

auseinandergesetzt, inwieweit die Anwendung terroristischer Gewalt mit den Zielen und Prinzipien der Vereinten Nationen vereinbar sein könnte. Er kam dabei zu einer eigenständigen Auslegung der einschlägigen Bestimmungen der Satzung. Er wollte solche Gewaltanwendung nur im Falle von Selbstverteidigung in Ausübung eines Widerstandsrechtes zulassen. Er sah aber als Selbstverteidigung nicht jede Gewaltmaßnahme zur Durchsetzung von Rechten an, sondern nur Maßnahmen, die direkt gegen die Urheber des staatlichen Unrechts selbst, nicht aber gegen Unbeteiligte, gerichtet seien. Diese Auslegung des Verwaltungsgerichtshofs ist wesentlich enger als diejenige, die sich der Praxis der Generalversammlung der Vereinten Nationen entnehmen läßt<sup>30</sup>. Dennoch stimmt die Auslegung des Verwaltungsgerichtshofs besser mit den wohlverstandenen Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen überein<sup>31</sup>.

#### Anmerkungen:

- 1 Zur Entstehungsgeschichte Kimminich, Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings (1962), S. 293 u. S. 277, und Grahl-Madsen, The Status of Refugees in International Law, Bd. II (1972), S. 29-30, und Bd. I (1966), S. 282-289.
- 2 Heilbronner, Jurisprudence de la Commission de Recours des Réfugiés (Paris 1961).
- 3 Entscheidung vom 7. Juli 1954, Nr. 304 Milosek, Heilbronner, S. 19, und Entscheidung vom 8. Dezember 1955, Nr. 858 Kamykowski, Heilbronner, S. 54.
- 4 Vgl. unten Text bei Anm. 15. Diese Frage wirft Grahl-Madsen, s. Anm. 1, Bd. I, S. 287 in seiner Kritik dieser Entscheidung auf.
- 5 Fall Nr. 5845/III/61 zitiert bei Grahl-Madsen, s. Anm. 1, Bd. I, S. 287-289.
- 6 Dagegen Grahl-Madsen, s. Anm. 1, Bd. I, S. 289.
- 7 BGH 12. 7. 1955, BGHSt 8, 59 = NJW 1955, S. 1365; hierzu Seidl-Hohenveldern, Die Internationale Flüchtlingskonvention von 1951 in der Praxis, in Festschrift für Walter Schaezel (1960), S. 444-445, sowie derselbe, Zum Verhältnis von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht, JuS 1 (1961) S. 19.
- 8 Berber, Völkerrecht, Dokumentensammlung, S. 919.
- 9 Diese beiden Entscheidungen sind nicht in die Amtliche Sammlung der Erkenntnisse und Beschlüsse des Verwaltungsgerichtshofes, Administrativrechtlicher Teil (Sammlung [A]), aufgenommen und auch sonst bisher nicht veröffentlicht worden.
- 10 Entscheidung Zahl 185/72/9, Slg. Nr. 8235 (A). Hierzu Seidl-Hohenveldern, Kombattantenstatus für Terroristen?, Neue Zeitschrift für Wehrrecht 15 (1973), S. 87-88.
- 11 Grahl-Madsen, s. Anm. 1, Bd. I, S. 283, der ebenda, S. 286, dieser Auslegung mit einigen im vorliegenden Fall nicht belangreichen Vorbehalten zustimmt.
- 12 Landheer, On the Sociology of International Law and International Society (1966), S. 19, 62 und 99.
- 13 Die Flüchtlingskonvention in der österreichischen Rechtsprechung, Juristische Blätter 94 (1972), S. 352.
- 14 Vgl. Seidl-Hohenveldern, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften (2. Aufl. 1971), S. 77.
- 15 Vgl. die Erklärung der Vereinten Nationen vom 1. Januar 1942, Kraus-Heinze, Völkerrechtliche Urkunden zur Europäischen Friedensordnung seit 1945, Nr. 6 Anm. 8, auf die Art. 3 der Satzung der Vereinten Nationen Bezug nimmt. Siehe auch oben Text bei Anm. 4.

