

- ist lange schon Geschichte, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt vom 5.8.1979.
- 13 Vgl. Krüger, Allgemeine Staatslehre, S.20–22.
- 14 Vgl. für die Meeresbodenschätze Vitzthum, Der Rechtsstatus des Meeresbodens, S.73ff.
- 15 Damit wäre nach Art.14 Abs.1 des Küstenmeer-Übereinkommens der Überflug und nach Art.14 Abs.6 das Durchtauchen verboten.
- 16 Vgl. hierzu die Ansprache des Leiters der US-Delegation auf der Seerechtskonferenz, Botschafter Richardson, beim Stapellauf des Kriegsschiffes »Samuel E. Morrison« am 14.7.1979; Text: Department of State Press Release Nr. 171/1979.
- 17 Siehe Kehden, Die Deklaration von Montevideo über das Seerecht vom 8. Mai 1970 im Lichte der Bemühungen um eine dritte Seerechtskonferenz, in: Verfassung und Recht in Übersee 1970, S.521–533.
- 18 Vgl. Anm.8.
- 19 Text: UN-Doc. A/AC.138/80 vom 26.7.1972.
- 20 Text: UN-Doc. A/AC.138/79 vom 21.7.1972.
- 21 In den wesentlichen Fragen sind keine erheblichen Abweichungen von dem Verhandlungsstand nach der sechsten Tagungsrunde im Jahre 1977 zu verzeichnen. Vgl. hierzu Kehden, Seevölkerrecht im Werden, VN 6/1977 S.167–173, sowie den Berichtsteil (»Aus dem Bereich der Vereinten Nationen«) dieser Zeitschrift, zuletzt VN 5/1979 S.183f.
- 22 Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen über die Arbeit der Organisation für die 34.Generalversammlung, VN 5/1979 S.176.
- 23 Informal Composite Negotiating Text/Revision 1 vom 28.4.1979; Text: UN-Doc. A/CONF.62/WP.10/Rev.1.
- 24 Angaben nach den (britischen) Admiralty Notices to Mariners, Nr.35 vom 8.9.1979.
- 25 Vgl. Hofer, Offshore, in: Esso-Magazin Nr.2/1979, S.10–19.
- 26 Vgl. Anm.23.
- 27 Siehe hierzu und zur Fragwürdigkeit der irischen Formel Hedberg, Ocean Floor Boundaries, in: Science 1979, S.135–144 (143, 138f.).
- 28 Zu den Aktivitäten dieser Staatengruppe siehe Hafner, Die Gruppe der Binnen- und geographisch benachteiligten Staaten auf der Dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1978, S.568–615.
- 29 So schon Knackstedt (Anm.11). Zur Sachwidrigkeit der Verteilungsordnung siehe auch Kehden, Nationalisierung und Internationalisierung der Meere, VN 2/1976 S.41–45(44f.).
- 30 Vgl. jüngst Kovalyov, The Economic Zone and its Legal Status, in: International Affairs (Moskau) 1979, S.58–64(58).
- 31 Siehe hierzu Vitzthum, Recht unter See, in: Festschrift Stödter, S.355–388(372ff.).
- 32 Vgl. Kleinheyer, Konzept und Kompetenz einer Weltmeeresbehörde, S.18.
- 33 Von den 86 teilnehmenden Staaten kam schon damals die Mehrheit aus der Dritten Welt; vgl. Hoog (Anm.1), S.14 Fußn.6.
- 34 Krüger (Anm.1), S.8.
- 35 Art.86 ICNT/Rev.1 besagt jedoch lediglich, daß die Vorschriften des Teils VII seewärts der Wirtschaftszone gelten. Dies ist ein beabsichtigter Unterschied zu Art.1 des Übereinkommens über die Hohe See, der festlegt, daß Hohe See alle Teile des Meeres seewärts des Küstenmeeres sind, und damit die Hohe See räumlich eingrenzt.
- 36 Vgl. Art.58 ICNT/Rev.1.
- 37 Es sollte zu denken geben, daß eine ehemalige Kolonie, die Vereinigten Staaten, die durch die Festlandssockel-Proklamation diese Entwicklung überhaupt erst in Gang gesetzt hat, jetzt eine Gesetzgebung über den Tiefseebergbau vorbereitet, die nicht nur für das Förderschiff, sondern auch für ein Transportschiff das Führen der US-Flagge vorschreibt. Vgl. auch Moersch (Anm.12).
- 38 Siehe hierzu Vitzthum, Die Bemühungen um ein Régime des Tiefseebodens, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1978, S.745–800.
- 39 Vgl. die Angaben bei Prewo, Tiefseebergbau: Goldgrube, Weißer Elefant oder Trojanisches Pferd?, in: Die Weltwirtschaft 1979, S.183–197(184 Fußn.1).
- 40 Nach Prewo (Anm.39), S.185 Fußn.11.
- 41 Es sieht neben der Ausbeutung durch Staaten und Privatunternehmen Tiefseebergbau durch ein der Meeresbodenbehörde angegliedertes, im Interesse der Entwicklungsländer tätiges Unternehmen (»Enterprise«) vor.

