

Die Revision der Charta der Vereinigten Nationen und die Schweiz

Autor(en): **Bindschedler, Rudolf L.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV**

Band (Jahr): **73 (1954)**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-895792>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrücke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Revision der Charta der Vereinten Nationen und die Schweiz

von PD Dr. iur. Rudolf L. Bindschedler, Bern*

I.

1. Gemäß Art. 109 Abs. 3 der Charta der Vereinten Nationen hat sich die Generalversammlung auf ihrer 10. Session mit der Frage einer Revision der Satzung zu beschäftigen. Damit ist die Frage einer solchen Revision aktuell geworden. Schon heute hat man begonnen, sich mit dem Problem zu beschäftigen.

2. Vorausgeschickt seien einige Bemerkungen über die Revision, wie sie in der Charta geregelt ist¹. Die Satzung unterscheidet zwischen der Revision einzelner Bestimmungen (Amendments) und einer Gesamtrevision (Reviewing the present Charter). Die entsprechenden Bestimmungen finden sich in Art. 108 und 109. Während im ersten Fall die Generalversammlung zuständig ist, fällt die allgemeine Revision in die Kompetenz einer besonderen Konferenz der Mitgliedstaaten. Abänderungen und Ergänzungen nach Art. 108 bedürfen der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder der Generalversammlung. Die Einberufung einer Generalkonferenz für die allgemeine Revision hängt von der Zustimmung der Generalversammlung, die wieder mit Zweidrittelsmehrheit aller Mitglieder zu beschließen hat, und des Sicherheitsrates ab. Was den letzteren betrifft, so

* Vortrag, gehalten vor der Schweizer Gruppe der International Law Association (ILA) am 3. Juli 1954.

¹ Vgl. hierüber Goodrich and Hambro, *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, S. 405 ff.; Kelsen, *The Law of the United Nations*, S. 816 ff.

genügt die Zustimmung von sieben Mitgliedern, wobei kein Unterschied zwischen den ständigen und nichtständigen gemacht wird. Bemerkenswert ist, daß bei der kleinen Revision der Sicherheitsrat überhaupt nichts zu sagen hat, während bei der großen die Großmächte keine privilegierte Stellung genießen. Auch sind beide Organe gleichgeordnet; die Generalversammlung kann also die Initiative ergreifen ohne vorherige Empfehlung des Sicherheitsrates. Im Unterschied zu Art. 18, der für Beschlüsse der Generalversammlung über wichtige Fragen die Zweidrittelsmehrheit der anwesenden und stimmenden Mitglieder verlangt, ist für die mit der Revision zusammenhängenden Beschlüsse die Zweidrittelsmehrheit aller Mitglieder erforderlich. Die Urheber der Charta wollten hier sicherstellen, daß ein Vorschlag auf Revision eine genügende Mehrheit auf sich vereinigt, um die Erfolgsaussichten für die endgültige Annahme zu erhöhen. Im Falle der großen Revision entscheiden, wie bereits erwähnt, Generalversammlung und Sicherheitsrat nur über Einberufung der allgemeinen Konferenz. Diese hat die neuen Texte mit Zweidrittelsmehrheit anzunehmen.

Alle Revisionsvorschläge treten aber erst dann in Kraft, wenn sie von zwei Dritteln aller Mitgliedstaaten gemäß ihren Verfassungsvorschriften ratifiziert worden sind, wobei diese Mehrheit alle ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates umfassen muß. In bezug auf die Ratifikation ist also das Vetorecht der Großmächte beibehalten worden. Die kleineren Staaten hatten zwar auf der Konferenz von San Francisco verlangt, die Festsetzung des Ratifikationsverfahrens solle der Revisionskonferenz überlassen bleiben. Aber die Vertreter der Großmächte hatten hierauf erklärt, daß ihre Regierungen die schwere Last der Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen, die mit ihrem besondern Status verbunden seien, nicht übernehmen könnten, wenn sie die Gefahr laufen würden, daß diese Verantwortlichkeiten ohne ihre Zustimmung vermehrt werden könnten.

Sofern die notwendige Anzahl von Ratifikationen erreicht wird, tritt der neue Text für sämtliche Mitgliedstaat-

ten in Kraft. Darin liegt eine Neuerung von großer Bedeutung im Vergleich zu den bisherigen internationalen Organisationen. Die Mitgliedstaaten müssen damit rechnen, daß unter Umständen neue Bestimmungen mit neuen Verpflichtungen für sie ohne ihr Einverständnis verbindlich werden. Diese Neuerung ließ sich allerdings nur verwirklichen, indem man den Mitgliedstaaten das Austrittsrecht zugestand. Zwar wurde eine entsprechende Bestimmung absichtlich nicht in die Charta aufgenommen; die Konferenz von San Francisco genehmigte jedoch auf einer Plenarsitzung eine interpretative Deklaration in diesem Sinne.

Die privilegierte Stellung der Großmächte im Ratifikationsverfahren stieß auf heftigen Widerstand, vor allem der kleineren Staaten. Diese konnten sich mit dem Veto-recht nach Art. 27 nur unter der Voraussetzung abfinden, daß es sich bei der Charta in ihrer gegenwärtigen Form um einen ersten Schritt handle und daß sie in absehbarer Zeit im Sinne einer Beseitigung der bemängelten Vorschrift revidiert werden könne. Das Erfordernis der Zustimmung aller ständigen Mitglieder bei der Revision schien nun aber auch diese Aussicht zu versperren. Nach mühsamen Verhandlungen gelangte man schließlich wenigstens zur Annahme einer Vorschrift über die obligatorische Prüfung der Revisionsfrage nach zehn Jahren.

Art. 109 Abs. 3 sieht vor, daß, sofern nicht früher eine Revisionskonferenz stattgefunden hat, die Frage der Einberufung einer solchen auf die Tagesordnung der zehnten Session der Generalversammlung zu setzen ist. Diese hat darüber zu beschließen, ob die Konferenz abzuhalten ist. Es genügt hierfür die einfache Mehrheit der Mitglieder, im Gegensatz zur Zweidrittelsmehrheit im normalen Revisionsverfahren. Notwendig ist ferner die Zustimmung von sieben Mitgliedern des Sicherheitsrates. Im übrigen gestaltet sich das Verfahren gleich wie bei der normalen Revision. Vor allem ist für das Inkrafttreten eines Revisionsvorschlages auch hier die Ratifikation durch alle fünf Großmächte erforderlich. Jede von ihnen hat es in der Hand,

durch Nichtratifikation eine Revision zu verunmöglichen. Das Ziel der Urheber von Art. 109 Abs. 3 ist deshalb nicht erreicht worden. Die ganze Bestimmung erscheint auch darum als überflüssig, weil wohl jeder Staat zu jeder Zeit die Frage der Revision auf die Tagesordnung der Generalversammlung setzen kann. Sie hat lediglich den Vorteil, daß die Revision auf der 10. Session behandelt werden muß, ohne daß ein Staat hierfür die Initiative zu ergreifen braucht.

II.

