Anm. 86), S. 204–208. Contra: Arangio-Ruiz (Anm. 47), S. 504–517; Golsong (Anm. 86), S. 18–25; Gross (Anm. 94), S. 200. Eine vermittelnde Stellung nehmen ein Castañeda (Anm. 101), S. 291 f., und Schwelb (Anm. 92), S. 48.

¹⁰⁴⁾ So von den Autoren, die sich allgemein zur rechtlichen Bedeutung der GA-Resolutionen geäußert haben, Bleicher (Anm. 97), S. 462, 464 f., 477; Sohn (Anm. 103), S. 54. Contra: Rousseau (Anm. 86), S. 441; Schermers (Anm. 92), S. 502.

¹⁰⁵⁾ So etwa Asamoah (Anm. 86), S. 39; Bleicher (Anm. 97), S. 474 f.; Lachs (Anm. 96), S. 95. Contra: Arangio-Ruiz (Anm. 47), S. 517.

¹⁰⁶⁾ So Mowtschan (Anm. 86), S. 127, 145; Šahović, *Codification des principes du droit international des relations amicales et de la coopération entre les États*, RdC 137 (1972 III), 243, 253, 307; *id.*, *Codification of the Legal Principles of Coexistence and the Development of Contemporary International Law*, in: *id.* (Hrsg.), *Principles ...* (Anm. 47), S. 9, 49; Sohn (Anm. 103), S. 52; wohl auch Tunkin (Anm. 86), S. 208/209, sowie das DDR-Lehrbuch »Völkerrecht«, Bd. 1 (1973), S. 213. Im 6. Ausschuß der Generalversammlung hat dieser Meinung insbesondere der irakische Delegierte Yá s s e e n Ausdruck verliehen, vgl. UN Doc. A/C. 6/SR. 1180, S. 4. Contra: Arangio-Ruiz (Anm. 47), S. 523; M. L. Espada Ramos, *El Comité especial de los Principios de amistad y cooperación entre los Estados; sus trabajos y resultados*, *Revista española de derecho internacional* 24 (1971), 125, 162. Unklar Dohna (Anm. 45), S. 249 f., welcher der Deklaration insoweit verbindliche Kraft beilegen will, als sie geltendem Völkerrecht entspricht. Damit ist das Kernproblem der authentischen Auslegung umgangen.

Art. 55) begründen indes eine bloße Verpflichtung, überhaupt an den Bemühungen um die Bewältigung der weltwirtschaftlichen Probleme *bona fide* mitzuwirken (Art. 56), ohne die Mitgliedstaaten bereits auf bestimmte Lösungen festzulegen¹⁰⁷). Während die Deklaration 2625 (XXV) ganz überwiegend an Festlegungen mit einem relativ klar umrissenen normativen Inhalt in der UN-Charta anzuknüpfen vermochte, geht es hier um ein inhaltlich nicht näher determiniertes Prinzip. Wie der angestrebte ökonomische Zustand sich verwirklichen läßt, ist eine Frage des politischen Ermessens. Keineswegs läßt sich daher folgern, daß gerade die in die Charta aufgenommenen Regeln gleichsam zwangsläufig durch konkretisierende Interpretation zu gewinnen gewesen seien. So wäre es reichlich vermessen, die These aufstellen zu wollen, daß bereits die UN-Charta selbst irgendwelche Normierungen über die Modalitäten der Entschädigungspflicht bei der Entziehung ausländischen Eigentums, über die Anwendbarkeit der Meistbegünstigungsklausel oder über die Indexierung der Rohstoffpreise¹⁰⁸) enthalte, um nur die Hauptstreitpunkte zu nennen. Schon gar nicht läßt sich der UN-Charta etwas für eine Differenzierung nach entwickelten und weniger entwickelten Staaten sowie einen aus der ungleichen tatsächlichen Situation resultierenden verschiedenartigen Pflichtenstatus entnehmen.

b) Manche Stimmen im Schrifttum plädieren ferner dafür, die zu einer Deklaration erklärte Zustimmung auch unter dem rechtlichen Aspekt des Vertragsschlusses zu würdigen¹⁰⁹). So wenig in Abrede gestellt werden soll, daß eine echte vertragliche Bindung eintreten kann, wenn Staaten im Zusammenhang mit dem Abstimmungsvorgang förmlich die wechselseitige Erklärung abgeben, daß sie sich fortan als rechtlich verpflichtet an-

¹⁰⁷) Vgl. L. M. Goodrich/ E. Hambro/ A. P. Simons, Charter of the United Nations (3. Aufl. 1969), S. 381.

¹⁰⁸) Was gestern noch undenkbar schien, kann heute indes Wirklichkeit werden. So hat die EWG im Abkommen mit den sog. »AKP-Staaten« vom 28. 2. 1975 (abgedruckt in: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Entwicklungspolitik, Materialien Nr. 48, S. 8) wenig später eine (beschränkte) Preisgarantie für Rohstoffe übernommen; vgl. dazu R. Geiger, Das Abkommen von Lomé, Materialien Nr. 48, a.a.O., S. 1 ff.; H.-B. Krohn, Das Abkommen von Lomé zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den AKP-Staaten, EA 1975, 177, 182 f.

¹⁰⁹) So deutlich Asamoah (Anm. 92), S. 70; unklar S. Bastid, Observations sur une «étape» dans le développement progressif et la codification des principes du droit international, in: Recueil d'études . . . (Anm. 94), S. 132, 136. Contra: Arangio-Ruiz (Anm. 47), S. 490; O. Kimminich, Einführung in das Völkerrecht (1975), S. 172; Virally, The Sources . . . (Anm. 86), S. 161.

sähen¹¹⁰), so wenig würde doch andererseits eine solche Deutung den Intentionen gerecht, von denen im Regelfall ein Votum in der GA getragen wird. Ein solches Votum ist nichts weniger, aber auch nichts mehr als ein Akt der Mitwirkung zum Zustandekommen einer GA-Resolution. Den Staaten liegt es völlig fern, sich damit gegenüber allen anderen im gleichen Sinne stimmenden Staaten eine rechtliche Fessel anzulegen, die— außer mit Zustimmung der Gegenseite — gar nicht mehr abgestreift werden könnte. Auch das fertige Produkt, die GA-Resolution, wird von keiner Regierung als einem echten Vertrag gleichwertig behandelt, mag sie auch den der Beschlußfassung zugrunde liegenden Antrag unterstützt haben. Hier zumal hat die westliche Staatengruppe durch ihr Abstimmungsverhalten deutlich gemacht, daß sie mit dem Inhalt der Charta nicht einverstanden ist. Enthaltung und Widerspruch stehen einer ihren Sinn verkührenden Interpretation als Bekundung des Willens, sich vertraglich zu binden, eindeutig entgegen.

4. Gelegentlich wird im Schrifttum schließlich erwogen, ob nicht durch eine Deklaration allgemeine Rechtsgrundsätze festgestellt werden könnten¹¹¹). Der Hauptgrund für derartige Deutungsversuche ist wohl manchmal nicht zuletzt das Bestreben, die Klippe der mangelnden Praxis zu umschiffen, die bei der Frage nach der Existenz von Gewohnheitsrecht niemals umgangen werden kann¹¹²). Schon der Begriff der allgemeinen Rechtsgrundsätze ist indes äußerst zweifelhaft¹¹³); das Schrifttum der sozialistischen Staaten begegnet ihm beispielsweise mit äußerstem Mißtrauen und spricht ihm die Qualität als eigenständige Kategorie der Rechtsquellen ab¹¹⁴). Die Charta läßt sich auch nicht als eine Zusammenfassung

¹¹⁰) So zutreffend Castañeda (Anm. 101), S. 302–312; M. Lachs, *Some Reflections on Substance and Form in International Law*, in: Friedmann/Henkin/Lissitzyn (Hrsg.), *Transnational Law in a Changing Society* (1972), S. 99, 105 f., unter Hinweis auf die Beispielsfälle aus der Praxis der UN.

