

Die Finanzkrise der UN in völkerrechtlicher Sicht

PROFESSOR DR. RUDOLF BERNHARDT

Die Vollversammlung des vergangenen Winters war gelähmt. Die Uneinigkeit der Großmächte – im wesentlichen die USA und Großbritannien auf der einen Seite und die Sowjetunion und Frankreich auf der anderen – über die Finanzierung von friedenserhaltenden Aktionen ließ keine Abstimmung ohne die Gefahr eines vollen Aufeinanderpralls der beiden Seiten mit etwaigen unübersehbaren Folgen zu. Die Versammlung vertagte sich am 18. Februar, nachdem sie einen besonderen Ausschuss zur Überprüfung der Finanzierungsfrage und aller hinter ihr stehenden Probleme eingesetzt hatte. Am kommenden 1. September wird die vertagte Vollversammlung wieder zusammentreffen und das Ergebnis des Ausschusses behandeln. Die Aussichten sind gegenwärtig trübe. Wir haben über die Vorgänge laufend berichtet (siehe u. a. unsere Berichte aus New York in den Heften 2 und 3/65). Der nachstehende Beitrag, wie auch der auf ihn folgende, behandelt die der Finanzierungsfrage zu Grunde liegenden rechtlichen Probleme.

Die 19. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen stand bisher im Zeichen einer tiefen Krise der Weltorganisation¹. Nur mit großer Mühe und problematischen Manipulationen des Verfahrens vermieden die Versammlung und ihr Präsident eine Antwort auf die Frage, ob etliche Mitgliedstaaten ihr Stimmrecht zur Zeit nicht ausüben dürfen². Hinter dieser Frage steht das Problem, wer für die finanziellen Lasten und die Schulden der Organisation, die auf über 150 Millionen Dollar angewachsen sind³, aufzukommen hat. Politische Machtfragen, finanzielle Gesichtspunkte und völkerrechtliche Argumente bilden in dem Streit ein schwer entwirrbares Knäuel. Im folgenden soll versucht werden, den völkerrechtlichen Fäden dieses Knäuels nachzugehen.

I

Art. 7 der UN-Satzung nennt die Hauptorgane der Organisation. Neben dem Wirtschafts- und Sozialrat und dem Treuhandschaftsrat, die hier nicht interessieren, sind es: die Generalversammlung, der Sicherheitsrat, der Internationale Gerichtshof und das Sekretariat. Generalversammlung und Sicherheitsrat, in begrenztem Umfang, aber mit wachsendem Gewicht auch der Generalsekretär, sind die eigentlich politischen Organe, und um ihre Aufgaben und Befugnisse geht es in der gegenwärtigen Auseinandersetzung.

Die Schöpfer der Vereinten Nationen haben die Verantwortung für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens primär dem Sicherheitsrat zugewiesen (Art. 24). Einmal soll er sich, und zwar ohne direkte Zwangsbefugnisse, nach Kapitel VI der Satzung um die friedliche Beilegung von Streitigkeiten bemühen, darüber hinaus hat er durch Kapitel VII die Befugnis erhalten, notfalls auch Zwangsmaßnahmen zu ergreifen, um den internationalen Frieden zu sichern und wiederherzustellen und gegen Aggressoren vorzugehen. Soweit hierzu der Einsatz bewaffneter Streitkräfte erforderlich ist, sollen diese von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden, und zwar aufgrund vorheriger spezieller Abkommen, die zwischen dem Sicherheitsrat und einzelnen Mitgliedstaaten geschlossen werden und die näheren Modalitäten regeln sollen (Art. 43). Dies ist, auf die Grundzüge reduziert, der wichtigste Teil des Systems der Friedenssicherung, wie es in der UN-Satzung seinen Niederschlag gefunden hat. Das System hat nie richtig funktioniert, die in Art. 43 vorgesehenen Abkommen wurden nie geschlossen. Das Vetorecht der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats

(Art. 27 Abs. 3) hat dies im Verein mit der politischen Kluft, die die Träger des Vetorechts trennt, bisher verhindert.

Es ist nie bestritten worden, und es läßt sich angesichts der Satzungsbestimmungen nicht bestreiten, daß sich auch die Generalversammlung der Sicherung des Weltfriedens und der internationalen Ordnung anzunehmen hat. Nach Art. 10 und 11 kann sie alle Fragen diskutieren, die in den Aufgabenbereich der Weltorganisation fallen, einschließlich der Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit, und sie kann in diesem Bereich auch Empfehlungen aussprechen, letzteres mit einem in Art. 12 enthaltenen Vorbehalt: Wenn der Sicherheitsrat bei einem Streitfall seine Funktionen wahrnimmt, soll sich die Generalversammlung grundsätzlich einer Empfehlung enthalten. Entscheidend und lebhaft umstritten ist nun die Frage: Wieweit können die Empfehlungen der Generalversammlung gehen, wenn der Sicherheitsrat, wegen der Uneinigkeit seiner Mitglieder, einer Störung der internationalen Ordnung nicht entgegentritt?

