

70 Jahre Vereinte Nationen

Der Beitrag der UN zur Fortentwicklung des Völkerrechts

Miguel de Serpa Soares*

Die enorm große Bandbreite ihrer Tätigkeiten, die nahezu jeden Aspekt der internationalen Beziehungen erfasst, ermöglichte es den Vereinten Nationen in den zurückliegenden 70 Jahren, einen entscheidenden Beitrag zur Fortentwicklung des Völkerrechts zu leisten. Im nachstehenden Beitrag werden die dafür verantwortlichen Organe und deren Prozesse skizziert.

Einführung

Im Allgemeinen sind sich die Völkerrechtler einig, dass die internationale Rechtsordnung dezentralisiert ist. Ferner ist unstrittig, dass es im Völkerrecht kein Organ gibt, das dieselben Funktionen ausübt wie die Legislative im Bereich einer nationalen Rechtsordnung.¹ Staaten schaffen völkerrechtliche Normen entweder implizit durch die Herausbildung von Völkergewohnheitsrecht oder durch den Abschluss bi- oder multilateraler völkerrechtlicher Verträge. Die Entstehung von Völkerrecht ist ein komplexer Vorgang. Welche konkreten Beiträge Völkerrechtssubjekte, die nicht Staaten sind – etwa internationale Organisationen –, dazu leisten, lässt sich nicht ohne Weiteres feststellen.

Internationale Organisationen sind an ihre Mandate gebunden und wurden von Staaten erschaffen, um diese Mandate zu erfüllen.² Die Vereinten Nationen sind eine internationale Organisation, deren Mandat nahezu alle Bereiche der internationalen Beziehungen erfasst. Ein Blick auf die Agenda der UN-Generalversammlung reicht, um einen Eindruck von der außergewöhnlichen Vielfalt der Themen zu bekommen. Die Tagesordnung der 70. Tagung umfasst beispielsweise 170 Einzelthemen. Diese thematische Bandbreite macht die Generalversammlung zu einem paradigmatischen Forum für gemeinsames Handeln der Staatengemeinschaft – jedes Mitglied kann dort zu jedem Thema das Wort ergreifen, jedes Mitglied hat eine Stimme und die Generalversammlung kann »jede Frage und jede Angelegenheit« innerhalb des Anwendungsbereichs der UN-Charta debattieren.³

Die Arbeit der Vereinten Nationen beruht auf drei einander verstärkenden Säulen: 1. Frieden und Sicherheit, 2. Entwicklung und 3. Menschenrechte.⁴ Darüber hinaus hat der Internationale Gerichtshof (IGH) in einem Gutachten festgestellt, dass die Organisation eine für ihre Aktivitäten unabdingbare Völkerrechtspersönlichkeit besitzt, die in bestimmten Bereichen unabhängig von der Rechtspersönlich-

keit der Mitgliedstaaten ist.⁵ Die Organisation verfügt über Organe und hat besondere Aufgaben. Sie kann ihren Mitgliedern bindende Verpflichtungen auferlegen, internationale Forderungen geltend machen und völkerrechtliche Verträge abschließen.

Auch wenn die Staaten sozusagen die Legislative des Völkerrechtssystems sind, waren die Vereinten Nationen in den 70 Jahren ihres Bestehens nicht nur ein Forum für gemeinsames Handeln, sondern auch eine unabhängige Instanz, die maßgeblich zur Entwicklung und Konsolidierung völkerrechtlicher Normen beigetragen hat.

Daher soll im Folgenden der Beitrag der Vereinten Nationen für die Entwicklung des Völkerrechts in einigen wichtigen Bereichen skizziert werden. Dazu gehören: erstens die Rolle der Organisation als Forum für gemeinsames Handeln, zweitens die Rechtsetzung durch die Organe und Institutionen der UN und drittens der Beitrag, den die Gutachten der Rechtsabteilung des UN-Sekretariats leisten.

