

Tomuschat, Christian

**Article — Digitized Version**

## Die Rechtsverbindlichkeit von Beschlüssen der Vereinten Nationen

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Tomuschat, Christian (1975) : Die Rechtsverbindlichkeit von Beschlüssen der Vereinten Nationen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 55, Iss. 10, pp. 510-514

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134871>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Die Rechtsverbindlichkeit von Beschlüssen der Vereinten Nationen

Christian Tomuschat, Bonn

**Im Konflikt zwischen Industriestaaten und den Entwicklungsländern um die Durchsetzung einer neuen Weltwirtschaftsordnung spielen die VN-Erklärung über die Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung und die VN-Charta über die wirtschaftlichen Rechte und Pflichten von Staaten eine zentrale Rolle. Auch die 7. Sondersammlung Anfang September und die 30. Vollversammlung der VN widmeten sich diesen Fragen. Welche Rechtsverbindlichkeit haben generell die Beschlüsse und Erklärungen der VN?**

---

Jedes Jahr werden von den zuständigen Organen der Vereinten Nationen (VN) Hunderte von Beschlüssen (= Resolutionen) erlassen. Kaum noch ein Sachgegenstand läßt sich denken, zu dem nicht irgendwann einmal ein VN-Gremium eine Stellungnahme abgegeben hätte. In der Tat hat sich der Schwerpunkt der Tätigkeit der Weltorganisation seit einer Reihe von Jahren deutlich verlagert. Standen im ersten Jahrzehnt nach dem Ende des zweiten Weltkrieges Sicherheit und Abrüstung im Vordergrund, so sind doch spätestens seit dem Einzug der „neuen“ Staaten der Dritten Welt die wirtschaftlichen und sozialen Fragen in das politische Zentrum gerückt. Demgemäß geht der Blick zunehmend auf das konkrete Detail, was auch dazu führt, daß der einzelne heute keineswegs nur in einer entfernten und kaum faßbaren Weise von den VN-Aktivitäten betroffen ist. Andererseits erklärt sich die immer noch ansteigende Flut der VN-Beschlüsse aus der Tatsache, daß die Weltorganisation sich berufen fühlt, das hergebrachte Völkerrecht durch stärkere Berücksichtigung der Interessen der Neustaaten einer grundlegenden Revision zu unterziehen. In diesem Zusammenhang wird sogar gelegentlich die Forderung laut, daß die Generalversammlung (GV) ein Forum der Weltgesetzgebung sein müsse. Der politische Kampf um Macht und Einfluß wird also auch auf dem Boden des Rechts ausgefochten.

Wie jede andere internationale Organisation handeln auch die VN durch eine bestimmte Anzahl von Organen. Nach der VN-Charta (im folgenden:

Charta) sind die Hauptorgane der VN die GV, der Sicherheitsrat (SR), der Wirtschafts- und Sozialrat (WSR), der Treuhandrat (TR), der Internationale Gerichtshof (IGH) sowie das Sekretariat. Es ist selbstverständlich, daß jedes dieser Gremien einen spezifischen Zuständigkeitskreis besitzt. Die Befugnisse variieren nicht nur dem sachlichen Inhalt, sondern auch der Intensität nach. Als Grundregel läßt sich festhalten, daß mit der Weite der Aufgabenpalette die juristische Schärfe des bereitgestellten Handlungsinstrumentariums abnimmt, während umgekehrt die Charta für einige eng begrenzte Funktionen durchaus schlagkräftige Kompetenzen zur Verfügung gestellt hat. Zunächst muß daher in jedem Fall geklärt werden, welches von den zahlreichen VN-Gremien den in Frage stehenden Beschluß erlassen hat.

Die GV wird in der Charta an erster Stelle vor allen anderen VN-Organen geregelt. Mit dieser rechtssystematischen Bevorzugung ist sinnfällig zum Ausdruck gebracht worden, daß sie auch in der hierarchischen Rangordnung die Spitzenstellung einnimmt. Sie ist das einzige Hauptorgan, in dem alle Mitgliedstaaten vertreten sind, während sowohl der SR wie auch der WSR nur aus einer beschränkten Anzahl von Staaten bestehen. Demzufolge kommt ihr eine politische Leitfunktion innerhalb des VN-Systems zu. Freilich ist ihr insbesondere der SR, was den sachlichen Inhalt seiner Tätigkeit angeht, in keiner Weise untergeordnet.