Die Antwort auf diese Frage erfordert einmal eine Abgrenzung des Bereichs der drei Organe Generalversammlung, Sicherheitsrat und Generalsekretär. Sie führt aber außerdem zu zwei weiteren Satzungsbestimmungen. Nach Art. 17 Abs. 1 stellt die Generalversammlung den Haushalt der Weltorganisation fest, und nach Abs. 2 desselben Artikels sind die Ausgaben von der Versammlung auf die Mitgliedstaaten umzulegen. Nach Art. 19 soll ein Mitgliedstaat, der mit zwei Jahresbeiträgen im Rückstand ist, kein Stimmrecht in der Generalversammlung haben. (Das Stimmrecht im Sicherheitsrat wird von einem Zahlungsverzug nicht berührt.) Aus all dem ergibt sich die folgende Kette von Rechtsfragen: Welche Maßnahmen können die genannten UN-Organe ergreifen? Welche Ausgaben kann die Generalversammlung in das Budget aufnehmen? Wann tritt der Verlust des Stimmrechts nach Art. 19 ein? Über keine dieser Fragen besteht Einigkeit.

II

In der Entwicklung der Weltorganisation haben sich die Gewichte schon früh vom Sicherheitsrat auf die Generalversammlung, zum Teil auch auf den Generalsekretär verlagert. Dies war eine Folge der Uneinigkeit der Großmächte und der Funktionsunfähigkeit des Sicherheitsrats. Während er sich zu Beginn des Koreakonfliktes vom Jahre 1950 nur deshalb aktiv in die Auseinandersetzung einschalten konnte, weil die Sowjetunion den Rat vorübergehend boykottierte, wurde das Vetorecht mit der Rückkehr des sowjetischen Vertreters wieder uneingeschränkt wirksam. Der Paralyse des Sicherheitsrats versuchte die Generalversammlung durch die berühmte *Uniting for Peace-Resolution*⁴ vom 3. November 1950 entgegenzuwirken. Diese umfangreiche Resolution enthält unter anderem den Anspruch der Versammlung, bei einer Funktionsunfähigkeit des Sicherheitsrats, die auf die Ausübung des Vetorechts zurückzuführen ist, selbst tätig zu werden und Empfehlungen zur Sicherung des Weltfriedens zu beschließen. Die Versammlung sprach sich also selbst das Recht zu, Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung des Friedens zu empfehlen, wobei hinter den Empfehlungen statt der dem Sicherheitsrat vorbehaltenen Zwangsgewalt die Autorität der Weltorganisation und der Mehrheit ihrer Mitgliedstaaten stehen sollte. Zu den in der Resolution vorgesehenen Maßnahmen gehört auch die Empfehlung von Kollektivmaßnahmen und des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte. Die Satzungsmaßigkeit der *Uniting for Peace-Resolution* und des

in ihr enthaltenen Anspruchs der Generalversammlung ist viel diskutiert und angezweifelt worden, in der Praxis hat sie ihre Wirkungen jedenfalls teilweise entfaltet⁵.

Ende Oktober/Anfang November 1956, anlässlich des sogenannten Suezkonflikts, drangen Streitkräfte Israels, Großbritanniens und Frankreichs in ägyptisches Staatsgebiet ein. Etwaige Aktionen des alsbald zusammengerufenen Sicherheitsrats scheiterten am Veto Großbritanniens und Frankreichs, und nun war es der Sicherheitsrat selbst, der unter Berufung auf die *Uniting for Peace*-Resolution eine Sondersitzung der Generalversammlung forderte und ihre Einschaltung in den Konflikt befürwortete. Die Generalversammlung kam dieser Aufforderung nach, und sie beauftragte den Generalsekretär mit der Zusammenstellung einer UN-Streitmacht, deren Truppenkontingente von unbeteiligten Mitgliedstaaten gestellt werden sollten und die im Einverständnis mit den betroffenen Staaten, insbesondere der Vereinigten Arabischen Republik, in das Kriegsgebiet entsandt wurde. Seitdem befindet sich diese Streitmacht der Vereinten Nationen (*United Nations Emergency Force, UNEF*) mit Zustimmung der VAR im Vorderen Orient. Sie hat die Aufgabe, durch ihre Anwesenheit Zusammenstöße zwischen den arabischen und den israelischen Kräften zu verhindern; Zwangsbefugnisse stehen der internationalen Truppe grundsätzlich nicht zu. Ihre Basis ist nach überwiegender Ansicht einerseits die *Uniting for Peace*-Resolution, aber nur insoweit, als die Generalversammlung anstelle des handlungsunfähigen Sicherheitsrats die Aktion empfohlen hat; die Streitmacht selbst wird als Hilfsorgan der Versammlung nach Art. 22 der Satzung angesehen und ihre Aufstellung nicht unmittelbar auf die *Uniting for Peace*-Resolution gestützt.