¹¹¹) Vgl. Asamoah (Anm. 92), S. 61 f.; Golsong (Anm. 86), S. 33–38; Verdross (Anm. 86), S. 694 f.; auch Steinberger (Anm. 86), S. 641. Prinzipiell ablehnend Arangio-Ruiz (Anm. 47), S. 495–502.

¹¹²) Dazu Verdross, *Les principes généraux de droit dans le système des sources du droit international public*, in: *Recueil d'études . . .* (Anm. 94), S. 521, 526.

¹¹³) Vgl. etwa aus dem neueren Schrifttum Gross, *Sources of Universal International Law*, in: Anand (Hrsg.), *Asian States and the Development of Universal International Law* (1972), S. 189, 197–201; Rousseau (Anm. 86), S. 370–397; Verdross (Anm. 112), S. 521–530; *id.* (Anm. 92), S. 120–134.

¹¹⁴) Vgl. Tunkin, "General Principles of Law" in *International Law*, in: *Internationale Festschrift für Alfred Verdross* (1971), S. 523, 531; *id.* (Anm. 86), S. 223, 237, als Repräsentanten des sowjetrussischen Schrifttums. Weniger restriktiv ist G. Herczegh, *General Principles of Law and the International Legal Order* (1969) *passim*, der anders als Tunkin eine Rezeption nationaler Rechtsgrundsätze in das Völkerrecht zulassen will.

allgemeiner Rechtsgrundsätze auffassen. Als Akt bewußter politischer Entscheidung soll sie die notwendigen rechtlichen Grundlagen für die Errichtung einer im Interesse aller Staaten und Völker der Welt funktionierenden neuen Wirtschaftsordnung liefern. Derartige auf konkrete Sachverhalte bezogene, damit einer spezifischen historischen Situation angepaßte und nicht verallgemeinerungsfähige Regeln werden vom Begriff des allgemeinen Rechtsgrundsatzes auf keinen Fall gedeckt¹¹⁵⁾.

V. Indes darf man sich mit dem bisher gewonnenen Bilde nicht zufrieden geben. Denn immer häufiger wird die Berechtigung solch strenger Kategorisierungen, wie sie hier zunächst versucht worden sind, in Frage gestellt, und zwar sowohl von den auf der politischen Bühne tätigen Akteuren wie auch von Wissenschaftlern, deren hohe Qualifikation zumindest dazu zwingt, sich auf die von ihnen entfaltete Argumentation einzulassen.

1. Von den politischen Stellungnahmen sei zunächst die Rede angeführt, die der Ecuadorianer Leopoldo Benites als Präsident der GA am 18. September 1973 zur Eröffnung der 28. Jahrestagung gehalten hat¹¹⁶⁾. Nach den Ausführungen von Benites soll sich die Verbindlichkeit aller GA-Resolutionen aus der bloßen Tatsache ergeben, daß sie auf einen verbindlichen Vertrag, nämlich die UN-Charta, gestützt sind.

2. Gleiche Schlichtheit der Beweisführung ist im Schrifttum nur selten anzutreffen. Erhebliches Aufsehen haben in Fachkreisen die Äußerungen eines in Völkerrechtsfragen so beschlagenen Autors wie T. O. Elias erregt, der die eine Resolution tragende Mehrheit kraft Zustimmung und kraft des Estoppel-Prinzips für gebunden erachtet, die Stimmenthaltung übenden Staat wegen Verschweigung und stillschweigender Zustimmung, und schließlich sogar die mit ihrem Gegenvotum überstimmten Staaten: andernfalls würde das demokratische Mehrheitsprinzip verletzt¹¹⁷⁾. Aber auch Louis Sohn, ehemals Rechtsberater der US-Regierung, hat keinen Zweifel daran, daß vor allem durch Deklarationen der GA neues Recht geschaffen werden kann¹¹⁸⁾. Sohn will dieses Recht, für dessen Zustandekommen er Einstimmigkeit oder auch »Quasi-Einstimmigkeit« verlangt,

¹¹⁵⁾ Vgl. etwa Herczegh, S. 122; Kimminich (Anm. 109), S. 166 f.; Verdross (Anm. 92), S. 128.

¹¹⁶⁾ UN Doc. A/PV 2117, 18. 9. 1973, S. 36; auszugsweise auch in UNMC 1973 Nr. 9, S. 19.

¹¹⁷⁾ Modern Sources of International Law, in: Friedmann/Henkin/Lissitzyn (Hrsg.), Transnational Law ... (Anm. 110), S. 34, 51; jetzt auch in: Elias, Africa and the Development of International Law (1972), S. 75.

¹¹⁸⁾ A.a.O. (Anm. 103), S. 50–57.

zwar der Kategorie des Gewohnheitsrechts zuschlagen, verhehlt sich und dem Leser allerdings nicht, daß er von der traditionellen Gewohnheitsrechtslehre abweicht, indem er sowohl auf das Element der Praxis wie — ganz folgerichtig und notwendig — auf die zeitliche Dimension einer solchen Praxis verzichtet. Was die rechtliche Qualifikation des Rechtserzeugungsvorganges angeht, hat sich Sohn damit im wesentlichen das erstmals von B i n g C h e n g¹¹⁹⁾ entwickelte Konzept von *instant custom* zu eigen gemacht. Im übrigen aber lehnen sich S o h n s Gedankengänge ganz deutlich an die Thesen von Richard F a l k an, der in einem berühmt gewordenen Aufsatz aus dem Jahre 1966¹²⁰⁾ von der »Quasi«-Legislativgewalt der GA spricht. Falk geht dort von der empirischen Beobachtung aus, daß die Resolutionen der GA, vor allem die Deklarationen, in rechtlichen Auseinandersetzungen zwischen Staaten als Argumentationshilfe eine erhebliche Rolle spielen. Freilich wird an keiner Stelle mitgeteilt, ob der Aufsatz sich mit der bloßen Beschreibung eines faktisch gegebenen Zustandes begnügen oder ob er aus dem Befund auch rechtliche Schlußfolgerungen — etwa im Sinne der Überschrift — ableiten will. An dahin gehenden Andeutungen fehlt es der Untersuchung nicht. So stellt der Verf. fest, es lasse sich ein Trend von *consent to consensus* als Grundlage völkerrechtlicher Verpflichtungen feststellen¹²¹⁾. Diese Unschärfen haben kritische Beobachter nicht übersehen¹²²⁾, und eine Klärung ist auch nicht durch die Ausführungen erreicht worden, in denen sich Anthony D' A m a t o mehrfach mit dem Begriff des *consensus* auseinandergesetzt hat¹²³⁾.

3. Es liegt auf der Hand, daß diejenigen Staaten, die sich von der Anerkennung der Legislativgewalt der GA Vorteile erhoffen, an den vielfältigen Differenzierungen und Nuancierungen der westlichen Doktrin keinen rechten Gefallen finden können. So stellt F a l k¹²⁴⁾ beispielsweise fest, daß eine 2/3-Mehrheit sich gegenüber den USA und der UdSSR als Dissidenten kaum werde durchsetzen können; andererseits möge etwa die Resolution 1653 (XVI)¹²⁵⁾ trotz des Widerstandes der Großmacht

¹¹⁹⁾ A.a.O. (Anm. 86), insbes. S. 36–39.

¹²⁰⁾ A.a.O. (Anm. 67), S. 782–791.

¹²¹⁾ A.a.O., S. 785.

¹²²⁾ Vgl. insbesondere N. G. O n u f, Professor Falk on the Quasi-Legislative Competence of the General Assembly, *AJIL* 64 (1970), 349–355.

¹²³⁾ On Consensus, *Canadian Yearbook of International Law* 1970, 104 f.; *id.*, *The Concept of Custom in International Law* (1971), S. 33 f.

¹²⁴⁾ A.a.O. (Anm. 67), S. 788.

¹²⁵⁾ YUN 1961, 30.