## Einstimmigkeit und Konsensverfahren

### Zur Notwendigkeit und Entwicklung des konsensualen Abstimmungsverfahrens in der Generalversammlung

MATTHIAS BRINKMANN

#### *Voraussetzungen und Auswirkungen des Mehrheitsprinzips*

Die Einstimmigkeit der Beschlußfassung, Folge und Ausdruck der staatlichen Gleichheit und Souveränität, galt im Völkerrecht lange Zeit als Grundvoraussetzung für das Funktionieren jeden kollektiven internationalen Handelns. Nachdem dieses Prinzip schon im Völkerbund für Verfahrensfragen und Empfehlungen durchbrochen war, ging man auf der Konferenz von San Franzisko bei der Errichtung der Vereinten Nationen von vornherein vom Mehrheitsprinzip als allgemeingültiger Entscheidungsregel der Generalversammlung aus und bestimmte in Artikel 18 der UN-Charta, daß Beschlüsse der Generalversammlung über »wichtige Fragen« der Zweidrittelmehrheit und Beschlüsse über andere Fragen der einfachen Mehrheit der abstimmenden Mitglieder bedürfen. Dieses Abgehen vom »liberum veto« des klassischen Völkerrechts mußte von der Annahme des Vorhandenseins bestimmter gemeinsamer Grundeinstellungen und Erwartungen der Mitglieder, einer steigenden Interdependenz der Staaten und einem zunehmenden Übergewicht der gemeinsamen über die einzelstaatlichen konträren Interessen ausgehen, denn nur dort, wo eine minimale Dichte gleichgerichteter Interessen und die Möglichkeit der Harmonisierung beziehungsweise des Ausgleichs entgegenstehender Interessen besteht, kann das Majoritätsprinzip funktionieren.

Der bei Ausgestaltung der Charta unter den Siegermächten nach dem Kriege für kurze Zeit gegebene erhöhte Integrationsgrad, der die Aufgabe des Einstimmigkeitsgrundsatzes des Völkerbundes für das deliberative Gesamtvertretungsorgan der neuen Organisation rechtfertigte, hat jedoch ebenso wie der Glaube, das demokratische Prinzip werde sich als überlegene Regierungsform weltweit durchsetzen, keinen Bestand gehabt. Grundlegende Änderungen in der Zusammen-

setzung und den ideologischen und politischen Überzeugungen der Völkergemeinschaft haben den globalen Standard gleicher Interessen und Zielsetzungen sinken lassen. Schon die Auseinanderentwicklung der beiden Supermächte und die Folgeerscheinungen des Kalten Krieges, erst recht aber die jüngere Spaltung der Welt in arme und reiche Nationen mit dem viel tiefer greifenden Nord-Süd-Konflikt, haben die andersartigen und weitergehenden Erwartungen einer machtmäßig schwachen, doch zahlenmäßig überlegenen Mehrheit in einen krassen Gegensatz zu den bewahrenden, auf die friedenssichernde Funktion beschränkten Vorstellungen der ursprünglichen Mitglieder gesetzt und die gemeinsame Basis, auf der allein das Majoritätsprinzip funktionieren kann, zerstört.

Diese durch die Aufnahme nahezu aller Staaten und durch die so geschaffenen Mehrheitsverhältnisse aktualisierten Gegensätze werden durch das Mehrheitsprinzip, würde es stets angewandt, nur noch betont, weil sich unter seinem Regime für die in der Mehrheit befindliche Gruppe kaum ein Zwang zu Verhandlungen und Kompromissen ergibt, und die »nördlichen« Staaten so in die offene, starre Konfrontation getrieben werden. Andererseits bieten die in den Vereinten Nationen vorhandenen Möglichkeiten der informellen, dem Abstimmungsverfahren vorgelagerten Meinungsbildung und -beeinflussung den Minderheiten aber auch keinen hinreichenden Schutz gegen eine Überstimmung selbst in sie direkt betreffenden vitalen Angelegenheiten. Zu denken wäre hier etwa an die Einflußquellen aus der Interessenaggregation in Gruppen oder Abstimmungsblöcken, aus der Besetzung wichtiger Schlüsselpositionen im UN-Bereich, dem verstärkten Engagement in Ausschüssen und Spezialorganen, wie überhaupt aus dem verstärkten Einsatz der besseren Information,

der faktischen Macht, des politischen Drucks und der diplomatischen Erfahrungen, die den nördlichen Industriestaaten zukommen<sup>1</sup>.

Trotz dieser gewissen Vorrangstellung besitzen die Großmächte in der Generalversammlung von allen Mitgliedern die vergleichsweise geringste Entscheidungsmacht. Anhand genauer Analysen der Entscheidungsmacht eines jeden Staates aufgrund seiner Übereinstimmung mit der Mehrheit konnte nämlich sowohl für die ersten Tagungen bis 1962 als auch für die neueste Zeit eine zu den Herrschaftsstrukturen des internationalen Systems genau umgekehrt proportionale Verteilung der Entscheidungsmacht in der Versammlung nachgewiesen werden<sup>2</sup>. Eine solche Mißachtung der realen Machtverhältnisse birgt aber die Gefahr einer abnehmenden Identifikation der in dauernder Opposition befindlichen Mitglieder mit den Zielen und der Arbeit der Vereinten Nationen, und sie gefährdet, weil es sich zumeist auch um die größten Beitragszahler handelt, zugleich das erfolgreiche Fortbestehen der Organisation und die Ausführung ihrer Resolutionen.