Bei den Beschlußkompetenzen der GV sind die organisationsinternen von den organisationsexternen zu unterscheiden. Die Charta selbst weist der GV ausdrücklich eine Reihe von Entscheidungsbefugnissen zur Gestaltung des Innenbereichs der Weltorganisation zu. Die GV stellt den Haushalt der Weltorganisation fest (Art. 17), sie besitzt das – außerordentlich folgenreiche – Recht, Unterorgane einzusetzen (Art. 22), und regelt das Statut

---

*Prof. Dr. Christian Tomuschat, 39, ist Geschäftsführender Direktor des Instituts für Völkerrecht an der Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Er beschäftigt sich insbesondere mit dem Recht der Europäischen Gemeinschaften und dem Recht der Vereinten Nationen.*

ihrer Bediensteten (Art. 101). Sie ist ferner das Wahlgremium, dem die Wahl der nichtständigen Mitglieder des SR, der Mitglieder des WSR sowie der zu wählenden Mitglieder des TR obliegt; außerdem wählt sie im Zusammenwirken mit dem SR den Generalsekretär und die Richter des IGH. Insgesamt läßt sich feststellen, daß diesen organisationsinternen Beschlüssen innerhalb des VN-Systems volle Rechtsverbindlichkeit zukommt.

Auf der Grenze zwischen dem Rechtsakt mit lediglich organisationsinterner Wirkung und der über diesen Innenraum hinausstrahlenden Entscheidung liegen bestimmte Beschlüsse, welche das Rechtsverhältnis zu den Mitgliedern bestimmen, so die Beschlüsse über die Aufnahme neuer Mitglieder (Art. 4), über die Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten (Art. 5) und über den Ausschluß aus den VN (Art. 6), die sämtlich eine vorangegangene Empfehlung des SR voraussetzen. Zumindest läßt sich eine mittelbare Außenwirkung kommt auch anderen Beschlüssen zu, die auf den ersten Blick in das alternative Einteilungsschema hineinzu passen scheinen. Der Beschluß über die Feststellung des Haushalts entscheidet gleichzeitig darüber, welchen finanziellen Beitrag die einzelnen Mitgliedstaaten zu leisten haben, da die Ausgaben nach einem im vorhinein feststehenden — äußerst komplexen — Verteilungsschlüssel umgelegt werden.

#### Organisationsexterne Beschlüsse der GV

Untersucht man die Charta auf Anhaltspunkte für die rechtliche Klassifizierung der übrigen Beschlüsse der GV, die auf Sachgegenstände außerhalb des internen Organisationsbereichs der VN abzielen, so stößt man immer wieder auf die Formel, daß die GV über Fragen und Angelegenheiten von weltweitem Interesse Erörterungen anstellen und Empfehlungen und Stellungnahmen abgeben dürfe (Art. 10–14). Nach allgemeinem internationalem Sprachgebrauch bezeichnet das Wort „Empfehlung“ einen Rechtsakt, der zwar einen Wunsch zum Ausdruck bringt, aber für den Adressaten nicht verbindlich ist. In der Tat ist es auch bis vor kurzem die ganz einhellig herrschende Meinung gewesen, daß die organisationsexternen Beschlüsse der GV im hergebrachten Sinne nichts weiter als Empfehlungen darstellten, die nicht in der Lage seien, Rechtsverpflichtungen zu Lasten der Mitgliedstaaten zu erzeugen. Das Ergebnis der Wortinterpretation wird dabei von Entstehungsgeschichte, Organisationspraxis sowie einer nüchternen Zweckbetrachtung bestärkt. Während der Vorberatungen zur Abfassung der Charta war von den Philippinen der Vorschlag eingebracht worden, die GV mit echten Legislativbefugnissen auszustatten. Diesen Vorschlag hat seinerzeit eine überwältigende Staatenmehrheit (26:1) abgelehnt. Auch heute noch sehen die Staaten keinen Anlaß,

eine GV-Resolution in gleicher Weise beim Wort zu nehmen wie einen völkerrechtlichen Vertrag. Man schenkt diesen Resolutionen zwar volle Aufmerksamkeit, befolgt sie aber nur solange, als dies politisch opportun und sinnvoll erscheint.

