Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht Heft 17



Grundfragen der Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen

Referate und Diskussion der 14. Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht in Göttingen am 10. und 11. April 1975

Membership in International Organizations – Basic Problems (German Version with English Summary)

PR 2158

486

C. F. Müller

Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht

Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht

Heft 17

Ginther - Oppermann

Grundfragen der Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen

Referate und Diskussion der 14. Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht in Göttingen am 10. und 11. April 1975

Membership in International Organizations — Basis Problems (German Version with English Summary)

> Mit den Referaten von Dr. Konrad Ginther, Professor in Graz Dr. Thomas Oppermann, Professor in Tübingen



C. F. Müller Juristischer Verlag Karlsruhe 1975 P44-14a (PR 2158) 486-177)

Mambold Universität zu Berlin

— Universität kirkina —
Zwoluni eri Richterie - nachatt

ISBN 3-8114-0073-8

© 1975 C. F. Müller Juristischer Verlag GmbH, Karlsruhe Best.-Nr. 119 0073 Gesamtherstellung: C. F. Müller Großdruckerei und Verlag GmbH, Karlsruhe

Q5, 330-114

INHALT

1.	Referat von Professor Dr. Konrad Ginther			7
	Thesen zum Referat			42
	Summary		•	48
2.	Referat von Professor Dr. Thomas Oppermann			53
	Thesen zum Referat			92
	Summary			96
3.	Diskussion			100
4.	Verzeichnis der Redner	•		143
5.	Satzung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht			145
6.	Verzeichnis der Organe und Mitglieder der Gesellschaft			149

1. REFERAT

Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen — Grundfragen¹

Professor Dr. Konrad Ginther, Graz

Der Vorstand unserer Gesellschaft hat das Thema "Grundfragen der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen" dahingehend erläutert, daß darunter hauptsächlich, aber nicht ausschließlich Fragen des Eintretens in und Ausscheidens aus internationalen Organisationen zu verstehen seien. In der Abgrenzung der Referate sind wir übereingekommen, daß Herr Oppermann hauptsächlich und ich nicht ausschließlich Fragen des Eintretens in und Ausscheidens aus internationalen Organisationen behandeln werden. Angesichts dieser - was jedenfalls meinen Referatsbereich anlangt negativen Abgrenzung sehe ich mich veranlaßt, vorerst zu bestimmen, welche Fragen ich zur Diskussion stellen werde, und weiters zu begründen, warum ich diese als Grundfragen der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen 2 ansehe.

1 Von geringfügigen stilistischen Anderungen abgesehen unveränderte Wiedergabe des Vortrags vom 11. April 1975. Das Manuskript wurde im Juli 1975

2 Zum Thema Mitgliedschaft in internationalen Organisationen im allge-2 Zum Thema Mitgliedschaft in internationalen Organisationen im allgemeinen siehe: H. G. Schermers, International Institutional Law, Vol I (Leiden, 1972) 26—72; D. W. Bowett, The Law of International Institutions (Sec. Ed.; London, 1970) 343—357; I. L. Claude, Jr., Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization (Thd. Ed., Rev.; New York, 1964) 77—93; G. Dahm, Völkerrecht, Bd. II (Stuttgart, 1961) 9—23; H. Mosler, Die Aufnahme in internationale Organisationen, in: 19 ZaöRV 275—317 (1958); N. Singh, Termination of Membership of International Organisations (London, 1958), sowie I. Gold. Membership and In: 19 Zaoli Organisations (London, 1958), sowie J. Gold, Membership and Non-Membership in the International Monetary Fund, A Study in International Law and Organization (Washington, D. C., 1974).

Law and Organization (washington, D. C., 19/4).

Abkürzungen: AdG = Archiv der Gegenwart, AFDI = Annuaire Français de Droit International, BYIL = British Yearbook of International Law, Can YBIL = Canadian Yearbook of International Law, HarvLR = Harvard Law Review, Int CLQ = International and Comparative Law Quarterly, ILM = International Legal Materials, IO = International Organisation, OIZ = Osterreichische Juristenzeitung, OZOR = Osterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Proc ASIL — Proceedings of the American Society of International Law, Rev BDI = Revue Belge de Droit International, Rev EDI = Revue Egyptienne de Droit International, Rev GDIP =: Revue Générale de Droit International, Rev HDI = Revue Hellénique de Droit International, YBILC = Yearbook of the International Law Commission, YUN = Yearbook of the United Nations, ZaöRV = Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation bedeutet vorerst Partnerschaft zum Gründungsvertrag. Unter Mitgliedschaft sind weiters die Summe der den Mitgliedstaaten durch das Organisationsstatut der Verfassung einer internationalen Organisation zukommenden Rechte und Pflichten zu verstehen 3. Ich werde dafür auch den Ausdruck Mitgliedschaftsstatut verwenden. Auf Grund dieser Rechte und Pflichten wird die im Gründungsvertrag ingelegte internationale Organisation als objektive "Wirkungs-" 4 DZW. "Handlungseinheit" 5 aber erst durch die "Interaktion und collektive Anstrengung" 6 ihrer Mitgliedstaaten aktiviert.

Es liegt an den Mitgliedstaaten, in welcher Form und in welchem Umfang sie von den Mitgliedschaftsrechten Gebrauch machen. Sie ühren eine noch näher zu definierende Mitgliedschaftspolitik 7, lie oft sehr deutlich von den Vorschriften der respektiven Satzungen abweicht, ja dieser zuwiderlaufen kann 8.

3 Die in der Errichtung einer internationalen Organisation gelegenen Monente vertragsförmiger Rechtssetzung einerseits und Verfassungsschöpfung anlererseits (vgl. Mosler, a.a.O., 305 f., der diesbezüglich von einem Gesamtakt pricht) sind insbesondere auch für die Erörterung von Fragen der Mitgliedchaft zu unterscheiden. Siehe S. Rosenne, Is the Constitution of an International Irganization an international Treaty?, in: 12 Comunicazioni e studi, 22—89 1966) und A. M. Donner, The Role of the Lawyer in the European Communices (Edinburgh, 1968) 16 ff.

4 H. Mosler, Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, in: erichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 4 (Karlsruhe, 1961)

9-83, 66.

5 K. Zemanek, Internationale Organisationen als Handlungseinheiten in der ölkerrechtsgemeinschaft, in: 7 OZOR 345 335-372. (1956); ders., Das Ver-

agsrecht der internationalen Organisationen (Wien, 1957) 6.

6 M. H. Mendelson, Reservations to the Constitutions of the International reganizations, in: 45 BYIL 137—171, 170 (1971). Sie auch die Erörterung es Änderungsvorschlags der Bundesrepublik zu Art. 6 des Vertragsentwurfes er ILC über "The Representation of States in their relations with International Organisations" auf der Wiener Konferenz am 12. Februar 1975: A/Conf. 7/C. 1/SR. 7, 3 ff.

7 In der Terminologie folge ich hier Claude, a.a.O., 78 ff., der von "memership policy" im (engeren) Sinne der von Einzel- oder Gruppeninteressen geagenen Entscheidung über den Teilnehmerkreis einer internationalen Organition spricht. W. Morawiecki, Institutional and Political Conditions of Particition of Socialist States in International Organizations. A Polish View, in: 10 494—507, insbes. 498 f. (1968) übernimmt ebenso diesen Begriff von laude und räumt der Mitgliedschaftspolitik eine zentrale Bedeutung für seine hemenstellung ein.

8 L. Henkin, International Organization and the Rule of Law, in: 23 IO i6—682, 666 (1969) verweist unter anderem auch im Hinblick auf mitglied-haftsrechtliche Fragen auf eine "beunruhigende Tendenz" der Verletzung von

Theoretisch lassen sich folgende Fragen der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen unterscheiden: 1. Fragen der Partnerschaft zum Gründungsvertrag als Fragen des Völkervertragsrechtes ⁹; 2. Fragen der Mitgliedschaftsstellung auf Grund des Organisationsstatuts; das sind Fragen des Verfassungsrechts der einzelnen internationalen Organisationen ¹⁰; und schließlich 3. Fragen der Qualifizierung der Mitgliedschaftspolitik unter dem Gesichtspunkt eines allgemeinen Organisationsrechts, bzw. allgemeiner Grundsätze des Völkerrechts, die allen organisatorischen Anstrengungen vorausgesetzt bleiben, solange internationale Organisationen auf der Grundlage des Prinzips der souveränen Gleichheit der Staaten gründen ¹¹.

Ich werde entsprechend der Themenabgrenzung mich hauptsächlich mit Problemen der beiden letzten Kategorien von Mitgliedschaftsfragen befassen, wobei das Schwergewicht auf der letzteren beruhen wird. Ein Grundproblem der Mitgliedschaft liegt m. E. darin, daß die charakteristischen Schwächen oder Eigenheiten des Völkerrechts im allgemeinen sich in der durch internationale Organisationen begründeten partikularrechtlichen Ordnung fortsetzen, und zwar bis in die verfassungsförmig festgelegte Mitgliedschaftsstellung. Die einzelstaatliche subjektive Zweckverfolgung wird zwar in dem an einem erklärten Gemeinschaftszweck orientierten Handlungssystem der internationalen Organisation in der Mit-

Verfassungs- und Verfahrensbestimmungen. L. B. Sohn, Expulsion or forced withdrawal from an international organization, in: 77 HarvLR 1381—1425, 1421 (1964) stellte in einer Untersuchung der Praxis der VN und ihrer Spezialorganisationen sowie der OAS fest, daß nur in sehr vereinzelten Fällen Maßnahmen des Ausschlusses und der Beschränkung von Mitgliedschaftsrechten von den respektiven Satzungsvorschriften gedeckt waren.