Forum für gemeinsames Handeln

Nach Artikel 4 Absatz 1 UN-Charta können alle »friedliebenden« Staaten Mitglied der Vereinten Nationen werden, wenn sie bereit sind, die Verpflichtungen der Charta zu übernehmen. Die Mitgliedschaft in den UN und die Mitarbeit in ihren Gremien und Foren ist für viele Mitgliedstaaten, insbeson-



Miguel de Serpa Soares, geb. 1967, aus Portugal ist seit 2013 UN-Untergeneralsekretär für Rechtsangelegenheiten und Rechtsberater der Vereinten Nationen.

* Der Autor dankt seinem Mitarbeiter Matthew Hoisington für die Hilfe bei der Erstellung dieses Beitrags.

1 Georges Abi-Saab, *Cours général de droit international public*, Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, 207. Jg., 1987, S. 9ff., insb. S. 127; Patrick Daillier/Mathias Forteau/Allain Pellet, *Droit international public*, 8. Aufl., Paris 2009, S. 102.

2 Nach einem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs haben internationale Organisationen, im Gegensatz zu Staaten, keine Kompetenz-Kompetenz. Vielmehr sind sie durch ihre Spezialisierung geprägt. Dies bedeutet, dass sie von Staaten eingesetzt werden, die sie mit Befugnissen ausstatten, deren Grenzen eine Funktion des gemeinsamen Interesses darstellt, siehe *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1996, S. 66ff., insbesondere S. 78, Abs. 25.

3 Charta der Vereinten Nationen, Artikel 10.

4 Vgl. UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 9.

5 *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion: ICJ Reports 1949, S. 179.

dere kleine mit begrenzten Mitteln oder Möglichkeiten, der Schwerpunkt ihrer Außenpolitik.

Dieses gemeinsame Handeln kann viele Formen annehmen. Im Bereich der Fortentwicklung des Völkerrechts ist die Hauptform der Abschluss multilateraler Verträge. Die Anzahl der multilateralen Verträge, die unter der Ägide der Vereinten Nationen abgeschlossen wurden, ist exponentiell gewachsen. Waren im Jahr 1977 nur etwa 80 multilaterale Verträge beim UN-Generalsekretär hinterlegt, sind es heute über 560. Inhaltlich decken diese Verträge nahezu jedes Betätigungsfeld der Organisation ab. Die Bereiche, die geregelt werden, sind mittlerweile so spezifisch geworden, dass die Verhandlungsführer immer häufiger Sachverständige sind. Schließlich spielen nichtstaatliche Organisationen bei Vertragsverhandlungen eine immer größere Rolle.

Nach Artikel 102 UN-Charta muss jeder völkerrechtliche Vertrag und jedes internationale Abkommen, das zwischen Mitgliedstaaten geschlossen wird, beim UN-Sekretariat hinterlegt und von diesem veröffentlicht werden. Dies hat eine neue Ära des Völkervertragsrechts eingeläutet. Mit über 2600 Bänden ist die offizielle Vertragssammlung der Vereinten Nationen, die ›United Nations Treaty Series – UNTS‹, das Referenzinstrument schlechthin.⁶

Aufgrund einer in der Geschichte beispiellosen Bereitschaft der Staaten, auch hochkomplexe Fragestellungen auf der internationalen Ebene zu regeln, ist die von völkerrechtlichen Verträgen geschaffene internationale Regelarchitektur komplizierter geworden. So variieren heutzutage die Abkommen in ihrer Form, um besser auf die Herausforderungen unseres globalisierten Zeitalters reagieren zu können. Diesbezüglich kann der Trend ausgemacht werden, Rahmenabkommen mit Zusatzprotokollen (beispielsweise im Klimaschutz) oder Anhängen abzuschließen.

Zudem werden Vertragsstaatenkonferenzen oder Sekretariate geschaffen, die Verträge aushandeln, abschließen oder umsetzen. Dies erfordert eine engere Koordinierung, um eine effiziente Arbeitsteilung zwischen jenen Organen zu gewährleisten, die für die Umsetzung der Verträge verantwortlich sind, und dem Generalsekretär als Depositar.