- 16 Für eine relativ weite Auslegung des Begriffs der Strafe (auf Geldbußen und Disziplinarstrafen) Guradze, Die Europäische Menschenrechtskommission (1968), S. 112-113.
- 17 International Law Reports 13 (1946), S. 208-209.
- 18 A.A. Guradze, s. Anm. 16, S. 114-115.
- 19 Vgl. hierzu aber den Vorbehalt der Bundesrepublik Deutschland gegen diese Bestimmung und die Ausführungen von Scheuner in Rechts- u. Staatswissensch. Fakultät (Hrsg.), Menschenrechte in Staatsrecht und Völkerrecht (1967), S. 220-221, sowie Guradze, s. Anm. 16, S. 115-116.
- 20 Ein Vorbehalt wie zu Art. 7 Abs. 2 EMRK würde für nicht erforderlich gehalten, da diese Bestimmung keine Pflicht, sondern nur ein Recht des Staates zur Bestrafung begründet und da Art. 103 Abs. 2 GG als günstigere Regel (Art. 5 Abs. 2 des Paktes) vorgeht. BT-Drucksache 7/660, S. 35.
- 21 Nach der Praxis sowohl des Gerichtshofes (de Becker-Fall, Yearbook of the European Convention on Human Rights 4, S. 227) als auch der Kommission der Europäischen Menschenrechtskonvention (Beschwerde Nr. 1038/61, ebenda S. 336) läßt diese Bestimmung eine rückwirkende Anwendung von Gesetzen zu, die nach dem Zweiten Weltkrieg gegen Kollaboranten usw. erlassen worden waren. Vgl. Scheuner, s. Anm. 19, S. 221.
- 22 Sie fällt insoweit unter die Ausnahme, die die Eingangsworte des Art. 28 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge, AJIL 63 (1969), S. 884, von dem darin vorgesehenen Rückwirkungsverbot machen. Zu diesem Bleckmann, Die Nichtrückwirkung völkerrechtlicher Verträge, ZaöRV 33 (1973), S. 38 ff.
- 23 Rückwirkung des Art. 12 der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951? (Hamburg 1966, S. 55).
- 24 Zu diesem Streit u. a. Miehsler, Südtirol als Völkerrechtsproblem (1962), und Fernet, La Question du Tyrol du Sud (1968). Zur Beilegung dieses Streites vgl. das Südtirol-Paket von 1969, Österr. Zeitschrift für Außenpolitik 9 (1969), S. 317-347, und Alcook, The History of the South Tyrol Question (1970), S. 434-454.
- 25 Vgl. die Auffassung der Anti-Kolonialisten im UN-Komitee für Völkerrechtsgrundsätze über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen Staaten (Raton, Travaux de la Commission Juridique, Ann. Fr. Dr. Int. 1969, S. 447), die Bestimmungen der gleichnamigen Resolution des Sechsten Komitees der Generalversammlung (Raton, Ann. Fr. Dr. Int. 1970, S. 521) und der Generalversammlung Nr. 2625 (XXV), Beschlüsse des 24er-Dekolonisationsausschusses (Tavernier, Ann. Fr. Dr. Int. 1970, S. 501-503, 1971, S. 576-577, die Anti-Terrorismus-Resolution Nr. 3034 (XXVII) und deren Vorarbeiten (Raton, Ann. Fr. Dr. Int. 1972, S. 566, 571).
- 26 Rosenne, The International Court of Justice (1957), S. 441 f., Dubisson, La Cour Internationale de Justice (1964), S. 323-333. Vgl. auch die »Annahme« des Rechtsgutachtens über gewisse Ausgaben der Vereinten Nationen durch die Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen Nr. 1854A (XVII). Hierzu Chayes-Ehrlich-Löwenfeld, International Legal Process, Bd. 1, S. 216 ff.
- 27 Yearbook of the International Law Commission 1966 II, S. 236, unter Berufung auf die Air Transport Services Agreement Arbitration (United States of America v. France 1963/64, Int. Law Reports 38, S. 182).
- 28 Conférence des Nations Unies sur le Droit des Traités, Première Session, Documents Officiels, 37ème Séance para. 57-77, 38ème Séance para. 1-60, S. 225-227, und Deuxième Session, 16ème Séance para. 2, S. 77. Dieser Artikel ist daher in der Wiener Konvention über das Recht der Verträge von 1969, AJIL 63 (1969), S. 875 ff., nicht enthalten.
- 29 Tavernier, L'Année des Nations Unies, Ann. Fr. Dr. Int. 1970, S. 502.
- 30 Die in Anm. 25 zitierten Beschlüsse und Äußerungen heißen Gewaltanwendung ohne jede Einschränkung gut.
- 31 Vgl. dazu Seidl-Hohenveldern, Anm. 10.

## Die Befreiungsbewegungen in den Vereinten Nationen (Schluß)

PROFESSOR DR. CHRISTIAN TOMUSCHAT

### III. Die Rechtmäßigkeit der VN-Praxis

Versucht man, die Rechtmäßigkeit der geschilderten Praxis mit ihrem soeben definierten rechtlichen Bedeutungsgehalt zu würdigen, so muß man sich zunächst der Unterschiede der Rechtslage in bezug auf die einzelnen hier in Betracht kommenden Gebiete vergegenwärtigen.

1. Im Hinblick auf *Namibia* gibt es keine andere Möglichkeit, als vom Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) vom 21. Juni 1971<sup>100</sup> auszugehen<sup>101</sup>. Wenn danach die Präsenz der Republik Südafrika in Namibia illegal ist und die Mitgliedstaaten der Weltorganisation gehalten sind, das Handeln der VN-Organen zu unterstützen<sup>102</sup>, so ist nicht zu ersehen, daß die bloße Anerkennung von SWAPO und ihre Heranziehung zur Arbeit der VN in irgendeiner Weise in die Hoheitsrechte der Republik Südafrika eingreifen oder sonst zwingendes Völkerrecht verletzen könnte.

2. Was *Süd-Rhodesien* angeht, so wird von der ganz überwiegenden Mehrheit der Staaten als Gebietsherr immer noch Großbritannien betrachtet. Zunächst kommt es also darauf an, ob Großbritannien sich hinter die Erklärungen über die Verleihung des Beobachter-Status an die Befreiungsbewegungen aus »Zimbabwe« gestellt hat. Der Verf. vermag diese Frage nicht mit Sicherheit zu beantworten. Immerhin kann festgestellt werden, daß Großbritannien beispielsweise in der Abstimmung über die letzte Süd-Rhodesien-Resolution der GV vom 12. Dezember 1973<sup>103</sup> ein negatives Votum abgegeben hat.