Das eigentliche politische Kernproblem hinter der Debatte über die Verbindlichkeit von GV-Beschlüssen stellt die Frage dar, ob eine Mehrheit von Staaten in der Lage sein soll, einer Minderheit von Staaten ihren Willen aufzuzwingen. Beschlüsse der GV kommen mit einfacher Mehrheit zustande; nur in sog. „wichtigen Fragen“ wird eine Zweidrittelmehrheit verlangt (Art. 18). War schon im Jahre 1945 nur ein einziger Staat bereit, sich fremder Willensmacht zu beugen, so ist diese Bereitschaft in der Zwischenzeit bei den westlichen Staaten wie auch bei den Staaten des Ostblocks gewiß nicht angewachsen. Denn die Länder der Dritten Welt stellen heute von insgesamt 141 Mitgliedstaaten über 110 und bringen daher ohne jede Schwierigkeit eine Zweidrittelmehrheit zustande. Gerade in grundsätzlichen Fragen bilden sie in aller Regel eine geschlossene Abstimmungsfront. Dabei läßt sich noch nicht einmal davon sprechen, daß eine Zweidrittelmehrheit in den VN eine Mehrheit der Weltbevölkerung repräsentieren würde. Da in den letzten Jahren bereits Staaten mit weniger als 100 000 Einwohnern aufgenommen wurden (Qatar) und ganz generell die meisten der für eine Neuaufnahme noch in Betracht kommenden Territorien — mit Ausnahme von Angola und Mozambique sowie der geteilten Länder Vietnam und Korea — Splitter einstiger weltumspannender Kolonialreiche darstellen, verschärft sich das Ungleichgewicht in zunehmendem Maße. Institutionelle Vorkehrungen, welche gewährleisten würden, daß Beschlüsse der GV als ausgewogener Kompromiß zwischen den unterschiedlichen Interessenstandpunkten zustande kommen, fehlen völlig. Im Schrifttum wird gelegentlich erörtert, ob nicht das schematische „one state, one vote“ durch das Prinzip der Stimmenwägung ersetzt werden könnte. Praktische Folgerungen hat diese Debatte noch nicht gezeitigt.

#### Unsicherer Stand der Völkerrechtsentwicklung

Im Hinblick auf eine bestimmte Kategorie von GV-Beschlüssen, die sog. „Erklärungen“ (= Deklarationen), bereitet die rechtliche Beurteilung größere Schwierigkeiten. Als Erklärungen werden besonders feierliche Beschlüsse bezeichnet, die sich auf Gegenstände von erheblicher und dauernder Bedeutung beziehen und die in der Absicht erlassen werden, die Existenz bestimmter rechtlicher Regeln festzustellen. Freilich erweist eine nähere Betrachtung, daß die meisten der bisher erlassenen Deklarationen sich keineswegs auf die bloße deklaratorische Festschreibung des geltenden

Rechtszustandes beschränkt haben, sondern von einem starken Bestreben nach Erneuerung und Verbesserung des Rechts getragen waren. Die allgemeine Erklärung der Menschenrechte, im Dezember 1948 bei Enthaltung der Staaten des Ostblocks als Resolution 217 A (III) angenommen, war damals ein mutiger Vorstoß in ein Gebiet, in dem traditionelle Denkvorstellungen die staatliche Souveränität grundsätzlich für unbeschränkt hielten. Noch heute spricht die überwiegende Mehrheit der Staaten der Menschenrechtserklärung den Charakter unmittelbar verbindlichen Völkerrechts ab und sieht in ihr nur eine programmatische Leitvorstellung, ein Ideal, dessen Verwirklichung im freien Ermessen der Staaten steht. Auch die grundlegende Dekolonisierungs-Deklaration 1514 (XV) von 1960 eilte ihrer Zeit voraus, indem sie ein Recht aller Kolonialvölker auf staatliche Unabhängigkeit postulierte. Andere Deklarationen werden ihrer Bezeichnung eher gerecht. Die im Jahre 1970 nach langen Jahren der Beratung angenommene Erklärung 2625 (XXV) über Freundschaft und Zusammenarbeit zwischen den Staaten ist als Kompromiß zwischen den verschiedenen Staatengruppen zustande gekommen und spiegelt gerade mit ihren vielfältigen unklaren Formelkompromissen den unsicheren Stand wider, den die Völkerrechtsentwicklung gegenwärtig in einer Anzahl grundlegender Problemkonstellationen erreicht hat.