Der zweite größere Einsatz von UN-Streitkräften erfolgte im ehemals belgischen Kongo. Die Aktion weist manche Parallelen, aber auch erhebliche Unterschiede gegenüber den Ereignissen und Maßnahmen im Vorderen Orient auf. Mit der Unabhängigkeit des Kongo im Sommer 1960 gingen innere Krisen, Sezessionsbestrebungen der Provinz Katanga und Einwirkungsversuche ausländischer Staaten Hand in Hand. Die damalige kongolesische Regierung wandte sich selbst um Hilfe an die Weltorganisation, und diesmal konnte der Sicherheitsrat zumindest zeitweise tätig werden. Er beauftragte den Generalsekretär, sich um eine Hilfsaktion zu bemühen⁶, und dieser stellte wiederum eine Streitmacht zusammen, die im Kongo eingesetzt wurde. Das Vorgehen des Generalsekretärs blieb nicht unangefochten, vor allem der Ostblock erhob alsbald heftige Einwände und Vorwürfe. Angesichts dieser Differenzen ist die Basis der Kongo-Aktion schillernd und umstritten⁷: Am Anfang steht zweifellos eine Resolution des Sicherheitsrats; ihr folgten weitere Resolutionen des Rates (die von den beteiligten Staaten zum Teil recht unterschiedlich interpretiert werden). Zeitweise hat die Ausübung des Vetorechts den Sicherheitsrat blockiert, und in dieser Situation ist wiederum die Generalversammlung auf Grund der *Uniting for Peace*-Resolution helfend eingeschprungen. Schließlich kam dem Generalsekretär in der ganzen Auseinandersetzung eine Schlüsselposition zu. Ohne ihn als treibende Kraft wäre die Aktion von Anfang bis Ende anders verlaufen, vielleicht auch ganz unterblieben. – Wie im Vorderen Orient so war auch der Einsatz der UN-Truppen im Kongo nach vorherrschender Auffassung keine Zwangsmaßnahme nach Kap. VII der Satzung, er setzte vielmehr, zumindest zu Beginn, das Einverständnis der kongolesischen Zentralregierung voraus und war grundsätzlich darauf beschränkt, dem Chaos auf friedliche Weise entgegenzuwirken. Ob die ursprüngliche Zielsetzung immer beachtet wurde und ob vor allem bei dem Vorgehen gegen die Provinz Katanga nicht doch de facto eine Zwangsaktion stattfand, kann hier nicht nachgeprüft werden. Nach etwa vierjährigem Einsatz haben die letzten »Blauhelme« im Sommer 1964 den Kongo verlassen.

III

Die Kosten für die beiden Aktionen, vor allem für das Vorgehen im Kongo, waren nicht unbeträchtlich, sie übertrafen zeitweise alle anderen Ausgaben der Weltorganisation⁸. Nur ein verhältnismäßig geringer Teil konnte durch freiwillige Leistungen gedeckt werden, im übrigen mußte die Organisation anderweitig Mittel suchen. Das gelang vorübergehend mit Hilfe von Anleihen und durch den Rückgriff auf andere Fonds, und dieses Provisorium dauert noch immer an. Die endgültige Finanzierung soll und muß jedoch auf andere Weise erfolgen.

Für die Finanzierung der beiden Aktionen wurden keine Titel in das reguläre Budget der Organisation eingefügt, sondern Spezial- oder Ad-hoc-Konten geschaffen, die, wie gesagt, nur zu einem kleinen Teil durch freiwillige Beiträge gespeist werden. Nach Ansicht des Generalsekretärs bedeutet die Führung besonderer Konten jedoch nicht, daß der Ausgleich auf andere Weise als bei dem regulären Budget gesucht werden muß, vielmehr sollen die normalen Grundsätze auch hier maßgeblich sein, d. h. die Kosten des regulären Budgets wie der Sonderkonten sind nach näherer Bestimmung der Generalversammlung von den Mitgliedstaaten anteilig zu tragen⁹. Diesen Standpunkt hat auch die Generalversammlung in ständiger Praxis eingenommen (was indes vor allem von den Staaten des Ostblocks bestritten wird), und sie hat die Kosten für die beiden Friedensaktionen, mit kleinen Modifikationen zugunsten wirtschaftlich und finanziell schwacher Staaten, auf die Mitgliedstaaten ebenso umgelegt wie die im regulären Budget enthaltenen Ausgaben. Dem haben sich etliche Staaten widersetzt, vor allem der Ostblock lehnt es ab, irgendeinen finanziellen Beitrag zu den Aktionen zu leisten, und ebenso verweigert Frankreich jede Zahlung für die Kongo-Aktion. Auf die dabei vorgebrachten rechtlichen Argumente ist zurückzukommen, vorerst ist nur als Faktum zu registrieren, daß ein Teil der Mitgliedstaaten nicht bereit ist, zu den nicht unbeträchtlichen Kosten der UN-Streitkräfte im Vorderen Orient und im Kongo beizutragen. Dies ist der Grund oder zumindest das äußere Symptom der gegenwärtigen Krise der Weltorganisation.

Eine Zahlungsunfähigkeit oder gar ein Bankrott der Weltorganisation ist angesichts der aufgelaufenen Kosten einerseits und der Zahlungsunwilligkeit etlicher Staaten andererseits seit längerem kein bloßes Schreckgespenst, sondern eine gar nicht so fern liegende Möglichkeit¹⁰. Einer der Schritte, dieser Möglichkeit zu begegnen, war die Klärung der Rechtslage hinsichtlich der Kosten der genannten Aktionen. Im Dezember 1961 beschloß die Generalversammlung, ein Gutachten des Internationalen Gerichtshofs darüber einzuholen, ob die Kosten für die UN-Streitkräfte zu den Ausgaben der Organisation im Sinne von Art. 17 Abs. 2 der Satzung gehören oder nicht¹¹. (Daß die Bejahung dieser Frage die Zahlungspflicht der Mitgliedstaaten impliziert, ist wohl zweifelsfrei, doch war der Gerichtshof hiernach nicht gefragt.) An dem sich anschließenden Verfahren vor dem Gerichtshof haben sich mehrere Staaten beteiligt und ihre unterschiedlichen Ansichten schriftlich und mündlich vorgetragen¹². Hierauf soll erst zusammen mit den Argumenten des Gerichtshofs eingegangen werden. Vorweggenommen sei an dieser Stelle das Ergebnis des Verfahrens: In einem Gutachten vom 20. Juli 1962¹³ hat der Gerichtshof die ihm gestellte Frage bejaht, also die Kosten für die UN-Streitkräfte dem Art. 17 unterstellt. Die Generalversammlung hat dieses Gutachten auf ihrer nächsten Tagung ausdrücklich gebilligt und angenommen¹⁴. An der negativen Haltung des Ostblocks, Frankreichs und weiterer Staaten hat dies nichts zu ändern vermocht, sie verweigern nach wie vor ihre Zahlungen, und die Krise dauert an.