- 9 Die Wiener Vertragsrechtskonvention gilt laut Art. 5 auch für Gründungsverträge internationaler Organisationen.
- 10 Üblicherweise wird das Organisationsstatut internationaler Organisationen in Gestalt des institutionellen Aufbaues internationaler Organisationen dargestellt. In einem dergestalten "Aufriß" der Verfassung internationaler Organisationen in Gestalt ihrer Organe kommt nicht immer mit der wünschenswerten Deutlichkeit die Stellung der Mitgliedstaaten auf Grund des Organisationsstatuts gleichsam der "Grundriß" internationaler Organisationen zum Ausdruck. Im folgenden wird die Mitgliedschaftsstellung als ein zentrales Thema des Verfassungsrechts internationaler Organisationen erörtert werden.
- 11 Bowett, a.a.O., (Anm. 2) 343, hat daher bezeichnenderweise die Abhandlung der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen unter den Titel "The Impact of International Organization on the Doctrine of Sovereign Equality of States" gestellt.

gliedschaftsstellung völkerrechtlich verfaßt. Ob und wie die Mitgliedstaaten einer internationalen Organisation die in der Mitgliedschaft gelegenen rechtlichen Möglichkeiten einer aktiven Teilnahme und Mitwirkung realisieren, kommt aber erst in dem zum Ausdruck, was hier in einem umfassenden Sinn Mitgliedschaftspolitik genannt wird.

Unter Mitgliedschaftspolitik verstehe ich jenen die eigene sowie die Mitgliedschaft anderer Staaten betreffenden Entscheidungsstock im Bereich organisierter multilateraler Diplomatie.

Fragen der laut Organisationsstatut zustehenden Mitgliedschaftsrechte, deren Aktivierung und Beschränkung, etwa durch eine Suspendierung, sind Rechtsfragen auf Grund eines relevanten Satzungswortlautes. Diese Fragen stellen sich außerdem aber auch als Fragen einer Mitgliedschaftspolitik, die von den Organen einer Organisation, bzw. der in ihnen agierenden Mitgliedstaaten betrieben wird ¹² und zu einer für die Mitgliedschaftsstellung relevanten Praxis neben dem positiven Satzungsrecht führen kann ¹³.

Im Gutachten vom 28. Mai 1948 Admission of a State to the United Nations (Charter, Article 4) bejahte der IGH mehrheitlich die Frage, ob die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen als Mitglieder der zuständigen Organe streng an die in Art. 4 für eine Aufnahme genannten Voraussetzungen gebunden sind; gestattete aber dennoch "the taking into account of any factor which it is possible reasonably and in good faith to connect with the conditions laid down in that Article" 14.

In einer von vier Richtern 15 verfaßten Minderheitsmeinung wurden die Mitgliedstaaten als an die in Artikel 4 festgelegten rechtlichen Kriterien gebunden, darüber hinaus aber für befugt erachtet, weitere politische Bedingungen in Betracht zu ziehen, allerdings: "in good faith, in accordance with the Purposes and Prin-

¹² Vgl. das Gutachten des Internationalen Gerichtshofes Admission of a State to the United Nations (Charter, Article 4); I.C.J. Reports 1948, 15 ff.

¹³ Zur Frage der Interpretation und Modifikation der Satzungen internationaler Organisationen auf Grund der Praxis ihrer Organe siehe R. Bernhardt, Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge, insbesondere in der Rechtsprechung internationaler Gerichte (Köln-Berlin, 1963) 168 ff.

¹⁴ I.C.J. Reports 1948, 63.

¹⁵ Joint Dissenting Opinion der Richter Basdevant, Winiarski, Sir Arnold McNair und Read; I.C.J. Reports 1948, 82.

ciples of the Organization and in such a manner as not to involve any breach of the Charter" 16.

Die "purposes and principles" sind nicht nur in der Satzung der Vereinten Nationen ¹⁷ sehr weit gefaßt, womit sich die Frage stellt, ob und gegebenenfalls wo Grenzen für ein politisches Ermessen zu finden sind, bzw. welche rechtlichen Konsequenzen aus einer antagonistischen Mitgliedschaftspolitik der Mitgliedstaaten, bzw. diverser Gruppen unter ihnen, zu ziehen sind.

Die Frage nach der Bindung an das positive Satzungsrecht, nach den Grenzen eines politischen Ermessens, bzw. den rechtlichen Konsequenzen einer über den Vertragstext hinausführenden Mitgliedschaftspolitik, stellt sich in jedem Fall einer die Mitgliedschaft oder einzelne Mitgliedschaftsrechte eines Staates in einer internationalen Organisation betreffenden mitgliedschaftspolitischen Entscheidung: wie z. B. der Praxis einer inaktiven Mitgliedschaft, der Aufnahme von Mikrostaaten oder des Ausschlusses einer Delegation von der Teilnahme an der Generalversammlung, ohne die in Kapitel II der Satzung getroffene Kompetenzverteilung zu beachten ¹⁸.

Es stellt sich die Frage, ob überhaupt und welche Grundsätze eines allgemeinen Organisationsrechts oder des allgemeinen Völkerrechts für eine rechtliche Beurteilung einer bestimmten Mitgliedschaftspolitik und für die aus ihr zu ziehenden rechtlichen Konsequenzen neben dem Satzungsrecht in Betracht gezogen werden dürfen. Ein allgemeines "international institutional law" 19 ist bisher kaum, ein ungeschriebenes Verfassungsrecht für einzelne Organisa-

¹⁶ I.C.J. Reports 1948, 93.

¹⁷ Claude, a.a.O. (Anm. 2) 79 spricht von "functional purposes" der Organisation, um deren Relativität und Anpassungsbedürftigkeit an das "setting of contemporary world politics" auszudrücken, wobei die Organisation aber dennoch als ein "end in itself" zu behandeln sei (78).

¹⁸ Die genannten Beispiele werden weiter unten S. 14 ff., 24 ff. und 32 ff. im einzelnen erörtert werden.

¹⁹ H. G. Schermers (Anm. 2) legte unter diesem Titel die bisher umfassendste systematische Darstellung der verfassungsrechtlichen Probleme internationaler Organisationen vor.

tionen 20 ist bis heute nur vereinzelt entwickelt worden. Mit der Frage nach den Ansätzen einer Entwicklung eines allgemeinen Organisationsrechts scheinen mir v. a. auch Grundfragen der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen verbunden zu sein, wie ich an einigen Beispielen demonstrieren möchte.

Im einzelnen werde ich folgende Probleme näher erörtern: die Frage einer inaktiven Mitgliedschaft unter besonderer Berücksichtigung eines allgemeinen Kooperationsgrundsatzes; die Implikationen der Dekolonisierung für die Frage eines Rechts auf Mitgliedschaft und die Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes in der Organisation der Vereinten Nationen und schließlich die Frage der Repräsentation als besonders aktuelles Beispiel der Einwirkung von Mitgliedschaftspolitik auf das Mitgliedschaftsstatut der Vereinten Nationen.

Auf Grund des bisher Gesagten habe ich als Grundfragen der Mitgliedschaft demnach in einer kasuistischen Weise Fragen ausgewählt, in welchen mir die Ausgestaltung, Veränderung bzw. Behauptung mitgliedschaftsrechtlicher Positionen v. a. in den Vereinten Nationen durch die Praxis der Mitgliedschaftspolitik in dieser Organisation am deutlichsten zum Ausdruck zu kommen schien.

Lediglich zu der zuerst genannten Frage der inaktiven Mitgliedschaft und eines allgemeinen Kooperationsgrundsatzes werde ich eine Aussage unter dem Aspekt einer allgemeinen Theorie der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen versuchen. Im übrigen bleibt, um möglichst konkrete Folgerungen zu Grundfragen der Mitgliedschaft zur Diskussion stellen zu können, die Erörterung auf Belange der Organisation der Vereinten Nationen beschränkt.

Zur Begründung des grundsätzlichen Charakters der ausgewählten Fragestellungen wäre noch folgendes zu sagen. Der Erörterung der inaktiven Mitgliedschaft liegt die systematische Unterscheidung zwischen einem Völkerrecht der Koexistenz und einem Völkerrecht

²⁰ Vgl. Bernhardt, a.a.O. (Anm. 13) 172. Ansätze für ein solches werden aufgezeigt von D. W. Bowett, The Impact of the UN Structure, including that of the Specialized Agencies, on the Law of International Organizations, in: Proc ASIL 1970, 48 ff. Vor allem relevant für die Ausführungen im Abschnitt IV ist B. Conforti, The legal effect of non-compliance with rules of procedure in the UN General Assembly and Security Council, in: 63 AJIL 479—489 (1969).

der Kooperation zugrunde ²¹. Es geht hierbei insbesondere um die Frage einer Kooperationspflicht ²² und ihre Bedeutung für die Erhaltung des Mitgliederstandes einer internationalen Organisation. Von ihr ausgehend ließen sich die besonderen Anforderungen und Belastungen, denen die zwischenstaatlichen Beziehungen auf Grund dynamischer Veränderungen ausgesetzt sind, in einer gewissen Bestandsgarantie für internationale Organisationen auffangen. Als Zwischenstadium zwischen Mitgliedschaft und Nichtmitgliedschaft resultiert daraus in der Theorie und auch praktisch inaktive Mitgliedschaft.

Was die Fragen der Implikationen der Dekolonisierung und der Repräsentation anlangt, gehe ich von Grundströmungen in den gegenwärtigen internationalen Beziehungen aus, die sich v. a. in der Mitgliederstruktur der Vereinten Nationen niederschlagen und in Kontroversen um Fragen der Mitgliedschaft verschiedentlich sichtbar geworden sind. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen erachtete wohl auch deshalb das Thema der Mitgliedschaft und Repräsentation in internationalen Organisationen noch nicht reif für eine Bearbeitung durch die Völkerrechtskommission. In einem 1971 von ihm erstellten Bericht hieß es:

"Another issue is that of membership and representation in international organizations. This and other topics pertaining to the overall functioning of international organizations would appear, however, to raise doctrinal difficulties which might be difficult to solve, and to be dependent, as regards clarification and resolution, on a political process in which states are directly engaged ²³."