3. Die Frage der Revision und insbesondere allfälliger Vorbereitungsarbeiten hierfür bildete bereits Gegenstand von Diskussionen anläßlich der 8. Session der Generalversammlung im Jahre 1953². Vorschläge, gewisse Vorbereitungsarbeiten an die Hand zu nehmen, wurden vor allem von den Oststaaten als illegal bekämpft. Art. 109 sage nichts hierüber. Die Revisionskonferenz allein und nicht die Generalversammlung sei zuständig. Vorbereitungen zwei Jahre vor dem festgesetzten Termin wären gefährlich und schädlich und würden die Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten behindern. Die Vorschläge wurden als eine organisierte Kampagne für die Revision der Charta und insbesondere zugunsten einer Abschaffung des Vetorechts im Sicherheitsrat betrachtet. Dem wurden die allgemeinen Kompetenzen der Generalversammlung auf Grund von Art. 10 entgegengehalten. In der Folge wurden Vorschläge, die Mitgliedstaaten einzuladen, ihre vorläufige Stellungnahme in bezug auf die Revision zu unterbreiten, und ein beratendes Komitee von 15 Staaten, das den Generalsekretär in den notwendigen Vorbereitungsarbeiten zu unterstützen hätte, einzusetzen, abgelehnt, bzw. zurückgezogen. Von den Regierungen könne nicht erwartet wer-

² Siehe hierüber Yuen-Li-Liang, Notes and Legal Questions concerning the United Nations. Preparatory Work for a possible Revision of the United Nations Charter. *American Journal of International Law*, 48 (1954) S. 83 ff.

den, zwei Jahre zum voraus ihre Auffassung bekanntzugeben, die sie unter Umständen später revidieren müßten, und sich auch nur provisorisch irgendwie zu verpflichten. Das geplante «Advisory Committee» würde die Vorbereitungsarbeiten mit politischen Erwägungen belasten, die Entscheidungen der Generalversammlung präjudizieren und durch Aufstellung eines Fragebogens die Freiheit der Regierungen zur Meinungsäußerung einschränken. Die Anregung, eine Geschichte der Charta auszuarbeiten, fand keine Gegenliebe, da die Kosten im Vergleich zum Nutzen zu hoch wären. Schließlich nahm die Generalversammlung am 27. November 1953 mit 54 gegen 5 Stimmen eine Resolution an, wonach der Generalsekretär mit der Erstellung folgender Dokumentationen beauftragt wird³:

a) Eine systematische Sammlung aller bisher nicht veröffentlichten Dokumente der Konferenz von San Francisco. Es handelt sich hier um die Dokumente des Koordinationskomitees und die genauen Diskussionsprotokolle der Komiteesitzungen.

b) Vollständiges Register der Dokumente dieser Konferenz.

c) Zusammenstellung der Auslegungspraxis der Organe der Vereinten Nationen.

4. Verschiedene Staaten befassen sich ebenfalls schon mit der Revision. So hat vor allem die außenpolitische Kommission des amerikanischen Senats ein Charter Review Sub-Committee eingesetzt. Staatssekretär Dulles hat am 18. Januar 1954 vor diesem Subkomitee auf verschiedene Fragen aufmerksam gemacht, die Gegenstand einer Revision bilden könnten. Durch eine Abänderung von Art. 4 sollte größere Universalität erreicht werden. Zu prüfen wäre, ob der Sicherheitsrat besser in die Lage versetzt werden könne, seiner Verantwortung für die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit gerecht zu werden, oder ob diese Verantwortung auf die Generalversammlung über-

³ Doc. A/Resolution/133.

tragen oder besondern Organisationen im Sinne von Art. 51 überlassen werden sollte. Das Vetorecht wäre unter Umständen in bezug auf die friedliche Erledigung von Streitigkeiten und die Zulassung neuer Mitglieder zu beseitigen. Im Hinblick auf die Entwicklung der Atomwaffen wäre ein dem Wirtschafts- und Sozialrat oder dem Treuhandschaftsrat ähnliches besonderes Organ für die Behandlung der Abrüstungsfrage einzusetzen. Zu prüfen wäre ferner, ob die Vorschriften der Charta über die Weiterentwicklung des Völkerrechts genügend seien. Schließlich schlägt Dulles – und darin würde eine grundsätzliche Neuerung liegen – die Ersetzung des gleichen Stimmrechts aller Mitgliedstaaten in der Generalversammlung durch ein nach Bevölkerungszahl, Hilfsmittel usw. abgewogenes vor. Damit soll verhindert werden, daß Staaten, welche unfähig sind, ernsthafte militärische oder finanzielle Verpflichtungen zu übernehmen, diese einfach anderen auferlegen können. Ähnliche Vorschläge machte Botschafter Lodge, der amerikanische Vertreter bei den Vereinten Nationen, am 8. März 1954; er verlangte ferner eine bessere Koordination zwischen den Vereinten Nationen und den Spezialorganisationen⁴.

Auch von privater Seite ist das Problem der Revision in Angriff genommen worden. So hat vor allem der Executive Council der International Law Association am 18. April 1953 ein besonderes Komitee hierfür eingesetzt. Als Präsident wurde der dänische Richter Boeg, als Berichterstatter Prof. Dr. G. Schwarzenberger in London bezeichnet. Auf Grund ausführlicher Äußerungen der einzelnen Komiteemitglieder zu verschiedenen Memoranden des Berichterstatters hat dieser am 10. März 1954 seinen Bericht vorgelegt. Das Thema wurde dieses Jahr in Edinburgh diskutiert.

In den Vereinigten Staaten haben besonders die Vorschläge von Grenville Clark und Louis B. Sohn auf Um-

⁴ Die Vorschläge von Dulles und Lodge in Department of State Bulletin, Vol. XXX Nr. 762 vom 1. Februar 1954, S. 170ff. und Nr. 769 vom 22. März 1954 S. 451 ff.

wandlung der UNO in eine Art internationaler Regierung Verbreitung gefunden⁵.

III.

5. Die Vereinten Nationen haben die in der Präambel und in Art. 1 gesetzten Ziele nur in unbefriedigender Weise, wenn überhaupt erreicht. Insbesondere gelang es nicht, die Welt endgültig zu befrieden und die für die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit notwendige Organisation wirksam zu gestalten. Unter diesen Umständen stellt sich die Frage, ob die in San Francisco aufgestellte Organisation wirklich genügt und ob die Charta nicht einer grundlegenden Revision zu unterziehen sei.

Dazu kommt, daß sich seit der Gründung der Vereinten Nationen im Jahre 1945 die soziologischen und politischen Grundlagen entscheidend geändert haben. Auch daraus ergeben sich Wünsche nach Anpassung der Charta an die geänderten Gegebenheiten und nach wirksamerer Gestaltung ihrer Organisation. Die politischen Verhältnisse haben sich in folgendem wesentlich verändert⁶:

- a) Die zwar in ihrer Charta nicht ausdrücklich vorgesehene, aber ihr zugrunde liegende Ausdehnung der Vereinten Nationen auf sämtliche Staaten der Welt konnte nicht erreicht werden.
- b) In bezug auf das Verhältnis zum Sowjetblock haben sich die Vereinten Nationen weitgehend in eine einer andern gegenüberstehende große Allianz umgewandelt. Für den Westen stellt die UNO ein Mittel im Kalten Kriege dar. Es ergibt sich das daraus, daß die antikommunistischen

⁵ Digest of Peace through Disarmament and Charter Revision, Detailed Proposals for Revision of the United Nations Charter by Grenville Clark and Louis B. Sohn, prepared by Robert H. Reno, July 1953.

⁶ Vgl. zum folgenden Morgenthau, *The New United Nations and the Revision of the Charter*, *The Review of Politics*, Vol. 16, January, 1954, S. 3 ff.

Staaten in der Organisation über die Mehrheit verfügen und damit die Vereinigung in den Dienst ihrer politischen Ziele stellen konnten. Das trat besonders anlässlich des koreanischen Konfliktes in Erscheinung. Trotz dieser faktischen Umwandlung in eine Allianz und trotz seiner Minderheitsstellung gehört der Sowjetblock weiterhin der Organisation an; hierin liegt ein neues Element in der Gestaltung der weltpolitischen Beziehungen⁷.

- c) Infolge der Aktionsunfähigkeit der Vereinten Nationen haben die regionalen Organisationen und die auf dem Grundsatz der kollektiven Selbstverteidigung gemäß Art. 51 basierenden eine weit größere Bedeutung erhalten als ursprünglich vorgesehen. Es sei nur auf den Atlantikpakt, die Organisation der amerikanischen Staaten und die Arabische Liga hingewiesen. Derartige regionale Vereinigungen, obwohl in der Charta vorgesehen, stehen ohne Zweifel im Widerspruch zu dem der UNO zugrunde liegenden Gedanken einer allumfassenden Staatenorganisation und haben zu einer gewissen politischen Aushöhlung derselben geführt. Das Schicksal

⁷ «The old United Nations, as envisaged by the Charter, takes unity among the Great Powers for granted and concerns itself with the preservation of peace among the medium and small powers through the instrumentality of great power government. The new United Nations takes disunity between the two superpowers for granted and concerns itself with the coordination of resources and policies among its members for the purpose of the efficient waging of the «Cold War». The old United Nations was born of the illusion that peace among the great powers was assured; the new United Nations owes its existence to the reality of the «Cold War». The old United Nations thought it had to preserve a peace already established; the new United Nations has to create a peace which existed only as a wish and an illusion.