#### Entwicklung zur Einstimmigkeit

Um diesen Gefahren des Mehrheitsprinzips zu begegnen, ist die Generalversammlung in ihrer Praxis schon frühzeitig dazu übergegangen, bei ihrer Beschlußfassung mehr und mehr auf eine formale Mehrheitsabstimmung zu verzichten. So ermittelte bereits eine Untersuchung aus dem Jahre 1964 für die Generalversammlung den Trend zu überwiegend einstimmig angenommenen Entscheidungen<sup>3</sup>. In den dort ausgewählten Jahren 1954, 1959 und 1962 stieg die Zahl der Resolutionen, die die Versammlung einstimmig angenommen hatte, von 27 über 53 auf 73 an, und die nicht einstimmig angenommenen Resolutionen nahmen von 80 über 72 auf 58 ab. Diese Zunahme einstimmiger Entschlüsse konnte zwar in jüngerer Zeit nicht bestätigt werden, denn hier nahmen die einstimmigen (d. h. ohne Gegenstimmen oder Enthaltungen angenommenen) Entscheidungen eher ab, doch scheint dies mehr auf die Zunahme konsensualer Annahmemethoden als auf eine stärkere Polarisierung innerhalb der Versammlung zurückzuführen sein. 1974 wurden so nur etwa 5,6 vH aller Resolutionen in offiziellen Berichten der Generalversammlung ausdrücklich als einstimmig angenommen bezeichnet; und die Auszählung aller dem Abstimmungsergebnis nach einstimmigen Entscheidungen ergibt für 1972 50, für 1973 55 und für 1974 56 einstimmige gegenüber 109, 97 und 87 nicht einstimmigen (d. h. mit Enthaltungen oder Gegenstimmen beschlossenen) Resolutionen.

Berücksichtigt man bei den einstimmigen Entscheidungen zudem noch solche Abstimmungen, bei denen sich zwar einige Staaten der Stimme enthielten, jedoch keine Gegenstimmen abgegeben wurden, so bleiben für 1972 nur 56, für 1973 55 und für 1974 41 wirklich kontroverse Entscheidungen. Zwar kann die Stimmenthaltung eines Staates vielfach ebenso wie die Gegenstimme auch eine Verweigerung der Billigung des entsprechenden Resolutionsvorschlags sein, wenn aus politischen Rücksichtnahmen oder praktischen Gründen eine offene Konfrontation vermieden werden muß<sup>4</sup>. Oft liegt einer Enthaltung jedoch auch einfach die Indifferenz des betreffenden Staates oder die den kleineren Vertretungen fehlende Möglichkeit, sich über alle Abstimmungen ausreichend zu informieren, zugrunde, oder, was nicht immer klar unterschieden wird<sup>5</sup>, von der betreffenden Delegation nahm einfach niemand an der Abstimmungssitzung teil.

Die Bedeutung der Einstimmigkeit kann aber nicht losgelöst von Gegenstand und Inhalt der Resolutionen ermesst werden, denn nur, wenn auch wichtige Entscheidungen nach dieser Methode angenommen werden und sie sich nicht nur auf prozedurale oder allgemein leicht abzustimmende Beschlüsse bezieht, kann sie eine allgemein gültige Alternative zum Majoritätsentscheid liefern. Die folgende Tabelle teilt deshalb die Abstimmungen nach ihrer Herkunft aus den einzelnen

Tabelle 1

#### Einstimmig und nicht einstimmig angenommene Resolutionen nach ihrer Herkunft aus den Hauptausschüssen

	1954	1959	1962	1972	1973	1974	insgesamt
einstimmig angenommene Resolutionen							
1. Ausschuß (Politik und Sicherheit) . . . . .	2	3	1	3	3	3	15
Politischer Sonderausschuß . . . . .	2	—	—	3	2	1	8
2. Ausschuß (Wirtschaft und Finanzen) . . . . .	2	9	10	12	8	7	48
3. Ausschuß (Sozialfragen und Menschenrechte) . . . . .	1	6	16	10	14	2	49
4. Ausschuß (Entkolonisierung) . . . . .	2	9	5	3	3	11	33
5. Ausschuß (Verwaltung und Haushalt) . . . . .	14	20	20	15	16	9	94
6. Ausschuß (Recht) . . . . .	1	2	6	4	6	2	21
ohne Ausschußberatung . . . . .	3	4	15	—	2	5	29
nicht einstimmig angenommene Resolutionen							
1. Ausschuß (Politik und Sicherheit) . . . . .	7	5	5	15	11	15	58
Politischer Sonderausschuß . . . . .	5	4	4	11	19	9	52
2. Ausschuß (Wirtschaft und Finanzen) . . . . .	8	9	11	21	8	10	67
3. Ausschuß (Sozialfragen und Menschenrechte) . . . . .	11	9	7	13	12	16	68
4. Ausschuß (Entkolonisierung) . . . . .	15	22	10	13	17	8	85
5. Ausschuß (Verwaltung und Haushalt) . . . . .	23	12	12	17	16	9	89
6. Ausschuß (Recht) . . . . .	6	6	—	9	4	4	29
ohne Ausschußberatung . . . . .	5	5	9	9	13	10	51

Abweichungen zwischen den drei Tabellen bei Zahlenangaben bezüglich der verabschiedeten Resolutionen resultieren aus den verschiedenen, im Text erläuterten Definitionen der Einstimmigkeit und der unterschiedlichen Berücksichtigung von Stimmenthaltungen bei der Wertung der einzelnen Annahmen als „einstimmig“. Außerdem wurden mitunter Teilresolutionen, sofern über sie gesondert abgestimmt wurde, in die Analyse einbezogen.