In der Vergangenheit sind zahlreiche Deklarationen „einstimmig“ angenommen worden, was die juristische Phantasie in starkem Maße beflügelt hat. Findet ein Beschluß eine derart einhellig positive Aufnahme, so liegt der Gedanke nahe, daß sich ein solcher Rechtsakt gegenüber dem im Wege einer Mehrheitsentscheidung angenommenen Beschluß durch ein qualitatives Mehr auszeichne. Freilich deckt der Begriff der Einstimmigkeit durchaus disparate Sachverhalte. Häufig wurden bei Deklarationen förmliche Abstimmungen im Wege des Einzelstimmenaufrufs vermieden. Die Annahme erfolgte durch „Konsensus“ oder „ohne Abstimmung“. Das erklärte Ziel dieser Verfahrensmodalität ist es, Enthaltungen nicht sichtbar werden zu lassen und so den Anschein einer größeren Geschlossenheit zu erreichen, nachdem den mit Einzelpunkten nicht einverstanden Staaten zuvor Gelegenheit gegeben worden ist, ihre Vorbehalte im zuständigen Fachausschuß zu erklären. Sich auf derlei einzulassen birgt jedenfalls in Fällen grundsätzlicher Meinungsdivergenzen starke Risiken in sich. In den offiziellen Verlautbarungen der VN über das Abstimmungsergebnis werden Vorbehalte nicht erwähnt. Der Leser wird nur über das allgemeine Einverständnis in der Schlußabstimmung unterrichtet. Nicht zuletzt aus diesem Grunde hat eine Gruppe westlicher Staaten im Dezember 1974 die als GV-

Resolution 3281 (XIX) verabschiedete Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten offen abgelehnt.

In Fällen echter Einstimmigkeit scheint der Gedanke nahezuliegen, daß es zu einem Vertragsschluß gekommen ist. Ebenso könnte erwogen werden, ob nicht bei einer Mehrheitsentscheidung jedenfalls unter den Staaten der Mehrheitsgruppe ein Vertrag zustande gebracht worden ist. Die juristische Unterscheidung zwischen einem Handeln des VN-Organs „GV“ und dem Handeln einer organisatorisch nicht gebundenen Staatenkonferenz offenbart hier indes ihren vollen Sinn. Wenn die Vertreter der Mitgliedstaaten in der GV einem ihnen vorgelegten Resolutionsentwurf zustimmen, so haben sie ausschließlich den Willen, einen Beschluß der GV hervorzubringen, d. h. einen Rechtsakt, den die Charta als eine Empfehlung einstuft. Gegen die Annahme, daß ein Beschluß der GV gleichzeitig ein völkerrechtlicher Vertrag sein könne, spricht auch die Tatsache, daß nicht selten Entwürfe völkerrechtlicher Verträge durch Beschluß der GV festgestellt worden sind (Menschenrechtsakte von 1966), die dann ihren eigentlichen Charakter als Verträge erst in einer zweiten Verfahrensstufe durch die in Form der Ratifikation manifestierte Zustimmungserklärung der Staaten erhalten haben. Daß in anderen Fällen schon die bloße Verabschiedung durch die GV einen Vertragsabschluß darstellen sollte, vermag kaum einzu-leuchten.

#### Resolutionen und Gewohnheitsrecht

Wesentlich verbreiteter ist eine Argumentation, die eine Deklaration als authentische Interpretation der Charta betrachtet und ihr deswegen dieselbe völkervertragliche Verbindlichkeit zuspricht wie der Charta selbst. Die Verfechter dieser These, die insbesondere im Hinblick auf die beiden bereits erwähnten Deklarationen 1514 (XV) und 2625 (XXV) aufgestellt worden ist, finden sich namentlich in den Staaten des Ostblocks unter Einschluß der DDR. Der Kritik vermag auch diese Auffassung nicht standzuhalten. Die Entstehungsgeschichte der Charta belegt, daß man seinerzeit ganz bewußt ein Auslegungsprivileg der GV abgelehnt hat. Weshalb im übrigen gerade die GV in Fragen der Interpretation der Charta das letzte Wort haben soll, ist niemals recht einsichtig gemacht worden. Schließlich läßt sich diese These auch nicht mit dem ausdrücklichen Wortlaut mancher Resolutionen in Einklang bringen. So wird in der Deklaration 2625 (XXV) nachdrücklich betont, daß ihr Inhalt in keiner Weise die Charta selbst beeinträchtigen solle.