... The new United Nations is a child of the «Cold War», intended to wage rather than to terminate it.»

Morgenthau, a. a. O., S. 14/15. Vgl. auch Schwarzenberger, Power Politics, S. 749, Schuman, International Politics, 5. Aufl. S. 206 ff., 226.

des Appells Guatemalas an den Sicherheitsrat stellt hierfür ein auffallendes Beispiel dar.

- d) Statt der fünf Großmächte, auf deren Zusammenspiel die Charta 1945 abgestellt worden ist, bestehen in Tat und Wahrheit nur deren zwei, die diese Bezeichnung wirklich verdienen. Die in Frankreich und China gesetzten Hoffnungen haben sich nicht erfüllt; auf Grund des tatsächlichen politischen Gewichtes könnten andere mittlere Mächte heute mit ebenso viel Recht Anspruch auf eine privilegierte Rolle erheben (Türkei, Indien, Deutschland und Kanada). Aus dieser veränderten Machtkonstellation hat sich in den Vereinten Nationen eine Polarität zweier Großmächte ergeben, die den Ausgleich der politischen Gegensätze durch wechselnde Konstellationen mehrerer Großmächte weitgehend verunmöglicht.

6. Diese Wandlung der grundlegenden politischen Verhältnisse hat im Laufe der vergangenen Jahre bereits zu faktischen Änderungen im System der Charta geführt:

- a) So hat sich eine Gewichtsverschiebung vom Sicherheitsrat auf die Generalversammlung ergeben. Die Zahl der Sitzungen des Sicherheitsrates ging von 168 im Jahre 1948 auf 42 im Jahre 1952 zurück und hat sich in der Folge noch mehr vermindert. Während sich die Generalversammlung in den Perioden vom 1. Juli 1950 bis 30. Juni 1951 mit 24, vom 1. Juli 1951 bis 30. Juni 1952 mit 17 und vom 1. Juli 1952 bis 30. Juni 1953 mit 19 politischen Fragen beschäftigte, lauten die entsprechenden Zahlen für den Sicherheitsrat und die gleichen Zeitperioden 12, 9 und 5⁸.
- b) Die Generalversammlung hat weitgehend die Kompetenzen des Sicherheitsrates übernommen. So hat sie Art. 12 Abs. 1 der Charta ausdehnend interpretiert und Empfehlungen über Fragen ausgesprochen, welche zur gleichen Zeit auf der Tagesordnung des Sicherheitsrates

⁸ Morgenthau, a. a. O., S. 4.

standen, vor allem in bezug auf Palästina und Korea. Dieses Vorgehen wurde damit gerechtfertigt, daß die Versammlung sich mit einer andern Seite desselben Problems beschäftige als der Sicherheitsrat.

Diese Kompetenzverlagerung kommt besonders augenscheinlich in der Resolution «Uniting for Peace» vom 3. November 1950 zum Ausdruck. Infolge der Aktionsunfähigkeit des Sicherheitsrates durch die Ausübung des Vetorechts übernahm die Generalversammlung die Verantwortung für die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit. Die Resolution empfiehlt den Mitgliedstaaten, eine ganze Reihe von Maßnahmen zu ergreifen, insbesondere auch militärische Streitkräfte zur Verfügung zu stellen, und setzt neue Organe der UNO ein. Die Legalität dieses Vorgehens kann mit guten Gründen bezweifelt werden angesichts des Prioritätsrechts des Sicherheitsrates in bezug auf Empfehlungen gemäß Art. 12 Abs. 1 und seines Monopoles hinsichtlich des Ergreifens von Maßnahmen bei Friedensbrüchen und Angriffen gemäß Art. 24 und Kapitel VII. Auch die Begründung der Resolution vom 3. November 1950, nämlich die Lahmlegung des Sicherheitsrates infolge des Vetorechts, erscheint kaum als haltbar, da die Charta dieses ausdrücklich vorgesehen und damit auch gewollt hat, daß eben eine Aktion zur Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit ohne Zustimmung aller Großmächte nicht erfolgen kann⁹.

- c) Im Gegensatz zum Wortlaut von Art. 27 Abs. 3, wonach für einen Beschluß des Sicherheitsrates die Zustimmung der ständigen Mitglieder notwendig ist, hat die Mehrheit diese Bestimmung dahingehend ausgelegt, daß Stimmenthaltung oder Abwesenheit eines ständigen Mit-

⁹ Vgl. hierüber Rossignol, Des tentatives effectuées en vue de mettre un nouveau mécanisme de sécurité collective à la disposition de l'Assemblée générale des Nations Unies et de leur inconstitutionnalité, der sich eindeutig gegen die Legalität ausspricht, *Revue générale de Droit international public*, Band 58 (1954) S. 109 ff.

gliedertes Zustandekommen des Beschlusses nicht verhindere und keine Ausübung des Vetos darstelle. Bekanntlich sind die Beschlüsse des Sicherheitsrates betreffend die Intervention in Korea im Jahre 1950 nur auf diese Weise zustande gekommen. Die Legalität einer derartigen Interpretation ist mit Recht bestritten worden¹⁰.

7. Die Frage einer Revision der Charta kann unter verschiedenen Gesichtspunkten gestellt werden. So könnte man unterscheiden zwischen redaktionellen, technischen Änderungen einerseits und solchen, die einen politischen Aspekt aufweisen, andererseits^{10a}. Diese Unterscheidung erweist sich jedoch als wenig brauchbar. Mit jeder Änderung einer Norm wird in der Regel ein außerrechtlicher Zweck angestrebt. Die Gesetzgebung wird ja vom Gesetzgeber nicht als Selbstzweck betrieben. Politik im weiteren Sinne bedeutet die Änderung der in einer bestimmten Gesellschaft herrschenden Ordnung und damit die Änderung bestehenden oder die Schaffung neuen Rechts. Als politische Änderungen im engeren Sinne könnte man solche qualifizieren, die das Machtverhältnis der beteiligten Staaten untereinander beeinflussen oder abändern, wobei der Gegenstand der Revision nicht einmal allein maßgebend ist. Da es sich mehr um tatsächliche als um begriffliche Unterscheidungen handelt, die einen relativen Charakter aufweisen, erscheint eine andere Einteilung als zweckmäßiger.

Die verschiedenen Revisionspostulate lassen sich im großen und ganzen unter drei Kategorien subsumieren:

- a) Redaktionelle Änderungen. Es handelt sich lediglich um die Verbesserung unklarer und zweideutiger Texte sowie um die Ausfüllung von echten Lücken.

¹⁰ Der Sowjetblock bekämpft natürlich diese Interpretation. In der Literatur sind die Auffassungen geteilt. Vgl. Rossignol, a. a. O., S. 96/97, Anm. 9 und die dort zitierten Autoren, Guggenheim, *Traité de Droit international public*, I, S. 543. Nach Kelsen sind beide Auffassungen möglich, a. a. O., S. 240 ff., 940/41.

^{10a} Der Bericht der ILA und die Mitglieder des Komitees haben sich eingehend über diese Unterscheidung geäußert.

- b) Anpassung der Charta an die heutige Praxis, wie sie von den Organen der UNO und den Mitgliedstaaten im Laufe der Jahre herausgebildet wurde.
- c) Eigentliche Neuerungen. Denkbar sind Aufhebung bestehender, Abänderung solcher und Einführung neuer Bestimmungen. Dabei muß wiederum zwischen zwei Kategorien unterschieden werden:
 - aa) Abänderungen ohne grundsätzliche Änderung der Struktur der Organisation, die vor allem ihren Charakter als völkerrechtliche Staatengemeinschaft trotz der Revision beibehält.
 - bb) Abänderungen, die eine Änderung dieser Struktur bewirken. Angestrebt wird hier die Umwandlung der völkerrechtlichen Staatengemeinschaft in eine Art noch so lockeren Weltbundesstaates, die Einsetzung eines echten «international government».

