

Thesen

zum Referat von Professor Dr. Konrad Ginther

I.

1. Auf Grund der getroffenen Themenabgrenzung sollen in diesem Referat Fragen der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen erörtert werden, die sich über die Fragen des Eintretens und Ausscheidens hinaus als Grundfragen stellen.

2. Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation heißt:

- a) Partnerschaft zum Gründungsvertrag
- b) die Summe der den Mitgliedstaaten auf Grund des Organisationsstatuts zukommenden Rechte und Pflichten zum Zweck der Aktivierung der Organisation als objektive Wirkungseinheit.

3. Theoretisch lassen sich Fragen der Mitgliedschaft unterscheiden in:

- a) Fragen der Partnerschaft zum Gründungsvertrag als Fragen vornehmlich des Völkervertragsrechts
- b) Fragen der Mitgliedschaftsstellung auf Grund des Organisationsstatuts als Fragen vornehmlich des Verfassungsrechts einer internationalen Organisation
- c) Fragen der rechtlichen Qualifizierung einer Mitgliedschaftspolitik unter dem Gesichtspunkt des allgemeinen Völkerrechts oder eines allgemeinen Rechts internationaler Organisationen.

4. Unter Mitgliedschaftspolitik verstehe ich jenen die eigene sowie die Mitgliedschaft anderer Staaten betreffenden Entscheidungsstock im Bereich organisierter multilateraler Diplomatie, in dem u. U. von respektiven Satzungsvorschriften abgewichen oder diesen zuwidergehandelt wird.

5. Als allgemeine Grundfrage der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen stellt sich die Frage, ob überhaupt und welche Grundsätze des allgemeinen Völkerrechts bzw. eines allgemeinen

Organisationsrechts für eine völkerrechtliche Einordnung von Mitgliedschaftspolitik und der aus ihr zu ziehenden rechtlichen Konsequenzen in Betracht gezogen werden können.

6. Im besonderen werden für eine Erörterung von Grundfragen der Mitgliedschaft im obigen Sinn

- a) die Frage einer völkerrechtlichen Kooperationspflicht im Zusammenhang mit der Frage einer völkerrechtlichen Einordnung inaktiver Mitgliedschaft sowie
- b) in einer kasuistischen Auswahl Fragen zur Diskussion gestellt werden, in welchen die Ausgestaltung oder Veränderung mitgliedschaftsrechtlicher Positionen v. a. in der Praxis einer Mitgliedschaftspolitik in der Organisation der Vereinten Nationen zum Ausdruck kommt; und zwar im einzelnen:
 - aa) die Implikationen der Dekolonisierung für die Frage eines Rechts auf Mitgliedschaft und die Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes;
 - bb) die Frage der Repräsentation im Spannungsverhältnis zwischen materiellem und formellem Satzungsrecht.

Insbesondere bei den unter b) genannten Fragestellungen geht es um Anpassung oder Widerstand, was das Mitgliedschaftsstatut einerseits und die geänderten Mitgliederstrukturen und Funktionen sowie ein sich damit wandelndes materielles Recht der Organisation andererseits anlangt.

II.

7. Inaktive Mitgliedschaft resultiert in aller Regel aus einer Mitgliedschaftspolitik, deren Übereinstimmung mit dem Satzungsrecht umstritten ist.

8. Inaktive Mitgliedschaft stellt ein auch in der Literatur umstrittenes Zwischenstadium zwischen Mitgliedschaft und Nichtmitgliedschaft dar, das unter Zugrundelegung einer allgemeinen völkerrechtlichen Kooperationspflicht als zweckmäßige Entwicklung eines allgemeinen Organisationsrechts angesehen werden könnte.

9. Internationale Organisationen sind Ausdruck einer unabdingbaren sozialen Notwendigkeit der Zusammenarbeit und können

gleichzeitig als Konkretisierung eines daraus folgenden völkerrechtlichen Grundsatzes der Kooperation angesehen werden. Mit der Prinzipien Deklaration hat der Grundsatz der Zusammenarbeit als selbständiger allgemeiner Völkerrechtsgrundsatz förmlichen Ausdruck und allgemeine Anerkennung gefunden.

10. Es bleibt jedoch ein Widerstreit zwischen einer in jedem Mitgliedstatus inhärenten Verpflichtung zur Zusammenarbeit und dem Grundsatz souveräner Gleichheit, auf Grund dessen jeder Mitgliedstaat seine Mitgliedschaftspolitik definiert. Dieser Widerstreit ist ein Niederschlag der Eigenheit und Schwäche des Völkerrechts im allgemeinen, im Recht internationaler Organisationen im besonderen.

11. Inaktive Mitgliedschaft ist eine praktische Resultante aus dem unter 10. bezeichneten Widerstreit zugunsten einer zumindest förmlichen, aber nichtsdestoweniger grundsätzlichen Aufrechterhaltung des einmal erreichten Mitgliederstandes einer Organisation, der ohne besonderes Verfahren im Sinn umfänglicher Zusammenarbeit wiederum aktiviert werden kann. Inaktive Mitgliedschaft ist einem Ausschluß jedenfalls dort vorzuziehen, wo dadurch wie in den Vereinten Nationen eine weitergehende Desintegration oder Erschütterung des Organisationsgefüges aufgefangen werden könnte.

III.

12. Mit der Dekolonisierungserklärung vom 14. Dez. 1960 übernahm die Organisation der Vereinten Nationen in einer faktischen Revision von Kapitel XI der Satzung eine aktive Rolle in der Entstehung neuer Staaten. In ihr erkannten v. a. die sozialistischen Staaten Erfolg und Zukunft einer Mitgliedschaftspolitik unter der Maxime der friedlichen Koexistenz.