Nummehr bedarf das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs der näheren Betrachtung¹⁵. Der Gerichtshof hatte sich mit einer ganzen Reihe von Gesichtspunkten zu befassen, die für und gegen die Ansicht vorgebracht wurden, die Kosten für die Streitkräfte seien wie die anderen Ausgaben der Weltorganisation nach Art. 17 Abs. 1 und 2 zu behandeln. Zusätzlich war er vor allem von Frankreich aufgefordert worden, die Erstattung des Gutachtens überhaupt abzulehnen. Zu letzterem erklärte der Gerichtshof, ihm sei zulässigerweise eine Rechtsfrage zur Begutachtung unterbreitet worden; die Beantwortung einer solchen Frage solle nur beim Vorliegen besonderer Gründe verweigert werden, derartige Gründe seien aber nicht ersichtlich, und so komme er der Aufforderung der Generalversammlung nach.

Art. 17 Abs. 2 der Satzung bestimmt: Die Kosten der Organisation werden von den Mitgliedstaaten in dem von der Generalversammlung festgelegten Verhältnis getragen. Der erste Einwand, mit dem sich der Gerichtshof auseinandersetzen hatte, ging dahin, daß unter den Kosten der Organisation im Sinne dieser Bestimmung nur die normalen Verwaltungsausgaben zu verstehen seien, nicht aber Ausgaben für die Aufstellung und Unterhaltung von Streitkräften und generell für Maßnahmen zur Erhaltung des Weltfriedens. Begründet wurde (und wird) diese Auffassung vor allem mit dem Vorrang des Sicherheitsrats bei der Friedenssicherung und mit seinem alleinigen Recht, über den Einsatz von Streitkräften zu befinden. Der Internationale Gerichtshof ist dieser einschränkenden Auslegung von Art. 17 Abs. 2 m. E. zu Recht nicht gefolgt. Er hat unterstrichen, daß die Vorschrift weit gefaßt sei und eine Beschränkung auf Verwaltungsausgaben nicht erkennen lasse. Ein Vergleich mit anderen Satzungsbestimmungen, unter anderem mit den übrigen Absätzen von Art. 17, lasse ebenfalls keine Einschränkung erkennen; hinzu komme, daß keine andere Vorschrift der Satzung sich mit dem Budget und den Ausgaben der Organisation befasse. Dies lege die Annahme nahe, daß alle Kosten der Weltorganisation von Art. 17 erfaßt werden. Das gelte auch für Kosten, die im Zusammenhang mit Aktionen des Sicherheitsrates entstünden, auch beim Abschluß der in Art. 43 vorgesehenen Abkommen über die Bereitstellung von Streitkräften könne die Organisation anfallende Kosten übernehmen, und diese müßten dann nach Art. 17 umgelegt werden. Weiter wies der Gerichtshof auf die ständige Praxis der Weltorganisation hin, auch Ausgaben für andere als Verwaltungsangelegenheiten, etwa Kosten für technische Hilfsmaßnahmen, Inspektionen und sonstige Maßnahmen zur Erhaltung des Friedens, in das reguläre Budget aufzunehmen und auf die Mitgliedstaaten umzulegen¹⁶. Diese Praxis sei zuvor nicht beanstandet worden¹⁷. Das alles zeigt nach Ansicht des Gerichtshofs, daß Art. 17 Abs. 2 nicht einschränkend interpretiert werden kann.

Die Feststellung, daß nicht nur Verwaltungsausgaben der Organisation unter Art. 17 fallen, bedeutet aber noch keineswegs, daß jede beliebige Ausgabe in das Budget eingefügt und auf die Mitgliedstaaten umgelegt werden kann. Maßnahmen, die unter klarer Mißachtung der Bestimmungen der UN-Satzung und ihrer Ziele und Grundsätze ergriffen worden sind, können wohl kaum nach Art. 17 finanziert werden. Ob Gleiches für jeden Verstoß gegen die Satzung gilt, vor allem auch bei unterschiedlichen Ansichten der UN-Organe und einzelner Mitgliedstaaten über die Satzungsmaßigkeit einer Aktion, ist zweifelhaft. Und hier lag das zentrale Problem, zu dem der Internationale Gerichtshof Stellung zu nehmen hatte: Stehen die Ausgaben für die Aktionen im Vorderen Orient und im Kongo und diese Aktionen selbst im Einklang mit der UN-Charta? Der Internationale Gerichtshof hat diese Frage bejaht, und zwar mit



Präsident Johnson wird von Generalsekretär U Thant in San Francisco zu den Erinnerungsfeierlichkeiten anlässlich des 20jährigen Bestehens der Charta begrüßt. Zwischen beiden der plötzlich verstorbene US-Chefdelegierte Adlai Stevenson, rechts Untergeneralsekretär und Friedensnobelpreisträger Dr. Ralph Bunche.