3. Völlig eindeutig läßt sich im Hinblick auf die *portugiesischen Gebiete* in Afrika sagen, daß Portugal niemals seine Zustimmung zu einer irgendwie gearteten rechtlichen Legitimierung der Befreiungsbewegungen gegeben hat. Der Einfachheit halber soll daher im folgenden nur noch von den

Befreiungsbewegungen dieser Gebiete die Rede sein, weil insoweit die Probleme ihre schärfste Zuspitzung erhalten.

a) Zunächst ist die Völkerrechtsmäßigkeit der von den VN-Organen zugunsten der Befreiungsbewegungen getroffenen Entscheidungen an Art. 2 Abs. 7 der VN-Charta zu messen, wobei hier — mit der überwiegenden Meinung<sup>104</sup> — davon ausgegangen wird, daß eine ›Intervention‹ im Sinne dieser Vorschrift nicht allein in der Androhung oder Anwendung von Zwangsmaßnahmen gesehen werden kann<sup>105</sup>. Andernfalls nämlich würde Art. 2 Abs. 7, der nach seiner systematischen Stellung in der Charta dem Handeln aller VN-Organen sachliche Schranken setzen soll, im Hinblick auf die GV jeglicher Bedeutung entbehren; auch die große Mehrzahl der Debatten, die gerade dort über Sinn und Tragweite der Vorschrift geführt worden sind<sup>106</sup>, wären angesichts einer derart restriktiven Deutung kaum verständlich<sup>107</sup>.

aa) Bei einer historischen Analyse der verschiedenen Etappen auf dem Wege zur heutigen Rechtslage würde man zu dem Ergebnis gelangen können, daß die Ansätze für die inzwischen eingetretene Entwicklung in der sehr großzügigen Petitionspraxis des 24er-Ausschusses der GV liegen<sup>108</sup>. In den Präambeln der GV-Resolutionen der 26. Sitzungsperiode aus dem Jahre 1971 über die in Rede stehenden Gebiete wird beispielsweise noch in ein und demselben Absatz<sup>109</sup> oder in unmittelbarem örtlichen Zusammenhang<sup>110</sup> darauf hingewiesen, daß man Petenten angehört und Vertretern der Befreiungsbewegungen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben habe. Würde man in der Tat die Mitwirkung der Befreiungsbewegungen auf der bloßen Ebene der Petition anzusiedeln haben, so wären rechtliche Bedenken wohl kaum zu erheben. Die ursprüngliche Auseinandersetzung über die Frage, ob allein schon die Anhörung einer Person aus einem Gebiet ohne Selbstregierung wegen des sich aus Art. 87 (b) ergebenden Gegenschlusses einen Verstoß gegen Art. 2 Abs. 7 darstelle<sup>111</sup>, ist seit längerem verstummt<sup>112</sup>. Aber mit einer solchen Klassifizierung würde man, wie dargelegt, der Rechtsqualität, welche die VN selbst der Mitwirkung der Befreiungsbewegungen beilegen, nicht gerecht werden, zumal wenn man sich gleichzeitig die Entscheidung der GV, eine Vertretung auch der afrikanischen Gebiete Portugals durch die portugiesische GV-Delegation nicht hinzunehmen, vor Augen hält. Bewußt hat die GV durch diese Entscheidung ein Vakuum erzeugt, das nun zumindest partiell von den Befreiungsbewegungen ausgefüllt werden soll. Die Legitimationsbasis für die Verleihung des Beobachter-Status bildet die förmliche Anerkennung der Befreiungsbewegungen als politische Sprecher ihrer Heimatländer; für die organisatorische Einbeziehung eines bloßen Petenten in die Arbeit der VN würde es hingegen keine innere Rechtfertigung geben.

bb) Keinem Zweifel unterliegt es, daß jedes Staatswesen in alleiniger Zuständigkeit darüber befindet, wie und durch welche Organe es nach außen im Völkerrechtsverkehr vertreten wird. Jedem Versuch, einen Teil seines Staatsgebietes zum selbständigen, sei es auch nur teilrechtsfähigen, Völkerrechtssubjekt zu erheben und damit vom Muttergemeinwesen abzuspalten, kann es als Eingriff in seine inneren Angelegenheiten entgegnet werden. Als eines der ersten Auslegungsprobleme im Zusammenhang mit Art. 2 Abs. 7 tauchte in der Praxis der VN die Frage auf, ob der WSR berechtigt sei, Konferenzen von Vertretern der Gebiete ohne Selbstregierung einzuberufen; der Vorschlag scheiterte damals, weil vor allem die Verwaltungsmächte mit Erfolg den Standpunkt verfochten, daß der WSR keine unmittelbaren Beziehungen zu jenen Gebieten unterhalten dürfe<sup>113</sup>. Freilich können sich die VN genötigt sehen, eigenständig zu beurteilen, welche von zwei konkurrierenden Regierungen als die zur Vertretung eines Mitgliedstaates berechnete anzusehen ist. Zu Recht hat der Generalsekretär insoweit bereits im Jahre 1950 die Rechtslage dahin präzisiert, daß allein die Effektivität, nicht aber die