13. Mit der Beschleunigung und Radikalisierung der Dekolonisierung stellt sich die Frage eines Rechts auf Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen unter einem neuen Aspekt. Ebenso resultiert daraus ein bis heute nicht gelöstes Spannungsverhältnis zwischen dem Wandel der Funktionen und des materiellen Satzungsrechts der Vereinten Nationen auf der einen und einem statischen auf

dem Grundsatz formaler Gleichheit basierenden Mitgliedschaftsstatut auf der anderen Seite.

14. Der Versuch, eine assoziierte Mitgliedschaft für nicht näher definierte Mikrostaaten einzuführen, blieb Episode, während in der weiteren Aufnahme von Mikrostaaten eine autoritative Bestätigung eines Funktionswandels der Organisation und eines Rechts auf Mitgliedschaft von Entwicklungsstaaten jeder Größe gesehen werden kann. Das letztere Recht entspringt einem Vertrauensverhältnis zwischen der Organisation einerseits und im Rahmen des Dekolonisierungsvorganges zur Unabhängigkeit gelangter Staaten andererseits.

15. Spätestens mit der Aufnahme von Staaten minimaler sozio-ökonomischer, territorialer und bevölkerungsmäßiger Ausstattung in die Vereinten Nationen wird der Grundsatz der „Gleichheit der rechtlichen Voraussetzungen der Mitglieder bei der Ausübung ihrer Rechte und der Erfüllung ihrer Pflichten“ als Grundsatz für die Mitgliedschaftsstellung fragwürdig, ohne daß es bisher zu einer förmlichen Revision des Mitgliedschaftsstatuts gekommen ist.

16. Es stellt sich die Frage einer nach allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts gewohnheitsförmigen Anpassung des Mitgliedschaftsstatuts an die geänderten Funktionen und eine neuerdings mehr und mehr gruppenmäßig verfaßte Mitgliederstruktur, in der eine relativ feste Mehrheit und ebenso Minderheit in von vornherein fixierten Verhandlungspositionen feststehen.

IV.

17. Die Frage der ordentlichen Vertretung eines Staates in einer internationalen Organisation auf Grund ordnungsgemäß ausgestellter Vollmachten ist zu unterscheiden von der Frage der legitimen Vertretungsbefugnis einer Regierung.

18. Was die letztere Frage (17.) anlangt, sind zwei Anlaßfälle zu unterscheiden:

- a) ein revolutionärer Regierungswechsel mit der Folge von zwei (mehreren) oder auch nur einem fragwürdigen Regierungspräsidenten; hier gilt der Effektivitätsgrundsatz:

b) jener Fall, in dem die Mehrheit der Mitgliedstaaten der Organisation der Vereinten Nationen ihr Legitimitätsprinzip gegen einen Mitgliedstaat unabhängig von einer internen Revolution durchzusetzen versucht: der Fall des Ausschlusses der Südafrikanischen Delegation aus der XXIX. Generalversammlung.

19. Der Fall des Ausschlusses der südafrikanischen Delegation aus der XXIX. Generalversammlung ist im größeren Kontext der Sanktionspolitik der Organisation gegenüber Südafrika zu sehen und stellt eine zu diesem Zweck vollzogene Aneignung von satzungsmäßig nicht zustehenden Kompetenzen durch die Generalversammlung dar. Damit stellt sich die mitgliedschaftsrechtliche und -politische Frage der Verhinderung der Präcedenzwirkung einer offensichtlichen „ultra vires“-Handlung, durch die in ein satzungsmäßig gewährleistetes Mitgliedschaftsrecht eingegriffen wurde.

20. Dem „ruling“ im *Expenses Case* folgend wäre in einem Widerstand und Protest gegen den Ausschluß Südafrikas aus der Generalversammlung als einer „ultra vires“-Handlung darzutun, daß dieser Organakt für die Erfüllung eines wichtigen Zieles der Organisation nicht geeignet war. Ein solcher Nachweis wird sich nicht auf die Behauptung der Widerrechtlichkeit der Vorgangsweise beschränken dürfen. Er wird vielmehr den angestrebten Erfolg des Ausschlusses eines Staates als unter allen Bedingungen unvereinbar mit den aktuellen Funktionen und „working purposes“ der Organisation, als einem Verhandlungssystem des „peaceful change“, betonen müssen.

21. Der jüngste Status Südafrikas als inaktives Mitglied der Vereinten Nationen kann als derzeitiges Ergebnis einer antagonistischen Mitgliedschaftspolitik eingestuft werden; und zwar im Sinn eines Konfliktes zwischen der Geltendmachung des Grundsatzes der Kooperation im Sicherheitsrat auf der einen und der Durchsetzung eines materiellen Legitimitätsprinzips durch die Generalversammlung auf der anderen Seite.

V.

22. Für die Erhaltung internationaler Organisationen sind rechtliche Garantien für eine ausgewogene Mitgliedschaftspolitik er-

forderlich. Ausgehend von der Annahme, daß jedenfalls ein gewisser Typ von internationalen Organisationen auf Dauer angelegt ist, darf mit der Entwicklung eines allgemeinen, die Mitgliedschaftsstellung betreffenden Organisationsrechtes gerechnet werden, gleichsam als ungeschriebenem Verfassungsrecht internationaler Organisationen.

23. Die Mitgliedschaftspolitik in internationalen Organisationen kann im Rückgriff auf allgemeine Grundsätze des Völkerrechts völkerrechtlich eingordnet und für die Entwicklung eines allgemeinen Organisationsrechtes zum Tragen gebracht werden; und zwar zum Zweck der Erhaltung internationaler Organisationen als notwendige Institutionen in einer vollkommen zwischenabhängigen Welt.