Andere Stimmen wiederum versuchen, die Resolutionen der GV mit der Rechtsquelle des Gewohnheitsrechts in Beziehung zu setzen. Eine durch den

britischen Juristen Bin Cheng begründete Lehre sieht in einstimmig verabschiedeten Deklarationen sog. „instant customary law“, d. h. durch Willensakt mit sofortiger Wirkung geschaffenes Gewohnheitsrecht. Die traditionelle Lehre hatte zuvor stets den Standpunkt vertreten, daß Gewohnheitsrecht erst in einem allmählichen Reifungsprozeß zu entstehen vermöge, wobei man sich allerdings über die erforderlichen Zeiträume nie recht einig gewesen war. Die Debatte über den von Big Cheng lancierten Erklärungsversuch kann bis heute nicht als abgeschlossen gelten. In seinem Urteil von 1969 über den Festlandsockel in der Nordsee hat sich der IGH zwar zu einer „modernen“ Rechtsauffassung bekannt. Seiner Ansicht nach vermag sich in der heutigen Zeit mit ihren rascheren Entwicklungen und drängenden normativen Bedürfnissen ein Gewohnheitsrechtssatz innerhalb verhältnismäßig kurzer Jahresfristen auszubilden. Mit dem spezifischen Problem von „instant customary law“, d. h. einer gesetzesgleichen oder -ähnlichen Rechtsentstehung durch Gesamttakt aller Staaten, hat sich der IGH aber bisher nicht auseinanderzusetzen brauchen.

Es muß im übrigen als sehr fraglich erscheinen, ob er tatsächlich auf die neue Linie einschwenken würde. Wie lang der Zeitraum der Ausbildung des Gewohnheitsrechts auch sein mag, so wird jedenfalls eine Praxis verlangt, die von einer einhelligen Rechtsüberzeugung getragen ist. Überwiegend sieht heute noch das Schrifttum den bloßen einmaligen Akt der Zustimmung zu einem Resolutionsentwurf nicht als ein diesen Voraussetzungen genügendes Fundament an. Entscheidend sollen Taten, nicht Worte sein. Andererseits lassen sich auch Zweifel nicht unterdrücken, ob die Zustimmung zu einem Resolutionsentwurf als Ausdruck einer vollgültigen Rechtsüberzeugung gewertet werden kann. Gerade weil allgemein bekannt ist, daß GV-Resolutionen lediglich empfehlenden Charakter besitzen, entschließen sich Staaten häufig, ein Projekt zu unterstützen, das sie politisch für wünschbar und erstrebenswert halten, dem sie sich aber im Sinne einer strengen Rechtsbindung nicht unterwerfen würden. Immerhin muß festgestellt werden, daß ein Staat, der einmal in förmlicher Weise sein Einverständnis mit dem in einer Deklaration zusammengefaßten Regelwerk erklärt hat, sich von dieser Willenserklärung nicht mehr ohne weiteres lösen kann, und zwar um so weniger, je stärker das Vertrauen ist, welches andere Staaten in die Rechtsbeständigkeit jener Erklärung gesetzt haben.

Unzweifelhaft können andererseits Resolutionen der GV jedenfalls den Ausgangspunkt für die Ausbildung von Gewohnheitsrecht bilden. Wenn eine Resolution allgemeine Anerkennung erhält und sich in den zwischenstaatlichen Beziehungen effektiv

durchzusetzen vermag, so entspricht sie damit genau dem Bilde des Gewohnheitsrechts, das ja im wesentlichen das normative Abbild einer gelebten Rechtswirklichkeit darstellt. So wird heute etwa überwiegend angenommen, daß die Dekolonisierungs-Deklaration 1514 (XV) durch die sie bekräftigende Praxis gewohnheitsrechtliche Geltung erlangt habe.