Legitimität den Ausschlag gebe<sup>114</sup> — wobei man im Falle Chinas diesem Grundsatz freilich erst im Jahre 1971 Rechnung getragen hat<sup>115</sup>. Von den Befreiungsbewegungen in Afrika südlich des Äquators übt keine die tatsächliche Gebietsherrschaft aus, so daß nicht die Möglichkeit besteht, sie als die effektive Regierung des Herkunftslandes anzusehen, in dessen Namen sie auftreten.

cc) Wie dargelegt, handelt es sich einstweilen aber auch noch nicht um eine echte Vertretung im Rechtssinne, welche die Grundlage für die Vornahme völkerrechtlicher Rechtsgeschäfte abgeben könnte. Die Befreiungsbewegungen werden — mit Ausnahme von Guinea (Bissau) — weder als Regierungen unabhängiger Staaten betrachtet, noch gesteht man ihnen die Befugnis zu, den durch Portugal begründeten mitgliedschaftlichen Status von Angola und Moçambique innerhalb des VN-Systems gleichsam als Teilregierung anstelle der portugiesischen Zentralregierung wahrzunehmen. Vielmehr haben sie eine Position inne, die sich auf halbem Wege zwischen dem Petenten und der echten Exilregierung befindet. Reduziert man die Dinge auf das Wesentliche, so haben die VN durch die Anerkennung eines legitimierten Sprechers einen Verfahrensweg institutionalisiert, über den die Wünsche der betroffenen Völker unmittelbar an sie herangetragen werden können. Zu ähnlichen Kontaktaufnahmen mit Repräsentanten von Gebieten ohne Selbstregierung war es zuvor schon wiederholt gekommen, wenngleich nicht in derselben verfestigten Form. Um nur einige Beispiele zu nennen: Während der 16. Sitzungsperiode der GV gab die von einigen Mitgliedstaaten beantragte Anhörung einer Delegation aus Oman Anlaß zu kontroversen Debatten im Politischen Sonderausschuß, wobei in der Schlußabstimmung einer Mehrheit von 40 Staaten für die Anhörung eine Minderheit von 26 Staaten entgegenstand, während nicht weniger als 23 Enthaltungen gezählt wurden. Sehr schnell nahm in den folgenden Jahren der Widerstand ab, so daß der Vierte Ausschuß während der 18. und der 20. Sitzungsperiode ohne förmliche Abstimmung zu der beantragten Anhörung schreiten konnte, nachdem Widerspruch allein von Großbritannien erhoben worden war<sup>116</sup>. Und während ebenfalls im Jahre 1961 während der 16. Sitzungsperiode Großbritannien energisch, doch im Ergebnis erfolglos einem Antrag entgegentrat, dem Premierminister von Britisch-Guayana — das Land stand damals noch unter britischer Oberhoheit — das Wort zu erteilen<sup>117</sup>, verzichtete es in den folgenden Jahren, als die Frage der Unabhängigkeit von Britisch-Guayana im Dekolonisierungs-Ausschuß behandelt wurde, auf jeden Widerstand<sup>118</sup>.

Eine entscheidende Etappe der Rechtsentwicklung muß schließlich in der Verabschiedung der ›Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the UN‹<sup>119</sup> gesehen werden. Dort wird im Rahmen des 5. Prinzips (Selbstbestimmungsrecht) ausdrücklich festgestellt (Abs. 6), daß das Territorium einer Kolonie oder eines anderen Gebietes ohne Selbstregierung nach der VN-Charta einen »vom Territorium des verwaltenden Staates gesonderten und verschiedenen Status« besitzt. Von dieser Prämisse aus — die Erklärung ist bekanntlich ohne Gegenstimme einmütig angenommen worden und verkörpert damit einen breiten, allerdings nicht in die Stipulationsform überführten Konsens aller Staaten der Welt<sup>120</sup> — läßt sich eine ganze Reihe rechtlicher Folgerungen ziehen. Zunächst einmal wird durch die Gleichstellung der Gebiete ohne Selbstregierung und der Treuhändergebiete der an sich in der VN-Charta angelegte Unterschied zwischen ihnen aufgehoben und damit der einseitigen und definitiven Inkorporation eines Gebietes ohne Selbstregierung in den Verwaltungsstaat ein Sperrriegel vorgeschoben. Damit aber ist der Bedeutungsgehalt jener Feststellung noch nicht ausgeschöpft. Auf die allgemeinste Formel gebracht, besagt sie nämlich nichts anderes, als daß eine partielle Völkerrechts-



