

Zur Frage der rechtlichen Verbindlichkeit von Empfehlungen (*recommendations*) der Generalversammlung der Vereinten Nationen

Mag. Arthur H. Lambauer

Andernorts habe ich die kursorische Behauptung aufgestellt, dass Empfehlungen (*recommendations*) der Generalversammlung (GA) der Vereinten Nationen (UN) nicht verbindlich seien und habe mich damit der weit verbreiteten Meinung angeschlossen.

Im Folgenden soll erhell werden, ob diese Behauptung einer tiefer schürfenden Prüfung standzuhalten vermag.

Zum Beispiel [Artikel II Absatz I UN-Charta](#) lautet:

*The General Assembly may consider the general principles of co-operation in the maintenance of international peace and security, including the principles governing disarmament and the regulation of armaments, and may make **recommendations** with regard to such principles to the Members or to the Security Council or to both.*

Bei WHITNEY, *Dictionary*, XVII, [5006](#), finden wir dazu, was folgt:

recommendation (rek'o-men-dā'shon), *n.* [*<* ME. *recomendacyon*, *<* OF. (and F.) *recommandation* = Pr. *recomandatio* = Sp. *recomendacion* = Pg. *recomendação* = It. *raccomandazione*, *<* ML. *recommendatio*(*n-*), *<* *recommendare*, *recommend*: see *recommend*.] 1. The act of recommending or of commending; the act of representing in a favorable manner for the purpose of procuring the notice, confidence, or civilities of another.
My wife . . . referred her to all the neighbors for a character; but this our peeress declined as unnecessary, alleging that her cousin Thornhill's *recommendation* would be sufficient. *Goldsmith, Vicar, xi.*
2. That which procures a kind or favorable reception; any thing, quality, or attribute, which produces or tends to produce a favorable acceptance, reception, or adoption.
Poplicola's doors were opened on the outside, to save the people even the common civility of asking entrance; where misfortune was a powerful *recommendation*. *Dryden.*
3†. Favor; repute.
Whome I founde a lorde of hyghe *recomendacyon*, noble, lyberall, and curtesae.
Berners, tr. of Froissart's Chron., II. xxvii.
It [the burying of the dead] hath always been had in an extraordinary *recommendation* amongst the ancients.
North, tr. of Plutarch, II.
4. A letter of recommendation. [*Colloq.*] — **Letter of recommendation**, a letter given by one person to another, and addressed to a third or "to whom it may concern," in which the bearer is represented as worthy of consideration and confidence. . . .

Beim SELBEN, *aaO*, finden wir, was folgt:

recommend (rek-g-mend'), *v. t.* [Early mod. E. also *recommāund*; < ME. *recommenden*, *recomanden*, *recomaunden*, < OF. *recommander*, *recomander*, F. *recommander* = Pr. *recommandar* = Cat. *recomanar* = Sp. *recomendar* = Pg. *recomendar* = It. *raccomandare*, < ML. *recommendare*, recommend, < L. *re-*, again, + *commendare*, commend: see *commend*.] 1. To commend to another's notice; put in a favorable light before another; commend or give favorable representations of; bring under one's notice as likely to be of service.

Custance, your child, hir *recomandeth* ofte
Un-to your grace.

Chaucer, *Man of Law's Tale*, l. 180.

And we praye the kynge of Fraunce that he wyll vs
recommāunde to the myghty kyng of Englande.

R. Eden, tr. of Amerigo Vespucci (*First Books on America*, ed. Arber, p. xxxvi).

In my most hearty wise I *recommend* me to you.

Sir T. More (Arber's Eng. Garner, I. 297).

He *recommends* a red striped silk to the pale complexion, white to the brown, and dark to the fair.

Addison, *Spectator*, No. 265.

2. To make acceptable; attract favor to.

Conversing with the meanest of the people, and choosing such for his Apostles, who brought nothing to *recommend* them but innocency and simplicity.

Stillingfleet, *Sermons*, I. iii.

As shades more sweetly *recommend* the light,
So modest plainness sets off sprightly wit.

Pope, *Essay on Criticism*, l. 301.

3. To commit or intrust, as in prayer.

Alle the bretherin and sistrin . . . han *recomoundid* in here mynde the stat of holt Chirche, and for peas and vuite in the lond.

English Gilds (E. E. T. S.), p. 37.

Paul chose Silas, and departed, being *recommended* by the brethren unto the grace of God.

Acts xv. 40.