Rechtsetzung durch UN-Organe und -Institutionen

Die UN wirken auch an einer Rechtsetzung durch ihre verschiedenen Haupt- und Unterorgane mit. Artikel 13 Absatz 1 a) UN-Charta fordert die Generalversammlung auf, Untersuchungen zu veranlassen und Empfehlungen abzugeben, um »die fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts sowie seine Kodifizierung zu begünstigen«. Durch die Umsetzung dieses Artikels hat die Generalversammlung Völkerrechtssetzung »am Fließband« betrieben. Die Schaffung neuen Völkerrechts beginnt mit der Völker-

rechtskommission der Vereinten Nationen (International Law Commission – ILC), die geeignete Themen aussucht und Vertragsentwürfe erarbeitet. Deren Vorschläge gehen an den 6. Hauptausschuss, den Rechtsausschuss der Generalversammlung, und wieder ins Plenum der Generalversammlung zurück. Dort werden die Vertragsentwürfe von den Mitgliedstaaten weiter erörtert, bevor sie zur Zeichnung oder Ratifizierung aufgelegt werden.

Über dieses formale Verfahren hinaus haben Generalversammlung und Sicherheitsrat durch ihre formellen und informellen Beratungen und Debatten großen Einfluss auf die Fortentwicklung des Völkerrechts. Schließlich hat der IGH, auch wenn er über kein formelles Legislativmandat verfügt, durch seine Entscheidungen in streitigen Verfahren und durch seine Rechtsgutachten zur Weiterentwicklung des Völkerrechts beigetragen.

Bei der Umsetzung von Artikel 13 Absatz 1 a) UN-Charta ist die maßgebliche Überlegung, die dem doppelten Konzept einer ›fortschreitenden Entwicklung‹ und einer ›Kodifizierung‹ des Völkerrechts zugrunde liegt, die Überzeugung, dass niedergeschriebenes Völkerrecht die Unklarheiten von Völkergewohnheitsrecht beseitigen kann. Dies kann entweder durch das Schließen von Lücken im geltenden Recht oder durch die Ausgestaltung abstrakter Rechtsgrundsätze geschehen, bei deren praktischer Anwendung noch Unsicherheiten bestehen.

Völkerrechtskommission

Die Praxis der ILC über die letzten 67 Jahre führt vor Augen, dass eine strikte Abgrenzung zwischen der Kodifizierung niedergeschriebenen Völkerrechts (*lex lata*) und der fortschreitenden Entwicklung des Völkerrechts (*lex ferenda*) nicht immer möglich war. Grund dafür ist, dass es größtenteils Ansichtssache ist, in welchem ›Modus‹ die Völkerrechtskommission bei der Erwägung einer bestimmten Rechtsmaterie gerade arbeitet. Stattdessen hat sich in der ILC die Ansicht durchgesetzt, dass beide Arbeitsweisen ein einheitliches, verbundenes Konzept⁷ bilden, demzufolge Völkerrecht fortlaufend gesetzt wird und von der Kodifizierung etablierten Völkerrechts bis zur Weiterentwicklung anderer Aspekte reicht.

Das Doppelkonzept der fortschreitenden Entwicklung und der Kodifizierung hat den intellektuellen Rahmen gegenwärtiger Völkerrechtssetzung klärend geprägt. Die ILC hat den Schwerpunkt ihrer Arbeit auf die Klärung und Konkretisierung der Völkerrechtsquellen und ihre Anwendung auf das Verhältnis der Völkerrechtssubjekte gelegt. Darüber hinaus hat sie Studien erstellt, die dazu beigetragen haben, die Entwicklungen des Verhältnisses von Individuen im Völkerrecht, die Anwendbarkeit des Völkerrechts in bestimmten internationalen Bereichen und Fragen internationaler Streitbeilegung aufzuzeigen. Beispielhaft sei hier die Arbeit der Völkerrechtskommission

Waren im Jahr 1977 nur etwa 80 multilaterale Verträge beim UN-Generalsekretär hinterlegt, sind es heute über 560.

Aufgrund einer beispiellosen Bereitschaft der Staaten, auch hochkomplexe Fragestellungen auf der internationalen Ebene zu regeln, ist die internationale Regelarchitektur komplizierter geworden.

zur Staatenverantwortlichkeit und zur Verantwortlichkeit internationaler Organisationen genannt.