Wenn diese Aussage, wie ich meine, stimmt, sind für die Bestimmung und Erörterung von Grundfragen der Mitgliedschaft auch

²¹ Diese von W. Friedmann, The Changing Structure of International Law (London, 1964) 60 ff., forcierte Unterscheidung liegt auch dem Survey of International Law, Working Paper prepared by the Secretary General über das Langzeitprogramm der Völkerrechtskommission zugrunde; Doc. A/CN. 4/245, in: YBILC 1971, Vol II Part Two, 1—99, 9 ff. und 34 ff.

²² In dem oben Anm. 21 zitierten Bericht des Generalsekretärs wird von verschiedenen prozeduralen und materiellen Verpflichtungen zur Kooperation gesprochen; a.a.O., 35, § 150. Im Kontext von Grundfragen der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen wird aber hier eine Kooperationspflicht nur unter einem prozeduralen Gesichtspunkt in Betracht gezogen werden.

²³ Siehe den in Anm. 21 zitierten Bericht S. 80, § 355.

relevante politische Prozesse in die Betrachtung miteinzubeziehen. Als für die Mitgliedschaftsfrage relevant hat sich der ideologische Konflikt im Ost-West- und die versuchte Überwindung von Abhängigkeit und Entwicklungsgefälle im Nord-Süd-Verhältnis erwiesen.

Die Frage nach den Völkerrechtsquellen, aber auch die Frage der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen schließt jedenfalls in politischen oder politisierten internationalen Organisationen — wie von Tomuschat jüngst betont wurde 24 — eine politische und damit auch eine Machtfrage ein. Die Frage des Einflußgewichts ist daher auch immer wieder ein zentrales Moment der von den Mitgliedstaaten einer internationalen Organisation wie der Vereinten Nationen geübten Mitgliedschaftspolitik, die mit den Bestimmungen des positiven Satzungsrechts, aber auch mit den Grundsätzen eines allgemeinen, allerdings bisher nur schwach ausgebildeten Organisationsrechts, bzw. mit allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen zu konfrontieren sein wird, um die Rechtsstellung der Mitgliedstaaten in einer Organisation hinlänglich abzuklären.

Ein grundlegendes Problem ist dabei jenes der Grenzziehung zwischen Anpassung und Widerstand. In ihm zeigt sich, daß die durch eine Verfassungsgebung in einer internationalen Organisation einmal formalisierten zwischenstaatlichen Beziehungen einem machtpolitisch gesteuerten Wandel nicht entzogen und — wie das Völkerrecht im allgemeinen — immer auch mitgliedschaftsrechtliche Positionen in internationalen Organisationen anarchischen Verfallserscheinungen ausgesetzt zu sein scheinen, die einer völkerrechtlichen Einordnung bedürfen.

II.

Ich möchte nun zuerst die Fragen einer inaktiven Mitgliedschaft und eines allgemeinen Grundsatzes der Kooperation als Basissatz des Rechts internationaler Organisationen erörtern.

Eine nichtaktive Mitgliedschaft kann sich dadurch ergeben, daß Staaten ihren Austritt aus einer Organisation erklären, deren Sat-

²⁴ Siehe Ch. Tomuschat, Die Befreiungsbewegungen in den Vereinten Nationen, in: 22 Vereinte Nationen, 110-113, 112 (1974).

zung kein Austrittsrecht vorsieht ²⁵, und ein solcher Austritt von der Organisation bzw. deren Mitgliedstaaten in den zuständigen Organen als nicht rechtswirksam betrachtet wird. Dies war der Fall anläßlich des von Indonesien am 7. Jänner 1965 erklärten Austritts aus den Vereinten Nationen ²⁸ bzw. der "non-participation" der sozialistischen Staaten in UNESCO und WHO in den Jahren zwischen 1949 und 1953 ²⁷. Weiters kann von nichtaktiver Mitgliedschaft im Fall eines Ausschlusses aus einer Organisation gesprochen werden, in deren Satzung kein Ausschlußrecht vorgesehen ist. Dies war der Fall des Ausschlusses Kubas aus der OAS ²⁸. Die Resolution über den Ausschluß des gegenwärtigen kubanischen Regimes von der Teilnahme am interamerikanischen System hat zu Meinungsverschiedenheiten darüber geführt, ob dadurch die Mitgliedschaft des Staates ²⁹ oder nur die Teilnahme der Regierung ³⁰ Kubas in der OAS beendet worden ist ³¹.

25 Dies ist allerdings nicht der Regelfall. Siehe N. Singh, a.a.O. (Anm. 2) 80 ff., und die dort im Anhang, 184 ff., zusammengestellten Satzungsbestimmungen der 21 wichtigsten Organisationen, worunter lediglich in der Satzung der VN, WHO und UNESCO kein Austrittsrecht vorgesehen war. In die Satzung der UNESCO wurde ein solches nachträglich eingefügt.

26 Siehe hierzu F. Dehousse, Le droit de retrait aux Nations Unies, in: I Rev BDI 30—48 (1965); F. Livingstone, Withdrawal from the UN—Indonesia, in: 14 IntCLQ 637—646 (1965); E. Schwelb, Withdrawal from the UN: the Indonesian Intermezzo, in: 61 AJIL 661—672 (1967); Y. Z. Blum, Indonesia's Return to the UN, in: 16 Int CLQ 522—531 (1967) und Ch. Rousseau, Indonésie. Retour de l'Indonésie aux Nations Unies 71, in: RevGDIP

437-438 (1967).

27 Siehe hierzu W. Morawiecki, The Question of "Non-Active Membership" of Poland and other Socialist States in the World Health Organization and the United Nations Educational, Social and Cultural Organization, in: 7 Polish Western Affairs 74—108 (1966); ders., Institutional and Political Conditions of Participation of Socialist States in International Organizations: A Polish View, in: 22 IO 494—507 (1968); P. Bertrand, La situation des "membres inactifs" de l'OMS, in: II AFDI 602—615 (1956); N. Feinberg, Unilateral Withdrawal from an International Organisation, in: XXXIX BYIL 189—219, 202 ff. (1963); Ph. C. Papathanass, Le retrait volontaire des membres d'une organisation internationale, in: 10 RevHDI 316—327 (1957) und J. H. A. Armstrong, The Soviet Attitude toward UNESCO, in: 8 IO 217—233 (1954).

28 Siehe hierzu G. Kutzner, Die Organisation der Amerikanischen Staaten

(OAS) (Hamburg, 1970) 171 ff.

29 In diesem Sinn Kutzner, a.a.O., 175 und C.-A. Colliard, Institutions des Relations Internationales (Paris 1974, 6e éd.) 426.

30 Schermers, a.a.O. (Anm. 2) 62 und J. C. Dreier, The Organization of American States and the Hemisphere Crisis (New York and Evanston, 1962) 111.

Zur Unterscheidung zwischen "exclusion" einer Regierung und "expul-

sion" cines Staates siche allgemein Sohn, a.a.O. (Anm. 8) 1425.

Ein Fall inaktiver Mitgliedschaft, der aber auch noch selbständig unter dem Titel der Repräsentation zu behandeln sein wird ³², ergibt sich weiters aus dem Ausschluß einer Regierung aus der Mitarbeit in einer Organisation durch Nichtanerkennung der Vollmachten ihrer Vertreter. Aus der Nichtanerkennung der Vollmachten der Vertreter der Volksrepublik China durch die Vereinten Nationen resultierte nach *Morawiecki* die "inaktive Mitgliedschaft" der Volksrepublik China ³³.

Der Fall der Nichtanerkennung der Vollmachten der südafrikanischen Delegation und deren Ausschluß von der jüngsten Generalversammlung gehört auch hierher, ist darüber hinaus aber auch in dem größeren Zusammenhang des in der Satzung der Vereinten Nationen vorgesehenen Sanktionssystems und Ausschlußrechtes zu sehen. Darauf werde ich im vierten Teil meiner Ausführungen noch näher eingehen ³⁴.

Schließlich sei noch jener Fall einer nichtaktiven Mitgliedschaft genannt, in dem ein Mitgliedstaat von einem ihm zur Verfügung stehenden Recht des Austritts nicht förmlich Gebrauch macht, sich aber dennoch aus der Organisation so zurückzieht, als handle es sich um einen Austritt, und dies von den übrigen Mitgliedstaaten ohne Klärung der Rechtslage toleriert wird. Der Pakt der arabischen Liga liefert hierfür einige Beispiele 35.

Ich denke hier auch an den Austritt Frankreichs aus der militärischen Organisation der NATO, ohne daß der Basisvertrag gekündigt wurde ³⁶. Rousseau hat das französische Verhalten einem Verhalten jenes Staates verglichen, der erklärt, rechtmäßigerweise aus der Generalversammlung der Vereinten Nationen auszutreten, aber gleichzeitig seine Mitgliedschaft in der Organisation der Vereinten Nationen aufrechtzuerhalten vorgibt ³⁷.

³² Siehe unten 32 ff.

³³ Morawiecki, a.a.O. (Anm. 27, The Question of "Non-active Membership") 76.

³⁴ Siehe unten 32 ff.

³⁵ Siehe B. Boutros-Ghali, The Arab League (1945—1970), in: 25 RevEDI 67—118, 72 f. (1969) und H. Alexy, Indirekte Anerkennung von Staaten, in: 26 ZaöRV 495—601, 552 ff. (1966).