Hauptausschüssen und deren Sachgebieten ein. Der größte Anteil einstimmiger Resolutionen kam danach aus dem 5. Ausschuß (Verwaltung und Haushalt), dessen Vorlagen etwa zur Hälfte einstimmig angenommen wurden. In diese Kategorie fällt vielfach die routinemäßige Billigung von Berichten und Rechenschaftslegungen über vergangene Ausgaben, Bestätigungen der Besetzung wichtiger Verwaltungsposten, Haushaltsposten und anderer Bewilligungen. Auf dem sozio-ökonomischen Sektor (2. und 3. Ausschuß) überwiegen dagegen in neuerer Zeit bei den durch eine Abstimmung zustande gekommenen Resolutionen die nicht einstimmigen Ergebnisse. Dies mag daran liegen, daß hier konsensuale Entscheidungsprozesse überwiegen, die eine Einigung ohne Kampf abstimmung ermöglichen<sup>6</sup>. Kontroversen und entscheidende Endabstimmungen fanden dagegen vor allem bei Bezügen zum Ost-West-Konflikt, kolonialen Problemen und Grenzkonflikten statt (1. Ausschuß und Politischer Sonderausschuß). Obgleich sich die einstimmige Annahme offenbar also zuerst und in stärkerem Maße bei leichter abklärbaren und politisch weniger brisanten Fragenkomplexen durchgesetzt hat, findet sich doch auch unter den Resolutionen aus den beiden ersten Ausschüssen ein beträchtlicher Anteil einstimmiger Beschlüsse.

Die Zahl der hier in letzter Zeit praktisch einstimmig zustande gekommenen Entscheidungen liegt aber vermutlich noch bedeutend höher, denn mit der allgemeinen Zunahme konsensualer Entscheidungsprozesse hat auch eine Wandlung des Begriffs der Einstimmigkeit im Sprachgebrauch der Organisation eingesetzt, die eine geänderte Annahmepaxis und -bezeichnung der Generalversammlung bewirkte. Während nämlich in früheren Jahren der Organisation auch einverständlich ohne Abstimmung angenommene Resolutionen als einstimmig bezeichnet wurden<sup>7</sup>, findet diese Bezeichnung

heute nur noch Anwendung, wenn alle bei namentlicher Abstimmung aufgezeichneten Stimmen sich für die Annahme aussprechen. Es können daher auch solche einverständlichen und ohne Widerspruch angenommenen Resolutionen in die Trendanalyse einbezogen werden, für deren Annahme sich verschiedene Bezeichnungen in den offiziellen Aufzeichnungen der Organisation finden. Die Analyse aller 668 in den Jahren 1972 bis 1975 von der Generalversammlung angenommenen Resolutionen zeigt die in Tabelle 2 aufgeführten gebräuchlichen Annahmearten.

Tabelle 2

**Arten der Resolutionsannahme**

	1972	1973	1974	1975
durch Beifallskundgebung . . . . .	—	—	3	7
ohne Abstimmung . . . . .	9	10	49	54
durch Konsensus . . . . .	—	—	8	8
ohne Einwendungen . . . . .	22	58	15	30
in förmlicher Abstimmung . . . . .	109	91	75	82
einstimmig . . . . .	22	4	9	3
insgesamt . . . . .	162	163	159	184

Die Bedeutung der einzelnen Bezeichnungen und die ihrer Anwendung zugrundeliegende Annahmesituation im Plenum sind dabei jedoch weder klar zu erkennen noch gegeneinander abzugrenzen, da der Gebrauch der verschiedenen Formeln für die Ankündigung des Ergebnisses einer Resolutionsannahme oft von der persönlichen Präferenz des gerade amtierenden Versammlungspräsidenten abhängt und sich nicht unbedingt nach durch langjährigen Gebrauch festgelegten Kategorien richtet. Doch sind einzelne Merkmale für bestimmte Gruppen deutlich erkennbar<sup>8</sup>. So erfolgt die Annahme eines Resolutionsentwurfes durch förmliche Abstimmung als die gebräuchlichste und von der Charta einzig vorgesehene Art der Entscheidungsfindung nach Regel 89 der Geschäftsordnung der Generalversammlung durch Handzeichen oder Aufstehen, und auf Verlangen eines beliebigen Delegierten durch namentliche Abstimmung. Neben dieser formellen Annahmearart haben sich seit Beginn der Organisation die verschiedenen Formen einverständlicher Einigung der Mitglieder herausgebildet. Schon das »Repertory of Practice« aus dem Jahre 1955<sup>8</sup> vermerkt, daß oft Vorschläge, die eine Entscheidung der Generalversammlung vorsehen, als angenommen gelten, ohne daß eine förmliche Abstimmung im Plenum darüber stattfindet. So gibt die Versammlung bei seltenen Gelegenheiten, zum Beispiel anlässlich der Aufnahme neuer Mitglieder oder der Bestätigung neuer Amtsträger, ihrer Zustimmung durch lebhaften Beifall (Akklamation) Ausdruck. Ohne Einwände (without objection) werden Entscheidungen angenommen, über die keine Meinungsverschiedenheiten bestehen. Es handelt sich zumeist um Resolutionen, deren Text in den Ausschüssen (insbesondere im 5. Ausschuß) vor der Einbringung in das Plenum den Wünschen der Mitglieder entsprechend ausgearbeitet wurde<sup>9</sup>, oder um Verfahrensangelegenheiten. Unterschiedlich in den einzelnen Sitzungen und Organen wird hier entweder formlos abgestimmt oder auf eine Abstimmung ganz verzichtet<sup>10</sup>. Auch die Bezeichnung »without dissent« (UNCTAD) oder »without vote« (ECOSOC) werden bisweilen dafür verwandt. In der Generalversammlung werden die Ausdrücke »without a vote« und »by consensus« oft synonym gebraucht, obwohl letzterer Terminus in der Regel nur bei Entscheidungen Anwendung finden sollte, auf die man sich erst nach Verhandlungen einigen konnte. Die vier in Tabelle 2 erstgenannten Arten der Resolutionsannahme haben das Fehlen eines formellen Abstimmungsverfahrens gemeinsam, sie lassen sich daher den Konsensusentscheidungen zuordnen, deren verschiedene Formen in anderen UN-Organen schon seit längerer Zeit Anwendung finden.