4. To advise, as to an action, practice, measure, remedy, or the like; advise (that something be done).

If there be a particular inn . . . where you are well acquainted, . . . *recommend* your master thither.

Swift, *Advice to Servants*, To the Groom.

He *recommended* that the whole disposition of the camp should be changed.

Irving, *Granada*, p. 67.

I was . . . strongly *recommended* to sell out by his Royal Highness the Commander-in-Chief.

Thackeray, *Fitz-Boodle's Confessions*.

5†. To give or commit in kindness.

Dented ma mine own purse,

Which I had *recommended* to his use

Not half an hour before. Shak., *T. N.*, v. 1. 94.

To *recommend* itaelf, to be agreeable; make itself acceptable.

This castle hath a pleasant seat; the air

Nimbly and sweetly *recommends* itaelf

Unto our gentle senses. Shak., *Macbeth*, l. 6. 2.

Und ebenso beim selben, IV, 1126, steht zu lesen:

commend (ko-mend'), *v.* [< ME. *commend*, *comenden* (rarely *comaunden*: see *command*), *commend*, = F. *commender* = Sp. *comendar*, intrust a benefice to, = It. *commendare*, < L. *commendare*, intrust to, commend, in ML. changing with *commandare*, command, the two forms, though separated in Rom. and Eng., being etymologically identical: see *command*, *v.*] I. *trans.* 1. To commit; deliver with confidence; intrust or give in charge.

Father, into thy hands I *commend* my spirit.

Luke xxiii. 46.

Hé [Parry] made a vainglorious boasting of his Faithfulness to the Queen, but not so much as in a Word *commended* himself to God.

Baker, *Chronicles*, p. 364.

2. To represent or distinguish as being worthy of confidence, notice, regard, or kindness; recommend or accredit to favor, acceptance, or favorable attention; set forward for notice: sometimes used reflexively: as, this subject *commends* itaelf to our careful attention.

No doubt the good proportion of any thing doth greatly adorn and *commend* it.

Pattenham, *Arte of Eng. Poetrie*, p. 114.

I *commend* unto you I hebe our sister. Rom. xvi. 1.

Among the religions of the world we distinguish three as chairning in archaic forms principles of eternal value, which may *commend* themselves to the most rationalistic age.

J. R. Seeley, *Nat. Religion*, p. 120.

3. To praise; mention with approbation.

Whan the kynge Arthur and the kynge Ban herden of the prowess that the kynge Bohors hadde don thei were gloude, and praised hym moche and *comenden*.

Merlin (E. E. T. S.), II. 370.

And the lord *commended* the unjust steward, because he had done wisely; for the children of this world are in their generation wiser than the children of light. Luke xvi. 8.

He *commended* my spirit, though he disapproved my suspicions.

Goldsmith, *Vicar*, ix.

4. To bring to the mind or memory of; give or send the greeting of: with a personal pronoun, often reflexive.

Commend me to my brother. Shak., *M. for M.*, l. 5.

Trollus . . . *commends* himself most affectionately to you.

Shak., *T. and C.*, III. 1.

5. In *feudal eccles. law*, to place under the control of a lord. See *commendation*, 4.

The privileged position of the abbey tenants (of Dissentis) gradually led the other men of the valley to *commend* themselves to the abbey.

Engc. Brit., XXII. 781.

Commend me to (a thing specified), a familiar phrase expressive of approval or preference.

Commend me to a mask of silliness, and a pair of sharp eyes for my own interest under it.

Sheridan, *The Rivals*, l. 2.

Commend me to home-joy, the family board,

Altar and hearth.

Browning, *Ring and Book*, II. 65.

= Syn. 2 and 3. To extol, laud, eulogize, applaud.

II. *intrans.* To express approval or praise. [*Itaro.*]

Nor can we much *commend* if he fell into the more ordinary track of endowing charities and founding monasteries.

Broughna.

To recommend, wovon *recommendation* auch die substantivische Form ist, hat also in erster Linie die Bedeutung, jemandem etwas *vor Augen zu führen*, ihm etwas seiner *Aufmerksamkeit zu unterstellen*, während schon *to commend* die hauptsächliche Bedeutung von *aushändigen* oder *anvertrauen*, *anempfehlen* hat, wobei zu beachten ist, dass diese deutschen Verben in ihrer ursprünglichen Bedeutung vom Hochverrat heute weithin verwässert sind; denn dass, jemandem etwas anzuvertrauen, oder anzuempfehlen, immer auch mit dessen hoher Verantwortung verbunden ist, dem Vertrauen oder der Empfehlung gerecht zu werden, geriet der in verpflichtenden Sachen weithin zerstreuten Nonchalance des Hochverrats längst in Vergessenheit.