³⁶ Siehe hierzu E. Stein and D. Carreau, Law and Peaceful Change in a Subsystem: "Withdrawal" of France from the North Atlantic Treaty Organization, in: 62 AJIL 577—640 (1968).

³⁷ Vgl. Ch. Rousseau, Retrait du gouvernement français de l'OTAN (10 mars 1966), in: 70 RevGDIP 760-763, 762 (1966).

Die Besonderheiten der genannten Fälle, die einer Generalisierung entgegenstehen, zugestanden, kann doch im Ergebnis ein gemeinsames Merkmal darin gefunden werden, daß sich in der Praxis praeter oder contra legem der respektiven Satzungen ein Zwischenstadium zwischen Mitgliedschaft und Nichtmitgliedschaft geschoben hat. Die einen - z. B. Stein und Carreau - beurteilen eine solche Entwicklung kritisch als "hardly compatible with a rational development of international organizations" 88. Andere begrüßen das Ergebnis, weil sie wie z. B. Sohn 39 eine Flexibilität der Mitgliedschaftspolitik angesichts der Vielgestaltigkeit der Situationen fordern, insbesondere was den Ausschluß eines Mitglieds anlangt, von dem Jenks sagt: "a weapon which was at best clumsy, even in societies the units of which were individuals" 40. Dahm äußert Zweifel gegenüber einer "inactive membership" als einer satzungsmäßig nicht vorgesehenen Zwischenform der Mitgliedschaft 41.

Vom Standpunkt eines allgemeinen Organisationsrechtes aus ist die Frage zu stellen, in welchem Verhältnis Austritt und Ausschluß (oder erzwungener Austritt), seien sie in den respektiven Satzungen vorgesehen oder nicht, zu einem in Entwicklung begriffenen Völkerrecht der Kooperation stehen, dessen fortgeschrittenste Form das Recht internationaler Organisationen darstellt.

Mit der Gründung einer internationalen Organisation bringen die Gründerstaaten in die partikularrechtliche Rechtsgemeinschaft den allgemeinen völkerrechtlichen Grundsatz der souveränen Gleichheit ein ⁴². Als ein organisationsspezifischer Grundsatz wird in jenen den Organisationsgegenstand betreffenden Satzungsbe-

³⁸ A.a.O. (Anm. 36) 640. Die beiden Autoren gestehen jedoch im besonderen Fall des Rückzugs Frankreichs aus der NATO zu, daß dieser von allen Beteiligten als das kleinere Übel im Vergleich mit einem vollkommenen Austritt akzeptiert wurde: "evidently because they recognized the reality of the continuing common interests".

³⁹ A.a.O. (Anm. 8) 1425.

⁴⁰ Vgl. C. W. Jenks, Expulsion from the League of Nations, in: 16 BYIL 155-157, 157 (1935); siehe ferner ders., Some Constitutional Problems of International Organizations, in: 22 BYIL 11-72, 25 ff. (1945).

⁴¹ Vgl. G. Dahm, Völkerrecht, Bd. II (Stuttgart, 1961) 20.

⁴² Siehe anstatt vieler Beispiele: Artikel 2 para 1 VN-Satzung, Artikel 6 OAS-Charter und Artikel III OAU-Satzung; ferner Mosler, a.a.O. (Anm. 2) 277.

stimmungen der Grundsatz der Kooperation konkretisiert. In ihm teilt sich die Solidarität der Interessen und die Gemeinsamkeit der spezifischen Zweckverfolgung mit. Der Grundsatz der Kooperation gewinnt erst allmählich eine förmliche, selbständige Existenz unter dem Eindruck einer zunehmenden Interdependenz ⁴³, was das einzelstaatliche Wohlergehen, v. a. aber was neuerdings eine unteilbare Katastrophenabhängigkeit anlangt.

In der auf der Konferenz von San Franzisco zur Frage des Austritts aus der Organisation der Vereinten Nationen angenommenen Erklärung wird einerseits "the highest duty of the nations ... to continue their cooperation within the organization for the preservation of international peace and security" betont, andererseits "on the basis of the principle of the sovereign equality of members" ein Austrittsrecht "under exceptional circumstances" anerkannt ⁴⁴. In der Erklärung von San Francisco wird eine entscheidende Hemmung des Austritts in der "höchsten Pflicht der Zusammenarbeit" gesehen. Es stellt sich die für die Mitgliedschaft ganz allgemein bedeutsame Fragen, ob eine völkerrechtliche Verpflichtung der Staa-

44 Die von der Kommission I und der Plenarkonferenz angenommene Erklärung des Ausschusses I/2 lautet auszugsweise: "The Committee adopts the view that the Charter should not make express

provision either to permit or to prohibit withdrawal from the Organization. The Committee deems that the highest duty of the nations which will become Members is to continue their cooperation within the Organization for the preservation of international peace and security. If, however, a Member because of exceptional circumstances feels constrained to withdraw, and leave the burden of maintaining international peace and security on the other Members, it is not the purpose of the Organization to compel that Member to continue its

burden of maintaining international peace and security on the other Members, it is not the purpose of the Organization to compel that Member to continue its cooperation in the Organization".

Aus: L. M. Goodrich — E. Hambro, Charter of the United Nations, Commentary and Documents (Sec. and Rev. Edition, London 1949) 143. Dehousse

⁴³ Siehe K. Zemanek, Zwischenabhängigkeit, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3 (Berlin, 1962) 896—897, 896. Was die politischen Folgen der Zwischenabhängigkeit anlangt, haben sich Forschungsschwerpunkte um die Begriffe Kooperation und Integration gebildet; vgl. an jüngerer Literatur die Herbstnummer in: 10 IO 607—1002 (1970) mit Beiträgen u. a. von E. B. Haas, L. N. Lindberg, D. J. Puchals, J. S. Nye und S. A. Scheingold; G. Zellentin, Intersystemare Beziehungen in Europa, Bedingungen der Friedenssicherung (Leyden, 1970); P. Taylor, International Cooperation Today — the European and the Universal Pattern (London, 1971); R. Pryce, Cooperation and Integration in Western Europe, in: The Study of International Affairs. Essays in Honour of Kenneth Younger (Ed. Roger Morgan, London, 1972) 176—196 und G. Matthiessen, Theoretische und praktische Probleme intersystemarer Kooperation, in: 18 Blätter für deutsche und internationale Politik, 461—474 (1973).

ten zur Kooperation möglicherweise als überragender Grundsatz eines allgemeinen Organisationsrechtes in Erwägung gezogen und als in jedem Mitgliedschaftsstatus inhärent angenommen werden darf. In diese Richtung weist eine kürzlich ergangene Entscheidung des Währungsfonds. Die Exekutivdirektoren haben mit Entscheidung vom 18. Dezember 1971 die weltweite Nichteinhaltung formell nicht aufgehobener Satzungsbestimmungen gebilligt, und zwar unter Betonung der in zahreichen Satzungsbestimmungen vorrangig festgelegten Kooperationspflichten der Mitgliedstaatten 45.

In jenem den Ausschluß Südafrikas aus der UNCTAD 1968 anstrebenden Resolutionsentwurf wird in den ersten einleitenden Absätzen die Verpflichtung zur Kooperation beschworen, als würde man sich damit dem Vorwurf der Zuwiderhandlung entziehen wollen 46. Das in der Satzung der Vereinten Nationen in Art. 1 Zi. 3 genannte Ziel der Organisation, nämlich Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem und humanitärem Gebiet, war 1949 noch so wenig augenfällig, daß die Völkerrechtskommission unter den in ihrer ersten Sitzung definierten Rechten und Pflichten der Staaten im Lichte der neueren Völkerrechtsentwick-

⁽Anm. 26) versteht diese Erklärung als integralen Bestandteil der Rechtsordnung der VN, womit ein Austrittsrecht gegeben sei, als wäre es ausdrücklich in die Satzung aufgenommen. Schwelb (Anm. 26) läßt ein Austrittsrecht nur unter außergewöhnlichen Umständen gelten. G. Haraszti, Some Fundamental Problems of the Law of Treaties (Budapest, 1973) 272 ff. vertritt unter Berufung auf den von Indonesien erklärten Austritt aus den VN ein unbeschränktes Austrittsrecht, während G. Ohse, der Austritt aus den VN, in: 20 Vereinte Nationen, 16—21 und 58—62 (1972) ein Austrittsrecht nur unter außergewöhnlichen Umständen anerkennt und in der Tatsache, daß bisher nur einmal ein Austritt erklärt wurde, den Willen der Mitgliedstaaten sieht, die Mitgliedschaft aufrechtzuerhalten und die Mitarbeit fortzusetzen. Siehe hierzu ferner Schermers, a.a.O. (Anm. 2) 51 ff.

⁴⁵ Vgl. E. U. Petersmann, Völkerrechtliche Fragen der Weltwährungsreform, Wirtschaftliche Dynamik als Völkerrechtsproblem in der Praxis des Internationalen Währungsfonds, in: 34 ZaöRV 452—501, 454 (1974).

⁴⁶ Vgl. den von 26 Staaten am 25. November 1968 in der Generalversammlung eingebrachten Resolutionsentwurf A/C 2/L 1022, der als wichtige Angelegenheit am 13. Dezember 1968 (56—48—15) nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit erhielt. Bereits auf der II UNCTAD in New Delhi (1. Februar drittelmehrheit erhielt. Bereits auf der II UNCTAD in New Delhi (1. Februar bis 29. März 1968) war der Ausschluß Südafrikas moniert worden, wozu ein Rechtsgutachten des Legal Council of the United Nations erstattet wurde, nach Rechtsgutachten des Legal Council of the United Nations erstattet wurde, nach welchem in einem Ausschluß Südafrikas eine Verletzung eines verfassungsmäßiwelchem in einem Ausschluß Südafrikas eine Verletzung eines verfassungsmäßigen Rechts auf Teilnahme an der Konferenz zu sehen sei; UNCTAD Second Session, Official Records, 1 February to 29 March 1968, 3 f.

lung und in Übereinstimmung mit der Satzung der Vereinten Nationen eine Kooperationspflicht nicht einmal andeutungsweise erwähnte ⁴⁷.