*Allgemeiner Trend zu einverständlicher Beschlußfassung*

Im Sicherheitsrat<sup>11</sup> wurden die institutionalisierten Regeln schon früh durch die Konfrontation der Großmächte und die aus dem Vetorecht folgende Lähmung des Organs in Frage gestellt; begünstigt durch das Fehlen fester Verfahrensregeln<sup>12</sup>, entwickelten sich hier informelle Informations- und Verhandlungstechniken, durch die starre Positionen einander näher gebracht und eine Grundlage für gemeinsame Aktionen gefunden werden konnte. In den frühen Jahren wurden Entwürfe im Sicherheitsrat oft überraschend und ohne Vorankündigung präsentiert, und Konsultationen fanden nur unter befreundeten Ländern statt. Der Sicherheitsrat hielt auch selten geschlossene Sitzungen ab, weil sie dem Ideal der »open diplomacy« widersprachen. So wurden von den zwischen 1946 und 1970 nach Konsultationen einverständlich angenommenen 50 Resolutionen des Sicherheitsrats (von insgesamt 179) nur 7 vor 1964 angenommen.

Heute gehören konsultative und einen Konsensus vorbereitende Methoden dagegen zu der Standardprozedur des Sicherheitsrats. Im allgemeinen koordiniert dabei der Präsident die Meinungen der Mitglieder hinter der Szene, informelle Treffen finden ohne Abstimmungen und ohne Aufzeichnungen statt, und erst wenn ein allgemeiner Konsens erreicht ist, wird eine formelle Sitzung des Sicherheitsrats zur offiziellen Bestätigung desselben anberaumt. Wesentlich für die Einführung des Konsensverfahrens im Sicherheitsrat war auch die Erhöhung der Mitgliedschaft von 11 auf 15. Dadurch wurde die Stimmkraft der nichtständigen Mitglieder nahezu verdoppelt, so daß bei der gegenwärtigen Zusammensetzung des Rates keine Macht oder Gruppe wichtige Entscheidungen ohne die Unterstützung der anderen durchsetzen kann. Da hier jeder auf die Zustimmung der anderen angewiesen ist, damit überhaupt eine Maßnahme zustande kommt, war die Bereitschaft zu Verhandlungen, Konsultationen und schließlich Kompromissen größer als in anderen Organen der Vereinten Nationen, in denen die Mehrheit ihren Willen oft auch in offener Konfrontation durchsetzte. Trotzdem fand das Konsensverfahren nach und nach auch in den Organen der Generalversammlung Eingang.

Für Entscheidungen der Generalversammlung war eine solche informelle Entscheidungsbildung in ihrer Geschäftsordnung an zwei Stellen sogar ausdrücklich vorgesehen, in den Regeln 3 und 4 für die Abhaltung von Tagungen außerhalb New Yorks und in den Regeln 8 und 9 für die Einberufung außerordentlicher Tagungen. Hier kann der Präsident auf Ersuchen eines Mitglieds die anderen außerhalb der Tagung von dem Vorschlag informieren und, wenn sich die Mehrheit ihm gegenüber zustimmend geäußert hat, ihn für angenommen erklären. In größerem Ausmaß angewandt wurde diese Annahmeform jedoch zunächst in den neugeschaffenen Unterorganen, in denen die Entscheidungen oft aus Prinzip soweit wie möglich durch Konsensus statt durch Abstimmungen erreicht werden sollen. So entschied die UN-Kommission für internationales Handelsrecht auf ihrer ersten Tagung:

»Die Entscheidungen (der Kommission) werden soweit wie möglich auf dem Konsenswege innerhalb der Kommission getroffen. Nur in den Fällen, in denen ein Übereinkommen nicht erreicht werden kann, werden die Entscheidungen durch Abstimmung nach den das Verfahren der Ausschüsse der Generalversammlung betreffenden Verfahrensregeln getroffen.«<sup>13</sup>

und die Formulierung des Weltraumausschusses lautet:

»Die Arbeit des Ausschusses soll nach dem Willen aller Mitglieder des Ausschusses und seiner Unterausschüsse dergestalt vorangetrieben werden, daß die Übereinkommen im Ausschuß ohne die Notwendigkeit einer förmlichen Abstimmung erreicht werden können.«<sup>14</sup>

Während im Sicherheitsrat über den ein einstimmiges Übereinkommen repräsentierenden Konsensus oft noch abgestimmt wird, verwenden die Generalversammlung und ihre Unterorgane den Konsens in der Regel als Ersatz zur Umgehung von Abstimmungen. Dieser ohne Abstimmung fest-

gestellte Konsens erleichtert auch solchen Mitgliedern, denen bei einer offenen Position die Unterstützung eines Vorschlags widerstrebt, die Annahme der Resolution in der Form des Konsenses. Aus diesem Grunde qualifizieren einige Repräsentanten, die den Konsens unterstützen oder keine Einwände dagegen erheben, oft ihre Position, indem sie nach der Annahme des Konsenses noch ihre Ansichten dazu protokollieren lassen. Ein durchaus typisches Beispiel in der Formulierung ist die Erklärung der brasilianischen Delegation nach der einverständlichen Annahme einer Portugals Vorgehen in Angola verurteilenden Resolution des Sicherheitsrats<sup>15</sup>:

»Die (brasilianische Delegation) hat keine formelle Abstimmung verlangt, weil dies nicht dem Willen der (übrigen) Mitglieder des Rates entsprach. Die Delegation hält aber die Feststellung für das Protokoll für notwendig, daß Brasilien im Falle einer solchen Abstimmung sich der Stimme enthalten hätte, da wir Abs. 2 und 3 der Resolution nicht zustimmen können.«<sup>16</sup>

Nicht immer handelt es sich bei solchen Erklärungen um Vorbehalte, sie können die EntschlieÙung bisweilen auch in einem weitergehenden, über die Formulierungen der Resolution hinausgehenden Sinn interpretieren. Trotz solcher Vorbehalte haben die auf dem Wege des gegenseitigen Einvernehmens zustande gekommenen Resolutionen die gleiche Wirkung und rechtliche Verpflichtungskraft wie eine nach den formalen Regeln gefällte Entscheidung. Für eine Konsensentscheidung des Sicherheitsrats wurde dazu die Möglichkeit der bindenden Wirkung nach Art. 25 der Charta durch den Internationalen Gerichtshof in seinem Gutachten über Namibia vom 25. Juni 1971 ausdrücklich anerkannt<sup>17</sup>.