unmittelbarkeit der Gebiete ohne Selbstregierung begründet werden sollte. Trifft das zu, dann ist auch weiter zu schließen, daß diese Gebiete die Möglichkeit haben müssen, selbstverantwortlich und eigenständig die aus der Völkerrechtsunmittelbarkeit fließenden Rechte wahrzunehmen, sind diese doch gerade gegen die Verwaltungsmacht gerichtet und können daher von ihr nicht wohl ausgeübt werden, es sei denn, man wollte die Statusverleihung im nächsten Atemzuge wieder zurücknehmen. Wenn also die Verselbständigung der Gebiete ohne Selbstregierung einen echten, mit inhaltlichen Konsequenzen verbundenen Sinn haben soll, so muß ihnen — genauer: ihrer Bevölkerung — das Recht zugestanden werden, aus sich heraus einen Willen zu bilden und diesen auf der völkerrechtlichen Ebene bei den Instanzen geltend zu machen, welche sich der Sache der Dekolonisierung angenommen haben<sup>121</sup>. Der sachlichen Tragweite nach bleibt die völkerrechtliche Unmittelbarkeit nach dem sie tragenden Konsens freilich beschränkt auf das Ziel, auf das sie ausgerichtet ist, nämlich die Selbstregierung vorzubereiten. Sie ändert nichts daran, daß nach wie vor Portugal der Gebietssoverän ist, der die allgemeine völkerrechtliche Vertretungsmacht besitzt. Diese Handlungsmacht leugnen, wie es offenbar neuerdings die GV zu tun bestrebt ist, würde im übrigen auch zwangsläufig bedeuten, daß die betroffenen Gebiete und Völker zumindest für eine Übergangszeit in ein rechtliches Vakuum hineingestoßen würden. Nicht nur sie selbst könnten Schaden erleiden, weil ihnen ein Großteil der aus der Teilnahme am Völkerrechtsverkehr resultierenden Vergünstigungen versagt bleiben müßte, auch die Belange der Völkergemeinschaft als solcher würden beeinträchtigt, weil bestimmte Aufgaben mit weltweiten Dimensionen sich nicht mehr in zweckmäßiger Weise erfüllen ließen<sup>122</sup>. Lange Jahre hat die Weltorganisation durch die fehlende Mitarbeit der Volksrepublik China und der DDR gelitten. Sie sollte mithin davor gewarnt sein, erneut weite Lücken in ihrem territorialen Wirkungsbereich aufzureißen.

b) Da vor allem im Hinblick auf die zu Lasten von Portugal getroffenen negativen Entscheidungen ein unaufgeklärter Rest von Zweifel übrig bleibt, gehört zur Vollständigkeit des Gedankenganges noch die Prüfung, ob nicht die Strategie der GV jedenfalls als Sanktion auf ein völkerrechtswidriges Verhalten Portugals gerechtfertigt ist. Es sei im folgenden unterstellt, daß sich aus Art. 73 der VN-Charta in seiner Konkretisierung und Weiterentwicklung durch die Resolution 1514 (XV) ein Dekolonisierungsgebot ergibt<sup>123</sup>. Ferner soll angenommen werden, daß Portugal dieses Dekolonisierungsgebot verletzt hat, da es die überseeischen Gebiete zu integralen Bestandteilen eines lusitanischen Reiches erklärt hat und nicht beabsichtigt, den Bewohnern dieser Gebiete die Gelegenheit zu geben, selbst eine freie Entscheidung über ihre staatliche Zukunft zu treffen. Von diesen Prämissen aus stößt man auf die Frage, welche Sanktionsmöglichkeiten die Weltorganisation gegenüber vertragswidrig handelnden Mitgliedstaaten besitzt.

Die Verfasser der VN-Charta haben die Eventualität von Vertragsverletzungen nicht übersehen und ihr eine Reihe von Vorschriften gewidmet. Nach Art. 19 verliert ein Mitglied, welches mit der Zahlung seiner Beiträge in Rückstand gerät, sein Stimmrecht in der GV. Auf Grund des Kapitels VII ist der SR ermächtigt, gegen eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung notfalls auch mit Waffengewalt vorzugehen. Möglich schließlich sind nach Art. 5 und 6 Suspendierung der Mitgliedschaftsrechte und Ausschluß aus der Weltorganisation durch Beschluß der GV auf Empfehlung des SR. Andere Sanktionsmechanismen enthält die VN-Charta nicht, und diejenigen, welche sie vorsieht, sind als abschließender Katalog von Maßnahmen zu verstehen, der nicht je nach dem Belieben des sanktionswilligen Organs erweitert werden kann<sup>124</sup>. Nicht umsonst sind Suspendierung und Ausschluß in den Art. 5 und 6 mit sorgsam festgelegten

verfahrensmäßigen Kautelen umgeben worden, deren Kernelement die Mitwirkung des SR bildet — an der es hier jedenfalls fehlt.

c) Schwierig wäre es auch, bei einem angenommenen (ursprünglichen) Mangel an tragfähiger rechtlicher Fundierung für die den Befreiungsbewegungen zu Lasten von Portugal eingeräumten Rechte die Lösung in einer späteren Heilung zu suchen, die sich auf Grund allgemeinen Konsenses in fließender Anpassung des Rechts an die vorangegangene tatsächliche Entwicklung vollzogen haben könnte<sup>125</sup>. Denn abgesehen von allen übrigen zu fordernden Voraussetzungen fehlt es unübersehbar schon an dem auf jeden Fall notwendigen Konsens: es handelt sich um eine einseitig von der GV vorangetriebene Entwicklung, welcher der Sicherheitsrat bisher noch höchst distanziert gegenübersteht.