einer zweispurigen Begründung: Einmal hat der Gerichtshof geprüft, ob sich die Aktionen mit den Aufgaben und Zielsetzungen der Satzung insgesamt vereinbaren lassen, und zum zweiten hat er erörtert, ob die beteiligten Organe der Weltorganisation im Rahmen ihrer Kompetenzen geblieben sind. Der Gerichtshof führte aus: Zu den wesentlichen Aufgaben der Organisation gehöre die Erhaltung und Sicherung des internationalen Friedens, und die dieser Aufgabe gewidmeten Aktionen fielen daher in den Zuständigkeitsbereich der Organisation. Schon dies genüge für die Feststellung, daß die entsprechenden Ausgaben unter Art. 17 fallen; eine Überschreitung der Kompetenzen einzelner Organe sei in der Regel unschädlich, wenn nur der Aufgabenbereich der Organisation insgesamt beachtet worden sei. Hilfsweise hat der Gerichtshof aber auch erörtert, ob die UN-Organe bei den beiden Aktionen kompetenzgemäß gehandelt haben, und er hat auch dies bejaht. Die Maßnahmen im Vorderen Orient habe die Generalversammlung nach Art. 11 und 14 empfehlen können; da es sich um keine Zwangsmaßnahmen gehandelt, sondern stets die Einwilligung der betroffenen Staaten vorgelegen habe, sei der Bereich des Sicherheitsrates nicht verletzt. Auch bei der Kongo-Aktion handle es sich nicht um Zwangsmaßnahmen, vielmehr habe das Einverständnis der kongolesischen Regierung vorgelegen. Der Sicherheitsrat habe den Generalsekretär zu derartigen Maßnahmen ermächtigt und ermächtigen dürfen.

Mit Hilfe dieser Erwägungen gelangt der Internationale Gerichtshof zu dem Ergebnis, daß beide Aktionen satzungsgemäß sind und die dabei entstandenen Kosten unter Art. 17 Abs. 2 der Satzung fallen. Diese Antwort auf die gestellte Frage wird von neun Richtern des Gerichtshofs getragen,

fünf weitere Richter haben an dem Verfahren mitgewirkt und abweichende Ansichten vertreten. Die wichtigsten Gesichtspunkte sind in der nun folgenden Würdigung des Gutachtens mit angeführt.

Der Sache nach hat der Internationale Gerichtshof die oben festgestellte Verlagerung des Schwergewichts der Organisation auf Generalversammlung und Generalsekretär gutgeheißen und (zumindest teilweise) der *Uniting for Peace*-Resolution wie den nachfolgenden Aktionen seinen völkerrechtlichen Segen erteilt. Und er hat weiter die hohen Kosten der Aktionen der Vorschrift des Art. 17 Abs. 2 mit der Folge unterworfen, daß eine Zweidrittelmehrheit der Generalversammlung sie bindend auf die Mitgliedstaaten umlegen kann. Ist diese Ansicht richtig? Die Praktiker und die Theoretiker des Völkerrechts können sich hierüber ebensowenig einigen wie die beteiligten Staaten. M. E. ist jedoch der Ansicht des Gerichtshofs zu folgen. Fest steht, daß der Sicherheitsrat der ihm zugewiesenen Aufgabe bei der Sicherung des Weltfriedens nicht gerecht wird, und fest steht doch wohl weiter, daß das Vorgehen der Generalversammlung, im Fall des Kongo auch des Sicherheitsrates selbst, von keiner Satzungsbestimmung ausdrücklich mißbilligt wird. Dasselbe gilt von der Beauftragung des Generalsekretärs mit der Zusammenstellung der Truppe. Die Satzungswidrigkeit der Aktionen ließe sich daher nur aus dem Zusammenhang und dem »Geist« der Charter ableiten, und man wird in der Tat zugeben müssen, daß die Väter der Weltorganisation die tatsächliche Entwicklung wohl kaum vorausgesehen und erstrebt haben. Andererseits ist offensichtlich, daß der so gern beschworene Geist der Satzung vom Sicherheitsrat und von seinen Mitgliedern bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben keineswegs mit demselben Respekt bedacht wird, wie es nun von der Generalversammlung gefordert wird, und dies ist m. E. auch ein völkerrechtlich relevanter Gesichtspunkt: Eine – dem Wortlaut der Satzung wie gesagt nicht erkennbar widersprechende – Fortbildung der Charter durch die Praxis erscheint zulässig und geboten, wenn nur so die Ziele der Organisation jedenfalls teilweise erreicht werden können. Die Grenze, die der Gerichtshof für die Aktionen aufgezeigt hat, das Verbot von Zwangsmaßnahmen außerhalb von Kapitel VII der Satzung, ist rechtlich unüberwindbar. Wird jedoch kein Zwang angewandt, sondern mit Einwilligung der betroffenen Regierungen gehandelt, so erscheint das Vorgehen der Organisation zulässig. Dies hat der Gerichtshof m. E. zu Recht angenommen.

Es bleibt der ernst zu nehmende Einwand, daß eine verbindliche Umlage aller Kosten, die die Generalversammlung beschließt, aus ihr das Organ eines »Super-Staates« machen würde¹⁸. Kann etwa eine Zweidrittelmehrheit, zu der sich alle kleinen Staaten zusammenfinden, nach ihrem Belieben einigen wenigen finanzkräftigen Mitgliedern alle oder fast alle Lasten auferlegen? Muß sich die Minderheit bei Art. 17 allen Beschlüssen beugen und widerspruchlos zahlen? Hier liegen noch ungeklärte Fragen. Der englische Richter *Fitzmaurice* hat in einem Sondervotum zu dem Gutachten des Gerichtshofs mit Recht darauf hingewiesen¹⁹, daß es weitere Schranken für die Anwendung von Art. 17 geben muß. Wo diese Schranken liegen, ist noch ungeklärt, bisher dürften sie jedoch nicht erreicht, geschweige denn überstiegen sein. Aber das ist, wie gesagt, umstritten. Der Respekt vor dem Internationalen Gerichtshof und seiner Rechtsauffassung ist leider bisher nicht groß genug, um die Staaten zu veranlassen, selbst bei fortbestehenden Zweifeln sich dem Spruch des Gerichtshofs – der als Gutachten nicht unmittelbar verbindlich ist – zu unterwerfen und die Schulden zu begleichen.