Neben vereinzelt geäußelter Kritik findet das Konsensverfahren vielfach Anerkennung<sup>18</sup>, weitere Verbreitung und Institutionalisierung<sup>19</sup>. Nachteilig wirkt sich aber bisweilen der eindeutige Kompromißcharakter der Konsensentscheidungen aus. Trotz wohlklingender Worte reflektieren sie besonders in hochpolitischen Angelegenheiten oft nur den niedrigsten gemeinsamen Nenner, auf den sich alle Beteiligten einigen konnten. Nicht selten sind sie auch zweideutig, mit einer Vielzahl von Vorbehalten versehen und werden verschieden und verwirrend interpretiert. Die Konsensmethode sollte deshalb ein Anreiz für Verhandlungen und Kompromisse, aber weder absolute Regel noch unwandelbares Dogma sein. Eine klare, von einer großen Mehrheit der Staaten angenommene Formulierung ist einer unangemessenen oder lückenhaften, jedoch einstimmig angenommenen Regelung dabei immer vorzuziehen.

In vielen Fällen ist die Methode gegenseitigen Einvernehmens jedoch nicht nur die angemessenste, sondern in der Tat die einzig mögliche. Für den 6. Hauptausschuß und die Völkerrechtskommission wurde festgestellt,

»daß (die Mitglieder) weit weniger zu Vergleichsverhandlungen und Kompromissen bereit wären, sollte (das Konsensverfahren) aufgegeben werden, und daß außerdem durch Mehrheitsentscheidungen angenommene Texte, die nicht von allen Staaten unterstützt wurden, weit weniger Chancen einer allseitigen Anerkennung und Anwendung hätten. Ein im Wege des Konsensverfahrens angenommener Text, wie unvollkommen auch immer, wird dagegen eher von allen Staaten in ihren zwischenstaatlichen Beziehungen getreu angewandt und beachtet werden.«<sup>20</sup>

Für etliche Organe und Unterorgane der Generalversammlung ist deshalb die Konsensmethode zur einzig möglichen Form effektiver Arbeit geworden. So war die Arbeit des Weltraumausschusses zeitweise blockiert, bis man sich 1961 auf eine Konsensformel einigte. Auch die 19. Generalversammlung konnte ihre — allerdings sehr begrenzten — Entscheidungen nur auf der Basis von Konsensmethoden treffen. Der 1965 eingerichtete Sonderausschuß für friedenssichernde Operationen benutzt bei seinen Beratungen nur die Konsensmethode, und die Richtlinien für den Sonderausschuß für völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten, enthalten in Resolution 2327 (XXII) der Generalversammlung vom 18. Dezember 1967, schrieben sogar formell vor, der Ausschuß

solle bemüht sein, allgemein Übereinstimmung bei seiner Entscheidungsfindung zu erreichen. Ein weiteres Organ, das auch die Konsensmethode anwendet, ist der Ausschuß für die friedliche Nutzung des Meeresbodens außerhalb der Grenzen nationaler Jurisdiktion. Außerdem haben Abrüstungsausschuß und UNCTAD seit jeher die Praktik des Konsensus benutzt<sup>21</sup>. Auch die III. Seerechtskonferenz, die kürzlich ihre achte Tagung abschloß, verfährt entsprechend.

Kennzeichen einer Konsensentscheidung ist also die generelle Übereinstimmung aller Beteiligten, den entsprechenden Entwurf so passieren zu lassen, ohne daß notwendigerweise alle Parteien in allen Punkten gleicher Meinung sind. Die Einwände keiner Delegation sind jedoch in ihrer Motivation stark genug, diese zu einer Ablehnung des gesamten Entwurfes zu bewegen. Subjektiv mag die einzelne Delegation bei einer formellen einstimmigen Abstimmung die gleichen Überlegungen anstellen und sich schließlich auch nach Zurückstellung nationaler Bedenken zu einem Ja entschließen; die gleiche Entscheidung ist sie aber ohne formelle Stimmabgabe eher und leichter zu fällen geneigt. Der einzige Unterschied zwischen einer konsensual und einer einstimmig beschlossenen Resolution liegt — und das auch nur in der Generalversammlung — in einer bloßen Formalität, zumal sie ohnehin die gleichen Rechtsfolgen zeitigt. Denn selbst wo vor oder nach der Beschlußfassung Erklärungen oder Vorbehalte von einzelnen Delegationen zu Protokoll gegeben werden, bleiben diese doch in der praktischen Anwendung später vielfach unberücksichtigt.