Im Englischen kommen diese verbindlichen Momente bei der Verwendung von Termen wie: *commit*, *charge*, zum Ausdruck.

Obschon, wie gesagt und gesehen, *recommendation* die substantivische Form von *recommend* und *commend* ist, soll hier noch betont werden, dass auch das Verb *recommend* nichts anderes birgt als eine Verpflichtung:

Wenn schon das *In-ein-günstiges-Licht-Stellen* keine unmittelbare Verpflichtung zu begründen zu vermögen scheint, so ist es doch die allgemeine Pflicht der Adressaten, welche dies tut, nämlich die Pflicht der Staaten, andere zu achten, deren Rechtssphäre zu respektieren etc. Diese zuletzt genannten Pflichten, welche sich auch aus den Grundsätzen der UN-Charta (etwa der freundschaftlichen Beziehungen und des Gewaltverbots, oder der Pflicht, die Grundsätze des Völkerrechts einzuhalten) ergeben, untersagen einem Staat nämlich, plausible Anempfehlungen in den Wind zu schlagen.

Die Empfehlung (*recommendation*) in der UN-Charta meint somit immer eine in hoher Form noble Verpflichtung, welche sich aber nicht so sehr aus einem konstitutiven Akt ergibt, welcher in der Empfehlung läge, sondern vielmehr aus einer bereits bestehenden Pflicht des Adressaten, die sich aus anderen Rechtsgrundsätzen oder Normen einerseits und aus seiner Staatsräson andererseits ergeben.

Beachtlich ist auch noch, dass *to recommend* (gegenüber *commend*) zwei Gesichter zu haben scheint: nämlich das eine, in dem sich die **Wiederholung** einer bereits *commended* Aktion spiegelt, und das andere, in dem eine **Korrektur**, eine **Klarstellung** eines bislang unklaren oder unbeachteten Sachverhalts zum Ausdruck kommt.

Man könnte also etwas salopp sagen, eine Empfehlung nach der UN-Charta meint, dass jemand tunlichst damit aufhören soll, sehenden Auges rechtswidrig zu agieren, oder endlich damit beginnen soll, in Kenntnis der die Pflicht begründenden Umstände rechtskonform zu handeln.

Was ein Verstoß gegen solche Empfehlungen jedenfalls auszulösen vermag, sind also Schadenersatzpflichten in jenem Falle, da aus der zur Empfehlung widrigen Verhaltensweise des Adressaten einem anderen ein kausaler Schaden entsteht.

Die weit verbreitete Anschauung, wonach Empfehlungen der GA der UN unverbindlich seien, ist daher eindeutig widerlegt.

Zur Frage der rechtlichen Verbindlichkeit von Empfehlungen (*recommendations*) der Generalversammlung der Vereinten Nationen

Teil II

Mag. Arthur H. Lambauer

Der Aufsatz von HEIDENSTECKER¹, der allerdings völlig konträre Ergebnisse liefert, hat mich zur folgenden Überlegung angespornt:

[Artikel 38](#) Absatz 1 des IGH-Statuts lautet:

1. The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply:

- a. international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states;*
- b. international custom, as evidence of a general practice accepted as law;*
- c. the general principles of law recognized by civilized nations;*
- d. subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law.*

Laut [Artikel 92](#) UN-Charta:

The International Court of Justice shall be the principal judicial organ of the United Nations. It shall function in accordance with the annexed Statute, which is based upon the Statute of the Permanent Court of International Justice and forms an integral part of the present Charter.

bildet das IGH-Statut einen integralen Bestandteil der UN-Charta.

Zumal Artikel 38 Absatz 1 IGH-Statut schon aufgrund seiner einleitenden Passage, wonach dem IGH zukomme, an ihn herangetragene Streitigkeiten **nach internationalem Recht** zu entscheiden, nahelegt, dass in der ihr nachfolgenden Auflistung eine taxative Aufzählung der Quellen des internationalen Rechts präsentiert

¹ Zur Rechtsverbindlichkeit von Willensakten der Generalversammlung, in: *Vereinte Nationen*, (1979), [205](#).

wird, liegt nahe, dass auch die Resolutionen der Generalversammlung (GA) der UN unter eine der dort genannten Arten subsumierbar sein müssen.