IV.

8. Die Satzung der Vereinigten Nationen weist eine ganze Reihe unklarer, zweideutiger und sogar widersprüchlicher Bestimmungen auf. Sie enthält auch eine Reihe von echten Lücken. Professor Kelsen hat in seinem monumentalen Werke über die Charta alle diese Mängel zusammengestellt und ist ihnen bis ins einzelne nachgegangen¹¹.

Einige Beispiele sollen diese Mängel verdeutlichen, wobei ich mich auf die beiden Bestimmungen über die Revision beschränke¹².

- a) Der Unterschied zwischen den beiden in den Art. 108 und 109 vorgesehenen Revisionsverfahren ist juristisch kaum verständlich, da es sich bei der Generalversammlung und der allgemeinen Konferenz praktisch um das-

¹¹ The Law of the United Nations; eine Zusammenstellung enthält auch das für die Kommission der ILA ausgearbeitete Memorandum von Cheng und Green vom 14. September 1953.

¹² Vgl. zu folgendem Kelsen, a. a. O., S. 817 ff.

selbe Organ handelt und auch das Verfahren praktisch dasselbe ist. Die Unterscheidung läßt sich nur historisch erklären, da ursprünglich der Revisionskonferenz vorbehalten bleiben sollte, ein anderes Ratifikationsverfahren als das in Art. 108 vorgesehene vorzuschreiben.

- b) Während die Generalversammlung in Art. 108 Änderungen der Charta annimmt, empfiehlt die allgemeine Konferenz nach Art. 109 Abs. 2 solche, obwohl zwischen beiden Begriffen kein rechtlicher Unterschied besteht.
- c) Art. 109 Abs. 3 sieht vor, daß der Vorschlag auf Einberufung der Revisionskonferenz auf die Traktandenliste der Generalversammlung zu setzen ist, obwohl der Sicherheitsrat dieser Einberufung zuzustimmen hat. Es ist nicht einzusehen, warum der Vorschlag nicht auch in die Traktandenliste des Sicherheitsrates aufgenommen werden soll.
- d) Die gleiche Bestimmung spricht von einem Vorschlag auf Einberufung der Konferenz, gibt aber keine Antwort auf die Frage, von wem dieser Vorschlag auszugehen und wer ihn auf die Traktandenliste zu setzen hat.
- e) Die in Art. 109 Abs. 3 vorgesehene Bedingung ist unrichtig formuliert. Es kommt sicher nicht darauf an, daß vor der 10. Session keine Revisionskonferenz abgehalten, sondern darauf, daß in dieser Zeit keine Abänderung selbst vorgenommen wurde. Der Grund zur automatischen Behandlung der Revisionsfrage auf der 10. Session würde auch dann dahinfallen, wenn eine Revision vorher nach Art. 108 und nicht nach Art. 109 durchgeführt worden wäre.
- f) Nach Art. 109 Abs. 1 ist zu beschließen, wann und wo die Konferenz abzuhalten sei, in Abs. 3 lediglich ob.
- g) Es besteht keine Vorschrift über das Ratifikationsverfahren, insbesondere darüber, wo die Hinterlegung der Ratifikationsurkunden zu erfolgen hat, wer diese Hinterlegung den andern Mitgliedstaaten notifiziert und wer erklärt, daß die Revision die nötige Anzahl von Ratifika-

tionen erhalten hat und damit in Kraft getreten ist. Art. 111, der die Hinterlegung bei der Regierung der Vereinigten Staaten vorsieht, betrifft nur die Charta in der ursprünglichen Form von 1945 und entspricht kaum dem Charakter der Organisation. Der Generalsekretär, dessen Zuständigkeit sich aufdrängt, kann sich jedoch auf keine Vorschrift stützen.

In bezug auf die übrigen Vorschriften der Charta sei lediglich erwähnt, daß der in den Art. 18 Abs. 2 und 3, 67 Abs. 2 und 89 Abs. 2 verwendete Begriff «decisions» unzutreffend ist und zu Mißverständnissen Anlaß geben kann, da weder die Generalversammlung noch der Wirtschafts- und Sozialrat, noch der Treuhandschaftsrat über die Kompetenz verfügen, bindende Beschlüsse zu fassen. Es sollte deshalb richtigerweise «resolution» heißen.

9. Es ist verständlich, daß diese technischen Mängel den Juristen stören. Sie können auch zu unnötigen Diskussionen und Differenzen in bezug auf die Anwendung der einen oder andern Norm führen. Auf der andern Seite erscheint es ohne weiteres als möglich, diesen Mängeln auf dem Wege einer vernünftigen Interpretation zu begegnen. Nicht zu eng umschriebene und sogar unklare Begriffe geben ferner der Interpretation und damit der Anpassung an geänderte politische Verhältnisse einen größeren Spielraum als ein zu starr gefaßtes Instrument. Man hat gesagt, daß die amerikanische Verfassung ihr langes Leben und ihre Anpassungsfähigkeit weitgehend der Vagheit und Zweideutigkeit ihrer grundlegenden Vorschriften verdanke¹³. Dasselbe trifft auch für internationale Verträge zu, die materiell den Charakter einer Verfassung einer bestimmten Staatengemeinschaft aufweisen. Die dadurch hervorgerufene Rechtsunsicherheit fällt allerdings in einer Staatengemeinschaft, die sich aus viel heterogeneren Elementen zusammensetzt als der einzelne Staat, erheblich schwerer ins Gewicht. Der Schutz der Minderheiten und schwächeren Staaten kann

¹³ Morgenthau, a. a. O., S. 16.

sich hier als grundlegender Faktor für den Bestand der Organisation selbst auswirken. Die Mängel der Charta betreffen jedoch meistens Fragen von untergeordneter Bedeutung. Sie allein würden kaum eine Revision rechtfertigen.

Es sei auch noch darauf hingewiesen, daß vielfach in Verträgen Unklarheiten von den Staaten bewußt gewollt werden. Entweder stellen sie das Maximum an Einigung dar, das überhaupt erzielt werden konnte, oder haben den Sinn eines eigentlichen «*agreement to disagree*»¹⁴. Diesem Umstand muß auch in bezug auf die Charta Rechnung getragen werden. Professor Roß hat ferner darauf hingewiesen, daß auch die kleinste Änderung eines derart feierlichen und hochpolitischen Instrumentes wie der Satzung mit den größten Schwierigkeiten verbunden sein kann und möglicherweise leidenschaftliche und weittragende Diskussionen zu entfachen geeignet sei, welche die Einigung über andere wichtige Punkte erschweren¹⁵.

V.

10. Eine Anpassung der Bestimmungen der Charta an die Praxis, die sich teilweise vom Wortlaut der Satzung entfernt hat, hätte zum Zweck, eine derartige *de facto* Revision rechtlich zu verankern. Damit würde eine klare Rechtsgrundlage geschaffen.

Zu den unter diese Kategorie fallenden Postulaten werden im allgemeinen folgende gezählt:

- a) Verankerung des Austrittsrechts der Mitgliedstaaten, über dessen Bestehen sich die Teilnehmer an der Konferenz von San Francisco trotz Nichtaufnahme einer entsprechenden ausdrücklichen Bestimmung geeinigt haben. Dieses Austrittsrecht besteht deshalb wohl trotz

¹⁴ Bericht der ILA, S. 5.

¹⁵ Bericht der ILA, S. 15/16. – Die Diskussionen in der 8. Generalversammlung haben hievon einen Vorgeschmack gegeben, vgl. oben S. 4 ff.

beabsichtigter Nichterwähnung, wenn die Charta gemäß dem Willen der vertragsschließenden Parteien interpretiert wird. Daß jedoch Zweifel möglich sind, beweist die Tatsache, daß sein Bestehen von gewissen Schriftstellern bestritten wird¹⁶.