V

Wir kommen zum Epilog unserer völkerrechtlichen Betrachtung. Ein Mitglied der Vereinten Nationen, das mit minde-

stens zwei Jahresbeiträgen im Rückstand ist, soll nach Art. 19 der Satzung kein Stimmrecht in der Generalversammlung haben (»shall have no vote in the General Assembly«). Auch diese Vorschrift ist umstritten. Bis zur 19. Generalversammlung sind die vorhandenen Streitfragen nicht ausgetragen worden²⁰, nun aber stellt sich unausweichlich das Problem: Haben die Staaten, deren rückständige Beiträge für die Aktionen im Vorderen Orient und im Kongo eine Höhe erreicht haben, die ihren gesamten Beitragsverpflichtungen für zwei Jahre entspricht, kein Stimmrecht in der Generalversammlung? Dies wird von Frankreich, der Sowjetunion²¹ und weiteren Staaten lebhaft bestritten, von den Vereinigten Staaten ebenso lebhaft bejaht²². M. E. ist völkerrechtlich der Standpunkt der Vereinigten Staaten zutreffend. Das gilt auch für die Ansicht, daß Art. 19 automatisch wirkt, d. h. daß das Stimmrecht von selbst ruht, wenn die Rückstände die genannte Höhe erreicht haben. Der gegenteilige Standpunkt läßt sich aus dem Wortlaut der Bestimmung zweifellos nicht ableiten. Vielmehr heißt es: Bei zweijährigem Zahlungsverzug hat der betreffende Staat kein Stimmrecht. (Nach Satz 2 kann die Generalversammlung unter bestimmten Voraussetzungen, die hier nicht vorliegen, das Stimmrecht trotzdem gewähren. Auch dies zeigt, daß Satz 1 an sich automatisch wirkt.) Rechtlich relevante Gesichtspunkte, die den Wortlaut diskreditieren, sind weder ersichtlich noch ernsthaft vorgebracht worden.

Ob und wie sich die Generalversammlung in Zukunft gegenüber dem entstandenen Dilemma verhalten wird, bleibt abzuwarten. Die zur Zeit sichtbare Alternative ist alles andere als ermutigend: Verzichtet die Organisation auf die Anwendung des Art. 19, so dürfte die Hoffnung auf Abtragung der Schuldenlast weiter schwinden; besteht sie auf dem Verlust des Stimmrechts, so erscheint eine Zerreißprobe der Organisation kaum vermeidbar. Hoffen wir, daß sich ein Weg findet, auf dem Politik und Völkerrecht nicht allzu sehr strapaziert werden.

Anmerkungen:

- 1 Vgl. dazu den Bericht von Leichter, Otto: Keine Lösung der Krise der Vereinten Nationen, in VN Heft 1/65 S. 1 ff.
- 2 Laut UN-Doc. A/5847 vom 18. Januar 1965 waren zu diesem Zeitpunkt 16 Mitgliedstaaten mit mindestens zwei Jahresbeiträgen im Verzug und damit vom Verlust des Stimmrechts bedroht; die Mehrzahl dieser Staaten bestreitet, daß es sich um satzungsgemäß auferlegte Lasten handelt. Einzelne Staaten haben inzwischen ihre Schulden ganz oder teilweise beglichen, vgl. UN-Doc. A/5871 vom 3. Februar 1965.
- 3 Der Generalsekretär ist von der Generalversammlung ermächtigt, bis zu 200 Mill. Dollar UN-Bonds auszugeben; davon sind bisher etwas über 150 Mill. verkauft, vgl. den Jahresbericht des Generalsekretärs für 1963/64, General Assembly Official Records (GAOR) 19th Session, Suppl. No. 1 (A/5801), S. 138. Die Beitragsrückstände der Mitgliedstaaten haben schon Ende 1962 100 Mill. Dollar überschritten und sind inzwischen erheblich weiter gewachsen, vgl. Budget Estimates for the Financial Year 1965 and Information Annexes, GAOR 19th Session, Suppl. No. 5 (A/5805), S. VII. Am 18. Januar 1965 nannte der Generalsekretär vor der Generalversammlung folgende Zahlen (vgl. UN Monthly Chronicle Vol. II (1965) S. 3 f.): 136 Mill. Dollar Beitragsrückstände; 45 Mill. Dollar Schulden der Organisation für Leistungen verschiedener Regierungen; 154,8 Mill. Dollar ausgegebene UN-Bonds; gegenüber diesen Posten betrug der Kassenbestand 14,6 Mill. Dollar!
- 4 UN-Doc. A/RES/377 A (V). Siehe hierzu Prößdorf, Klaus: Vom Sicherheitsrat zur Generalversammlung. Theorie und Praxis der »Uniting for Peace-Resolution« vom 3. November 1950, in VN Heft 1/62 S. 14 ff.
- 5 Bemerkenswert ist, daß alle ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats zu irgendeinem Zeitpunkt die *Uniting for Peace*-Resolution gebilligt oder ihre Anrufung zumindest hingenommen haben. So gehörte Frankreich 1950 zu den Befürwortern der Resolution. Im Suez-Konflikt berief der Sicherheitsrat am 1. November 1956 mit Zustimmung der Sowjetunion eine Sondersitzung der Generalversammlung ein, und er berief sich dabei ausdrücklich auf die *Uniting for Peace*-Resolution (UN-Doc. S/3719). Im Verlauf der Kongo-Krise berief sich der Sicherheitsrat am 17. September 1960 mit 8 Stimmen gegen die Stimmen der Sowjetunion und Polens und bei Enthaltung Frankreichs bei der Einberufung der Generalversammlung ausdrücklich auf die Resolution von 1950 (UN-Doc. S/4526). Ebenso bemerkenswert ist, daß die Staaten, die den Einsatz militärischer Streitkräfte im Vorderen Orient und im Kongo besonders heftig kritisieren und ihre Finanzierung ablehnen, diese Haltung keineswegs immer und eindeutig eingenommen haben. Eine Resolution der Generalversammlung vom 4. November 1956, die aus-