Generalversammlung

Das umfassende Mandat der Generalversammlung ermöglicht es ihr, ein weites Feld von Aktivitäten und Themen zu diskutieren. Viele Debatten haben eine Fortentwicklung des Völkerrechts begleitet oder sogar vorangetrieben.

Einen eher indirekten Beitrag leistet die Generalversammlung, indem sie entweder allgemeine Richtlinien zum Verfahren der Völkerrechtssetzung erlässt oder durch die Schaffung von Unterorganen oder Prozessen Methoden ermöglicht, die rechtlichen Aspekte bestimmter Sachthemen zu ergründen.⁸ Auch wenn sie nicht rechtlich bindend sind, haben einige Resolutionen, insbesondere jene, die in Form feierlicher Grundsatzverkündungen verabschiedet wurden, das Völkerrecht normativ mitgeprägt.

Besonders hervorzuheben ist hier die ›Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten‹,⁹ die mehrere grundlegende völkerrechtliche Grundsätze enthält.

Von den Themen, die die Generalversammlung in den vergangenen 70 Jahren behandelt hat, war der Bereich Menschenrechte besonders ergiebig für die Völkerrechtssetzung.¹⁰ In diesem Bereich wurden einige Erklärungen und Dokumente angenommen, die später den Ausgangspunkt für die Aushandlung der maßgeblichen multilateralen Menschenrechtsverträge bildeten. Das wichtigste Dokument ist hier die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948.¹¹ Sie bildete die Grundlage für die beiden Menschenrechtspakte von 1966¹² und vieler weiterer Menschenrechtsinstrumente.

Durch ihre Verhandlungen und Beschlüsse hat die Generalversammlung entscheidende Beiträge geleistet, unter anderem in den Bereichen Friedenssicherung,¹³ Schutzverantwortung,¹⁴ nationale Souveränität und Nichteinmischung,¹⁵ Abrüstung,¹⁶ friedliche Streitbeilegung,¹⁷ Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene,¹⁸ Recht auf Selbstbestimmung,¹⁹ Schutz der Zivilbevölkerung im bewaffneten Konflikt,²⁰ Flüchtlinge und Vertriebene,²¹ humanitäre Hilfe,²² Völkerstrafrecht²³ und Umweltschutz.²⁴

Sicherheitsrat

Auch wenn der Sicherheitsrat im Vergleich zur Generalversammlung ein enger gefasstes Mandat hat, hat er doch die Befugnis, völkerrechtlich bindende Entscheidungen zu treffen. In der Praxis reichten solche Maßnahmen von zielgerichteten Sanktionen gegen Terroristen bis zur Durchführung friedenserhaltender Einsätze und der Schaffung internationaler Straftribunale. Er hat seine Befugnis oftmals benutzt, um völkerrechtlich relevantes Fehlverhalten von Staaten und von nichtstaatlichen Akteuren zu

ahnden und hat damit teilweise die Vollstreckungslücke, die unser dezentralisiertes Völkerrechtssystem charakterisiert, geschlossen.

Die ersten Fälle betrafen Süd-Rhodesien im Jahr 1966 und Südafrika im Jahr 1977. Bei Süd-Rhodesien stellte der Rat fest, dass die Rassentrennungspolitik und die einseitige Unabhängigkeitserklärung einer weißen Minderheitsregierung das Selbstbestimmungsrecht der Mehrheitsbevölkerung verletzen. In Südafrika kritisierte er die Apartheidpolitik scharf.²⁵ Nach dem Ende des Kalten Krieges verurteilte der Sicherheitsrat die Verletzung humanitären Völkerrechts in den Krisen in Somalia, Ruanda und Sudan, die allesamt innerstaatliche Konflikte waren.²⁶

Der Sicherheitsrat hat seine Befugnis benutzt, um völkerrechtlich relevantes Fehlverhalten zu ahnden und hat damit teilweise die im Völkerrecht vorhandene Vollstreckungslücke geschlossen.

6 Siehe <https://treaties.un.org/pages/UNTSOnline.aspx?id=1>

7 Work of the International Law Commission, 8th Ed., Vol. I, 2012, United Nations Publications, Sales No. E.12.V.2, S. 47.