d) Letzten Endes darf man aber nicht die Augen vor der Tatsache verschließen, daß die mangelnde Klarheit über den exakten Verlauf der Grenzlinie zwischen den Jurisdiktionsbereichen der Weltorganisation und ihrer Mitgliedstaaten geradezu ein Wesensmerkmal der Rechtsordnung der VN ausmacht. Es handelt sich nicht um einen Einzelfall, sondern um eine Regelaussage. Deswegen wird man mit der schablonisierten Anwendung des scharf alternativen Maßstabes: rechtmäßig oder rechtswidrig, den Dingen nicht unbedingt gerecht. Dies vor allem auch aus dem Grunde, weil es niemanden gibt, der berufen wäre, mit verbindlicher Wirkung das Recht festzustellen. Streitigkeiten über den mitgliedschaftlichen Status müssen mit politischen Mitteln und Einflußmöglichkeiten ausgetragen werden, wobei der Hinweis auf die Rechtslage nur ein Argument unter einer Vielzahl möglicher Momente der Einflußnahme darstellt. Anders als in den europäischen Gemeinschaften, die nach dem westlichen Ideal der Justizstaatlichkeit konstruiert sind, gibt es in den VN keinen Gerichtsschutz des Staates gegen Machtmißbräuche der Organisation<sup>126</sup>.

Gleichzeitig bietet diese mangelnde justizstaatliche Absicherung dem VN-System auch Chancen zu flexibler Fortentwicklung und Anpassung, die einem auf den richterlichen Entscheidungsakt ausgerichteten Rechtssystem nicht selten verloren gehen und derer das Völkerrecht im Grunde um so dringender bedarf, als es wegen der überragenden Bedeutung des Konsensprinzips immer in der Gefahr steht, zum Stillstand zu kommen und damit zu einer Privilegienordnung der beati possidentes zu verkrusten. Peaceful change — hier vermag er einen institutionellen Ansatz zu finden. Dabei scheint dem Verf. wichtig, eine solche legitimierende Wirkung des peaceful change eng und ausschließlich auf den Bereich friedlicher Maßnahmen zu beschränken. Deshalb ist ein grundlegender Unterschied zwischen der Zulassung der Befreiungsbewegungen als Beobachter und denjenigen Strategien zu sehen, wie sie mit Guinea (Bissau) gegenwärtig erprobt werden. Über den Beobachter werden — verbal — tatsächlich vorhandene politische Strömungen und Tendenzen in die Weltorganisation hineingeschleust. Indem solches geschieht, vermag sich auch Portugal selbst des Ernstes der Lage bewußt zu werden. Der friedliche Einsatz diplomatischen Drucks wird möglicherweise einen künftigen Kolonialkrieg größeren Ausmaßes unter Beteiligung dritter Staaten abwenden<sup>127</sup>. Anders sehe ich den Versuch, einer Aufstandsbewegung das rechtliche Kleid des souveränen Staates umzuwerfen. Das Ziel einer solchen Umkettierung ist erklärtermaßen die Rechtfertigung von Gewaltanwendung gegen den Kolonialherrn als Gebietssoverän. Selbst die politische Denkfigur des peaceful change ist mit dem Ansinnen überfordert, solches noch gutzuheißen.

#### Anmerkungen

100 I.C.J. Reports 1971, S. 16.

101 Zur Rechtslage von Namibia vgl. die zusammenfassende Darstellung von R. v. Lucius, Die verfassungs- und völkerrechtliche Entwicklung Südwesafrikas, VN 1973 S. 88-92.