Zur Würde eines förmlichen eigenständigen allgemeinen Grundsatzes ist der Grundsatz der Zusammenarbeit erst in der Prinzipienerklärung 48 erhoben worden. Damit stand dieser Grundsatz als selbständiges Völkerrechtsprinzip von Anfang an im Strahlungsbereich der konfliktsträchtigen Maxime der friedlichen Koexistenz 49, durch die — ich zitiere — "günstigere Möglichkeiten für den Kampf der Arbeiterklasse der kapitalistischen Länder für den Sozialismus geschaffen und der Kampf der kolonialen und abhängigen Länder um ihre Befreiung erleichtert werden sollen" 50.

Internationale Organisationen als Ausdrucksformen notwendiger internationaler Zusammenarbeit werden nicht nur vom Standpunkt einer sozialistischen am internationalen Klassenkampf orientierten Völkerrechtsbetrachtung, sondern allgemein als ein Fortschritt in der Entwicklung des Völkerrechts der Kooperation angesehen 51. Der von Friedmann eingeführten Klassifikation von Völkerrecht

⁴⁷ Vgl. Annex zu GA Res. 375 (IV) vom 6. Dezember 1949; YUN 1948-49, 948 f.

⁴⁸ Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, GA Res. 2625 (XXV) vom 24. Oktober 1970; YUN 1970, 789 ff.

⁴⁹ Vgl. G. I. Tunkin, Völkerrechtstheorie, hg. von Th. Schweisfurth, aus dem Russischen übersetzt von H. Müller und V. Rathfelder (Berlin, 1972) 72 ff. und 95 ff. für die Gleichsetzung der Grundsätze der VN mit den Grundsätzen der friedlichen Koexistenz; hinsichtlich der Prinzipienerklärung im besonderen siehe B. Graefrath, Deklaration über die grundlegenden Völkerrechtsprinzipien, in: 16 Deutsche Außenpolitik 476—510, 507 ff. (1971); D. Baratashvyli, International Law Principles of Peaceful Coexistence, in: 1972 International Affairs, Heft 2, 21—28 und Th. Schweisfurth, Die Völkerrechtswissenschaft in der Sowjetunion, in: 34 ZaöRV 1—50, 40 f. (1974).

⁵⁰ G. P. Kaljushnaja, in: D. B. Lewin und G. P. Kaljushnaja (Gesamtre-daktion), Völkerrecht. Lehrbuch (Berlin, 1967) 62.

⁵¹ Vgl. L. M. Goodrich, The Changing United Nations, in: Friedmann, Henkin, Lissitzyn (Eds), Transnational Law in a Changing Society, Essays in Honor of Ph. C. Jessup (New York, London, 1972) 259—279, der Dag Hammarskjöld zitiert für eine Entwicklung der VN von einem "institutional framework of coexistence" zu einer "Constitutional form of cooperation" (259). Siehe hierzu auch H. Steiger, Welt und Umwelt. Zur Fortbildung des internationalen Handlungssystems und des Völkerrechts, in: Offentliches Recht und Politik. Festschrift für H. U. Scupin zum 70. Geburtstag (Berlin 1973) 343 bis 390, insbes. 389 f.

der Koexistenz und Völkerrecht der Kooperation wird neuerdings als dritte Kategorie das Völkerrecht der Integration nachgereiht.

Dessen besondere Ausprägung, die Europäischen Gemeinschaften, beruht nach wohl überwiegender Meinung auf einer echten Rechtspflicht der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit (Mitwirkung) und Solidarität ⁵²; Verpflichtungen, die nach *Ipsen* im sonst bekannten Recht der internationalen Organisationen einzigartig und neuartig seien ⁵⁸.

Eine Neuartigkeit der Integrationsgemeinschaften liegt jedenfalls in ihren differenzierten Institutionen, insbesondere in ihrem ausgeprägten Rechtsschutzsystem, wobei noch zu klären bleibt, inwieweit Verletzungen einer Kooperationspflicht einer Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof unterliegen ⁵⁴. Unabhängig von der Frage der Justiziabilität kann im Grundsatz der Kooperation nicht nur ein allgemeiner völkerrechtlicher Grundsatz und ein Teil eines ins necessarium unserer Epoche, sondern auch ein Basissatz eines allgemeinen Rechts internationaler Organisationen gesehen werden ⁵⁵, wenn darunter nicht mehr als ein Verfahrensgrundsatz im Sinne der Institutionalisierung eines ständigen Informationsflusses und einer permanenten Verhandlungsführung verstanden wird. Wird damit im Mitgliedschaftsstatus in einer internationalen Organisation eine inhärente Verpflichtung zur Zusam-

⁵² Vgl. W. Härringer zu Artikel 5 (Allgemeine Verpflichtungen der Mitgliedstaaten) in: Groeben-Boeckh-Thiesing, Kommentar zum EWG-Vertrag, Bd. 1 (Zweite Auflage; Baden-Baden, 1974) 93—105, 102.

⁵³ Vgl. H. P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht (Tübingen, 1972) 213.

⁵⁴ Siehe z. B. A. M. Donner, The Role of the Lawyer in the European Communities (Edinburgh, 1968) 62, der jenen, die Frankreichs Politik des leeren Stuhls im Ministerrat gerne vor den Gerichtshof gebracht hätten, einen hypertrophen Legalismus entgegenhält.

⁵⁵ In diesem Sinn bereits G. Dahm, Völkerrecht, Bd. 1 (Stuttgart, 1958) 192, der allerdings eine Pflicht der Zusammenarbeit "namentlich auch (mit) den zwischenstaatlichen Organisationen" aus einer allgemeinen Pflicht zu gemeinschaftsmäßigem Handeln entwickelt. Diese braucht gar nicht, wie H. J. Schütz, schaftsmäßigem Handeln entwickelt. Diese braucht gar nicht, wie H. J. Schütz, Der völkerrechtliche Rahmen zur Bekämpfung von Flugzeugentführungen und anderen Terrorakten gegen die internationale Zivilluftfahrt, in: 30 OJZ anderen Terrorakten gegen die internationale Zivilluftfahrt, in: 30 OJZ 225—239, 237 f. (1975) bemerkt, in einem Mythos von einer internationalen Gemeinschaft (Civitas Maxima) seine Grundlage zu finden; vielmehr erfordere nach Schütz die Sachlogik der Interdependenz des modernen zwischenstaatlichen Systems ein Mindestmaß an Kommunikation.

menarbeit gesehen werden dürfen ⁵⁶, wird man aber gleichzeitig nicht umhin können, die Konkretisierung dieser Verpflichtung der Mitgliedschaftspolitik des einzelnen Mitgliedstaates anheimgestellt sein zu lassen ⁵⁷.

Es bleibt somit bei einem Widerstreit zwischen dem Grundsatz der Kooperation und zu diesem Zweck der Erhaltung des Mitgliederstandes einer bestimmten Organisation auf der einen und dem Umstand, daß unter gewissen Umständen einem Staat die eigene Mitarbeit oder Mitgliedschaft in einer Organisation untragbar bzw. daß einer Organisation oder der Mehrheit der Mitgliedstaaten die Mitarbeit bzw. die Mitgliedschaft eines bestimmten Staates unzumutbar erscheinen kann, auf der anderen Seite. Dieser Widerstreit kommt darin zum Ausdruck, daß in den Satzungen verschiedener internationaler Organisationen keine einheitlichen Vorkehrungen über Austritt und Ausschluß getroffen werden. Er zeigt sich auch in einer pragmatischen und flexiblen Handhabung der den Mitgliedschaftsstatus betreffenden Satzungsbestimmungen mit dem wiederholten Resultat sog. inaktiver Mitgliedschaft 58.

Die Frage der völkerrechtlichen Einordnung der inaktiven Mitgliedschaft scheint mir deshalb eine Grundfrage zu sein, weil sich in diesem Phänomen sowohl die faktischen Grenzen der Kooperation in internationalen Organisationen, als auch das Beharrungs-

⁵⁶ So auch Kutzner, a.a.O. (Anm. 28). Die Regierung Israels hatte in ihrem Kommentar zum Vertragsentwurf der ILC über die Beziehungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen vorgeschlagen, die Funktionen der permanenten Missionen bei internationalen Organisationen in Art. 7 (in der endgültigen Fassung Art. 6) so zu reihen, daß die Funktion der Förderung der Zusammenarbeit wegen ihrer Allgemeinheit und Bedeutung in einer Aufzählung der Funktionen an erster Stelle zu stehen kommen sollte; siehe YBILC 1971, Vol II, Part One, 27.

⁵⁷ Der Vertreter der Schweiz brachte dies auf der Wiener Konferenz über die Vertretung von Staaten in ihren Beziehungen mit internationalen Organisationen folgenderweise zum Ausdruck: nichts verpflichte einen Mitgliedstaat, an allen oder bestimmten Aktivitäten einer Organisation teilzunehmen, siehe Doc. A/Conf. 67/C. 1/SR. 7, 16. — Siehe zur Tragweite und zu den Grenzen der Förderung internationaler Zusammenarbeit als einer Funktion permanenter Missionen die Erörterung der von der Bundesrepublik sowie der Schweiz und Frankreich beantragten Änderungen von Artikel 6 (Functions of Permanent Missions); ebd., 4 ff.