8 Vgl. José E. Alvarez, *International Organization as Law-makers*, Oxford 2005, S. 286–292.

9 UN-Dok. A/RES/2625 (XXV) v. 24.10.1970. Hinweis zur Zitierweise: UN-Dokumente, die ins Deutsche übersetzt wurden, werden mit ›UN-Dok.‹ abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit ›UN Doc.‹.

10 Vgl. Alvarez, a.a.O. (Anm. 8), S. 156–169.

11 UN-Dok. A/RES/217 (III) A v. 10.12.1948.

12 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 16.12.1966.

13 UN-Dok. A/RES/377 (V) v. 3.11.1950.

14 UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 138 und 139.

15 Vgl. z.B. UN Doc. A/RES/2131 (XX) v. 21.12.1965 und UN-Dok. A/RES/36/103 v. 9.12.1981.

16 Vgl. z.B. UN Doc. A/RES/502 (VI) v. 11.1.1952 (Regulierung, begrenzte Umsetzung und ausgeglichene Reduzierung aller Streitkräfte und aller Waffen; internationale Kontrolle der Atomenergie) oder UN-Dok. A/RES/50/70 v. 12.12.1995 (allgemeine und umfassende Abrüstung).

17 Vgl. z.B. UN-Dok. A/RES/37/10 v. 15.11.1982.

18 UN-Dok. A/RES/67/1 v. 24.9.2012.

19 Vgl. z.B. UN Doc. A/RES/637 (VII) v. 16.12.1952 (Recht der Völker und Nationen auf Selbstbestimmung).

20 Vgl. z.B. UN Doc. A/RES/2675 (XXV) v. 9.12.1970 (Grundprinzipien für den Schutz ziviler Bevölkerungsgruppen in bewaffneten Konflikten).

21 Vgl. z.B. UN Doc. A/RES/319 (IV) v. 3.12.1949 (Flüchtlinge und Staatenlose).

22 Vgl. z.B. UN-Dok. A/RES/46/182 v. 19.12.1991.

23 Vgl. z.B. UN Doc. A/RES/3 (I) v. 13.2.1946; UN-Dok. A/RES/95 (I) v. 11.12.1946; UN Doc. A/RES/96 (I) v. 11.12.1946; UN Doc. A/RES/3074 (XXVIII) v. 3.12.1973.

24 Vgl. z.B. UN-Dok. A/RES/37/7 v. 28.10.1982.

25 Siehe die Resolutionen des Sicherheitsrats zu Süd-Rhodesien: S/RES/216 v. 12.11.1965; 217 v. 20.11.1965, S/RES/232 v. 16.12.1966, S/RES/253 v. 29.5.1968, S/RES/423 v. 14.3.1978, S/RES/448 v. 30.4.1979; sowie zu Südafrika: S/RES/418 v. 4.11.1977 und S/RES/569 v. 26.7.1985.

26 Siehe zu Somalia: S/RES/794 v. 3.12.1992 und S/RES/837 v. 6.6.1992; zu Ruanda: S/RES/935 v. 1.7.1994; zu Darfur (Sudan): S/RES/1547 v. 11.6.2004 und S/RES/1556 v. 30.7.2004.

Darüber hinaus stellte er fest, dass die Massaker, die 1994 in Ruanda stattfanden, als Völkermord zu charakterisieren sind.

Durch die Mandatierung von Friedensmissionen haben die UN in bedeutender Weise die Mindeststandards des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte angehoben.

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 hat der Sicherheitsrat durch seine Resolution 1373 (2001) einen Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus eingerichtet, dem alle Mitglieder des Rates angehören. Diese Resolution verpflichtet die Mitgliedstaaten sowohl zur Ergreifung von Maßnahmen, um terroristische Aktivitäten zu unterbinden und unter Strafe zu stellen als auch zur gegenseitigen Unterstützung und Zusammenarbeit und zum Beitritt zu internationalen Anti-Terrorismus-Abkommen.