### Moderne Tendenzen

Gewisse moderne Tendenzen, die ihre Verfechter vor allem in den Reihen von Vertretern der Dritten Welt haben, gehen über die nüchtern-abwägenden Denkansätze der bisher vorherrschenden Auffassungen weit hinaus, indem sie den Beschlüssen der GV gesetzesgleiche Wirkungen zumessen. So hat etwa der Nigerianer T. O. Elias, ein ehemaliges Mitglied der VN-Völkerrechtskommission, in einem vielbeachteten Aufsatz erklärt, daß diejenigen Staaten, die sich für eine Resolution erklärt hätten, kraft ihrer Zustimmung gebunden seien. Ein Staat, der Enthaltung geübt habe, sei ebenfalls rechtlich gebunden, da er ja eine Gegenstimme hätte abgeben können. Wer aber schließlich überstimmt worden sei, müsse kraft des in der GV verkörperten weltdemokratischen Prinzips ebenfalls als gebunden angesehen werden. Es trifft zwar zu, daß derartige Äußerungen wohl eher als Versuchsbälle zu betrachten sind, mit denen die Aufnahmefähigkeit der Weltöffentlichkeit für „progressive“ Thesen getestet werden soll. Immerhin aber sei angemerkt, daß Elias nicht allein steht. So hat beispielsweise der Präsident der 28. GV, ein Ecuadorianer, im Jahre 1973 bei seiner Eröffnungssprache ebenfalls behauptet, daß die Resolutionen der GV ohne weiteres für alle Mitgliedstaaten der Weltorganisation Rechtsverpflichtungen begründeten.

Ganz unabhängig von solchen Versuchen, die Bestimmungen der Charta zu überspielen, hat die GV gewisse Rechtstechniken entwickelt, um die von ihr erlassenen Resolutionen rechtlich zu verfestigen und praktisch durchzusetzen. So beruft sie sich in den Erwägungsgründen ihrer Beschlüsse durchweg auf die grundlegenden früheren Resolutionen. Speziell die Dekolonisierungs-Deklaration 1514 (XV) wird immer wieder von neuem angeführt und erscheint somit innerhalb des Rechtssystems der VN als eine Art von Grundgesetz über das Selbstbestimmungsrecht der Kolonialvölker. Auch die Menschenrechtserklärung von 1948 findet sich unter den Resolutionen, deren Wiedererwähnung zu einer festen Gewohnheit geworden ist. Für die praktische Rechtsgeltung wichtiger noch ist die ständig geübte Methode, zur Durchführung einer Resolution einen Ausschuß einzusetzen mit der Aufgabe, von den Mitgliedstaaten Rechenschaftsberichte anzufordern, diese Berichte zu prüfen und

über das Ergebnis dieser Untersuchung erneut Beschluß zu fassen. So hat etwa die GV zur Durchführung der Resolution 1514 (XV) den sog. „Vierundzwanziger“-Ausschuß als Hilfsorgan eingesetzt. Der Vierundzwanziger-Ausschuß ist durch die ihm von allen Ländern der Dritten Welt gewährte Unterstützung zu einem der einflußreichsten Gremien geworden, dessen Berichte und Stellungnahmen höchste Aufmerksamkeit finden.

### Verbindlichkeit der SR-Beschlüsse

Im Gegensatz zu der GV hat die Charta selbst den SR mit der Befugnis ausgestattet, auch mit Außenwirkung über den Organisationsbereich hinaus rechtlich verbindliche Entscheidungen zu erlassen. Die Aufgabe des SR ist bekanntlich die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Zur Erfüllung dieser Aufgabe ist der SR zunächst ermächtigt, Sanktionen zu ergreifen, die nicht die Anwendung von Gewalt einschließen, wie etwa Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraphen- und Funkverbindungen sowie sonstiger Verkehrsmöglichkeiten (Art. 41). Ferner sieht die Charta an sich vor, daß der SR selbst mit „Luft-, See- oder Landstreitkräften“ die zur Friedenserhaltung notwendigen Maßnahmen durchführt (Art. 42). Diese letztere Bestimmung ist indes bis heute toter Buchstabe geblieben, da keine Einigkeit darüber erzielt werden konnte, in welcher Weise eine VN-Streitmacht – die nach den Vorstellungen der Charta aus nationalen Kontingenten zusammengesetzt sein soll – aufgebaut sein müßte. (Die gegenwärtig im Nahen Osten eingesetzten Friedenstruppen beruhen auf anderer Rechtsgrundlage; sie besitzen keinen Offensivauftrag, sondern haben lediglich zwischen den beiden feindlichen Seiten eine Puffer- und Ausgleichsfunktion).