- b) Verankerung der Interpretation, wonach Stimmenthaltung oder Abwesenheit eines ständigen Mitgliedes nicht die Ausübung des Vetorechtes im Sicherheitsrat gemäß Art. 27 Abs. 3 bedeutet. Diese Praxis, die anlässlich der Korea-Beschlüsse im Jahre 1950, als die Sowjetunion die Sitzungen des Sicherheitsrates boykottierte, besonders augenfällig wurde, widerspricht dem klaren Wortlaut der genannten Bestimmung.
- c) Überführung der Resolution «Uniting for Peace» vom 3. November 1950, welche Kompetenzen vom Sicherheitsrat auf die Generalversammlung verlagert, in die Satzung.

11. Derartige Anpassungen der Verfassung der UNO an die tatsächlichen Verhältnisse hätten den Vorteil, alle Zweifel über die Legalität der neuen Praxis zu beheben. Solange deren Rechtsgültigkeit bestritten werden kann, steht die ganze Weiterentwicklung auf schwachen Füßen.

Dem kann jedoch entgegengehalten werden, daß gerade dadurch, daß eine Weiterentwicklung auf dem Wege der Praxis und der sinngemäßen Interpretation sich als möglich erwiesen hat, eine ausdrückliche Revision als unnötig erscheint. Das den Vereinten Nationen zugrunde liegende Instrument steht bis zu einem gewissen Grade einer wünschbaren politischen Weiterentwicklung nicht im Wege. Die allgemeine, unklare und zweideutige Formulierung zahlreicher Bestimmungen zeigt sich, wie bereits erwähnt, hier als Vorteil, der dazu führt, daß eine mit den größten Schwierigkeiten verbundene formelle Revision umgangen werden kann.

¹⁶ Z.B. von Kelsen, a. a. O., S. 127 ff.

Von größerer Bedeutung ist jedoch ein weiterer Grund, der gegen eine solche formelle Anpassung spricht. Abgesehen vom Austrittsrecht handelt es sich nämlich bei der neuen Auslegung von Art. 27 Abs. 3 und bei der Resolution «Uniting for Peace» gar nicht um eine echte Weiterentwicklung und eine authentische Interpretation. Eine solche gegen den Wortlaut könnte nämlich nur auf dem Wege der Bildung von Gewohnheitsrecht zustande kommen. Hiefür fehlt aber einmal die notwendige Anzahl von Anwendungsfällen. Das neue Abstimmungsverfahren im Sicherheitsrat konnte lediglich in einer kleinen Zahl von Fällen befolgt werden; mit dem Wiedereinzug der Sowjetunion in dieses Organ hörte diese neue Praxis auf. Die Resolution vom 3. November 1950 mit den damit im Zusammenhang stehenden späteren Beschlüssen stellt einen einzigen Fall dar. Entscheidend erscheint aber, daß diese Neuentwicklung nicht nur nicht die Zustimmung aller oder auch nur aller wichtigsten Mitgliedstaaten gefunden hat, sondern von einer bestimmten Gruppe ausdrücklich als illegal bekämpft wird. Die Sowjetunion und die mit ihr liierten Staaten haben beide Neuinterpretationen energisch abgelehnt. Damit aber erweisen sich beide Neuentwicklungen als einseitige Auffassung einer bestimmten Staatengruppe. Wenn diese auch über die Mehrheit verfügt, so kann sie doch der Minderheit nicht ihre Auffassung aufzwingen. Von einer authentischen und damit rechtsgültigen Interpretation oder von der Bildung neuen Rechts kann deshalb nicht gesprochen werden. Damit kann man aber auch nicht die formelle Revision der Charta in diesen Punkten als Anpassung an die Praxis bezeichnen. Es handelt sich vielmehr um eigentliche Neuerungen mit ihrer ganzen Tragweite.

VI.

12. Wie bereits erwähnt, muß bei den eigentlichen Neuerungen unterschieden werden zwischen solchen ohne Änderung der den Vereinigten Nationen zugrunde liegenden

politischen Struktur und solchen, die eine Änderung dieser Struktur selbst mit sich bringen würden. Bei der ersten Kategorie handelt es sich vor allem um Vorschläge technischer Natur, die geeignet erscheinen, das Verfahren der Organisation zu verbessern und wirkungsvoller zu gestalten, ohne an Zielen und Voraussetzungen derselben etwas zu ändern. Sie sollten nicht von vorneherein auf unüberwindliche Opposition stoßen. Unter diese Kategorie kann man zum Beispiel folgende Vorschläge zählen:

- a) Art. 2 Ziff. 7 sollte dahingehend revidiert werden, daß zu den in den inneren Zuständigkeitsbereich der Staaten fallenden Angelegenheiten nur diejenigen gehören, welche durch das Völkerrecht als solche qualifiziert werden und welche ausschließlich zu den vorbehaltenen Kompetenzen gehören. Die heutige Vorschrift enthält keinen Hinweis auf das Völkerrecht und spricht von Angelegenheiten, welche «essentially» zum innern Zuständigkeitsbereich gehören. Man würde damit wieder zu der besseren Formulierung von Art. 15 Ziff. 8 des Völkerbündspaktes zurückkehren und den Anlaß zahlreicher Diskussionen aus der Welt schaffen. Es würde sich um eine Abklärung und eine Einschränkung zugunsten der Vereinigten Nationen handeln.
- b) Einfügung einer besonderen Bestimmung in Art. 4 Abs. 1, die den ständig neutralen Staaten, wie der Schweiz, den Beitritt ohne Aufgabe ihrer Neutralität ermöglichen würde¹⁷.
- c) Um dem Ziel der Universalität der Organisation näherzukommen, wäre das Vetorecht im Sicherheitsrat oder

¹⁷ Dr. Cheng und L.C. Green haben folgende Ergänzungsbestimmung vorgeschlagen:

„The Organization shall, however, pay attention to any historical or legal facts which, as in the case of Switzerland, preclude an applicant from complying with the military requirements of Chapter VII.”

Bericht der ILA, S. 20, 71/72, Memorandum Cheng und Green, S. 6.

dessen Kompetenz in Art. 4 überhaupt abzuschaffen, so daß nur noch die Generalversammlung über die Aufnahme neuer Staaten zu entscheiden hätte. Die Bedingung, wonach die um Aufnahme ersuchenden Staaten fähig und willens sein müssen, die Verpflichtungen aus der Charta zu erfüllen, erscheint ebenfalls als im Gegensatz zum Prinzip der Universalität stehend und ist übrigens kaum objektiv überprüfbar. Sie sollte deshalb weggelassen werden.

Man kann sich auch fragen, ob nicht die Möglichkeit eines Ausschlusses gemäß Art. 6 aufgehoben werden sollte, da durch Anwendung dieser Bestimmung gerade den Zielen, die sich die Vereinten Nationen gesetzt haben, zuwider gehandelt würde. Als Sanktion genügt sicher Art. 5 über die Suspendierung eines fehlbaren Mitgliedes von seinen Rechten.

- d) Eine Revision von Art. 27 Abs. 3 über das Stimmrecht im Sicherheitsrat in dem Sinne, daß Stimmenthaltung oder Abwesenheit eines ständigen Mitgliedes das Zustandekommen eines Beschlusses nicht verhindert und nicht als Veto gilt, wäre sicher zweckmäßig, wenn man auch hier an die Grenze dessen gelangt, was ohne Strukturänderung erreicht werden kann. Es zeichnen sich jedoch noch andere Lösungsmöglichkeiten ab. So könnte man eine dem Art. 14 des Abkommens über die europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit vom 16. April 1948 analoge Bestimmung aufnehmen, wonach ein Mitglied erklären kann, an einer Frage nicht interessiert zu sein. In diesem Falle würde bei Stimmenthaltung des betreffenden Staates ein auf die andern Mitglieder beschränkter Beschluß zustande kommen¹⁸.