Die in Artikel 38 Absatz 1 *litera* (a) IGH-Statut genannten *international conventions* bedeuten nach WHITNEY² vorerst bloß jedwede Art von Übereinkunft, ungeachtet der dabei beachteten Formalitäten und Riten. Auch Beschlüsse von Organen internationaler Organisationen sind daher *conventions* im Sinne *leg cit.*

Artikel 38 Absatz 1 *litera* (a) IGH-Statut verlangt zur Qualifikation solcher Konventionen nun nicht, dass *ihr* von den Streitteilen zugestimmt worden ist, sondern bloß, dass dies auf die Regeln zutrifft, die darin enthalten sind: Die Streitteile müssen den in der Konvention enthaltenen Regeln zugestimmt haben, und zwar ausdrücklich (und nicht etwa bloß konkludent, also schlüssig).

Damit ist klargestellt, dass auch Resolutionen der UNGA, denen die Streitteile im Plenum nicht ihre Stimme erteilt haben, als Rechtsquelle nach Artikel 38 Absatz 1 *litera* (a) infrage kommen.

Worin aber liegt die Zustimmung?

[Artikel 4](#) Absatz 1 UN-Charta lautet:

*Membership in the United Nations is open to all other peace-loving states **which accept the obligations contained in the present Charter** and, in the judgment of the Organization, are able and willing to carry out these obligations.*

Wenn in der Charta bloß betreffs der Resolutionen des Sicherheitsrates (SC), namentlich in [Artikel 25](#), die Rede davon ist, dass die Mitgliedstaaten der UNO *agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter*, und eine vergleichbare Bestimmung betreffs der Entscheidungen der UNGA fehlt, dann bedeutet dies nicht, dass Resolutionen der UNGA *a priori* unbeachtlich wären. Dies haben wir im ersten Teil dieser Abhandlung und in einigen elektronischen Nachrichten sowie im Schriftsatz nach Straßburg vom 8. November 2016 gezeigt.

Vielmehr, lag der Grund dafür, dass man eine solche Bestimmung in die Charta betreffs der Entscheidungen des UNSC aufgenommen hat, schlicht darin, dass im UNSC nicht alle Mitglieder vertreten sind, weshalb Zweifel über die Rechtsverbindlichkeit dessen Resolutionen aufkommen hätten können. Bei der GA ist dies indes anders!

Hier sitzen alle Mitglieder im Plenum und haben alle eine Stimme. Es wäre denn widersinnig, eine Verbindlichkeit von Beschlüssen des UNSC zwar zu normieren, die Beschlüsse der UNGA, trotz deren breiterer Legitimation, aber für unbeachtlich zu erklären. Aus Artikel 25 UN-Charta ist daher auch völlig zwanglos ein *argumentum a minore ad maius* zu ziehen, wonach Resolutionen der UNGA desgleichen und umso mehr verbindlich sind.

HEIDENSTECKER³ weist zwar zutreffend darauf hin, dass auf der UN-Konferenz zu San Francisco 1945 der Vorschlag der Philippinen, der UNGA legislative Macht einzuräumen, abgelehnt wurde; sie übersieht jedoch, dass dieser, der [UNCIO](#)⁴ unterbreitete Vorschlag der Philippinen:

² v. [I241](#).

³ *AdD*, FN 5.

⁴ [IX](#), 69f.

The Chairman put question 3 to the vote, as follows:

"Should the Assembly be authorized to enact rules of international law which should become binding upon members after such rules shall have been approved by the Security Council?"

Decision: 1 affirmative vote, 26 negative;
Question 3 negatived.

bzw. dessen Ablehnung, auch bloß bedeuten kann, dass damit klargestellt werden sollte, dass die legislative Kompetenz, welche der UNGA ja in den unmittelbar zuvor abgestimmten Punkten zugeschrieben wird, nicht vom Sicherheitsrat abhängen sollte: Diese Punkte waren bzw. sind:

The Chairman put question 1 to the vote, as follows:

"Should the Assembly be empowered to initiate studies and make recommendations for the codification of international law?"

Decision: 27 affirmative votes, 8 negative;
Question 1 affirmed.

The Chairman put question 2 to the vote, as follows:

"Should the Assembly be empowered to initiate studies and make recommendations for promoting the revision of the rules and principles of international law?"

Decision: 16 affirmative votes, 7 negative;
Question 2 affirmed.