⁵⁸ Als Beispiel sei auf jenen bei Alexy, a.a.O. (Anm. 35) 553 erwähnten Fall verwiesen, in dem sich der Irak von der Zusammenarbeit in der Arabischen Liga zurückzog, um dadurch einer Zusammenarbeit mit Kuweit mit einem möglichen Anerkennungseffekt auszuweichen.

vermögen der förmlichen Mitgliedschaftsstellung anzeigen. Unter dem dynamischen Aspekt konfliktsträchtiger und antagonistischer zwischenstaatlicher Beziehungen, unter welchen Veränderungen des politisch-ideellen Bezugsrahmens sich als extreme Belastungen von Organisationsstrukturen auswirken können, könnte das Phänomen der sog. "inaktiven Mitgliedschaft" in internationalen Organisationen als Ergebnis einer im Sinne eines Institutionenschutzes zweckmäßigen Mitgliedschaftspolitik angesehen werden.

Ich möchte daher die These zur Diskussion stellen, daß Austritt und Ausschluß bzw. erzwungener Austritt aus internationalen Organisationen unter dem Gesichtspunkt eines Völkerrechts der Kooperation, das weiterhin durchsetzt sein wird von konfliktsträchtigen bzw. antagonistischen Beziehungen, als übergreifende Elemente eines auf Souveränität und staatlicher Unabhängigkeit basierenden Völkerrechts der Koexistenz anzusehen sind. Sie werden ihren Platz im positiven Satzungsrecht internationaler Organisationen bzw. als Rechtsanspruch der Mitgliedstaaten zwar auf absehbare Zeit behaupten, im praktischen Ergebnis ihrer Beanspruchung oder Geltendmachung jedoch überlagert von Zwischenformen einer im einzelnen Fall abgestuften "inactive membership".

Inaktive Mitgliedschaft bedeutet als ein Mitgliedschaftsstatus praeter oder contra legem ein Versagen der Aktivierung der Organisation im Sinn faktischer Kooperation der Mitgliedstaaten. In der Politik inaktiver Mitgliedschaft liegt gleichzeitig aber die Erhaltung einer förmlichen, rechtlich fortbestehenden, jederzeit aktivierbaren Mitgliedschaft. Die Wiederaufnahme der Kooperation bedarf daher keines förmlichen Wiederaufnahmeverfahrens und ist insofern mitgliedschaftspolitischer Disposition entzogen.

Darin kann ein Fortschritt im Sinn der Realisierung eines völkerrechtlichen Grundsatzes der Kooperation erblickt werden. Wo immer in einem Austritt, v. a. aber in einem Ausschluß ein Versagen der Organisation mit Beispielswirkung einer weitergehenden Desintegration und eine Erschütterung des Organisationsgefüges 59 gesehen werden kann, scheint mir daher der Status inaktiver Mitgliedschaft vorzuziehen zu sein.

⁵⁹ Dem steht auf der anderen Seite die Überlegung gegenüber, daß ein Ausschluß dort am Platz ist, wo ein Mitgliedstaat eine Organisation paralysiert; vgl. Schermers, a.a.O. (Anm. 2) 56.

Dies trifft v. a. auf die Organisation der Vereinten Nationen zu. Deshalb scheint mir heute noch ein Austrittsrecht aus dieser Organisation anzunehmen, auf Grund des überragenden Grundsatzes der Kooperation und angesichts einer vom Dekolonisierungsvorgang mitgetragenen Verschiebung der Funktionen dieser Organisation 60 ebenso bedenklich zu sein, wie m. E. eine einem Ausschluß entgegenwirkende Mitgliedschaftspolitik im Grundsatz der Kooperation als Basisnorm des Rechts internationaler Organisationen seine Deckung findet. Darauf werde ich im letzten Teil meiner Ausführungen zurückkommen. All dies spricht aber für die Notwendigkeit eines Zwischenstadiums in Gestalt inaktiver Mitgliedschaft.

III.

Ich komme nun auf die Implikationen der Dekolonisierung, was ein Recht auf Mitgliedschaft und den Gleichheitsgrundsatz in den Vereinten Nationen anlangt, zu sprechen.

Durch die anbrechende Dekolonisierung wurde im Ost-Westkonflikt eine neue Dimension im Streit um das richtige Verständnis der Ziele und Grundsätze der Satzung gerade auf dem Boden der Mitgliedschaftspolitik eröffnet. Eine führende Rolle übernahmen die Staaten des sozialistischen Lagers. Die Mitgliedschaftspolitik dieser Staaten anläßlich des sog. "package deal" des Jahres 1955 61 faßte Morawiecki dahingehend zusammen, daß der Beitritt unabhängig gewordener neuer Staaten den sozialistischen Staaten bessere Bedingungen für ihre Politik der friedlichen Koexistenz geboten hätte 62. In einer Solidarisierung mit den Interessen der Staaten der Dritten Welt mündete diese Politik in die Dekolonisierungsdeklaration vom 14. Dezember 1960 63. Mit ihr hatte der Dekolonisierungs-

⁶⁰ Siehe den folgenden Abschnitt.

⁶¹ Siehe M. Virally, L'Organisation Mondiale (Paris, 1972) 262 f. und 275 mit einer Übersichtstabelle zur Entwicklung des Mitgliederstandes der VN von 1945 bis 1971.

⁶² A.a.O. (Anm. 7) 506.

⁶³ Res. 1514 (XV); YUN 1960, 49. Mit dieser Deklaration und der nachfolgenden Praxis wurde das Kapitel XI der Satzung (Declaration regarding non-self-governing territories) im Sinn einer Radikalisierung faktisch revidiert: "Inadequacy of political, economic, social or educational preparedness should never serve as a pretext for delaying independence" (Punkt 3 der Deklaration).

nisierungsvorgang von der Organisation der Vereinten Nationen in der Weise Besitz ergriffen, daß der Basiswert der Organisation, nämlich Würde und Wert der menschlichen Person, mit Selbstbestimmung und Unabhängigkeit von kolonialen Völkern und Territorien ohne Rücksicht auf deren Entwicklungsstand identifiziert wurde 64.

Mit der Beschleunigung der Dekolonisierung übernahm die Organisation der Vereinten Nationen in einer faktischen Revision des Kaptels XI der Satzung generell eine aktive Rolle in der Entstehung neuer Staaten.

Gesteuert durch den Dekolonisierungsausschuß 65 kam eine Mitgliedschaftspolitik zum Tragen, durch welche ein Recht auf Mitgliedschaft den im Zuge der Dekolonisierung unabhängig gewordenen Staaten faktisch eingeräumt worden zu sein scheint 66. Diese Politik hat sich darüber hinaus in der Aufnahme von Mikrostaaten bis zu einem Punkt zugespitzt, an dem auch die Frage nicht mehr umgangen werden kann, ob nicht von einer nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit und Entwicklungsstufe abgestuften oder ungleichen Mitgliedschaft gesprochen werden sollte, wo von einer dem formalen Gleichheitsgrundsatz entsprechenden Gegenseitigkeit von Rechten und Pflichten nicht mehr die Rede sein kann.

Der bisher einmal unternommene Versuch, dieser Ungleichheit in einer assoziierten Mitgliedschaft Rechnung zu tragen, schlug fehl 67.

⁶⁴ Vgl. Artikel 1 der beiden Menschenrechtspakte der VN vom 16. Dezember 1966; Res. 2200 A (XXI) Annex; YUN 1966, 419 und 423 und P. K. Menon, United Nations Special Committee and Decolonization, in: 9 Ind JIL 19-46, 27 (1969), der in der Inkorporierung des Selbstbestimmungsgrundsatzes in den beiden Menschenrechtspakten eine Bestätigung der Rechtsverbindlichkeit der Dekolonisierungsdeklaration sieht.

⁶⁵ Siehe zum Aufbau und zur Arbeitsweise A. Khol, The "Committee of Twenty Four" and the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, in: 3 Human Rights Journal 21—50 (1970); zur jüngsten Praxis siehe 10 UN Monthly Chronicle Nr. 4 (April 1973) 64—70 und Nr. 8 (August-September, 1973) 52—55.

⁶⁶ Siehe des näheren unten S. 28 f.

⁶⁷ Siehe zum Problem der Mikrostaaten in den VN allgemein: The Future Relationship between Small States and the United Nations, Report of the Subcommittee on Constitutional Structures, Committee on United Nations Affairs, ABA Section on International and Comparative Law 1968, in: International Lawyer 1968, 58—74; The Participation of Ministates in International Affairs, Addresses by J. G. Rapoport and R. Fisher, in: Proc ASIL, April

Was die Frage der Mitgliedschaftsstellung dieser Staaten anlangt, hatte Generalsekretär U Thant gleichsam als Quintessenz praktischer Erfahrung aus der Beschleunigung des Dekolonisierungsvorgangs 1967 gesagt: "It appears desirable that a distinction be made between the right of independence and the question of full membership in the United Nations" 68.

In einem zur Prüfung dieser Frage vom Sicherheitsrat eingesetzten Expertenausschuß 60 wurde vorgeschlagen, ohne vorhergehende Satzungsrevision nicht näher definierten Mikrostaaten eine Aufnahme unter freiwilligem Verzicht auf das Stimmrecht in der Generalversammlung sowie auf eine Kandidatur für einen der drei Räte, aber unter Ausschluß der Verpflichtung zur Beitragsleistung nach dem in Art. 4 vorgesehenen Verfahren zu gestatten 70.

Es stellte sich die Frage, ob denn ohne eine förmliche Satzungsänderung ein Staat überhaupt freiwillig auf so bedeutsame Rechte wie das Stimmrecht verzichten dürfe, ohne gegen Art. 2 Zi. 1, Art. 9 und Art. 18 der Satzung zu verstoßen. Sie wurde in einem Gutachten des Rechtsberaters der VN verneint 71. Die Erwägung einer assoziierten Mitgliedschaft für Mikrostaaten blieb Episode, indem alsbald weitere Mikrostaaten in die Vereinten Nationen als Vollmitglieder aufgenommen wurden 72.