¹⁸ In ähnlicher Weise regelt Art. 19 des Verfahrensreglements der OEEC vom 17. November 1949 den Fall der Abwesenheit eines Mitgliedes oder denjenigen, in dem ein solches seine Stellungnahme zu einer bestimmten Entscheidung vorbehält. Vgl. Bindschedler, Rechtsfragen der europäischen Einigung, S. 142/43.

Wünschenswert wäre auch eine genauere Definition der Verfahrensangelegenheiten in Abs. 2.

- e) Es würde sich empfehlen, die kleineren Staaten von der Pflicht, sich an Sanktionen zu beteiligen, zu entbinden. Art. 24 auferlegt die Verantwortlichkeit für Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in erster Linie dem Sicherheitsrat und damit den Großmächten. Die Großmächte haben am Vetorecht konsequent festgehalten mit der Begründung, daß sie die Hauptlast hierfür zu tragen hätten. In der Tat entsprechen den Privilegien der ständigen Mitglieder größere Pflichten. Zwischen Rechten und Pflichten muß ein bestimmtes Gleichgewicht bestehen. Die kleineren Staaten verfügen weder über die Mittel, um überhaupt wirksam sich an Zwangsmaßnahmen beteiligen zu können, noch sind sie in der Lage, die entsprechenden Risiken zu übernehmen, die für sie in der Regel größer sind als für eine Großmacht. Dieser tatsächlichen Situation hat das System des europäischen Konzertes der Großmächte im 19. Jahrhundert weitgehend entsprochen¹⁹.
- f) Beseitigung der Diskriminierung der ehemaligen Feindstaaten in Art. 53 und 107, die sich unter den heutigen Verhältnissen nicht mehr aufrechterhalten läßt und mit dem auch der Charta zugrunde liegenden Gedanken der Gleichheit der Staaten im Widerspruch steht.
- g) Gewisse Änderungen drängen sich in bezug auf das Statut des Internationalen Gerichtshofes auf. Die Vor-

¹⁹ Die Großmächte haben in Konferenzen das europäische Gleichgewicht aufrechterhalten und von Zeit zu Zeit politische Neugestaltungen vereinbart. Es sei auch auf ihre gemeinsamen Interventionen hingewiesen, z. B. anlässlich des Boxeraufstandes in China und gegenüber dem zahlungsunwilligen Venezuela. Vgl. hierüber Bindschedler, a. a. O., S. 408, Guggenheim, *L'Organisation de la Société internationale*, S. 80/81, *Traité*, I, S. 245/6. – Ich habe einen entsprechenden Vorschlag, der vor allem zu einer Revision der Art. 43 und 48 führen müßte, dem Berichterstatter der ILA gemacht.

schläge des «Institut de Droit international» vom 24. April 1952 in Siena und vom 26. April 1954 in Aix-en-Provence haben hier einige Wege gezeigt. Vor allem sollten die Richterwahlen politischen Erwägungen mehr entzogen werden. In erster Linie kommen hierfür allerdings nicht Änderungen des Statuts, sondern solche des Wahlverfahrens im Sicherheitsrat und in der Generalversammlung in Betracht. Vielleicht wäre es zweckmäßig, Art. 9 dahingehend zu ergänzen, daß die persönliche Eignung und individuellen Fähigkeiten gegenüber der Vertretung der verschiedenen Rechtssysteme eindeutig den Vorzug verdienen. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob nicht die Amtsdauer durch eine Änderung von Art. 13 verlängert werden sollte, zum Beispiel auf 15 Jahre statt 9, wie es das «Institut» vorgeschlagen hat.

Weitere Postulate betreffen die Beseitigung der nationalen ad hoc-Richter nach Art. 31, über deren Zweckmäßigkeit man geteilter Meinung sein kann, und die Ergänzung von Art. 34 Abs. 1 in dem Sinne, daß außer den Staaten auch internationale Organisationen als vor dem Gerichtshof parteifähig erklärt werden. Heute steht diesen Organisationen nur das Gutachtenverfahren offen, und auch das nur den mit den Vereinten Nationen zusammenhängenden und auf Ermächtigung der Generalversammlung. Schließlich stellt sich die Frage, ob nicht die Gutachtenprozedur überhaupt abgeschafft werden sollte. Die Erstattung von unverbindlichen «avis consultatifs» ist der richterlichen Tätigkeit fremd und geeignet, der Autorität des Gerichtshofes Abbruch zu tun. Auch kann die Unvoreingenommenheit des Gerichtshofes beeinträchtigt werden, wenn in der gleichen Angelegenheit später ein Prozeß durchgeführt werden muß.

13. Zu den Revisionsvorschlägen, welche zu einer eigentlichen Strukturänderung des ganzen Systems der Vereinig-

ten Nationen führen müßten, gehören insbesondere folgende:

- a) Abschaffung des Vetorechts der ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat, insoweit es sich um bindende Beschlüsse handelt (Art. 27 Abs. 3), und in bezug auf die Revision (Art. 108 und 109). Es soll bei den Schlußfolgerungen noch gezeigt werden, wie sehr eine solche Abschaffung in die bestehende politische Struktur eingreifen würde.
- b) Einführung der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes entweder allgemein oder für bestimmte Materien. Das System der Fakultativklausel würde fallen gelassen. Auch das würde eine weitgehende Neuerung darstellen. Die Tatsache, daß vom Internationalen Gerichtshof heute weniger als in der Zwischenkriegszeit vom ehemaligen Ständigen Gerichtshof Gebrauch gemacht wird und nur für Angelegenheiten von relativ untergeordneter Bedeutung, sowie daß wichtige Staaten die Fakultativverklärung gemäß Art. 36 des Statuts nicht abgegeben haben, oder nur unter mehr oder weniger wichtigen Vorbehalten, zeigt zur Genüge, daß wenig Aussicht auf eine Ausdehnung der obligatorischen Gerichtsbarkeit besteht²⁰.
- c) Ausdehnung des Schutzes der Menschenrechte. In erster Linie wäre hier an ein Petitionsrecht der Individuen zu denken oder sogar an die Einführung eines Gerichtshofes zum Schutze der Menschenrechte. Das würde zu einer schwerwiegenden Kompetenzerweiterung der Organisation führen, indem es sich hier um Angelegenheiten handelt, die, von besonderen Verträgen und vom Schutz der Ausländer abgesehen, in die ausschließliche Zuständigkeit der Staaten fallen.

²⁰ Trotzdem findet dieses Postulat unter den Juristen wohl am meisten Verfechter. 8 Mitglieder des Komitees der ILA treten dafür ein. Darunter vor allem Eagleton, Verdross und Ernst Wolff. Vgl. Bericht S. 6, 34/35, 41.

- d) Einschränkung des Vorbehaltes der Zuständigkeit der Staaten gemäß Art. 2 Ziff. 7, indem auch innere Angelegenheiten den Vereinten Nationen zugewiesen werden, sofern sie die freundschaftlichen Beziehungen unter den Staaten gefährden. Auch das würde weitgehende Eingriffe in die interne Souveränität mit sich ziehen.
- e) Obligatorische Streitschlichtung durch den Sicherheitsrat. Dieser würde die Kompetenz erhalten, nicht nur Empfehlungen, sondern bindende Beschlüsse zu erlassen, sei es in bezug auf das einzuschlagende Verfahren für die Streitschlichtung, sei es sogar für die materielle Entscheidung des Konfliktes selbst. Damit würde dieses Organ in die Lage versetzt, auch die sogenannten politischen, nichtjustiziablen Konflikte zu entscheiden, bei denen es nicht um Entscheide auf Grund des geltenden Rechtes, sondern um Abänderung desselben oder Schaffung neuer Rechtsverhältnisse geht. Mit andern Worten, der Sicherheitsrat würde zum internationalen Gesetzgeber. Es bedarf keiner weiteren Worte, um auszuführen, daß die Einführung einer solchen internationalen Gesetzgebung durch Revision des Kapitels VI der Satzung eine revolutionäre Neuerung darstellen würde.
- f) Änderung der Zusammensetzung des Sicherheitsrates. In erster Linie erscheint jedoch eine Zurückdämmung des übergroßen Einflusses der sogenannten unterentwickelten Staaten in den verschiedenen Organen wünschbar und damit im Zusammenhang eine Stärkung Europas. Dabei kann man auch an die Einführung eines gewogenen Stimmrechtes denken, wofür aber geeignete Grundsätze zu finden wären.
- g) Die weitestgehende Revision würde natürlich die Umwandlung der Vereinten Nationen in eine Art Weltbundesstaat, die Errichtung eines «international government», darstellen. Gewisse private Vereinigungen, vor allem in den Vereinigten Staaten, haben Vorstöße in

dieser Richtung unternommen; von den Mitgliedern der Kommission der ILA ist mit Recht kein solcher Vorschlag gemacht worden²¹. Es braucht auf diese utopischen Postulate in diesem Zusammenhang nicht näher eingetreten zu werden.