Eine weitere Tätigkeit, durch welche der Sicherheitsrat das Völkerrecht weiterentwickelt, ist die Mandatierung von Friedensmissionen. Im Laufe seiner Geschichte hat der Rat 69 Friedensmissionen entsandt. Diese Einsätze umfassen traditionelle friedenserhaltende Maßnahmen, aber insbesondere in letzter Zeit auch friedensschaffende oder friedens erzwingende und friedenskonsolidierende Missionen.²⁷ Während die klassische Friedenssicherung in Kapitel VI UN-Charta niedergelegt ist, ist der Sicherheitsrat in seiner jüngeren Praxis mehr und mehr dazu übergegangen, Friedensmissionen unter Kapitel VII zu mandatorisieren, insbesondere wenn es sich um komplexe Operationen in unsicherer Umgebung handelt. Durch die Mandatierung von Friedensmissionen haben die UN in bedeutender Weise die Mindeststandards des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte angehoben, sowie das Recht militärischer Einsätze ganz allgemein mitgestaltet.²⁸

Des Weiteren hat der Rat sich bemüht, den Opfern völkerrechtlicher Verbrechen, wie beispielsweise Kriegsverbrechen und Völkermord, Gerechtigkeit widerfahren zu lassen. Durch die Errichtung des Jugoslawien-Tribunals und des Ruanda-Tribunals behob der Sicherheitsrat ein Defizit, das in der Nachkriegsgeschichte beider Staaten existierte. Zugleich bedeutete die Einsetzung der beiden Strafgerichtshöfe die Weiterentwicklung, wenn nicht Neubegründung des Völkerstrafrechts als eine grundlegende Disziplin des Völkerrechts. Andere Strafgerichte, an deren Einrichtung der Sicherheitsrat beteiligt war, sind das Sondergericht für Sierra Leone, der Sondergerichtshof für Libanon und der Sonderstrafgerichtshof für die Zentralafrikanische Republik.

Internationaler Gerichtshof

Die wichtige Rolle des IGH für die Fortentwicklung des Völkerrechts ist allgemein anerkannt. Der Gerichtshof ist das Hauptrechtsprechungsorgan der UN und vorrangig damit befasst, Rechtsstreitigkeiten beizulegen. Es ist aber unstrittig, dass vom Gerichtshof erwartet wird – sozusagen nebenbei – an der Fortentwicklung des Völkerrechts mitzuwirken.

Die Aufgabe des Gerichtshofs nach seinem Statut ist, »die ihm unterbreiteten Streitigkeiten nach

dem Völkerrecht zu entscheiden«²⁹. Darüber hinaus erstellt der IGH Rechtsgutachten für jene UN-Organen und -Sonderorganisationen, die ihn darum ersuchen. Der Gerichtshof achtet jedoch genau darauf, dass die Ausübung seiner gutachterlichen Tätigkeit seine »richterliche« Tätigkeit nicht kompromittiert.

Durch die Anwendung der Gesetze auf einen Sachverhalt erkennt jedes Gericht das Recht für die von ihm bearbeiteten Fälle an. Aber darüber hinaus bestätigt oder konkretisiert der IGH die jeweils angewendeten Völkerrechtsnormen bei seiner Urteilsfindung.³⁰ Jeder Fall wird dadurch zu einem Element, das Einfluss auf die Rechtsprechung und damit auf die Fortentwicklung des Völkerrechts hat. Jede Entscheidung des IGH wird genauestens gelesen, analysiert, zitiert, angeführt oder kritisiert von Staaten, Anwältinnen, Professoren, den Mitgliedern des IGH im Rahmen der Entscheidung nachfolgender Fälle sowie von Richterinnen anderer internationaler, regionaler oder nationaler Gerichte.

Das ununterbrochene Bestehen eines Internationalen Gerichtshofs für nahezu ein Jahrhundert führte zur Herausbildung eines beeindruckenden Korpus an internationaler Rechtsprechung, die der Gerichtshof bewahrt, aber auch behutsam anpasst. Weiterhin ist der IGH die einzige internationale richterliche Institution mit der umfassenden völkerrechtlichen Zuständigkeit, »alle Rechtsstreitigkeiten über (...) jede Frage des Völkerrechts« (Artikel 36 Absatz 2 b IGH-Statut) zu entscheiden. Daher hat der IGH eine einzigartige und herausgehobene Funktion unter den internationalen Gerichten und Tribunalen, das Völkerrecht fortzuentwickeln, was er in vielen wichtigen Bereichen des Völkerrechts auch getan hat.