drücklich von der Aufstellung einer »Emergency International United Nations Force« sprach, wurde ohne Gegenstimme (bei 19 Enthaltungen) angenommen. Am 7. November 1956 stimmte auch Frankreich in der Generalversammlung für die Aufstellung der UN-Emergency Force. Bei der Kongo-Aktion sprach die erste Resolution des Sicherheitsrates (S/4387 - deutsche Übersetzung siehe VN Heft 1/62 S. 27) ausdrücklich von militärischer Hilfe, und diese Resolution wurde auch von der Sowjetunion gebilligt. Vgl. hierzu International Court of Justice (ICJ), Pleadings, Certain Expenses of the UN, S. 354 und 356 f. - Das Verhalten der Großmächte hinsichtlich der UN-Streitmacht für Zypern bedürfte in diesem Zusammenhang einer besonderen Erörterung.

6 In der Resolution vom 14. Juli 1960 (UN-Doc. S/4387), die ohne Gegenstimme bei 3 Enthaltungen angenommen wurde, wird der Generalsekretär ausdrücklich aufgefordert, »to provide the Gouvernement (of the Republic of the Congo) with such military assistance as may be necessary . . .«. - Trotzdem ist ihm später der Vorwurf gemacht worden, er habe seine Befugnisse durch Aufstellung der Streitmacht überschritten.

7 Übersicht über die verschiedenen Resolutionen von Sicherheitsrat und Generalversammlung in ICJ Pleadings, Certain Expenses of the UN, S. 9 ff.

8 Vgl. die Angaben in GAOR 19th Session, Suppl. No. 1 (A/5801), S. 137 f. Danach wurden für 1961 auf die Mitgliedstaaten umgelegt: rd. 64 Mill. Dollar im regulären Budget, rd. 17 Mill. Dollar für UNEF, über 84,5 Mill. Dollar für die Kongo-Aktion (letzteres sogar nur für die ersten 10 Monate 1961).

9 Diese und die folgenden Angaben sind überwiegend dem in Anm. 7 erwähnten Band ICJ Pleadings entnommen.

10 Entsprechende Warnungen des Generalsekretärs sind seit 1961 wiederholt ausgesprochen worden, vgl. etwa ICJ Pleadings, siehe Anm. 7, aaO, S. 59; vgl. auch oben Anm. 3.

11 UN-Doc. A/RES/1731 (XVI) vom 20. Dezember 1961.

12 Das gesamte Prozedermaterial ist in den ICJ Pleadings, siehe Anm. 7, aaO, wiedergegeben.

13 Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2 of the Charter), Advisory Opinion of 20 July 1962, ICJ Reports 1962, S. 151.

14 UN-Doc. A/RES/1854 (XVII) vom 19. Dezember 1962.

15 Das Gutachten ist inzwischen mehrfach kommentiert worden, vgl. u. a. Jennings, R. Y., in International and Comparative Law Quarterly Vol. 11 (1962) S. 1169 ff.; Simmonds, daselbst Vol. 13 (1964) S. 854 ff.; Hogg, J. F., in Columbia Law Review Vol. 62 (1962) S. 1230 ff.; Gross, Leo, in International Organization Vol. 17 (Winter 1963) S. 1 ff.; Spatafora, M., in Rivista di diritto internazionale Vol. 47 (1964) S. 23 ff.

16 Hierauf haben vor dem Internationalen Gerichtshof mehrere der beteiligten Staaten hingewiesen, vgl. die Stellungnahmen Dänemarks, Amerikas, Italiens und Norwegens in ICJ Pleadings, siehe Anm. 7, aaO, S. 146 f., 198, 327 und 363 f.

17 Die Sowjetunion ist offenbar inzwischen dazu übergegangen, die entsprechenden Ausgabenposten im regulären Budget der UN nicht mehr anzuerkennen, vgl. UN-Doc. A/5847/Rev. I Annex I vom 29. Januar 1965.

18 Vgl. vor allem die Stellungnahme Frankreichs in ICJ Pleadings, siehe Anm. 7, aaO, S. 130 ff., und auch die Ausführungen des Vertreters der Sowjetunion, daselbst S. 403.

19 ICJ Reports 1962, S. 198 ff.

20 1958 und 1960 wurde je ein möglicher Anwendungsfall durch alsbaldige Zahlungen des betreffenden Staates abgewendet, vgl. ICJ Pleadings, siehe Anm. 7, aaO, S. 54 f. Ein weiterer Fall war 1963 akut, aber ebenfalls durch Zahlung aus der Welt geschaffen worden, vgl. Issues Before the Nineteenth General Assembly, International Conciliation No. 550 S. 12.