VII.

14. Es besteht kein Zweifel, daß auf die Dauer das Ziel der endgültigen Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit, das sich die Vereinigten Nationen gesetzt haben, nur durch die Errichtung supranationaler Organe, einer Art internationaler Regierung, erreichbar ist. Nur ein noch so lockerer Weltbundesstaat könnte die nötige Gewähr bieten. Ob die Entwicklung langfristig gesehen in dieser Richtung tendiert, bleibe hier dahingestellt. Von Bedeutung ist jedoch, daß sich im beschränkten Raume Europas die Überzeugung der Notwendigkeit einer supranationalen Organisation in den letzten Jahren mehr und mehr durchgesetzt hat.

Die Aufrechterhaltung des Friedens durch eine Organisation souveräner und gleichberechtigter Staaten hat sich bis jetzt nicht als möglich erwiesen. Wenn auch das Prinzip der kollektiven Sicherheit vielleicht heute das einzig praktisch realisierbare Ziel darstellt, so haften ihm doch grundsätzliche Mängel an, da die Staaten eben keine Menschen sind, die Welt aus einer viel geringeren Anzahl von Staaten zusammengesetzt ist als jeder einzelne derselben aus Einzelmenschen, so daß sich im Konfliktfall Mehrheit und Minderheit viel mehr annähern, und schließlich, weil die Staaten unter sich selbst ein ganz verschiedenes Machtpotential aufweisen. Eine sogenannte Polizeiaktion in Form von Sanktionen bedeutet deshalb praktisch in der Regel Krieg. Daraus ergibt sich, daß der Sanktionsmechanismus von den Staaten nur in Bewegung gesetzt wird, wenn ihre direkten

²¹ Vgl. Bericht, S. 10.

Lebensinteressen betroffen werden²². Eine Überwindung des Prinzips der kollektiven Sicherheit durch die Einsetzung übergeordneter unabhängiger Instanzen wäre jedoch nur denkbar bei einer völligen Veränderung der politischen Grundlagen. Es seien erwähnt die Abwertung des nationalen Staatsgedankens und des Souveränitätsprinzips, eventuell die Aufbrechung der großen Staaten in kleinere Gebilde, das Auftreten sich territorial durchdringender Rechtsordnungen, wie das im Mittelalter der Fall war, die Lösung des zu den größten Ungleichheiten zwischen den verschiedenen Staaten führenden Problems der Bevölkerungsvermehrung und schließlich die Erreichung eines ähnlichen Zivilisationsniveaus, einer von den gleichen Grundüberzeugungen getragenen Kultur.

Davon sind wir jedoch weit entfernt. Es bleibt deshalb nichts anderes übrig, als aus dem Bestehenden das Beste zu machen.

15. Die Charta entspricht in ihrer gegenwärtigen Gestalt der bestehenden anarchischen Staatenstruktur. Die von ihr geschaffene Ordnung geht vielleicht schon darüber hinaus. Schwarzenberger hat mit Recht darauf hingewiesen, daß die Charta noch während des Krieges ausgearbeitet wurde, als die großen Weltmächte zwangsweise gegen gemeinsame Feinde geeinigt waren. In einer Zeit des kalten Krieges zwischen diesen Mächten könnte deshalb eine Revision weit hinter dem zurückbleiben, was unter den besondern Verhältnissen des Jahres 1945 erreicht wurde²³. Die UNO besteht aus souveränen und aus ungleich großen Staaten. Daraus ergibt sich das Einstimmigkeitsprinzip für alle die Staaten bindenden Beschlüsse und die Beschränkung des Mehrheitsverfahrens auf unverbindliche Empfehlungen. Das Einstimmigkeitsprinzip sichert die kleineren Staaten gegen Vergewaltigung durch die großen, und die großen gegen von einer Mehrheit der kleineren be-

²² Vgl. hierüber die zutreffenden Ausführungen von Schuman, a. a. O., S. 235 ff.

²³ Bericht S. 11.

schlossene Maßnahmen, zu denen diese in militärischer oder wirtschaftlicher Hinsicht selbst nur wenig beitragen könnten. Auch im innerstaatlichen Leben besteht die Gefahr, daß eine Mehrheit von kleinen Steuerzahlern Maßnahmen beschließt, für welche die kleine Minderheit von Personen mit großem Einkommen und Vermögen aufzukommen hat. Das System des Vetorechts im Sicherheitsrat stellt deshalb eine Sicherung dar, auf die keine Großmacht verzichten kann²⁴. Ein Übergang zum Mehrheitsprinzip wäre nur möglich, wenn man der Anregung von Staatssekretär Dulles auf Einführung eines nach der Größe der Staaten abgestuften Stimmrechtes folgen würde, wobei man jedoch nicht nur auf die Bevölkerungszahl abstellen könnte. Im übrigen schützt das Erfordernis der Einstimmigkeit der Großmächte infolge der zwischen ihnen bestehenden Gegensätze auch die kleineren Staaten vor einer Diktatur der großen.

Es wurde gesagt, daß die Charta vielleicht bereits über das hinausgeht, was der politischen Struktur der Welt entsprechen würde. Das zeigt sich in der Entwicklung, die die UNO seit ihrer Gründung angenommen hat. Die militärischen Bestimmungen sind bis heute nicht verwirklicht worden. Aus der weitgehenden Lahmlegung ihrer Tätigkeit ergibt sich kaum die Folgerung, daß sie durch vermehrte Zentralisierung und Kompetenzen wirksamer gemacht werden kann und soll, sondern eher das Gegenteil. Man kann mit Sicherheit annehmen, daß die Revisionsbestrebungen eher Schaden stiften werden, wenn man sich nicht auf gewisse Postulate beschränkt. Entweder bleibt

²⁴ Es ist denn auch bezeichnend, daß nicht nur die Sowjetunion, sondern auch die Vereinigten Staaten strikte am Vetorecht, wenigstens für Sanktionsmaßnahmen festhalten: "Under any majority rule, the United States with 40% of the world's power could be committed against her will to military action", Staatssekretär Marshall vor dem Foreign Affairs Committee des Repräsentantenhauses am 5. Mai 1948, zitiert nach Schwarzenberger, *Power Politics*, S. 754; vgl. auch Morgenthau, a. a. O., S. 19.

die Revision ohne ein die Bemühungen rechtfertigendes Resultat und ohne Verbesserung oder sie führt zum Auseinanderbrechen der Organisation. Die UNO würde dann zur internationalen Vereinigung nur der einen Hälfte der Welt. Damit würde sie auch rechtlich zu einer reinen Allianz reduziert, unfähig, den Weltfrieden zu bewahren²⁵. Für eine bessere Lösung ist die Welt nicht reif. Voraussetzung hierfür wäre eine völlige Änderung der politischen Grundlagen.

“Since the institution of the veto is a mere reflection of the underlying structure of international society and since its destructive use is a mere symptom of the underlying distribution of power and interest, the remedy lies in the transformation of these two underlying factors, not in the revision of the Charter.”²⁶

Es erscheint übrigens klar, daß ohne die Anwesenheit der Sowjetunion und von kommunistisch beherrschten Staaten die Notwendigkeit von Reformen weitgehend verschwinden würde.