Beitrag der Rechtsabteilung des UN-Sekretariats

Generell muss der Beitrag der Rechtsgutachten der Rechtsabteilung des UN-Sekretariats (Office of Legal Affairs – OLA) zur Fortentwicklung des Völkerrechts sowohl im Kontext der Arbeit der UN als Ganzes als auch im Lichte ihrer einzigartigen Zusammensetzung und ihrer Befugnisse gesehen werden. Die Bandbreite der Anfragen, die OLA vorgelegt bekommt, umfasst das gesamte Spektrum der internationalen Beziehungen.

Die Wirksamkeit der Gutachten der Rechtsabteilung beruht dabei weniger auf formalen Befugnissen als vielmehr auf deren immanenten Qualität, rechtlichen Zuverlässigkeit und Überzeugungskraft.³¹

Die rechtlichen Herausforderungen, denen die UN im Bereich ihrer Friedensmissionen gegenüberstehen, verdeutlichen diesen Punkt. Jede Etappe der Entsendung einer Friedensmission beginnt mit der Konzeptionierung und Mandatierung durch den Sicherheitsrat, setzt sich mit der Zusammenstellung der einzelnen Komponenten der Mission fort und er-

Das ununterbrochene Bestehen eines Internationalen Gerichtshofs für nahezu ein Jahrhundert führte zur Herausbildung eines beeindruckenden Korpus an internationaler Rechtsprechung.

streckt sich auf den Abschluss und die Umsetzung von Sitzstaatabkommen mit dem Empfangsstaat der Friedensmission. Fortgesetzte rechtliche Beratung findet ferner in Bezug auf Interpretation und Umsetzung des Mandats, die Anwendung der Einsatzregeln und die allgemeinen Richtlinien statt.³²

Die Sanktionsregime des Sicherheitsrats sind ein weiterer Bereich, der maßgeblich durch die Beratung durch OLA geprägt wird. In enger Zusammenarbeit mit anderen Fachabteilungen des Sekretariats hat die Rechtsabteilung durch ihre Gutachten entscheidend an der Fortentwicklung von Konzepten zur Stärkung und Modernisierung der Sanktionsregime, insbesondere durch die Sicherstellung rechtsstaatlicher Verfahrensgarantien, mitgewirkt. Angesichts der Bandbreite der Aktivitäten der UN ist die Rechtsabteilung wahrscheinlich die weltweit führende Referenzbehörde. Ihre Praxis betreffend die Klärung grundlegender Fragen in diesem Bereich hat großen Einfluss auf die Rechtspositionen anderer internationaler Organisationen.

Die ILC hat im Sommer 2015 mit der Analyse des Beitrags und der Rolle internationaler Organisationen zur Konkretisierung und Bildung von Völkergewohnheitsrecht begonnen. In seinem letzten Bericht hat der ILC-Sonderberichterstatter Michael Wood festgestellt, dass die Staaten die Hauptsubjekte des Völkerrechts bleiben und ihre Praxis den Hauptbeitrag zur Herausbildung und Entstehung von Regeln des Völkergewohnheitsrechts leistet.³³ Wood hat aber auch angemerkt, dass das Handeln und Verhalten von internationalen Organisationen als Katalysator der staatlichen Praxis dienen kann,³⁴ und dass die Praxis internationaler Organisationen in Bezug auf das Handeln und Verhalten der UN oder anderer internationaler Organisationen als relevante Praxis dienen kann.³⁵

In bestimmten Bereichen handelt OLA auch als Vertreterin der UN in ihren Außenbeziehungen und ist dadurch direkt am Prozess der Völkerrechtssetzung beteiligt. Das trifft insbesondere auf das Aushandeln völkerrechtlicher Abkommen, die Formulierung und Kommunikation von förmlichen Protesten und Erklärungen und auf die Geltendmachung von völkerrechtlichen Ansprüchen zu. OLA verhandelt beispielsweise jedes Sitzstaatabkommen, sei es im Bereich Friedensmissionen oder im Bereich internationaler Konferenzen unter der Ägide der Vereinten Nationen. Als weitere Beispiele könnten hier die von OLA ausgehandelten Abkommen zur Gründung internationaler Tribunale (Kambodscha, Sierra Leone oder Libanon) genannt werden.