21 Vgl. die Denkschrift des Außenministeriums der UdSSR vom 11. September 1964, UN-Doc. A/5729. - Deutsche Übersetzung in Neue Zeit Nr. 40 vom 7. Oktober 1964, S. 34 ff.

22 Vgl. das Memorandum des US Office of the Legal Adviser, Department of State, vom Februar 1964, AJIL Vol. 58 (1964) S. 753 ff.; siehe auch UN-Doc. A/5739 vom 8. Oktober 1964 (Department of State Bulletin Vol. 51 [1964 II] S. 681 ff.).

Die rechtliche Natur der UNO und der Weg zur Festigung der internationalen Organisation

PROFESSOR GRIGORI I. TUNKIN, MOSKAU

Die Finanzkrise der Vereinten Nationen ist im Grunde eine Verfassungskrise. Es geht nicht so sehr darum, 150 Millionen Dollar aufzubringen. Die mit Zahlungen zurückstehenden Staaten, vor allem die Sowjetunion und Frankreich, weigern sich aus verfassungsrechtlichen Gründen zu zahlen. Sie vertreten den Standpunkt, daß sich die Vollversammlung bei der Ingangsetzung und Durchführung friedenserhaltender Aktionen unter Verletzung der Bestimmungen der Charta Befugnisse zugelegt hat, die dem Sicherheitsrat, in dem die Großmächte ein Veto-Recht besitzen, zustehen. Dieses Verhalten der Vollversammlung verändere entscheidend die Grundlagen der Beziehungen der Mitgliedstaaten zur UNO. Letztlich zeigt sich in der Finanz- und in der hinter ihr stehenden Verfassungsfrage das unterschiedliche angelsächsische und kontinentale Rechtsdenken; ersteres geneigt, Entwicklungen zu berücksichtigen, letzteres mehr auf dem Vertragstext beharrnd. - Während der vorangehende Artikel über die Finanzkrise im wesentlichen die Auffassung der USA vertritt, gibt der folgende die Stellung der Sowjetunion wieder. Es geht aus ihm klar hervor, daß es sich um eine Verfassungskrise handelt, die die Existenz der Vereinten Nationen schlechthin berührt. Um so mehr, scheint uns, kommt dieser Selbstdarstellung der sowjetischen Auffassung Bedeutung zu. - Der Autor gilt im Westen als der führende Völkerrechtler der Sowjetunion. Er hat als Rechtsberater der Regierung sein Land auf zahlreichen internationalen Konferenzen vertreten. Als sowjetische Autorität für internationales Recht gehört er seit vielen Jahren der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen an.

I. Die Gesetze der gesellschaftlichen Entwicklung und die Organisation der Vereinten Nationen

Die ernststen Schwierigkeiten, die die Organisation der Vereinten Nationen gegenwärtig durchmacht, stellen Grundfragen der Natur dieser internationalen Organisation auf die

Tagesordnung. Jetzt ist bereits klar genug, daß beispielsweise die sogenannte Finanzkrise der UNO durchaus nicht nur eine Finanzkrise ist, sondern daß sie die Grundlagen dieser Organisation berührt und das Ergebnis einer Politik darstellt, die der Natur dieser internationalen Organisation und den wichtigsten Bestimmungen ihres Statuts zuwiderläuft. Ein Ausweg aus der entstandenen Lage, die Gewährleistung einer normalen Tätigkeit der UNO verlangen vor allem, daß der Charakter dieser internationalen Organisation allseitig berücksichtigt wird.

Die internationalen Organisationen der Gegenwart werden von den Staaten auf Grund internationaler Verträge gebildet. Doch hängt die Lebensfähigkeit jeder internationalen Organisation als Schöpfung der Staaten vor allem davon ab, inwieweit ihr Charakter, ihre Grundlagen den Entwicklungsgesetzen der menschlichen Gesellschaft entsprechen.

Dieser Leitsatz zieht sich wie ein roter Faden durch die ganze UNO-Satzung. Die Beschlüsse der UNO-Vollversammlung sind im Prinzip Empfehlungen. Obligatorisch für die Staaten sind lediglich die Beschlüsse in bezug auf einen relativ engen Fragenkreis, hauptsächlich in bezug auf organisatorische und finanzielle Fragen. So faßt die Vollversammlung Beschlüsse über ihre Verfahrensregeln (Artikel 21), setzt das Verfahren für die Einstellung und Entlassung der UNO-Angestellten fest (Artikel 101, Absatz 1), bestätigt den regulären Haushalt der Organisation und verteilt die Ausgaben unter die UNO-Mitglieder entsprechend Artikel 17 der Satzung, nimmt auf Empfehlung des Sicherheitsrats Staaten als Mitglieder in die UNO auf (Artikel 4), hat das Recht, Beschlüsse über die Aufhebung der Rechte eines UNO-Mitglieds (Artikel 5) oder über seinen Ausschluß aus der Organisation (Artikel 6) zu fassen, bestätigt Abkommen über Vormundschaft (Artikel 16, 79 und 85), Abkommen zwischen der UNO und spezialisierten Organisationen (Artikel 63) usw. Doch in den Hauptfragen ihrer Tätigkeit, die die Beziehungen der Staaten zu der UNO und der Staaten untereinander betreffen, beschließt die Vollver-