USA eine echte normative Funktion gewinnen. Gerade der von Falk perhorreszierte »mechanische Charakter« einer rechnerisch exakt festgelegten Abstimmungsmehrheit macht aber den eigentlichen Wert eines rationalen, im vorhinein berechenbaren Rechtsetzungsverfahrens aus. So darf es nicht wundernehmen, daß zunehmend Versuche feststellbar sind, klare Verhältnisse zu schaffen. Die von Elias propagierte Radikallösung wurde bereits dargestellt. Im Jahre 1970 haben indische Völkerrechtler in einer gemeinsamen Erklärung die Auffassung bekundet, daß Resolutionen, die mit mehr als 3/4-Mehrheit angenommen worden sind, behandelt werden sollten als "enunciating a principle of International Law"¹²⁶⁾. In der Tat sind fließende Übergänge vom Bereich des Rechts in normativ noch weniger verfestigte Vorfelder ein Spezifikum des Gewohnheitsrechts, während sich mit dem Begriff der Gesetzgebung die Vorstellung einer eindeutigen Aussage über die Alternative: *an sit ius*, verbindet.

VI. Wie sich allein schon aus den Hinweisen in Abschnitt V ergibt, kann heute bei wachsenden Politisierungstendenzen von einer völlig gefestigten *communis opinio* über den Rechtswert von GA-Resolutionen nicht mehr gesprochen werden. In der Tat läßt sich dartun, daß es einen Zwischenbereich gibt, in dem die Frage nach Recht oder Nicht-Recht eine eindeutige Antwort nicht zuläßt und daher keinen rechten Sinn ergibt. Anders gewendet: Streckt man sich nach dem Prokrustes-Bett einer streng traditionalistischen Konzeption des Rechts, so gibt man sich einer Illusion hin, die nur vordergründige Richtigkeit verbürgen kann.

1. Zunächst darf auf die — an sich als Binsenweisheit zu bezeichnende — Tatsache hingewiesen werden, daß völkerrechtliche Entscheidungsprozesse nur in den seltensten Fällen vor internationalen Gerichten ablaufen. Der Völkerrechtsordnung fehlt bekanntlich eine institutionalisierte Rechtsprechungsfunktion. Im Regelfall werden von einer Regierung Forderungen erhoben, welche die in Anspruch genommene Regierung dann entweder als berechtigt anerkennt oder zurückweist. In einem solchen zwischenstaatlichen Verfahren wird nicht mit der gleichen akkuraten Sorgfalt wie vor dem Richter zwischen verbindlichen und unverbindlichen Rechtsaussagen unterschieden¹²⁷⁾. Die Prädominanz der intergouvernementalen Konfliktaustragungsmechanismen gilt insbe-

¹²⁶⁾ Erklärungen von Patna, in: R. C. Hingorani (Hrsg.), *International Law Through United Nations* (1972), S. 201.

¹²⁷⁾ Daß das Völkerrecht nicht ausschließlich unter einem justiziellen Blickwinkel gesehen werden darf, hat zu Recht Falk (Anm. 67), S. 782, betont.

sondere auch für die in der Charta niedergelegten Prinzipien und Regeln. Hinsichtlich des Tatbestandes, der noch am ehesten zu einem gerichtlichen Streitverfahren Anlaß geben könnte, nämlich der Enteignung ausländischen Vermögens, haben die EL in Art. 2 Abs. 2 *lit. c*) strikt und kompromißlos die Entscheidung durch nationale Gerichte postuliert. Noch niemals war im übrigen, soweit ersichtlich, der IGH mit einer Sache befaßt, die heute unter den Geltungsanspruch der Charta fiel, wenn man einmal von den in Art. 2 enthaltenen Enteignungsgrundsätzen absieht. Demgemäß wird ganz unvermeidlich in den künftigen Auseinandersetzungen über die Gestaltung der erstrebten neuen, »besseren« Weltwirtschaftsordnung die Charta von der begünstigten Staaten-Gruppe, den EL, als rechtliche Argumentationshilfe in die Debatte eingeführt werden. Da, wie gezeigt, die Stimmen sich mehren, welche den einstimmig, mit »überwältigender« Mehrheit oder schließlich auch nur mit 2/3- oder 3/4-Mehrheit angenommenen UN-Resolutionen verbindlichen Charakter beilegen, läßt sich heute die Berufung auf einen Willensakt der GA auch nicht mehr *a limine* als rechtlich unerheblich abtun. Immerhin ist die Charta mit 120 Stimmen angenommen worden, so daß sogar mit einer gewissen Plausibilität die Auffassung verfochten werden kann, daß sie von jener »überwältigenden« Mehrheit angenommen worden sei, die auch westliche Autoren als Kriterium der Rechtschöpfungsmacht der GA genügen ließen.

2. Besondere Schwierigkeiten bereitet die Abgrenzung zwischen verbindlichen und unverbindlichen Rechtsaussagen (»Programmsätzen«), je abstrakter und allgemeiner ein Rechtsakt gefaßt ist. Von dieser Erfahrung der Rechtspraxis weiß jeder, der sich mit nationalem Verfassungsrecht befaßt hat. Insbesondere in den Staaten, die aus Furcht vor einem *gouvernement des juges* das Wagnis der Verfassungsgerichtsbarkeit gescheut haben oder heute noch scheuen, haben gerade die Grundsatzentscheidungen für Sozialstaat und Menschenrechte aus sich heraus nur eine geringe Wirksamkeit zu entfalten vermocht¹²⁸). Eigentliche, von jedermann geltend zu machende Rechtswirkungen hat man auch sonst häufig erst dem die nähere Detailregelung enthaltenden Akt des Gesetzgebers

¹²⁸) Auf diesen Generalnenner lassen sich namentlich die Erfahrungen der französischen IV. und V. Republik bis zur Stärkung der Rolle des Conseil constitutionnel im Zuge der Verfassungsreform des Jahres 1974 bringen, vgl. etwa P. E. GooSE, Die Normenkontrolle durch den französischen Conseil Constitutionnel (1973), S. 23–25; G. RESS, Der Conseil Constitutionnel und der Schutz der Grundfreiheiten in Frankreich, Jahrbuch des öffentlichen Rechts N. F. 23, 121, 149 f.

beigemessen¹²⁹⁾. Auf dem Gegensatz von abstraktem, nicht ohne weiteres vollzugsfähigem Prinzip und unmittelbar anwendbarer Detailregelung beruht ferner die im Zentrum der Transformationstheorien stehende Unterscheidung von *self-executing* und *non-self-executing*¹³⁰⁾. Bekannt sind die vielfältigen Unsicherheiten, welche sich namentlich bei der Interpretation von Grundsatzbestimmungen völkerrechtlicher Verträge einstellen. So läßt sich die Verlegenheit der Kommentatoren des Art. 2 EWGV kaum übersehen¹³¹⁾, und speziell die mangelnde Klarheit über Inhalt und Tragweite der Art. 1 und 2 der UN-Charta war eine der stärksten Antriebsfedern für die Einleitung der Arbeiten, die mit der Verabschiedung der GA-Resolution 2625 (XXV) über freundschaftliche Beziehungen ihren Abschluß gefunden haben.

In das allgemeine Völkerrecht ist schließlich aus dem anglo-amerikanischen Schrifttum die Erkenntnis eingedrungen, daß es neben den *rules* auch andere normative Wirkelemente gibt, nämlich *standards* oder *principles*, deren exakte Tragweite sich erst bei ihrer Anwendung im Konkretisierungsfall voll erweist¹³²⁾.

Die Charta besteht zu ihrem ganz überwiegenden Teil aus Bestimmungen, die nicht schon für sich allein konkrete Rechtspositionen zu verleihen vermögen, sondern die nur der Ausgangspunkt sein können für eine Weiterentwicklung des Rechts durch den Abschluß neuer völkerrechtlicher Abkommen oder durch Beschlüsse der auf dem Gebiet der Wirtschaft zuständigen internationalen Organisationen. Das gilt insbesondere für alle diejenigen Artikel, die als Niederschlag eines internationalen Prinzips der sozialen Wohlfahrt gedeutet werden können. Ohne effektive Mitarbeit der Adressaten müssen sie toter Buchstabe bleiben. Insofern sei hier die These gewagt, daß es im Grunde gleich-

¹²⁹⁾ Vgl. etwa zur Debatte der Weimarer Zeit über den Begriff des Programmsatzes G. Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs* (14. Aufl. 1933), S. 514–518.