- 25—27 (1968) 155—188; D. Ehrhardt, Mikrostaaten als UN-Mitglieder? Zum Strukturproblem der Weltorganisation, in: 18 Vereinte Nationen 11—116 (1970) und ders., Das Problem der Mitgliedschaft der Mikrostaaten am Scheideweg, in: 19 Vereinten Nationen 161—165 (1971) und M. M. Gunter, The Problem of Ministate Membership in the United Nations System: Recent Attempts Toward a Solution, in: 12 Col JTL 464—686 (1973).
- 68 Introduction to the Annual Report of the Secretary General on the Work of the Organization, in: 4 UN Monthly Chronicle Nr. 9 (October 1967), 135.
- 69 Das Expertenkomitee des SR über "Micro States" wurde errichtet in der 1506. Sitzung am 29. VIII. 1969; Res. and Decisions of Sec. Council, 1969, Off. Rec.: Twenty-Fourth Year, S. 12.
- 70 Siehe den Mikrostaaten-Ausschuß-Bericht: UN-Doc. S/9836 15 th June 1970, 1 f.; YUN 1970, 300 f. und Gunter, a.a.O. (Anm. 67) 473 ff.
- 71 Gunter, a.a.O. (Anm. 67) 481; im Bericht der ABA (Anm. 67) wird eine Satzungsänderung nicht unbedingt für nötig erachtet; Ehrhardt, a.a.O. (Anm. 67; Das Problem der Mitgliedschaft [1971]) 164, steht einer Begründung einer assoziierten Mitgliedschaft ohne Satzungsänderung kritisch gegenüber; ebenso Gunter, 479 f.
- 72 Siehe zur Aufnahme von Buthan, Oman, Bahrein, Qatar und den Arabischen Emiraten YUN 1971, 219 ff.

Neben der Frage, welche Gründe für und welche Gründe gegen die Zulässigkeit einer faktischen Revision des Organisationsstatuts zugunsten einer assoziierten Mitgliedschaft sprechen, möchte ich die mir wichtiger erscheinende Frage aufwerfen, ob nicht durch die Aufnahme von Mikrostaaten, ja überhaupt von in der Randzone von Mikrostaaten gelegenen Entwicklungsstaaten quasi-gerichtlich 78 über die rechtlichen Folgewirkungen der die Dekolonisierung antreibenden und aus ihr folgenden Mitgliedschaftspolitik in den Vereinten Nationen abgesprochen wurde.

Das würde bedeuten, daß hiermit ein Wandel in den Friedenszielen der Organisation ⁷⁴ eine autoritative Bestätigung mit Folgen für die Mitgliedschaftsstellung in der Organisation erfahren hat. In der vorbehaltlosen Aufnahme von Mikrostaaten kann ein Akt der Anerkennung der Souveränität und Unabhängigkeit gesehen werden, wodurch ein tatsächliches Entwicklungsdefizit und eine in die Augen springende faktische Ungleichheit im Interesse des betroffenen Staates kompensiert werden sollen.

Darüber hinaus kann in dieser Aufnahmepraxis aber auch die Wahrnehmung und Bestätigung einer die Organisation neuerdings

73 Ähnlich im allgemeineren Zusammenhang der Völkerrechtsentwicklung durch die VN: J. Abr. Frowein, Der Beitrag der internationalen Organisationen zur Entwicklung des Völkerrechts, Referat anläßlich der 50-Jahr-Feier des Maxzur Entwicklung des Völkerrechts öffentliches Recht und Völkerrecht (Erscheint Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht demnächst in Band 36, Nr. 1 der Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht im Frühjahr 1976).

⁷⁴ Bereits 1954 spricht H. J. Morgenthau von den "New United Nations" (The New U.N. and the Revision of the Charter, in: 16 Review of Politics, No. 1, 3 [1954]), dem sich St. Hofmann, The Role of International Organization, Limits and Possibilities, in: 10 IO 357—372, 361 (1956) anschließt und therfür die Phasenverschiebung von kollektiver Sicherheit zu "peaceful change" anführt. W. F. Hanrieder, International Organizations and International Systems, in: 16 Journal of Conflict Resolution, 297—313 (1966) stellt in einer Systems, in: 16 Journal of Conflict Resolution, 297—313 (1966) stellt in einer für unser Problem nützlichen Weise die Bedingungen für Kollektive Sicherheit, friedlichen Wandel und friedliche Streitbeilegung als Aufgaben internationaler friedlichem Wandel I. L. Claude, Collective legitimization as a political function of the UN, in: 20 IO 367—379 (1966); sowie ders., The Changing United Nations (1967), und daran anknüpfend T. L. Brewer, Collective Legitimization in International Organizations. Concept and Practice, in: Denver Journal of International Law and Policy 1972, 73—88.

treffenden Fürsorgepflicht 75 gesehen werden. Aus der von der Organisation durch zahlreiche Resolutionen gelenkten Gewinnung von Unabhängigkeit ohne Rücksicht auf den Entwicklungsstand resultiert aus einem allgemeinen Vertrauensgrundsatz — so könnte man argumentieren — auf Seiten der Organisation gegenüber den so zur Eigenstaatlichkeit gebrachten Völkern und Territorien eine Verpflichtung zu umfassenden Folgeleistungen.

Eine Abstützung auf ein Vertrauensverhältnis könnte z. B. in jenem, nach der Unabhängigkeitserklärung der Republik von Guinea-Bissau am 24. September 1973 an den Generalsekretär der VN gerichteten Telegramm vom 1. Oktober 1973 gesehen werden, in dem ausdrücklich daran erinnert wird, daß die Generalversammlung und der Sicherheitsrat zur Ausrufung der Unabhängigkeit aufgefordert hätten 76. Die Generalversammlungs-Res. 3061 (XXVII) vom 2. November 1973, in der Guinea-Bissau anerkannt und die Staatengemeinschaft zur umfassenden Unterstützung des neuen Staates aufgefordert wurde 77, könnte als eine erste, die Aufnahme in die Vereinten Nationen 78 als die entscheidende zweite Folgeleistung seitens der Organisation verstanden werden, mit welcher Bestätigung und Erfüllung eines Anspruchs auf Mitgliedschaft erfolgten. Durch die Aufnahme in die Vereinten Nationen wird einem bedürftigen Staat entsprechend den Funktionen der sog. "New United Nations" der organisatorische Rahmen geboten, sein Entwicklungsdefizit in Ansprüche an die Staatengemeinschaft, d. h. vor allem an die entwickelten Staaten so umzusetzen, daß

⁷⁵ E. U. Petersmann, "Entwicklungsvölkerrecht", "Droit International du Développement", "International Economic Development Law": Mythos oder Wirklichkeit? in: Jahrbuch für Internationales Recht 1974, 26—46, 29, spricht vom "Entstehen eines solidarisch-redistributiven Entwicklungsvölkerrechts analog dem innerstaatlichen Recht der Sozialfürsorge und Wohlstandsförderung" und verweist auf eine die formalrechtliche Gleichbehandlung überschreitende Materialisierung des Gleichheitsgrundsatzes auf dem Gebiet des Wirtschaftsvölkerrechts. Dem ist praktisch und logisch vorgeordnet die Aufnahme der betroffenen Staaten in jene Organisationen, die den institutionellen Rahmen für eine Entfaltung des Entwicklungsvölkerrechts abgeben.

⁷⁶ Vgl. AdG 7. Oktober 1973, 18240 Cf, sowie die Resolutionen des SR 322 (1972) vom 22. November 1972, Resolutions and Decisions of the SC 1972, SCOR: 27th year, 12 f., und der GV 2918 (XXVII) vom 14. November 1973, 9 UN Monthly Chronicle Nr. 11 (December 1972) 33 f.

⁷⁷ Die Resolution ist abgedruckt in: 13 ILM 255 f. (1974).

⁷⁸ Die Res. des SR 356 (1974) vom 12. August 1974 ist abgedruckt in: 11 UN Monthly Chronicle Nr. 8 (August/September 1974) 78 f.

langfristig deren Legitimierung und Honorierung in einem Verfahren des "peaceful change" erwartet werden kann.

In der einstimmigen Empfehlung der Aufnahme von Bahrein 79, Bhutan 80, Oman 81, Qatar 82 und der Union der arabischen Emirate 83 durch den Sicherheitsrat zu einer Zeit, in der im vorhin erwähnten Expertenausschuß über einen besonderen Status bzw. eine assoziierte Mitgliedschaft von Mikrostaaten beraten wurde, könnte ebenso die Wahrnehmung eines Rechts auf Mitgliedschaft darin gesehen werden, daß in evidenten Fällen einer Minderqualifikation die nach Art. 4 der Satzung der VN geforderten Voraussetzungen nicht einmal erörtert wurden 84.

Damit wird aber die "Gleichheit der rechtlichen Voraussetzungen der Mitglieder bei der Ausübung ihrer Rechte und der Erfüllung ihrer Pflichten" als Grundsatz für die Mitgliedschaftsstellung in einem Verband 85 preisgegeben bzw. eine schon zu früheren Anlässen erfolgte Preisgabe bestätigt. Wenn die Prämisse der sog. "New United Nations" stimmt, daß nämlich angesichts der "Dekolonisierungs-, Armuts- und Entwicklungsprobleme von zwei Drittel der heutigen Welt" 86 das vorrangige Friedensziel in einer grundlegenden Neuverteilung politischer Macht und ökonomischer Werte in einem Verfahren des friedlichen Wandels liegt, dann sind für diesen Zweck von Anfang an die Kontrahenten in Form von Staatengruppen und Mehrheitsverhältnissen festgelegt, und von

⁷⁹ Res. des SR 296 (1971) vom 18. August 1971; Res. der GV 2752 (XXVI) vom 21. September 1971; beide abgedruckt in: YUN 1971, 219 f.

