

und Pflichten für die Staaten. Die sich auf diese Weise herausbildenden Rechtspositionen sind folglich von Staaten unterschiedlicher Gesellschaftssysteme getragen. Dabei lehrt die Geschichte: „Je progressiver die soziale Ordnung eines Staates und sein Rechtssystem sind ..., desto größer ist ihr Einfluß auf die Entwicklung des Völkerrechts.“^{11 12}

Entsprechend Art. 13 der UN-Charta werden die Komitees (Ausschüsse) der Vollversammlung — in dem Sinne rechtsbildend tätig, daß sie Konventionen vorbereiten. So wurden die Konventionen über die politischen Rechte der Frauen und die beiden Menschenrechtskonventionen aus dem Jahre 1966 im Ausschuß für soziale, humanitäre und kulturelle Fragen (3. Komitee) vorbereitet. Im Rechtsausschuß (6. Komitee) und speziell in der UN-Völkerrechtskommission (ILC) werden große Kodifikationen, wie z. B. das Diplomaten- und Konsularrecht und die Kodifikation zum Recht der Verträge, erarbeitet.

Kodifikationen sind nicht lediglich vertraglich fixiertes Gewohnheitsrecht, sondern stets auch eine Konkretisierung und Weiterentwicklung geltenden Völkerrechts. Bereits im Stadium ihres Entwurfs bzw. vor der Ratifikation wirken Kodifikationen auf den internationalen Rechtsbildungsprozeß, da auf sie bei der Erarbeitung völkerrechtlicher Verträge und in Entscheidungen des Internationalen Gerichtshofs Bezug genommen wird und sie in die Argumentation einbezogen werden.¹³ Damit kommt der UNO bei der Initiierung und Erarbeitung von Kodifikationen besondere Bedeutung zu, wie auch Kodifikationsverträge einen besonders hohen Stellenwert im internationalen Rechtsbildungsprozeß besitzen.

Betonung der Dynamik völkerrechtlicher Rechtsbildung

Die Problematik der Wirkung von Resolutionen der UN-Vollversammlung auf den Rechtsbildungsprozeß liegt dagegen gewissermaßen im Vorfeld völkerrechtlicher Vereinbarungen. Dabei wird im folgenden nicht auf die verbindlichen Resolutionen der Vollversammlung zu organisationsrechtlichen Fragen¹⁴ eingegangen, sondern ausschließlich auf die laut Art. 10, 12, 13 und 14 der UN-Charta empfehlenden Charakter tragenden Resolutionen zu Sachfragen. Diese Resolutionen werden, auch dann, wenn sie einstimmig angenommen werden, als Empfehlungen begriffen.¹⁵ Jedoch handelt es sich nicht um bloße Wünsche, sondern um Forderungen und Sollbestimmungen.¹⁶

Die Abstimmung über eine Resolution ist mit der Zustimmung zu einem Vertrag nicht gleichzusetzen. Diese Aussage ist wesentlich für die politisch-rechtliche Einordnung der Resolutionen der Vollversammlung, schließt aber keineswegs eine Wirkung auf den völkerrechtlichen Rechtsbildungsprozeß aus. Gerade in dieser Hinsicht muß die Dynamik der völkerrechtlichen Entwicklung betont werden. Sie ist mit Analogien aus dem innerstaatlichen Rechtssetzungsverfahren nicht zu erfassen, was jedoch nicht heißt, daß es nicht Gemeinsamkeiten zwischen den Grundkategorien des Völkerrechts und des innerstaatlichen Rechts geben kann.¹⁷ Es ist die „politische und rechtliche Autorität“¹⁸, mit der auf die Effektivität des Völkerrechts Einfluß genommen wird. Der Prozeßcharakter der völkerrechtlichen Rechtsbildung und -entwicklung macht uns — ebenso wie die Abhängigkeit der Durchsetzbarkeit dieser Normen vom Stand der internationalen Kräftekonstellation, der internationalen gesellschaftlichen Verhältnisse — die Dynamik der völkerrechtlichen Rechtschöpfung deutlich.

Aus der Fülle und Vielfalt der Inhalte von Resolutionen der UN-Vollversammlung folgt auch die Differenziertheit im Hinblick auf den Einfluß, den diese Normen auf die Herausbildung, Durchsetzung, Festigung, und Weiterentwicklung des Völkerrechts gewinnen. Will man die Resolutionen der Vollversammlung inhaltlich umreißen, so kann man feststellen, daß sie sich auf folgende Problemkreise beziehen:

1. auf eine völkerrechtliche Praxis, die als völkerrechtliches Gewohnheitsrecht bestätigt und bekräftigt wird, oder auf bestimmte Normen, die ausdrücklich bestätigt und bekräftigt werden;
2. auf Prinzipien und andere Normen des Völkerrechts, die interpretiert werden (z. B. die Prinzipienklärung);
3. auf einen Standard oder Maßstab, der für den Prozeß der Rechtsentwicklung gesetzt wird (z. B. die Unabhängigkeitsdeklaration);
4. auf Situationen, zu denen eine Lageeinschätzung im Hinblick auf einen internationalen Konflikt (z. B. Namibia-Resolutionen) oder einen aktuellen Fragenkomplex (z. B. Welternährungsproblem, Umweltschutz) vorgenommen wird (hier haben die Resolutionen den Charakter einer Zwischenbilanz der Wirksamkeit der UNO).

Insofern wird man auch sagen können, daß vor allem die Unabhängigkeitsdeklaration und die Prinzipienklärung — auch wenn sie keine völkerrechtlichen Vertragsnormen sind — auf den Prozeß der Entwicklung des allgemein-demokratischen Völkerrechts und die Herausbildung eines völkerrechtlichen Normensystems weit größeren Einfluß genommen haben als manche Völkerrechtliche Konvention.