¹³⁰⁾ Dazu etwa W. Rudolf, *Völkerrecht und deutsches Recht* (1967), S. 173 ff.

¹³¹⁾ H. v. Boeckh, in: v. d. Groeben/v. Boeckh/Thiesing, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Bd. 1 (2. Aufl. 1974) Art. 2 Anm. I, schreibt lapidar, »es handelt sich dabei nicht um Programmsätze«, während R. Monaco, in: Quadri/Monaco/Trabucchi, *Commentario CEE*, Bd. 1 (1965) Art. 2 Anm. 5, sehr viel vorsichtiger von *enunciazioni generiche* spricht, die an anderer Stelle des Vertrages ihre konkrete Ausgestaltung finden würden.

¹³²⁾ Ausführliche Erörterung durch Schachter (Anm. 103), S. 165, 189–193; *id.*, *The Place of Policy in International Law*, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 2 (1972), 5, 8–13; Virally, *Le rôle des «principes»* (Anm. 94), 531–554, insbes. 533. Vgl. auch das abweichende Votum von Richter Tanaka zum *Südwestafrika-Urteil* des IGH von 1966 (Anm. 93), S. 282–283.

gültig ist, ob ein Prinzipienkatalog von der Art des vorliegenden in Form eines völkerrechtlichen Vertrages — formell verbindlich — oder auf Grund einer Resolution der GA — formell unverbindlich — verabschiedet wird, denn auch die formelle Verbindlichkeit vermag an einem sachlichen Hindernis der mangelnden Vollzugsfähigkeit nichts zu ändern.

3. Wenn Staaten ihr Einverständnis erklärt haben mit einer Deklaration, die sich äußerlich als eine systematische Zusammenfassung der auf einem bestimmten Rechtsgebiet geltenden Rechtsregeln darstellt, so bedarf es eines nicht unerheblichen Argumentationsaufwandes, um den Nachweis zu führen, daß sie sich an ihrem Votum nicht festzuhalten lassen brauchen. Gewiß kann zunächst darauf verwiesen werden, daß die UN-Charta GA-Resolutionen, von den erwähnten Ausnahmefällen abgesehen, generell als bloße Empfehlungen qualifiziere. Aber der Einwand, daß jedenfalls der einzelne Staat, der sich durch den Abstimmungs Vorgang für den Inhalt der Deklaration ausgesprochen habe, sich rechtlich verbindlich und definitiv festgelegt habe, ist damit noch nicht entkräftet. Zwar handelt es sich wohl hier nicht um eine Sachlage, die sich an Hand der Grundsätze von *acquiescence* oder *estoppel* beurteilen ließe. Nach der Rechtsprechung des IGH kann als gesichert gelten, daß ein Staat, der gegen eine Beeinträchtigung seiner Positionen keine Gegenmaßnahmen einleitet, sondern die ihm nachteilige Lage unbeanstandet hinnimmt, einen Rechtsverlust erleidet¹³³). Ferner lassen sich öffentliche Erklärungen, auf deren Beständigkeit andere Staaten ihr Verhalten eingerichtet haben, nicht ohne weiteres revozieren¹³⁴). In beiden Fallkonstellationen handelt es sich indes um Vertrauensschutz, der stets nur im Hinblick auf konkrete Sachlagen gewährt wird¹³⁵). Das Völkerrecht schützt bisher jedenfalls nicht die Erwartung, daß ein Staat an einer in abstrakter Weise und einseitig bekundeten Rechtsauffassung auch künftig festhält¹³⁶).

¹³³) *Fisheries Case*, Urteil vom 18. 12. 1951, ICJ Reports 1951, 116, 138 f.; *Case concerning the Temple of Preah Vihear*, Urteil vom 15. 6. 1962, ICJ Reports 1962, 6, 32.

¹³⁴) *Case concerning the Arbitral Award made by the King of Spain on 23 December 1906*, Urteil vom 18. 12. 1960, ICJ Reports 1960, 192, 213 f.; *Nuclear Tests Case*, Urteil vom 20. 12. 1974, ICJ Reports 1974, 253, 269 f., Nr. 51.

¹³⁵) So alle bisherigen Fälle aus der internationalen Rechtsprechung, vgl. J. P. Müller, Vertrauensschutz im Völkerrecht (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 56) (1971), insbes. S. 88–91.

¹³⁶) Den dahin gehenden Überlegungen von Bin Cheng (Anm. 86), S. 39; D'Amato, On Consensus (Anm. 123), S. 115; Elias (Anm. 117); Higgins, The Development of International Law by the Political Organs of the UN, ASIL Proceedings 1965, 116, 122, kann daher nicht beige pflichtet werden. Ablehnend auch Gol-

Gleichwohl läßt sich nicht an der Tatsache vorbeikommen, daß ein – wenn auch formell unverbindlicher – Regelkomplex, den die in den UN vertretenen Staaten einstimmig oder doch fast einstimmig verabschiedet haben, als »materielle« Rechtsquelle eine hohe sachliche Autorität genießt. Wenn auf Grund mehrjähriger Verhandlungen in allseitiger Zusammenarbeit für die zu formulierenden Rechtsaussagen Kompromisse erzielt worden sind, die schließlich allgemeine Zustimmung finden, so muß geschlossen werden, daß der angenommene Rechtsakt sich durch eine Ausgewogenheit kennzeichnet, die ihn in der gegebenen politischen Situation als die beste Lösung der den einzelnen Bestimmungen zugrunde liegenden Interessenkonflikte erscheinen läßt¹³⁷). Besser als jeder Verfasser eines völkerrechtlichen Lehrbuches, als jede private Forschungsinstitution oder auch jedes internationale Gericht vermögen die Staaten selbst zu beurteilen, an welchem Punkt ihre divergierenden Belange sich treffen. Im weltweiten Forum der GA ist überdies sichergestellt, daß fast alle Staaten der Erde, jedenfalls sämtliche Staatengruppen, ihre spezifischen Anliegen in die Suche nach dem gemeinsamen Nenner einbringen; auch durch diesen verfahrensrechtlichen Aspekt wird eine Richtigkeit verbürgt, die Beschlüssen des Institut de droit international oder der ILA tendenziell überlegen sein muß.

Kein Völkerrechtsjurist wird daher an einer einstimmig beschlossenen GA-Deklaration vorbeigehen können, wenn es in einem Streitfall darum geht, exakt den Anwendungsbereich einer völkerrechtlichen Regel zu bestimmen. Gewiß braucht man nicht auf eine Deklaration zu rekurrieren, wenn alle Zweifel über Sinn und Tragweite des anwendbaren Rechts ausgeschlossen sind. Doch das allgemeine Völkerrecht ist bekanntlich einem Puzzle-Spiel nicht unähnlich, bei dem mühsam Stück für Stück zusammengesetzt werden muß. Und während das Puzzle aus Teilen von einheitlicher Konsistenz zusammengefügt wird, hat es der Rechtswender im Völkerrecht mit Bestandteilen aus unterschiedlichen Zeitepochen zu tun, deren Präjudizwert höchst zweifelhaft sein kann. Noch immer ungeklärt ist namentlich, inwieweit die »neuen Staaten« in ihrer Gesamtheit an das in der Zeit vor 1945 entstandene Recht gebunden

song (Anm. 86), S. 24, und Scheuner (Anm. 92), S. 40 Anm. 78. Eine äußerst vorsichtige Stellungnahme findet sich bei Müller (Anm. 135), S. 252 f. Die Beurteilung mag anders ausfallen, wenn eine Resolution zunächst praktiziert worden ist, vgl. J. A. Frowein, Diskussionsbeitrag, Ber.Dt.Ges.VR 10 (1971), 209, 210.

¹³⁷) Durchaus richtig gesehen von Asamoah (Anm. 86), S. 47 f.

sind, an dessen Ausformung sie keinen Anteil hatten¹³⁸). Freilich hat sich das Problem durch die seitdem von allen zuständigen internationalen Gremien betriebene Sichtung und Neuformulierung des überkommenen Rechtsbestandes weitgehend entschärft.