Konsensusentscheidungen können — gleich wie sie in den offiziellen Dokumenten bezeichnet werden — in der Praxis mit einstimmigen Entscheidungen gleichgesetzt werden. Sie sind eine konziliantere und die Entscheidungsfindung erleichternde, in ihren Rechtsfolgen jedoch identische Form der klassischen Einstimmigkeit. Wendet man nun diesen erweiterten Begriff der Einstimmigkeit auf die Resolutionen der Generalversammlung an und zählt zu den einstimmigen Entscheidungen alle durch Konsensus, ohne Abstimmung, ohne Einwendungen, durch Beifallskundgebung oder »einstimmig« angenommenen Vorschläge, so ergibt sich gegenüber dem anfangs gewonnenen Ergebnis ein neues, den veränderten Gewohnheiten der Generalversammlung entsprechendes Bild:

	1972	1973	1974	1975
»einstimmig« . . . . .	53 (33 vH)	72 (43 vH)	74 (46 vH)	102 (55 vH)
in namentlicher Abstimmung . . . . .	108 (67 vH)	97 (57 vH)	87 (54 vH)	82 (45 vH)

Mit Ausnahme der 27. Tagung (1972) hielten sich in allen Jahren die einstimmigen und die kontroversen oder mit Enthaltungen angenommenen Resolutionen in etwa die Waage, und wenn man hier auch die mit Enthaltungen angenommenen Resolutionen zu den einstimmigen zählt, so ergibt sich ein deutliches Übergewicht der einstimmigen über die kontroversen Entscheidungen. Gegenüber den für frühere Zeiträume festgestellten Ergebnissen läßt sich also der Trend zu einstimmigen Entscheidungen im weiteren Sinne klar bestätigen.

#### Anmerkungen

- 1 Vgl. hierzu und zum folgenden die Veröffentlichung des Autors: Majoritätsprinzip und Einstimmigkeit in den Vereinten Nationen — Konsequenzen und Grenzen staatlicher Gleichberechtigung in der Generalversammlung, Frankfurt 1978, S.47ff.
- 2 Vgl. C.S. Manno, Weighted Voting in the United Nations General Assembly: A Study of Feasibility and Methods, Ann Arbor 1964, und Brinkmann (Anm.1), S.117ff.
- 3 Vgl. Manno (Anm.2), S.136.
- 4 Vgl. K. Jacobsen, Some Aspects of United Nations Voting Patterns, in: Journal of Peace Research, 1969, S.341f.; er zeigt, daß viele kontroverse Entscheidungen bei Berücksichtigung der Enthaltungen in diesem Sinne von der absoluten Mehrheit angenommen wurden.
- 5 Vgl. die Auszählung bei Manno (Anm.2), S.139.
- 6 Vgl. auch C.F. Alger, Decision Making in Public Bodies of International Organizations, in: D. Sidjanski (Hrsg.), Political Decision-Making Processes, Amsterdam 1973, S.205ff.

- 7 Vgl. z.B. UN-Doc. A/PV.289 v.28.9.1950, S.176: »If there are no objections, and if no delegation wishes a vote to be taken, I shall declare this draft resolution unanimously adopted by the General Assembly.«
- 8 UN-Publ. E.55.V.2.Vol.I, Repertory of Practice of United Nations Organs, S.570-73, und die Ergänzungsbände Nr.1 (1959), Nr.2 (1964), Nr.3 (1972). — Das »Repertory« sollte gemäß Resolution 796 (VIII) der Generalversammlung v.27.11.1953 einem doppelten Zweck dienen: die Entscheidungsfindung bei den Überlegungen hinsichtlich einer Charta-Revision erleichtern und zur Kenntnis der Charta, wie sie in der Praxis der UN-Organen angewandt wird, beitragen.
- 9 Vgl. z.B. UN-Doc. A/PV.409 v.20.12.1952, S.452: »The draft resolutions contained in the report of the Fifth Committee were adopted without discussion.«
- 10 Repertory (Anm.8), S.572.
- 11 Vgl. F.Y. Chai, Consultation and Consensus in the Security Council, New York 1971.
- 12 Der Sicherheitsrat hat bis heute nur sehr grobe, provisorische Verfahrensregeln. Text s.VN 6/1976, S.188ff.
- 13 UN-Doc. A/7216, S.6 (Übersetzung).

- 14 UN-Doc. A/AC.105/PV.2 v.4.5.1962, S.5 (Übersetzung).
- 15 S/Res/241 (1967) v.15.11.1967; Text s.VN 6/1967, S.203.
- 16 UN-Doc.S/PV.1378 v.15.11.1967, S.2 (Übersetzung).
- 17 International Court of Justice, Advisory Opinion of 21 June 1971: Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276(1970), S.33.
- 18 Vgl. Report of the Group of Experts on the Structure of the United Nations System: A New United Nations for Global Economic Cooperation, UN-Doc. E/AC.62/9 v.28.5.1975, das das für UNCTAD vorgesehene Konsensverfahren auch für die Generalversammlung empfiehlt.
- 19 Vgl. R.N. Gardner, To Make The World Safe for Independence, in: The Interdependent, July-August 1975 (Special Issue: United Nations 30), S.143, und K. Waldheim, The UN in a Changing World, in: Studia Diplomatica 28, 1975, S.145ff.
- 20 UN-Doc. A/6955 v.11.12.1967, S.87 (Übersetzung).
- 21 Vgl.dazu die detaillierte Regelung der Verhandlungen in Resolution 1995(XIX) der Generalversammlung v.30.12.1964, die UNCTAD als Organ institutionalisierte.