102 Ibid. (Anm. 100), S. 54-56.

- 103 A/Res/3115 (XXVIII) (Anm. 33).
- 104 Vgl. aus neuerer Zeit etwa F. Ermacora, Human Rights and Domestic Jurisdiction, *RdC* 124 (1968 II), S. 371, 438; D.R. Gilmour, The Meaning of 'Intervene' within Article 2 (7) of the United Nations Charter — An Historical Perspective, *ICLQ* 16 (1967), S. 330, 333-351; I. v. Münch, Internationale und nationale Zuständigkeit im Völkerrecht der Gegenwart, *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* 7 (1967), S. 27, 53-56; A. Ross, The United Nations, Peace and Progress, 1966, S. 71 f.; G. Sperduti, Competenza nazionale e competenza internazionale nel sistema delle Nazioni Unite, *La Comunità Internazionale* 25 (1970), S. 494, 501 f.
- 105 So bekanntlich die vor allem von H. Lauterpacht, in: *Oppenheim/Lauterpacht, International Law*, Vol. 1., 8. Aufl. 1955, S. 415, verfochtene These.
- 106 Vgl. zuletzt *Repertory of Practice of United Nations Organs*, Supp. Nr. 3, Vol. 1, 1972, S. 109-114.
- 107 Daß eine Grenzziehung anhand rechtlicher Maßstäbe überhaupt möglich sei, wird bezweifelt von M. Virally, *L'organisation mondiale*, 1972, S. 213 f.
- 108 Dessen Entscheidung, sich auch mit Petitionen zu befassen, vgl. YUN 1962 S. 58, wurde von der GV auf Grund der Res/1810 (XVII) vom 17. 12. 1962, YUN 1962 S. 65 Nr. 2, ausdrücklich gutgeheißen (Stimmhaltung durch Frankreich, Südafrika, Spanien, Großbritannien).
- 109 A/Res/2795 (XXVI) vom 10. 12. 1971, YUN 1971 S. 574; Präambel Abs. 4; A/Res/2871 (XXVI) vom 20. 12. 1971, *ibid.*, S. 562; Präambel Abs. 4.
- 110 A/Res/2796 (XXVI) vom 10. 12. 1971, *ibid.*, S. 110; Präambel Abs. 3.4.
- 111 GA (XVI), 4. Ausschuß, 1208. Sitzung, Nr. 5-52; 1254. Sitzung, Nr. 4.
- 112 Bekanntlich befleißigen sich die VN im Hinblick auf sonstige Petitionen aus Mitgliedsländern äußerster Zurückhaltung. Ein förmliches Verfahren zur Sachbehandlung wurde erst im Jahre 1970 gegen den Widerstand der sozialistischen Staaten geschaffen und ist wohl in erster Linie als Kampfmittel gegen die südafrikanische Apartheidspolitik konzipiert: E/Res/1503 (XLVIII) vom 27. 5. 1970, ESCOR, 48th Session, Supp. No. 1 A S. 8 = RDH 3 (1970) S. 498; dazu A. Cassese, The Admissibility of Communications to the United Nations on Human Rights Violations, *RDH* 5 (1972) S. 375-393; D. Ruzié, Du droit de pétition individuelle en matière des droits de l'homme: à propos de la Résolution 1503 (XLVIII) du Conseil Economique et Social des Nations Unies, *RDH* 4 (1971) S. 89-101; E. Schwebel, Zur Frage der Anrufung der UN-Menschenrechtskommission durch Individuen und nichtstaatliche Organisationen, *VN* 1972 S. 79, 82-86. Die vorläufige Verfahrensordnung des zuständigen Unterausschusses der Menschenrechtskommission des WSR ist abgedruckt in: *RDH* 5 (1972) S. 394. Zur Vorgeschichte vgl. J. Humphrey, The Right of Petition in the United Nations, *RDH* 4 (1971) S. 463-475; Schwebel, S. 79-82.
- 113 Vgl. die Darstellung von R. Higgins, The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations, 1963, S. 117 f.
- 114 Memorandum on the Legal Aspects of the Problem of Representation in the UN (S/1466), SCOR, 5th year, Supp. 1 January-31 May 1950, S. 18, 22 f.
- 115 A/Res/2758 (XXVI) vom 25. 10. 1971, YUN 1971 S. 136.
- 116 Vgl. *Repertory of Practice of United Nations Organs* (Anm. 106), S. 112 f. Nr. 298-301.
- 117 Vgl. GA (XVI), 4. Ausschuß, 1252. Sitzung, Nr. 2-36. Premierminister Jagan erklärte, er spreche »im Namen des Volkes von Britisch Guayana«, *ibid.*, Nr. 37.
- 118 Vgl. GA (XVII), Annexes, Addendum to Agenda item 23, S. 124-128; GA (XVIII), Annexes, Addendum to Agenda item 25, S. 248 f.
- 119 A/Res/2625 (XXV), Annex, vom 24. 10. 1970, YUN 1970 S. 788 = AJIL 65 (1971) S. 244.
- 120 Gewiß stellt die Deklaration kein allein aus sich heraus verbindliches Völkerrecht dar, doch bildet sie in dem mit scharfen Kategorien ohnehin nicht faßbaren Rechtsgebäude des VN-Systems einen wichtigen Baustein, wie insbesondere J.A. Frowein, Freundschaft und Zusammenarbeit unter den Staaten, *EA* 1973, S. 70, und Virally (Anm. 107), S. 313, zu Recht hervorheben. Eine gewisse Unterschätzung der Deklaration findet sich bei B. Graf zu Dohna, Die Grundprinzipien des Völkerrechts über die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten, 1973, S. 254-265; L. Gross, The Development of International Law through the UN, in: J. Barros (Hrsg.), *The United Nations: Past, Present, and Future*, 1973, S. 171, 181-183.
- 121 Im gleichen Sinne I. Brownlie, The United Nations as a Form of Government, in: *International Organization. Essays in Honour of John McMahon*, 1974, S. 26 (30); vgl. auch J. Freymond/T. Hensch, *On Mediating Violence*, 1973, S. 33-35.
- 122 Vgl. etwa die Stellungnahme des Sekretariats der WHO im Gespräch mit der Arbeitsgruppe des 24er-Ausschusses vom 5. 6. 1973, A/AC.109/L.897 Nr. 49, 54-55, 57. Aus dem Schrifttum: A. Elkin, Diskussionsbeitrag, in: S.M. Schwebel (Hrsg.), *The Effectiveness of International Decisions*, 1971, S. 515; Ruzié (Anm. 61), S. 39 f.; Sohn (Anm. 61), S. 1403.
- 123 In neuerer Zeit verstärkt sich im Schrifttum die Tendenz, ein solches Rechtsgebot anzunehmen, vgl. etwa S. Calogeropoulos-Stratis, Le droit des peuples de disposer d'eux-mêmes, 1973, S. 234 f., 251 f.; Ermacora, Die Selbstbestimmung..., *Internationales Recht und Diplomatie* 1972, S. 55, 56 f., 67; A. Rigo Sureda, The Evolution of the Right of Self-Determination, 1973, S. 353; U.O. Umzurike, Self-Determination in International Law, 1972, S. 74, 95. Skepsis findet sich aber nach wie vor namentlich bei westlichen Autoren, vgl. etwa J. Delbrück, Selbstbestimmung und Dekolonisation, in: Scheuner/Lindemann (Hrsg.), *Die Vereinten Nationen und die Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland*, 1973, S. 69, 105 f.; Dohna (Anm. 120), S. 221; R. Emerson, Self-Determination, *AJIL* 65 (1971), 459, 461 f.; Gross (Anm. 120), S. 202.
- 124 Vgl. das genannte Gutachten des UNCTAD-Sekretariats von 1968 (Anm. 66) Nr. 25.
- 125 Die delikate Frage, inwieweit dem betroffenen Mitgliedstaat der Einwand der Rechtswidrigkeit zusteht, kann hier nicht vertieft werden; verwiesen sei auf R. Bernhardt, Qualifikation und Anwendungsbereich des internen Rechts internationaler Organisationen, *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* 12 (1973) S. 7, 32-35; D. Bowett, The Impact of the U.N. Structure, Including that of the Specialized Agencies, on the Law of International Organization, *AJIL* 64 (Sept. 1970) S. 48, 50-51; Ph. Cahier, Les caractéristiques de la nullité en droit international..., *RGDIP* 1972 S. 647, 659-666; D. Ciobanu, Objection to Acts Performed Ultra Vires by the Political Organs of the UN, *RDI* 55 (1972) S. 420-453; Higgins, The United Nations and Lawmaking: The Political Organs, *AJIL* 64 (Sept. 1970) S. 37, 44-46; E. Lauterpacht, The Legal Effect of Illegal Acts of International Organizations, in: *Cambridge Essays in International Law*, 1965, S. 88-121; Virally (Anm. 107), S. 212-215.
- 126 Zu einem Verfahren vor dem IGH kann es nur kommen, wenn die Organisation — konkret: die Mehrheit der Staaten in dem betreffenden Organ — sich bereit erklärt, nach Art. 96 VN-Charta ein Gutachten anzufordern. Zweimal war bisher die Rechtmäßigkeit eines Organbeschlusses Hauptgegenstand eines solchen Gutachtenantrages: Constitution of the Maritime Safety Committee of the IMCO, *I.C.J. Reports* 1960 S. 150; Certain Expenses of the UN, *I.C.J. Reports* 1962 S. 151. Implizit war die Frage auch im Namibia-Fall von 1971 zu prüfen, vgl. *I.C.J. Reports* 1971 S. 16, 21-23, 45-50.
- 127 Die Gefahr der »Vietnamisierung« darf nicht unterschätzt werden, vgl. etwa J.F. Kahl, Der Konflikt um Portugiesisch Afrika, *VN* 1972 S. 120, 121.