Erinnert sei ferner an die Erkenntnis der neueren Rechtsquellenlehre, daß eine Norm, jedenfalls außerhalb eines bestimmten engen Kernbereichs, niemals »fertig« bereit liegt, sondern daß das Recht zutreffend nur als ein prozeßhafter Vorgang begriffen werden kann, der niemals zu einem definitiven Abschluß kommt¹³⁹). Der Jurist hat es durchweg mit einer Fülle von Äußerungen über das Recht zu tun, seien diese autoritativer Art, wie im innerstaatlichen Raum insbesondere Gerichtsentscheidungen, oder seien sie lediglich durch Sachverstand legitimiert; auch ihnen wird Rechnung getragen, wenn im Einzelfall die die Auseinandersetzung entscheidende Regel aufgefunden werden muß. Angesichts dieser Hindernisse, die auf dem Weg zur Entscheidung nach Maßgabe des Rechts zu überwinden sind, muß jeder, der mit der Aufgabe der Rechtsanwendung betraut ist, eine ihm vorliegende einschlägige Deklaration zumindest als wertvolle Orientierungshilfe empfinden. Will er abweichen von den dort niedergelegten Regeln, so bedarf eine solche Abweichung zumindest sorgfältiger Begründung. Es entsteht gleichsam eine »argumentative Beweislast«¹⁴⁰), sich deutlich darüber zu erklären, weshalb es gerechtfertigt sein kann, Lösungen, welche die Staaten selbst für vernünftig halten, kraft eigenen angenommenen Besserwissens beiseite zu schieben. Kurz, eine Deklaration kann in den Rand- oder Grauzonen des geltenden Rechts zu einem Faktor werden, welcher die Gewichte auf der Waagschale endgültig in der einen oder anderen Richtung korrigiert.

4. Häufig stellt das Schrifttum die Deklarationen der GA den von ihr beschlossenen Vertragsentwürfen als gleichwertig an die Seite. Da ein Vertragsentwurf unstreitig noch keine verbindliche Kraft besitze,

¹³⁸) Die in früheren Jahren recht pauschal vorgetragene Kritik ist in der Gegenwart einer weit nüchterneren Betrachtungsweise gewichen, vgl. etwa Anand (Anm. 86), S. 62–72; J. J. G. Syatauw, The Relationship between the Newness of States and their Practices of International Law, in: Anand (Hrsg.), Asian States . . . (Anm. 113), S. 10–20.

¹³⁹) Vgl. etwa die repräsentative Äußerung von J. Esser, Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung (1970), S. 132, daß »die Entscheidungsnorm nicht vorgegeben . . ., sondern aufgegeben« ist.

¹⁴⁰) In diesem Sinne auch Higgins, Compliance with United Nations Decisions on Peace and Security and Human Rights Questions, in: S. M. Schwebel, The Effectiveness of International Decisions (1971), S. 32, 38.

könne auch einer Deklaration eine stärkere Rechtswirkung nicht zukommen¹⁴¹⁾. Regelmäßig sei in der bisherigen UN-Praxis die Verabschiedung einer Deklaration lediglich die Vorstufe für die Ausarbeitung eines späteren konsolidierenden Vertrages gewesen¹⁴²⁾. Demgemäß herrscht sogar die Meinung vor, mit der Mitwirkung an der Ausarbeitung einer völkerrechtlichen Konvention lege ein Staat seiner Handlungsfreiheit stärkere Fesseln an, als wenn er sich lediglich an der Formulierung einer GA-Deklaration beteilige¹⁴³⁾. Anders wäre in der Tat auch der strikte Widerstand der westlichen Industriestaaten, die Charta in die Form des Vertrages einzukleiden, kaum erklärlich.

Ob mit dieser Einschätzung allerdings das Gewichtsverhältnis zwischen den beiden genannten Arten von GA-Resolutionen zutreffend bestimmt ist, muß bei gründlicherer Überlegung fraglich erscheinen. Nicht in Abrede stellen läßt sich, daß der durch GA-Resolution inhaltlich festgestellte völkerrechtliche Vertrag nach seinem Inkrafttreten wegen seiner Rechtsverbindlichkeit ein ungleich höheres Maß an Rechtssicherheit zu gewährleisten vermag als die bloße Deklaration. Solange aber die für das Inkrafttreten notwendige Mindestzahl von Ratifikationen nicht erreicht ist, befindet sich der Vertragsentwurf noch in einer Art von Bewährungsstadium. Das Verfahren der Rechtsetzung ist noch nicht abgeschlossen. Nach Feststellung des Textes, sogar noch nach der Unterzeichnung, findet erneut eine eingehende Prüfung des Rechtsinstruments durch die einzelnen Staaten statt. Ein Vertrag, der nicht nach Ablauf von ungefähr zehn Jahren nach seiner Verabschiedung durch die GA in Kraft treten konnte, hat nur noch geringe Chancen, überhaupt jemals die Schwelle zur vollen normativen Geltung zu überschreiten. Mit dem Zögern bei der Ratifikation vermögen die Staaten wieder zurückzunehmen, was sie ursprünglich durch ihr positives Votum gutgeheißen hatten. Eine Deklaration läßt eine solche spätere Mißbilligung nicht zu. Die einmal auf dem

¹⁴¹⁾ So Arangio-Ruiz (Anm. 47), S. 487–491; Asamoah (Anm. 92), S. 48 f. (der freilich diesen Vergleich als Stütze für die von ihm behauptete Rechtswirksamkeit der GA-Resolutionen gebraucht); K. Bailey, Diskussionsbeitrag, in: Schwebel (Anm. 140), S. 388, 389.

¹⁴²⁾ Darauf haben sich etwa berufen Arangio-Ruiz, S. 448; Gross (Anm. 94), S. 203.

¹⁴³⁾ Die These von R. Ago, *La codification du droit international et les problèmes de sa réalisation*, in: *Recueil d'études . . .* (Anm. 94), S. 93, 129, daß ein Staat, der an der Abfassung eines Kodifikations-Vertrages bis zum Schluß mitgewirkt und dem Entwurf seine Zustimmung gegeben habe, damit verbindlich die inhaltlichen Umschreibungen der kodifizierten Regeln anerkannt habe, dürfte durch das *Festlandsockel-Urteil* des IGH (Anm. 96), S. 25–27, widerlegt sein.

offenen Märkte der GA erklärte Zustimmung ist unverrückbar, sie ist endgültig. Es gibt keine Revisionsverfahren, allenfalls mag ein Staat darauf vertrauen, daß eine Resolution, zu der er seine Zustimmung voreilig, ohne reifliche Überlegung erteilt hat, in der Masse der früheren und nachfolgenden Resolutionen wieder untergeht. Im Hinblick auf eine Deklaration wären solche Hoffnungen indes trügerisch. Deklarationen werden allgemein als Rechtsinstrumente von bleibender Bedeutung angesehen. Äußerlich kommt diese Bewertung nicht zuletzt in der Tatsache zum Ausdruck, daß eine Deklaration in allen einschlägigen späteren GA-Resolutionen immer wieder als Rechtsgrundlage angeführt wird¹⁴⁴).

5. Wie tief die Unsicherheit über den rechtlichen Status der GA-Resolutionen mittlerweile um sich gegriffen hat, wird durch nichts so schlagend bewiesen wie durch die Tatsache, daß förmliche Vorbehaltserklärungen zu Deklarationen mittlerweile gang und gäbe geworden sind. Erstmals im Jahre 1963 anlässlich der Verabschiedung der Erklärung über Rassendiskriminierung praktiziert¹⁴⁵), hat der Vorbehalt sich bis zur Gegenwart einen festen Platz in der Staatenpraxis erobert. Erwähnt worden sind bereits die Vorbehalte einer Reihe westlicher Staaten zu den auf der VI. Sondertagung der GA im Frühjahr 1974 verabschiedeten Resolutionen über die neue Wirtschaftsordnung¹⁴⁶). Könnten die mit einzelnen Bestimmungen einer insgesamt durchaus akzeptablen Resolution unzufriedenen Staaten sich uneingeschränkt darauf verlassen, daß GA-Resolutionen in keinem Fall Rechtsverpflichtungen zu begründen in der Lage seien, würde die Abgabe eines Vorbehalts jeden Sinnes entbehren. Im Hinblick auf die Charta haben ganz offensichtlich die westlichen Industriestaaten bloß Vorbehalte nicht nur als sachgerechten Interessenwahrnehmung ausreichend angesehen.