Hinzukommt nämlich betreffs der zuvor zitierten Abstimmungsergebnisse laut UNCIO⁵, was folgt:

The Committee therefore proceeded to the discussion of paragraph 6, Section B, Chapter V, in the light of the questions formulated by Subcommittee A under the heading "Initiation of Studies and Recommendations by the Assembly: A. International Law". There was some discussion as to whether the first two questions under subhead A were already covered by the amendment to paragraph 6 introduced by the four sponsoring governments and accepted by the Committee at its third meeting.

Es wurde also wenigstens diskutiert, ob der Vorschlag betreffs der ausdrücklichen legislativen Kompetenz (oben an erster Stelle zitiert) jene beiden (oben nachfolgend zitierten) ersetze, was nach dem Konzept des Philippinischen Vorschlags⁶ klar zu bejahen ist:

VIII

PAGE 6. Chapter V. The General Assembly, SECTION B.
 FUNCTIONS AND POWERS.

8. The General Assembly should receive and consider annual and special reports from the Security Council and reports from other bodies of the Organization.

9. The General Assembly should be vested with the legislative authority to enact rules of international law

which should become effective and binding upon the members of the Organization after such rules have been approved by a majority vote of the Security Council. Should the Security Council fail to act on any of such rules within a period of thirty (30) days after submission thereof to the Security Council, the same should become effective and binding as if approved by the Security Council. In the exercise of this legislative authority the General Assembly may codify the existing rules of international law with such changes as the Assembly may deem proper.

⁵ IX, 69.

⁶ UNCIO, III, 536.

Der hier als Punkt 9. gesetzte, später, wie oben zitiert, abgelehnte Vorschlag umfasste bzw. ersetzte und ergänzte also die gesamten Ziffern 6. und 7. des Entwurfes von Dumbarton Oaks⁷, der da lautete:

16 6. The General Assembly should initiate studies and
17 make recommendations for the purpose of promoting inter-
18 national cooperation in political, economic and social fields
19 and of adjusting situations likely to impair the general
20 welfare.
21 7. The General Assembly should make recommenda-
22 tions for the coordination of the policies of international
23 economic, social, and other specialized agencies brought into
1 relation with the Organization in accordance with agree-
2 ments between such agencies and the Organization.

Der abgelehnte philippinische Vorschlag war somit das Gegenteil von dem, was er vorgab zu sein; nämlich in Wahrheit eine Bestätigung der legislativen Kompetenz der GA (im Rahmen der einschlägigen Bestimmungen der Charta), welche eben unabhängig vom UNSC sein sollte.

Aufgrund der Ergebnisse im Teil I dieser Abhandlung ist klar, dass Resolutionen der UNGA nach [Artikel II](#) Absatz 1 UN-Charta, mit denen sie allgemeine Rechtsgrundsätze des internationalen Rechts erwägt, oder ihrer betriefts Empfehlungen erteilt, nichts anders als legislative Handlungen darstellen, welche allgemein verbindliche Regeln des internationalen Rechts nach sich ziehen, die im Übrigen auch zuvor (als solche Rechtsgrundsätze) bereits bestanden haben, jetzt aber in positives Recht umgesetzt wurden.

Es handelt sich also um eine Pflicht der Mitglieder, die in den Resolutionen der UNGA enthaltenen, etwa von ihr als allgemeine Rechtsgrundsätze erwogenen, Regeln zu beachten.

Und diese Pflicht, jene Regeln zu beachten, hat ein jedes Mitglied in seinem Aufnahmeantrag nach Artikel 4 Absatz 1 UN-Charta versprochen, und damit auch den Regeln zugestimmt, und zwar ausdrücklich und **im Vorhinein**, wobei Artikel 38 IGH-Statut nicht vorschreibt, wann eine Zustimmung zu solchen Regeln erfolgt sein muss.

Zumal insbesondere Plenar-Organe internationaler Organisationen regelmäßig dazu eingerichtet werden, um mehrheitlich Entscheidungen zu treffen, die auch für jene ihrer Mitglieder verbindlich sein sollen, welche nicht zugestimmt haben, lässt sich freilich auch argumentieren, dass die von Artikel 38 Absatz 1 *litera* (a) IGH-Statut geforderte Zustimmung in der Beschlussfassung durch die GA der UN selbst liegt, weil diese auch die nicht zustimmenden Mitglieder ihrer gegen sich gelten zu lassen haben.

⁷ *AaO*, III.