Dennoch bleibt die interne rechtliche Beratung und das Erstellen interner Gutachten die Hauptaufgabe von OLA. Wenn sie ein Gutachten oder einen Rat der Rechtsabteilung bekommen, dann ist es an den Adressaten, diesen rechtlichen Rat anzunehmen und umzusetzen. Erst diese Annahme und Umset-

zung bildet die Praxis der Vereinten Nationen. Diese Praxis hat dadurch auch Einfluss auf die Interpretation oder Anwendung völkerrechtlicher Verträge, denen die UN beigetreten sind oder unter welchen die UN Rechte oder Pflichten haben, und leistet einen Beitrag zur Fortentwicklung von Völkergewohnheitsrecht. Der Beitrag der Gutachten der Rechtsabteilung zur Fortentwicklung des Völkerrechts ist daher größtenteils indirekt, aber bedeutsam.³⁶

Fazit

Im Laufe ihrer 70-jährigen Geschichte haben die Vereinten Nationen in vielen Bereichen der internationalen Beziehungen enorme Fortschritte ermöglicht. Diese Erfolge waren teilweise spektakulär. Der Beitrag der Vereinten Nationen zur Fortentwicklung des Völkerrechts war vielleicht weniger spektakulär, dafür aber umso konstanter und nachhaltiger. Das haben viele Völkerrechtler nachgewiesen und bestätigt.³⁷ Der wohl bekannteste Nichtjurist, der den Beitrag der UN zur Entwicklung des Völkerrechts gepriesen hat, war Papst Franziskus in seiner Rede am 25. September 2015 vor der Generalversammlung in New York.³⁸ Als Rechtsberater der Vereinten Nationen gehört es zu meinen Aufgaben, das Völkerrecht zu verteidigen und für seine Achtung zu kämpfen. Darin einen so mächtigen und charismatischen Unterstützer zu haben wie Papst Franziskus, hat mich sehr berührt.

Der Beitrag der Gutachten der Rechtsabteilung zur Fortentwicklung des Völkerrechts ist größtenteils indirekt, aber bedeutsam.

²⁷ Zahlen und Fakten siehe: www.un.org/en/peacekeeping/

²⁸ Vgl. allgemein Terry D. Gill/Dieter Fleck (Eds.), *The Handbook of International Law of Military Operations*, Oxford 2010, insbesondere Teil II.

²⁹ Artikel 38 Absatz 1 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs.

³⁰ Vgl. Hersch Lauterpacht, *The Development of International Law by the International Court*, London 1958, S. 5–6.

³¹ Oscar Schachter, *The Development of International Law through the Legal Opinions of the United Nations Secretariat*, *The British Yearbook of International Law*, 25. Jg., 1948, S. 91 und 94.

³² Als Beispiele ließen sich anführen die ›Human Rights Due Diligence Policy‹ (UN Doc. A/67/775-S/2013/110 v. 5.3.2013) oder die ›zero tolerance policy‹ bei sexuellem Missbrauch und Ausbeutung (UN Doc. A/59/710 v. 24.3.2005 und A/RES/59/300 v. 22.6.2005).

³³ UN Doc. A/CN.4/682 v. 27.3.2015, Abs. 70.

³⁴ UN Doc. A/CN.4/682 v. 27.3.2015, Abs. 75.

³⁵ UN Doc. A/CN.4/682 v. 27.3.2015, Abs. 76.

³⁶ Michael Akehurst, *Custom as a Source of International Law*, *The British Yearbook of International Law*, 47. Jg. 1975, S. 11.

³⁷ Vgl. u.a. Schachter, a.a.O. (Anm. 31).

³⁸ Siehe: www.holyseemission.org