¹⁴⁴) Dazu die Untersuchung von Bleicher (Anm. 97). Durch die bloße Verfahrenstechnik der "Re-Citation" – Arangio-Ruiz (Anm. 47), S. 476 f., nennt sie mißfällig eine "doctrine of repeated shouting" – kann aber gewiß eine Verbindlichkeit nicht erzeugt werden, die dem einzelnen Glied in der Kette der sich wiederholenden Rechtsakte nicht zukommt; so auch Bastid (Anm. 109), S. 134; Golsong (Anm. 86), S. 30; Gross (Anm. 94), S. 203; anders Sohn (Anm. 103), S. 54, und im Sinne einer empirisch orientierten Feststellung wohl auch R. Dupuy, *Coutume sage et coutume sauvage*, in: *Mélanges offerts à C. Rousseau* (1974), S. 75, 85.

¹⁴⁵) Der Vertreter der USA erklärte: "We therefore are compelled to express a formal reservation on paragraph 3 of Article 9 of this historic Declaration", GAOR, 18th Session, 1261st Plenary Meeting, 20. 11. 1963, S. 10 Nr. 133; ähnlich auch Griechenland, *ibid.*, S. 8 Nr. 113.

¹⁴⁶) Vgl. oben den Text zu Anm. 6.

6. Während die vorangegangenen Überlegungen im wesentlichen den Umstand betonen, daß statt einer scharfen Grenzlinie zwischen Recht und Nicht-Recht in Wahrheit ein Grenzgebiet angenommen werden muß, läßt sich die theoretische Fragestellung auch sehr viel grundsätzlicher angehen. Daß Völkerrecht im positiven Sinne, wenn man einmal von den allgemeinen Rechtsgrundsätzen als einem Produkt der synthetischen Kraft des Juristen absieht, lediglich aus den Quellen des Vertrages und des Gewohnheitsrechtes fließen könne, ist eine Prämisse, die sich keineswegs von selbst versteht. Die Rechtsquellenlehre hängt eng mit der Grundstruktur einer jeden Rechtsordnung zusammen. Für die Völkerrechtsordnung ist konstitutiv die Zusammensetzung aus Staaten, die in kein hierarchisches Verhältnis der Über- und Unterordnung eingegliedert, sondern nach dem Grundsatz der souveränen Gleichheit einander lediglich koordiniert sind. Koordination heißt aber, daß die Staaten sich das auf ihre gegenseitigen Beziehungen anwendbare Recht selbst schaffen müssen. Eine kongruente Widerspiegelung dieser Grundstruktur der Völkergemeinschaft bildet im Rechtsquellen-system der Vertrag, bei dessen Zustandekommen es in der Tat Privilegierungen und Diskriminierungen nicht gibt. Weniger maßgerecht fügt sich in dieses Koordinatensystem das Gewohnheitsrecht ein, da seine Entwicklung unabhängig von der Zustimmung aller Betroffenen ist¹⁴⁷⁾, selbst wenn in Ausnahmefällen die internationale Rechtsprechung auf den *persistent objector* Rücksicht genommen hat¹⁴⁸⁾. Die sowjetrussische Völkerrechtsdoktrin, die das Gewohnheitsrecht als stillschweigenden Vertrag deutet¹⁴⁹⁾, wird durch die internationale Praxis nicht erhärtet und hat sich nicht durchsetzen können.

¹⁴⁷⁾ So ist nie daran gezweifelt worden, daß die Selbstbestimmung auch gegen den Widerstand der Kolonialmächte zu einem Recht erstarken können, vgl. namentlich das IGH-Gutachten im *Namibia/Südwestafrrika*-Fall von 1971 (Anm. 89), S. 31. Auch die Urteile im *isländischen Fischereistreit* vom 25. 7. 1974, ICJ Reports 1974, 3, 30 Nr. 70 bzw. 175, 199 Nr. 62, bestätigen, daß eine allgemeine gewohnheitsrechtliche Entwicklung durch den Widerstand eines Staates selbst nicht mit lediglich individueller Wirkung aufgehalten werden kann. Im *Festlandsockel*-Urteil des IGH vom 20. 2. 1969 (Anm. 96), S. 3, 38 f., heißt es: "... general or customary law rules and obligations which, by their very nature, must have equal force for all members of the international community, and cannot therefore be the subject of any right of unilateral exclusion exercisable at will by any one of them in its own favour".

¹⁴⁸⁾ In diesem Sinne namentlich die Urteile im *Haya de la Torre*-Fall, 20. 11. 1950, ICJ Reports 1950, 266, 277 f., und im *norwegischen Fischereistreit*, 18. 12. 1951, ICJ Reports 1951, 116, 131. Ausführliche Überlegungen zu der Rechtsfigur bei Simma (Anm. 96), S. 40–43.

¹⁴⁹⁾ Vgl. Tunkin (Anm. 86), S. 143–163.

Wenn aber für den Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen die Staaten selbst die Träger von Rechtsetzungsmacht sind, so müssen sie ihrem Rechtsgeltungswillen auch außerhalb von Vertrag oder Gewohnheit jeden anderen sinnfälligen Ausdruck verleihen können, da eine Verfassung der Völkergemeinschaft, welche die Rechtsetzung in bestimmte Kanäle eindämmen und damit formalisieren würde, bis heute nicht zustandegekommen ist. Einen *numerus clausus* der Rechtsquellen kann es nach alledem nicht geben¹⁵⁰). So läßt sich nicht prinzipiell in Abrede stellen, daß auch eine in der GA durch das Votum für eine Deklaration abgegebene einmütige rechtliche Stellungnahme der Staaten kraft unförmlichen Konsenses normbildende Kraft gewinnen kann¹⁵¹). Ein solcher Gesamttakt fügt sich nicht ohne weiteres in die Rechtskategorie des Vertrages ein. Freilich darf nicht verkannt werden, daß gerade über die zur Rechtserzeugung geeigneten Verfahren Einigkeit bestehen muß¹⁵²). Im Hinblick auf die GA-Resolutionen läßt sich aber im Augenblick noch allenfalls das eine feststellen, daß nämlich der Meinungsstand kontrovers sei. Es gilt nach wie vor, was bereits in anderem Zusammenhang ausgeführt worden ist, daß die Staaten bisher nicht der Auffassung sind, durch positive Stimmabgabe eine definitive rechtliche Bindung einzugehen. Je mehr aber die These von der unmittelbaren oder auch nur mittelbaren oder »Quasi«-Rechtswirkung der GA-Resolutionen sich durchsetzt, mit um so größerer Vorsicht werden die Staaten in Zukunft allen Deklarations-Entwürfen begegnen, die nach ihrem Wortlaut als Aussagen über Rechte und Pflichten gefaßt sind.

¹⁵⁰) Versuch einer Begründung bei Tomuschat, Verfassungsgewohnheitsrecht? (1972), S. 112. — Den gleichen Ausgangspunkt hat sich im Grunde auch Bin Cheng (Anm. 86) gewählt, wenn er schreibt (S. 37): "From the analytical point of view, the binding force of all rules of international law ultimately rests on their consent, recognition, acquiescence or the principle of estoppel. If States consider themselves bound by a given rule as a rule of international law, it is difficult to see why it should not be treated as such . . .". Nur meint Bin Cheng, auch insoweit das Gewohnheitsrecht als formale Geltungsquelle bemühen zu müssen.

¹⁵¹) Insofern ist D'Amato, On Consensus (Anm. 123), S. 106; *id.*, The Concept of Custom. . . (Anm. 123), S. 164f., sowie Verdross (Anm. 92), S. 139, zuzustimmen. Allerdings vermag der rein empirische Ansatz von D'Amato — Völkerrecht ist nichts anderes als die Summe der Regeln, über deren Geltung bei den zuständigen nationalen Entscheidungsträgern, d. h. den amtlich mit der Wahrnehmung des Völkerrechtsverkehrs betrauten Personen, ein *consensus* besteht — nicht zu befriedigen. Ein Sollenssatz wird eben im allgemeinen nur dann als ein verbindlicher angesehen, wenn er sich auf eine der anerkannten formalen Rechtsquellen zurückführen läßt.