«Lorsque la solidarité existait, les organisations étaient inutiles. Quand elle a cessé de se manifester, elles étaient impuissantes.»²⁷

16. Daraus ergibt sich, daß Vorsicht, Bescheidenheit und Zurückhaltung geboten erscheinen. Staatssekretär Dulles hat vor dem Unterkomitee des amerikanischen Senates mit vollem Recht betont:

“Let me repeat, however, that while a Charter Review Conference should be welcomed as a means of strength-

²⁵ “An attempt to use the opportunity provided by Article 109 for the purpose of superimposing the new United Nations on the old by constitutional means can only succeed at the price of the destruction of the old United Nations and, with it, of all aspirations toward universality.” Morgenthau, a. a. O., S. 21.

²⁶ Morgenthau, a. a. O., S. 19.

²⁷ Stanley Hoffmann, *Organisations internationales et pouvoirs politiques des Etats*, S. 412. So auch Schwarzenberger, *Power Politics*, S. 754.

ening the United Nations, difference of opinion about how to do this should not then be pressed to a point such that the Review Conference would result in undermining the United Nations or disrupting it. The United Nations as it is, is better than no United Nations at all.”²⁸

Wenn man schon an die Revision herantreten will, so muß man angesichts der vorliegenden Umstände zweifellos Zwecke und Grundsätze der Vereinten Nationen, so wie sie in der Präambel und im Kapitel I der Charta definiert sind, beibehalten. Man kann versuchen, innerhalb dieses Rahmens die unter den heutigen Verhältnissen wirksamste Organisation zu schaffen und auszubauen. Es wird sich vor allem um rechtstechnische Verbesserungen handeln, um das Arbeiten der verschiedenen Organe reibungsloser und wirkungsvoller zu gestalten. Es kommen deshalb nur Revisionsvorschläge in Frage, die keine Strukturänderung mit sich bringen, wie sie oben unter 12. angeführt wurden. Vorschläge, die lediglich redaktionelle Bereinigungen bezwecken oder eine Anpassung an eine neue Praxis, sofern sich eine solche überhaupt herausgebildet hat, würden für sich allein das Ingangsetzen der Revisionsarbeiten kaum rechtfertigen²⁹.

²⁸ Department of State Bulletin, Vol. XXX, Nr. 762, S. 172/73.

²⁹ Die Mehrheit des Komitees der ILA spricht sich für die Revision aus und möchte sich nicht auf rein redaktionelle Verbesserungen beschränken, Bericht, S. 4 und 7. Aber es hat sich gezeigt, daß in bezug auf die Voraussetzungen und Ziele zum Teil tiefgehende Divergenzen bestehen. Der Berichterstatter bemerkt dazu, daß eine Einigkeit weder möglich noch auch anzustreben gewesen wäre, da die verschiedenen Auffassungen nicht nach objektiven Kriterien wissenschaftlich verifizierbar seien. So macht der Berichterstatter auch keine bestimmten Vorschläge. Er überläßt es der nächsten Konferenz der ILA zu entscheiden, welchen der folgenden Wege sie beschreiten will:

1. Keine Änderung in der Charta zu empfehlen.
2. Kleinere und technische Verbesserungsvorschläge.
3. Größere Änderungen vorschlagen, entweder ohne Rücksicht auf die bestehende weltpolitische Lage oder als langfristige Ziele.

VIII.

17. Welche Stellung soll die Schweiz gegenüber der Revision der Charta einnehmen?

Offiziell hat sich die Eidgenossenschaft zu diesem Problem nicht zu äußern, mit Ausnahme zu einer Revision des Statuts des Internationalen Gerichtshofes. Sie ist den Vereinten Nationen nicht beigetreten und kann damit auch nicht ein Mitspracherecht innerhalb derselben beanspruchen. Die Charta stellt für sie eine *res inter alios acta* dar. Abgesehen von dieser rechtlichen Tatsache müssen wir uns hüten, unserer pädagogischen Neigung nachzugeben und der Welt Belehrungen erteilen zu wollen, in Angelegenheiten, in denen wir keine Verantwortung zu übernehmen wünschen.

18. Die Einnahme dieses grundsätzlichen Standpunktes genügt jedoch nicht. Die Welt ist unteilbar geworden und jede Veränderung der weltpolitischen Verhältnisse hat zwangsläufig auch Rückwirkungen auf unser Land. Die Eidgenossenschaft ist an der Gestaltung der weltpolitischen Verhältnisse und vor allem an der Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit wie jeder andere Staat maßgebend interessiert. Ihre Stellung als permanent neutraler Staat ändert daran nichts. Damit sind auch das Bestehen der Vereinten Nationen und ihr weiterer Ausbau für uns von Bedeutung. Der Bundesrat hat dieser Tatsache insofern Rechnung getragen, als er innerhalb des Politischen Departements eine besondere Abteilung für internationale Organisationen geschaffen und einen besonderen Beobachter bei der UNO in New York ernannt hat. Diese Organe verfolgen die Tätigkeit der Vereinten Nationen mit Auf-

4. Oder schließlich eine negative Haltung in bezug auf die Revision zu kombinieren mit konstruktiven Vorschlägen für die weitere Entwicklung des Völkerrechts und der internationalen Organisationen außerhalb der Vereinten Nationen.

Bericht, S. 9, 10, 44.

merksamkeit und halten unsere Landesregierung über alles, was sich dort abspielt, auf dem laufenden.

Dazu kommt das Problem eines allfälligen späteren Beitritts zu den Vereinigten Nationen. Es besteht in der Schweiz heute wohl Übereinstimmung darüber, daß ein solcher Beitritt unter den gegenwärtigen Verhältnissen nicht in Frage kommen kann. Es läßt sich aber nichts darüber aussagen, wie sich die Frage bei einem Wechsel der politischen Situation und bei einer allfälligen Änderung der Organisation stellen wird. Der Beitritt zu einer universellen Staatenorganisation könnte sich einmal als Notwendigkeit erweisen, die Vorteile könnten die Nachteile überwiegen. Es rechtfertigt sich jedenfalls, sich darüber Gedanken zu machen, in welcher Richtung die Charta geändert werden müßte, um einen allfälligen Beitritt unseres Landes zu ermöglichen oder auch nur um sie zu verbessern. Für die Schweiz wird es sich vor allem um folgende Probleme handeln:

- a) Ermöglichung des Beitrittes ohne Aufgabe der permanenten Neutralität, wobei nach den im Völkerbund gemachten Erfahrungen keinesfalls eine differenzielle Neutralität in Frage kommen könnte, sondern nur die absolute in ihrer heutigen Form.
- b) Entlastung der kleineren Staaten von allen Verpflichtungen in bezug auf die Teilnahme an Sanktionen.
- c) Stärkung der internationalen Gerichtsbarkeit durch Revision des Statuts des Internationalen Gerichtshofes, vor allem in bezug auf die Entpolitisierung der Richtervahlen.
- d) Erreichung der Universalität.

Mit diesen Fragen hat sich in unserem demokratischen Staatswesen auch der einzelne Bürger zu befassen. Es liegt in erster Linie an Vereinigungen wie der unsrigen, hier Vorarbeit zu leisten. Deshalb war es zu begrüßen, daß die Schweizergruppe der ILA das Problem der Revision der

Charta auf ihre Tagesordnung gesetzt hat und sich im Komitee für das Studium dieser Frage vertreten ließ.

Ich möchte schließen mit einem Wort meines hochverehrten Lehrers Fritz Fleiner:

«Die schwerste Wunde, die der Weltkrieg dem Leben der europäischen Völker geschlagen hat, ist die Erschütterung des Rechtsbewußtseins. Der Satz, daß Gewalt vor Recht geht, ist aus der Welt nicht verschwunden und findet heute neue Verherrlicher. Er ist unser schlimmster Feind, denn unsere ganze internationale Stellung, samt der Neutralität, ist aufgebaut auf der Unverbrüchlichkeit der Rechtsordnung. Dafür müssen wir furchtlos eintreten um der Schweiz selbst willen, aber auch im Interesse des Wiederaufbaus der Rechtsgedankens in Europa.»³⁰

³⁰ Ausgewählte Schriften und Reden, S. 444.