## Zur Rechtsverbindlichkeit von Willensakten der Generalversammlung

Die Bestimmung des Rechtscharakters unter Verwendung von Artikel 38 des IGH-Statuts

KARIN HEIDENSTECKER

*Können die Resolutionen und Deklarationen der Generalversammlung als Ausdruck der gemeinschaftlichen Willensbildung der Vereinten Nationen einen Beitrag zur Erzeugung von positivem Völkerrecht leisten? Das Völkerrecht unterscheidet wie das nationale Recht zwischen formellen und materiellen Rechtsquellen. Formelle Rechtsquellen, die formalisierten Erzeugungsarten des positiven Völkerrechts also, bilden die Grundlage der Rechtsordnung der Staatengemeinschaft. Da es im Völkerrecht keine umfassende Kodifikation gibt, bietet sich der Artikel 38 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs (IGH) an, um den Bestand an formellen Rechtsquellen im Völkerrecht aufzuzeigen. Dieser Artikel<sup>1</sup> führt die Völkerrechtsquellen an, die der Gerichtshof anzuwenden hat, um die ihm unterbreiteten Streitigkeiten nach Völkerrecht zu entscheiden. Das IGH-Statut ordnet die völkerrechtlichen Verträge, das Völkergewohnheitsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze als die primären Rechtsquellen ein, die bei der Streitbeilegung durch den Internationalen Gerichtshof als Rechtsgrundlage anerkannt werden. Resolutionen und Deklarationen wären dann verbindliches Völkerrecht, wenn sie den Anforderungen dieser Rechtsquellen entsprächen.*

### I. Die Rechtsstellung der Resolutionen und Deklarationen der Generalversammlung im System der Völkerrechtsquellen

Die Zuständigkeit der Generalversammlung zum Erlass von Willensakten umfaßt einmal die Kompetenz, rechtsverbindliche Entscheidungen zu treffen, und zum anderen die Abgabe von Empfehlungen. Dabei differenziert die Charta der Vereinten Nationen in ihrer Terminologie zwischen Empfehlung (recommendation) und Beschluß (decision). Diese Begriffe sind nicht als juristische Wertung zu verstehen; insbesondere »Beschluß« wird zum Teil als Oberbegriff für alle Willensakte (also gleichbedeutend mit »Resolution«) verwendet — ohne Rücksicht auf deren Inhalt (Art.18,2 UN-Charta) oder auch im Sinne einer rechtsverbindlichen Entscheidung (Art.4,2). In der Praxis ergehen die Willensakte der Generalversammlung in Form von Resolutionen (resolutions, Entschlüssen) oder Deklarationen (declarations, Erklärungen) oder durch einfache Beschlüsse (decisions). Die Resolution spricht gewöhnlich eine bestimmte Empfehlung aus oder teilt einen Beschluß mit, trifft eine Feststellung oder ruft eine Tatsache in Erinnerung<sup>2</sup>. Resolutionen über wichtige Fragen bedürfen der Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit (Art.18,2). Sollen besonders wichtige politische oder rechtliche

Grundsätze zum Ausdruck gebracht werden, bezeichnet die Generalversammlung ihre Willensakte als Deklarationen. Die übergeordnete Bedeutung der Deklarationen wird auch durch ihren Erlass in besonders feierlicher Form dokumentiert. Deklarationen mit der Benennung »Charta« unterstreichen den besonderen Wert der Rechtshandlung.

Die Satzung der Vereinten Nationen ermächtigt die Generalversammlung, bestimmte Angelegenheiten rechtsverbindlich in Form eines Beschlusses zu entscheiden. Sie hat die Befugnis, sich eine Verfahrensordnung zu geben (Art.21 der UN-Charta), über Aufnahme, Suspendierung und Ausschluß von Mitgliedern zu beschließen (Art.4—6), Wahlen zu den Organen durchzuführen (Art.23, Art.61, Art.97), Nebenorgane einzusetzen (Art.22), Abkommen mit den Sonderorganisationen zu genehmigen (Art.63,1), den Haushalt zu genehmigen (Art.17) und Aufsichts- (Art.60) sowie Weisungsrechte (Art.98) wahrzunehmen. Evident ist, daß sich die Zuständigkeit zur Fassung verbindlicher Beschlüsse auf organisationsinternes Recht beschränkt. Hiervon ist die Ermächtigung zur Beratung und Empfehlung zu unterscheiden: gemäß Art.10 der UN-Charta kann, nach vorangegangener Erörterung, die Generalversammlung an die Staaten Empfehlungen richten, und zwar in allen (allgemeinen wie speziellen) Angelegenheiten, sofern sie nicht beim Sicherheitsrat anhängig sind (Art.12). Diese »Generalkompetenz«<sup>3</sup> wird in Art.11, Art.13 und Art.14 der Charta konkretisiert. Diese Empfehlungen der Generalversammlung in Form von Resolutionen oder Deklarationen sind Bestandteil der Beziehungen der Organisation zu anderen Völkerrechtssubjekten; die Artikel 10 bis 14 regeln die Kompetenzen in bezug auf die Außenbeziehungen zu den Mitgliedern.

Zu prüfen ist nun, welchen Rechtscharakter diese Resolutionen und Deklarationen haben, insbesondere wie sie in das Völkerrecht einzuordnen sind. Im allgemeinen Sprachgebrauch beinhaltet eine Empfehlung eine unverbindliche Befürwortung. In der allgemein akzeptierten internationalen Terminologie stellen Empfehlungen Rechtshandlungen dar, welche für den Adressaten keine Verbindlichkeit besitzen<sup>4</sup>. Bei der Erarbeitung der Charta der Vereinten Nationen auf der Konferenz von San Franzisko wurde der Antrag der Philippinen<sup>5</sup> eindeutig abgelehnt, der Generalversammlung Legislativbefugnisse einzuräumen. Die Rechtsverbindlichkeit von Resolutionen könnte allerdings auch aufgrund anderer Formen der Rechtserzeugung eingetreten sein. Unbestritten ist in der