¹⁵²) Dieses Erfordernis hat zu Recht unterstrichen Onuf (Anm. 122), S. 774.

7. Auch der IGH steht den hier vorgetragenen Gedankengängen keineswegs völlig fern. So hat er im *Namibia*-Gutachten von 1971 im Zusammenhang mit einem kurzen Abriß der Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts ausgeführt:

“A further important stage in this development was the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples . . .”¹⁵³).

Auch im *isländischen Fischereistreit* hat der IGH dem in bestimmten Beschlüssen der Genfer Seerechtskonferenzen von 1958 und 1960 manifestierten *consensus* entscheidende Bedeutung beigemessen¹⁵⁴). Eine genaue Analyse des Urteils, dessen Gedankenführung sich dem Leser nicht ohne weiteres erschließt, muß an dieser Stelle unterbleiben. Endgültig klargestellt haben dürfte die Entscheidung jedenfalls, daß den von einer breiten Staatenmehrheit getragenen GA-Resolutionen rechtszerstörerische Kraft innewohnen kann, sofern sie sich gegen hergebrachte gewohnheitsrechtliche Grundsätze wenden¹⁵⁵). Ein solches Votum dokumentiert, daß eine einhellige Rechtsüberzeugung im Sinne der früheren Regel nicht mehr besteht. Welche Folgen ein solcher Zusammenbruch der *opinio iuris* nach sich zieht, ist zwar streitig¹⁵⁶); auf die Dauer vermag aber gewiß eine Minderheit von Staaten ein nur ihr genehmes Rechtsprinzip nicht am Leben zu erhalten.

VII. Insgesamt liegt auch das Kernproblem nicht bei der Rechtswirksamkeit von Resolutionen, die einstimmig verabschiedet worden sind, sondern stellt sich im Hinblick auf die Bindung einer überstimmten Minderheit. Solange Einigkeit herrscht, kann letzten Endes auch ein Vertrag abgeschlossen werden. Fast alle Abhandlungen, die sich mit der Rechtsfigur des *consensus* befassen, der dem *consent* entgegengesetzt wird, legen aber offen die sie motivierende Erkenntnis dar, daß die Völkergemeinschaft effizientere, schneller wirkende Rechtsetzungsverfahren benötige, mit deren Hilfe es möglich sein müßte, gemeinsame Wertvorstellungen not-

¹⁵³) A. a. O. (Anm. 89), S. 31.

¹⁵⁴) A. a. O. (Anm. 147), S. 23 Nr. 52 bzw. S. 192 Nr. 44.

¹⁵⁵) In diesem Sinne Asamoah (Anm. 92), S. 56, und Castañeda (Anm. 101), S. 317. Etwas nuancierter die Äußerungen von Arangio-Ruiz (Anm. 47), S. 471, die aber prinzipiell auf der gleichen Ebene liegen.

¹⁵⁶) Bekanntlich war dies eine der zentralen Fragen im *Sabbatino*-Fall, 376 US 398, 428–430 (1964). Die These des US Supreme Court vom Zerfall der Entschädigungsregel ist namentlich von F. A. Mann, *The Legal Consequences of Sabbatino*, in: *id.*, *Studies in International Law* (1973), S. 466, 478 f., scharf angegriffen worden.

falls auch gegen einen Außenseiter, der sich durch diese Wertordnung nicht gebunden fühlt, durchzusetzen¹⁵⁷).

1. Zuzugeben ist, daß die vorhandenen Mechanismen zur Erzeugung von Völkerrecht den Erfordernissen der Gegenwart nicht genügen. Die Wachstumsprozesse, denen das Gewohnheitsrecht seine Entstehung verdankt, lassen sich willkürlich nur beschränkt steuern¹⁵⁸), und der multilaterale Vertrag tritt in der Regel erst nach jahrelanger Verzögerung in Kraft; einer dissentierenden Minderheit kann er nicht aufgezwungen werden. Ein Vertrag über die Schaffung einer neuen Weltwirtschaftsordnung mit dem Inhalt der Charta würde zwar sicherlich von den Begünstigten innerhalb kürzester Zeit angenommen, doch würde das Ratifizierungsverfahren auf seiten der potentiellen Hauptverpflichteten, der westlichen Industriestaaten, sich unweigerlich über Jahre hinziehen, selbst wenn der Wortlaut insgesamt als Frucht eines echten Kompromisses zustande gekommen wäre. Die souveränen Entscheidungsrechte des Parlaments würden von mancher Regierung aller Voraussicht nach als bequemer Ausweg benutzt werden, um die Dinge zunächst einmal auf die lange Bank zu schieben. Daß aber in der Welt unerträgliche Notlagen bestehen, die nach rascher Bekämpfung verlangen, haben auch die westlichen Industriestaaten während der Arbeit an der Charta wie auch in früheren Rechtsakten durchaus anerkannt.

2. So unbezweifelbar das Bedürfnis nach einer Verbesserung der Rechts-erzeugungsverfahren ist, so wenig läßt sich doch plausibel machen, daß gerade die GA das geeignete Entscheidungsgremium sein soll. Die notwendige Reflektion über die einer Staatengesellschaft mit weithin

¹⁵⁷) So namentlich Falk (Anm. 67), S. 486 f., *id.*, The Interplay of Westphalia and Charter Conceptions of the International Legal Order, in: Falk/Black (Anm. 65), Bd. 1 (1969), S. 32, 57, und Sohn (Anm. 3), S. 445, im Anschluß an das Votum von Richter Tanaka zum *Südwestafrika*-Urteil von 1966 (Anm. 93), S. 291 f. Angeschlossen haben sich Anand (Anm. 86), S. 83, und Elias (Anm. 117). D'Amato, On Consensus (Anm. 123), S. 116–121, akzeptiert dagegen nicht den Begriff des *consensus* als Hebel zur rechtlichen Entmachtung der überstimmten Minderheit; ablehnend ferner Virally, L'organisation mondiale (Anm. 86), S. 330. Allgemein zur Unterscheidung von *consensus* und *consent* F. Y. Chai, Consultation and Consensus in the Security Council (1971), S. 11; W. Jenks, Unanimity, The Veto, Weighted Voting, Special and Simple Majorities and Consensus as Modes of Decision in International Organisations, in: Cambridge Essays in International Law (1965), S. 48–63.

¹⁵⁸) Soweit nicht das Gewohnheitsrecht konstruktiv »modernisiert« und als die Frucht willkürlicher Rechtsetzung begriffen wird. Damit ist man aber bei nichts anderem als der *consensus*-Lehre angelangt.

divergierenden Interessen angemessenen Entscheidungsstrukturen läßt sich nicht, wie Falk¹⁵⁹⁾ es tut, durch die Kopplung empirischer Beobachtungen mit Feststellungen über rechtspolitische Bedürfnisse ersetzen. Für die GA spricht im Grunde nur der Umstand, daß sie existiert und daß in ihr fast alle Staaten der Welt vertreten sind. Auf der anderen Seite aber hat ein strikt formal verstandenes Gleichheitsprinzip, das sich an dem Wort: "One State, one vote" ausrichtet (Art. 18 Abs. 1 UN-Charta), dazu geführt, daß die GA immer weniger den Anspruch erheben kann, das tatsächliche Gewicht der vorhandenen staatlichen Interessen in der angemessenen differenzierten Weise widerzuspiegeln. Die Aufnahme eines jeden neuen Mikrostaates in die Weltorganisation verschärft das Spannungsverhältnis. Längst sind alle institutionellen Sicherungen verloren gegangen. Für die Staaten der Dritten Welt ist es ein leichtes, selbst die für »wichtige Fragen« nach Art. 18 Abs. 2 der UN-Charta erforderliche 2/3-Mehrheit zustandezubringen. Die Beratungen über die Charta können geradezu als ein exemplarischer Beleg dafür angesehen werden, wie total die Gruppe der 77 die Szenerie beherrscht. Die Änderungen des ursprünglich eingebrachten Entwurfs, die während der Beratungen im 2. Ausschuß vorgenommen worden sind, hat der mexikanische Delegierte ausdrücklich als eine Geste entgegenkommender Konzilianz von seiten jener Staatengruppe bezeichnet, die allerdings nicht bereit sei, eine weitere Vertagung hinzunehmen¹⁶⁰⁾. Insgesamt lassen diese Äußerungen deutlich erkennen, daß man sich auf seiten der Gruppe der 77 völlig als Herren des Verfahrens in der GA fühlt, die, wenn sie sich auf irgendwelche Kompromisse einläßt, aus freien Stücken handelt, ohne irgendeinem Zwang zur Einigung zu unterliegen. Allein die bloße Möglichkeit, daß Resolutionen derart mit der »Taktik der Dampfwalze« zu Lasten einer Minderheitsgruppe von Staaten durchgesetzt werden, schließt es aus, die GA als Forum der Weltgesetzgebung anzuerkennen.