Beschlüsse, mit denen der SR in der geschilderten Weise gegen eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorgeht, sind für alle VN-Mitgliedstaaten verbindlich. Gleichwohl treten auch bei der Bestimmung der Rechtsqualität von Resolutionen des SR nicht selten Schwierigkeiten auf, weil der SR, der zur Streit-schlichtung auch Empfehlungen erlassen darf, häufig darauf verzichtet, sich förmlich darüber zu erklären, ob er von seinen im VII. Kapitel der Charta verankerten Entscheidungsbefugnissen Gebrauch machen will. Im Falle Rhodesiens sind Beschlüsse auf der Grundlage des VII. Kapitels erlassen worden, die sich äußerlich als solche deutlich zu erkennen geben. Im Hinblick auf Südwestafrika (heute Namibia genannt) hat man sich hingegen offenbar bewußt einer unklaren Sprache bedient und die wiederholt an die Mitgliedstaaten gerichteten Aufforderungen zum Abbruch der Wirtschafts-

beziehungen so gefaßt, daß sie auch als bloße Empfehlungen gedeutet werden könnten. Der IGH hat in einem Rechtsgutachten aus dem Jahre 1971 erklärt, daß der SR sich nicht ausdrücklich auf die Vorschriften des VII. Kapitels zu stützen brauche und daß er aufgrund seiner „Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ (Art. 24) eine umfassende Ermächtigung zum Erlaß verbindlicher Beschlüsse innerhalb seines Aufgabenbereiches besitze. Ob es sich um eine Empfehlung oder um eine Entscheidung handele, müsse im Einzelfall durch Auslegung des jeweiligen Rechtsaktes ermittelt werden.

Der WSR ist – was die Außenbeziehungen der Weltorganisation angeht – nach der Charta lediglich ermächtigt, Empfehlungen zu erlassen. Daß seine Beschlüsse weitergehende Rechtswirkungen haben könnten, wird anders als im Hinblick auf die GV kaum vertreten. Die Gründe für diese ganz dem traditionellen Verständnis folgende Zurückhaltung sind wohl in der begrenzten Mitgliedschaft des WSR zu suchen, der sich gegenwärtig aus 54 Staaten zusammensetzt. Nicht auszuschließen ist freilich, daß ein Beschluß des WSR auf Grund allseitiger Anerkennung gewohnheitsrechtliche Kraft erlangt.

Für die von der GV oder vom WSR geschaffenen Unterorgane kann nichts anderes gelten als für die Hauptorgane selbst. Auch deren Beschlüsse besitzen allenfalls empfehlenden Charakter. Sie unterliegen überdies grundsätzlich der Aufsicht des Hauptorgans, von dem sie ins Leben gerufen worden sind. Ihre wichtigsten Beschlüsse werden dort noch einmal in das Verfahren eingeführt und erhalten damit erst ihre endgültige Bestätigung.

### Politischer Funktionswert

Man kann sich heute nicht mehr ohne weiteres bei dem Gedanken beruhigen, daß – vom SR abgesehen – die übrigen VN-Organen lediglich unverbindliche Appelle und Deklamationen fabrizierten, kurz: eine Menge von Papier, über das hinweg man beruhigt zur Tagesordnung schreiten könne. Ganz abgesehen von den sich in der völkerrechtlichen Diskussion zeigenden Ansätzen für eine juristische Verfestigung der GV-Resolutionen darf auch der politische Funktionswert von VN-Beschlüssen nicht unterschätzt werden. Wer sich der in ihnen zum Ausdruck kommenden Weltmeinung widersetzen will, muß überzeugende Gegengründe aufzeigen können. Eine permanente Außenseiterposition zu beziehen, kann sich nicht einmal ein Land wie die USA erlauben. Um so mehr ist es für die Bundesrepublik unabdingbar, durch konstruktive Mitarbeit auf ausgewogene Kompromisse hinzuwirken, die von allen Staatengruppen als eine gerechte Ordnung akzeptiert werden können.