## Portugals Kolonialismus in Afrika und die Bundesrepublik Deutschland

(Schluß)

DR. WILFRIED SKUPNIK

### Die Bemühungen der Vereinten Nationen<sup>30</sup>

Die Sorge der UN-Gründungsmitglieder um die damaligen Kolonien schlug sich in Kapitel XI der Charta nieder. Darin werden die Verwaltungsmächte der noch abhängigen Gebiete aufgefordert, regelmäßig dem Generalsekretär der Vereinten Nationen Berichte über das Wirtschafts-, Sozial- und Erziehungswesen in den Kolonien zu übermitteln. Die erste Generalversammlung im Jahre 1946 ersuchte daraufhin alle Mitgliedstaaten, die Territorien zu benennen, über die sie Berichte abzugeben beabsichtigten. Acht Kolonialmächte meldeten 74 Gebiete an. Portugal war nicht darunter, da es zu jener Zeit noch nicht Mitglied der Vereinten Nationen war.

Innerhalb der Vereinten Nationen war aber umstritten, ob die Generalversammlung das Recht haben sollte, die abhängigen Gebiete selbst zu definieren und zu benennen. Daher wurde die Generalversammlung nicht öffentlich tätig, als

Portugal 1955 UN-Mitglied wurde und im darauffolgenden Jahr auf eine entsprechende Frage dem Generalsekretär mitteilte, daß es keine abhängigen Gebiete verwalte.

Diese Antwort konnte erfolgen, weil Portugal im Jahre 1951 durch eine Verfassungsrevision seine Kolonien zu Überseeprovinzen und damit zu integralen Bestandteilen des Mutterlandes erklärt hatte. Es wurde von portugiesischer Seite noch besonders hervorgehoben, daß im portugiesischen Einheitsstaat rassische Diskriminierung unbekannt sei und jeder Landesteil de jure und de facto gleichen Status besitze. Wenn auch der Zugang zu den Bürgerrechten in den Überseegebieten an bestimmte Qualifikationen gebunden sei, so seien aber diese Anforderungen für alle Bewohner gleich.

Diese Mitteilung Portugals provozierte eine vierjährige Diskussion im Vierten Hauptausschuß der Generalversammlung über die Frage, ob die portugiesischen Überseeprovinzen als