Die generelle Funktion der Resolutionen besteht in ihrem Einfluß auf die progressive Entwicklung des Völkerrechts. Art. 15 Satz 1 des ILC-Statuts¹⁹ besagt, daß unter „progressiver Entwicklung des Völkerrechts“ die Vorbereitung von Vertragsentwürfen über Gegenstände zu verstehen ist, die bisher noch keine entsprechende völkerrechtliche Regelung erfahren haben oder bezüglich derer das Völkerrecht in der Staatenpraxis noch nicht genügend entwickelt ist. Eine solche progressive Entwicklung bewirkt gemäß Art. 15 Satz 2 des ILC-Statuts die Kodifikation als eine „präzisere Formulierung und Systematisierung“ von völkerrechtlichen Bestimmungen, zu denen es eine breite Staatenpraxis, Präzedenzfälle und entsprechende Rechtsauffassungen gibt.

Diese progressive Entwicklung des Völkerrechts wird auch durch Resolutionen der UN-Vollversammlung positiv beeinflusst und kann durch sie eine Beschleunigung erfahren. Zugleich ist aber klar, daß sie selbst neben dem Völkervertragsrecht und dem Völkergewohnheitsrecht keine dritte Rechtsquelle des Völkerrechts darstellen. Ihre politisch-moralische, in gewisser Weise auch juristische Wirkung auf die Rechtsbildung und -entwicklung ist jedoch nachweisbar.

Die politisch-rechtliche Charakterisierung der Resolutionen

Eine Resolution liegt in der Grauzone zwischen Rechtsförderung und Rechtsnorm. Tatsächlich gibt es schwierige Übergänge, wirken hier Widersprüche, die nach Lösungen drängen. Diese Auffassung schließt nicht aus, sondern fordert wohl sogar, von den gesicherten Positionen der Prinzipien des Völkerrechts und der anderen Normen aus die Zwischenphasen ins Auge zu fassen. Der Auffassung E. Hambros ist nur zum Teil zuzustimmen, wenn er die politische und moralische Kraft von Resolutionen allein vom Abstimmungsverhältnis abhängig macht²⁰ — bezieht er doch dabei die Inhalte der Resolutionen nicht mit in seine Betrachtungen ein.

I. Brownlie verwendet die Formulierung von den „rechtsetzenden Resolutionen“ (law making resolutions)²¹, die bei aller Vereinfachung anregende Fragen provoziert. Alle Begriffe, die dazu in der bürgerlichen Literatur zu finden sind (soft law, coutume sauvage, green law, instant law) sind insofern abzulehnen, als sie die Resolution in die Stellung eines „Halbrechts“ zu bringen suchen.²²

Eine rechtsetzende Kompetenz besitzen die UNO-Gremien nicht; dies wäre unvereinbar mit dem Völkerrechtssystem der Gegenwart. Alle UN-Organe, die mit der Weiterentwicklung des Völkerrechts befaßt sind, sind keine Gesetzgebungsorgane.

12 I. Lukaschuk/W. Poeggel, „Verhältnis zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht“, Deutsche Außenpolitik 1982, Heft 12, S. 75.

13 Vgl. z. B. das Namibia-Gutachten des Internationalen Gerichtshofs, in: ICJ Reports 1971, S. 31 ff.

14 Vgl. hierzu W. Spröte/H. Wünsch, Die UNO und ihre Spezialorganisationen, Berlin 1983, S. 100 f.

15 Dagegen faßt der UN-Sicherheitsrat — dem die Aufgabe obliegt, bei der Ausübung seiner Verantwortung für die Wahrung und Sicherung des Friedens unmittelbar im Namen der UN-Mitgliedstaaten zu handeln — rechtsverbindlich Resolutionen (Beschlüsse). Er ist das einzige Organ im UNO-System, dessen Resolutionen über organisationsrechtliche Fragen hinaus Verbindlichkeit besitzen.

16 Mehr als im Deutschen weist der Begriff „Empfehlung“ im Russischen, Englischen und besonders im Französischen auf die Dringlichkeit der Erfüllung hin.

17 Aussagen einer allgemeinen Rechtsbildungstheorie sind auch für eine völkerrechtliche Rechtsbildungstheorie von Interesse. Vgl. dazu K. A. Mollnau, „Implikationen des gesellschaftstheoretischen Ansatzes zur Erforschung der Rechtsbildung“ und „Rechtliches Regelungsobjekt und gesetzgeberische Entscheidung“ in: Probleme einer Rechtsbildungstheorie, Berlin 1982, S. 12 ff. und 31 ff.; H. Klenner, „Grundsatzprobleme im Vorfeld einer Rechtsbildungstheorie“, ebenda, S. 20 ff.

18 R. Meister, „Die friedliche Streitbeilegung und die bürgerliche Konzeption einer internationalen Rule of Law“, Staat und Recht 1976, Heft 12, S. 1283.

19 Die Organisation der Vereinten Nationen (Dokumente), Teil II, Berlin 1966, S. 133 ff.

20 Vgl. E. Hambro, „New Direction in Planning for Peace“, in: Internationales Recht und Diplomatie (Festschrift für Rudolf Laun zum 90. Geburtstag), Köln 1972, S. 86.

21 I. Brownlie, Principles of Public International Law, 3. Aufl., Oxford 1979, S. 14 ff.

22 Auch U. Scheuner, der hier um den Versuch bemüht ist, eine Differenzierung vorzunehmen, kann nicht zugestimmt werden, wenn er die Resolutionen als „bewegliche Regeln“ faßt (vgl. U. Scheuner, „Zur Auslegung der Charta durch die Generalversammlung“, Vereinte Nationen [Bonn] 1978, Heft 4, S. 112).