3. Es sei gestattet, zum Abschluß noch auf den untrennbaren Zusammenhang zwischen Entscheidungsrecht und Verantwortung hinzuweisen. Im demokratischen und rechtsstaatlichen Verfassungsrahmen ist die Mehrheitsentscheidung auch für die Minderheit deshalb erträglich, weil die Mehrheit sich auch gegenüber der Minderheit spätestens bei der nächsten Wahl zu rechtfertigen hat und im übrigen von Rechts wegen daran gehindert ist, die elementaren Lebensrechte der Dissidenten anzutasten. Das politische Fundament dieser Rechtskonstruktionen bildet

¹⁵⁹⁾ A. a. O. (Anm. 67), *passim*.

¹⁶⁰⁾ Vgl. UN Doc. A/C. 2/SR. 1647, 6. 12. 1974, S. 5 f.

ein gewisser Konsens über die essentiellen Gemeinwohlziele des Staates¹⁶¹). An einem solchen Grundkonsens fehlt es bis heute in den zwischenstaatlichen Beziehungen. Die Unterwerfung unter die Legislativgewalt eines mit »überwältigender« Mehrheit entscheidenden Weltgesetzgebers könnte für manche Staaten einem Todesurteil gleichkommen. Die UN sind als Organisation nicht einmal in der Lage, Leib und Leben der Bewohner dieser gefährdeten Staaten wirksam zu schützen. Die meisten Staaten verfolgen heute noch in der Regel ausschließlich eigennützige Interessen. Das ist kein Schade, wenn die gegebene Rechtslage sie nötigt, sich mit denjenigen Staaten, deren Belange in die Gegenrichtung laufen, einverständlich zu arrangieren. Aber für einen Weltgesetzgeber kann Eigennutz nicht das Leitprinzip sein.

4. Ein mit universaler Rechtsetzungsmacht ausgestattetes Gremium müßte folglich so strukturiert sein, daß seine Beschlüsse nur im Einverständnis aller politischen Weltregionen ergehen können. Keine Staaten-Gruppe dürfte überstimmt werden können. Als Vorbild könnte der Sicherheitsrat dienen, der aber den EL keine angemessene Vertretung sichert. Zusätzlich müßte eine institutionalisierte Lösung Gewähr dafür bieten, daß jedem Staat die Möglichkeit offensteht, sich zur Wahrnehmung seiner spezifischen Interessen einer bestimmten Staaten-Gruppe anzuschließen.

Eine andere Modellvorstellung, die jüngst von Sir Gerald Fitzmaurice umrissen worden ist¹⁶²), setzt ihr Vertrauen wesentlich in den neutralen, unpolitischen Fachmann. Fitzmaurice befürwortet die Einsetzung eines »Konsortiums« unabhängiger Rechtsexperten, das — ähnlich wie die Brüsseler Kommission, aber ohne deren bürokratischen Unterbau und Hilfsmittel und lediglich kraft juristischen Sachverständes — im ersten Stadium eines internationalen Gesetzgebungsverfahrens einen Entwurf auszuarbeiten hätte, der dann die Grundlage für die Beratungen der politischen Gremien bilden würde. Der Vorschlag verkennt m. E., daß die Rechtsgestaltung eine eminent politische Aufgabe ist, für die auch der Experte kein besseres Rüstzeug mitbringt als der Politiker, sobald der enge Bereich der bloßen Kodifikation verlassen wird. Bei der Ausarbeitung der Charta, dem hier näher beleuchteten Beispielsfall, stellte sich für alle beteiligten Staaten-Gruppen immer wieder die Frage, inwieweit Zugeständnisse sinnvoll seien zur Förderung der eigenen

¹⁶¹) Zu alldem U. Scheuner, Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie (1973) *passim*.

¹⁶²) A. a. O. (Anm. 86), S. 271–275.

Belange, wobei es hauptsächlich um eine Abwägung zwischen greifbar handfesten kurzfristigen und weniger konkreten Langzeitinteressen¹⁶³⁾ ging. Das aristokratische Prinzip des Aeropags scheint dem Verf. solchen Aufgaben einer nur als politisch qualifizierbaren Interessenwürdigung nicht gewachsen zu sein.

VIII. Wie im Nationalstaat, so hat sich auch in den internationalen Beziehungen die Wirtschaft zunehmend in das Zentrum der Politik geschoben. Gelingt es nicht, eine für alle Staaten zufriedenstellende Ordnung der Weltwirtschaft zu schaffen, so sind schwere Bedrohungen des Friedens unvermeidlich. Die Äußerungen des US-amerikanischen Außenministers Kissinger zu den möglichen Reaktionen auf eine »strangulierende« Politik der rohölherzeugenden Länder mögen einen Vorgesmack gegeben haben von den Gefahren, denen nationalstaatlicher Egoismus die gesamte Menschheit ausliefern kann. Die gegenwärtige Situation der faktischen Ungleichheit darf aber gleichwohl kein Anlaß sein, ein neues Völkerrecht der Ungleichheit ausschließlich zu Lasten der Industriestaaten zu entwickeln. Derartige Bestrebungen haben die von nicht weniger als 16 westlichen Ländern ausgesprochene Ablehnung der Charta bzw. die von ihnen praktizierte Stimmenthaltung hervorgerufen. Insofern setzt die Charta eher die mit der Charta von Algier und der Deklaration von Lima vorgezeichnete Linie fort, obwohl sie sich mit dem rechtlichen Mantel der UN-Resolution umgibt. Wenngleich ihr politischer Impetus nicht unterschätzt werden darf, hat sie ihr Ziel doch nicht erreicht. Sie ist keine Verfassung der »neuen« Weltwirtschaft.

Abgeschlossen im März 1975

¹⁶³⁾ Beispielhaft ist dieses Zentralproblem einer rational angelegten und auf Dauerwirkung bedachten Außenpolitik untersucht worden von L. Henkin, *How Nations Behave, Law and Foreign Policy* (1968) *passim*.

Summary

The Charter of Economic Rights and Duties of States

A New Legal Order of World Economy?

After a brief discussion of the drafting history of the Charter (I) interdependence and international solidarity are examined as two of its key concepts (II). Part III is devoted to a detailed analysis of the wording of the Charter, some of whose provisions are kept in specifically legal language ("right", "duty"), while others are clearly drafted as purely hortatory statements. According to traditional legal thinking, the Charter would indeed have to be characterized as a recommendation which lacks any binding effect (IV). However, there is a growing tendency to overcome such views and to gain a new understanding of UN General Assembly Resolutions, though some of the advocates of more progressive solutions hardly offer any convincing arguments (V). Scholarly debate has shown that the sharp alternative between law and politics which reflects the international judge's approach, is not very well suited for an adequate evaluation of the legal order of an international organization where the adjudicatory function has been reduced to a rather insignificant rôle (VI). Nevertheless, the General Assembly, because of the "one State, one vote" principle, cannot be accepted as a world legislator (VII).