⁸⁰ Res. des SR 292 (1971) vom 10. Februar 1971; Res. der GV 2751 (XXVI) vom 21. September 1971; beide abgedruckt in: YUN 1971, 219.

⁸¹ Res. des SR 299 (1971) vom 30. September 1971; Res. der GV 2754 (XXVI) vom 7. Oktober 1971; beide abgedruckt in: YUN 1971, 220 f.

⁸² Res. des SR 297 (1971) vom 15. September 1971; Res. der GV 2753 (XXVI) vom 21. September 1971; beide abgedruckt in: YUN 1971, 220.

⁸³ Res. des SR 304 (1971) vom 8. Dezember 1971; Res. der GV 2794 (XXVI) vom 9. Dezember 1971; beide abgedruckt in: YUN 1971, 321.

⁸⁴ Zu einer entgegenstehenden älteren Praxis der VN siehe R. Cohen, The Concept of Statehood in United Nations Practice, in: 109 University of Pennsylvania Law Review, 1127—1171, insbes. 1147 f. (1961) und R. Higgins, The Development of International Law through the Political Organs of the Nations (London-New York-Toronto 1963) 20 ff United Nations (London-New York-Toronto, 1963) 20 ff.

⁸⁵ Mosler, a.a.O. (Anm. 2) 288.

⁸⁶ Petersmann, a.a.O. (Anm. 75) 26.

einer dem formalen Gleichheitsgrundsatz entsprechenden Gegenseitigkeit von Rechten und Pflichten aller Mitgliedstaaten kann nur mehr mit Vorbehalten gesprochen werden ⁸⁷.

Unter diesen Umständen wird es zu einer Grundfrage der Mitgliedschaft, wie von den durch das Organisationsstatut nach Maßgabe der Gleichheit und Gegenseitigkeit eingeräumten Mitgliedschaftsrechten, insbes. dem Recht, in Organen der Organisation Anträge zu stellen und seine Stimme abzugeben, Gebrauch gemacht wird. Dies ist nach der eingangs gegebenen Definition v. a. eine Frage der Mitgliedschaftspolitik 88. Professor Hambro hat vorgeschlagen, die Gebrauchmachung vom Stimmrecht am Grundsatz gutgläubiger Rechtsausübung zu messen und jene Stimmabgabe als Verletzung dieses Grundsatzes zu betrachten, die ausdrücklich oder mittelbar Zustimmung bedeutet, während in einer Mentalreservation die betreffende Resolution inhaltlich abgelehnt und überdies formell für unverbindlich gehalten wird 89. Hambros Vorschlag enthält eine vermehrt zu hörende Kritik an der Mitgliedschaftspolitik einer Stimmenthaltung übenden Minderheitsgruppe von Staaten. Es gibt in jüngster Zeit auch Äußerungen von Regierungsvertretern, die in diese Richtung weisen 90.

Es stellt sich die grundsätzliche Frage, ob und wie die allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätze des guten Glaubens und des

⁸⁷ Zur Rolle von Gruppen sowie zu deren Identifizierung und Institutionalisierung siehe S. Bastid, Le rôle joué par les états nouvellement indépendants dans les organisations internationales, in: 1962 Annales Africaines publiées sous les auspices de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Dakar, No 1 (Colloques des Facultés de Droit) (Paris, 1963) 113—128, 123 f.; sowie M. Hippolyte, La Problématique des Groupes aux Nations Unies, in: Revue Française de Science Politique 1970, 453—482, die gerade in der Gruppenstruktur eine Chance für Mikrostaaten sieht, der von F. T. P. Plimpton vorgeschlagenen "Geburtenregelung" für Kleinstaaten (The U.N. needs family planning, in: New York Times Magazine, 18. September 1966, 97) zu entgehen; dies allerdings zu einer Zeit, in der sich noch nicht die vorläufige Aussichtslosigkeit aller derartiger Versuche erwiesen hatte. Siehe weiters dies., Le Groupe de l'organisation de l'unité africaine à l'ONU, in: Revue française d'études politiques africaines 1974, 61—91.

⁸⁸ Siehe oben S. 10.

⁸⁹ Vgl. E. Hambro, Some Notes on Parliamentary Diplomacy, in: Friedmann, Henkin, Lissitzyn (Eds.), Transnational Law in a Changing Society. Essays in Honor of Ph. C. Jessup (New York — London, 1972) 280—297, 293 f.

⁹⁰ Vgl. Bundesaußenminister H.-D. Genschers Rede vor dem Ostasiatischen Verein in Hamburg vom 7. März 1975, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 32 (1975) 313—317, 316.

Verbotes des Rechtsmißbrauches zur Erhaltung des Verhandlungssystems der Organisation auch hinsichtlich der Mitgliedschaftspolitik der Mehrheitsgruppe zu aktivieren wären, und zwar zur Eingrenzung des Ausmaßes materieller Ansprüche einerseits und der aus dem Organisationsstatut resultierenden prozeduralen Macht einer festen Mehrheit andererseits 91.

Angesichts einer in ihren Zielen und Funktionen gewandelten Organisation und des auf einem formalen Gleichheitsgrundsatz beharrenden Organisationsstatuts wäre im praktischen Interesse aller Staaten eine Moderierung eines Systemverfalls auf dem Boden allgemeiner Grundsätze des Völkerrechts zu suchen 92. Dementsprechend hätten sich gewohnheitsmäßig an die Mitgliedschaftspolitik aller Staaten gerichtete Verhaltenserwartungen zu stabilisieren, die den aktuellen "working purposes" der Organisation und der Tatsache entsprechen, daß die Mitgliedstaaten ihre Interessen in der Organisation mehr und mehr in Staatengruppen wahrnehmen 93. Darin liegt das allgemeine Problem der Rechtsbildung durch

Vgl. die Adresse des US-Präsidenten G. R. Ford an die GV am 18. Dezember 1974: "Eine Mehrheit darf die legitimen Interessen einer Minderheit nicht außer acht lassen, wenn die Entscheidungen der Mehrheit akzeptiert werden sollen. Wir, die wir an die Herrschaft der Mehrheit glauben und mit ihr leben, müssen uns immer der Gefahren einer Tyrannei der Mehrheit bewußt leben, müssen uns immer der Getahren einer Tyrannei der Mehrheit bewußt sein. Die Herrschaft der Mehrheit gedeiht nur auf der Basis der Anpassung, der Mäßigung und Beachtung der Interessen anderer ...", aus: AdG 18941 (1974). Siehe auch die in die gleiche Richtung weisenden Ausführungen des deutschen Außenministers H.-D. Genscher, Dimensionen deutscher Außenpolitik heute, in: 25 Außenpolitik 363—374, 372 (1974).

92 Den oben S. 17 ff. internationalen Organisationen zugrundegelegten

Basissatz eines völkerrechtlichen Grundsatzes der Kooperation verstehe ich als einen formalen Grundsatz der Sicherung des durch die Gründung einer intereinen formalen Grundsatz der Sicherung des durch die Gründung einer internationalen Organisation geschaffenen Verhandlungssystems. In diesem Sinn vermag er als ein Auslegungsgrundsatz hinsichtlich der die Mitgliedschaft betreffenden Satzungsbestimmungen mitgliedschaftserhaltend zu fungieren sowie als selbständiges Völkerrechtsprinzip in Verbindung mit den Grundsätzen des guten Glaubens und des Rechtsmißbrauchsverbotes zu einer die Minderheit schützenden Ausgestaltung des Mitgliedschaftsstatuts beizutragen. (Dies ist eine hier nachgetragene Antwort auf eine von Herrn Insen in der Diehresion gehier nachgetragene Antwort auf eine von Herrn Ipsen in der Diskussion gestellte Frage).

Damit eröffnet sich eine Fragestellung, in welcher das Gründungsinstru-93 Damit eroffnet sich eine Fragestellung, in welcher das Grundungsinstrument internationaler Organisationen als "pactum de negotiando" aufzufassen ist, wofür Ansätze bei St. L. Kass, Obligatory negotiations in International Organisations, in: 3 CanyBIL 36—72 (1965) sowie bei E. Klein, Rechtsprobleme einer deutschen Beteiligung an der Aufstellung von Streitkräften der Probleme Nationen, in: 34 ZaöRV 429—451, insbes. 446 ff. (1974) zu finden Vereinten Nationen, in: 34 ZaöRV 429—451, insbes. 446 ff. (1974) zu finden Vereinten Nationen, in: 34 ZaöRV 429—451, insbes. 446 ff. (1974) zu finden Vereinten Nationen, in: 34 ZaöRV 429—451, insbes. 446 ff. (1974) zu finden Vereinten Nationen, in: 34 ZaöRV 429—451, insbes. 446 ff. (1974) zu finden Vereinten Nationen, in: 34 ZaöRV 429—451, insbes. 446 ff. (1974) zu finden Vereinten Nationen, in: 34 ZaöRV 429—451, insbes. 446 ff. (1974) zu finden Vereinten Nationen, in: 34 ZaöRV 429—451, insbes. 446 ff. (1974) zu finden Vereinten Nationen, in: 34 ZaöRV 429—451, insbes. 446 ff. (1974) zu finden Vereinten Nationen, in: 34 ZaöRV 429—451, insbes. 446 ff. (1974) zu finden Vereinten Nationen, in: 34 ZaöRV 429—451, insbes. 446 ff. (1974) zu finden Vereinten Nationen, in: 34 ZaöRV 429—451, insbes. 446 ff. (1974) zu finden Vereinten Nationen, in: 34 ZaöRV 429—451, insbes. 446 ff. (1974) zu finden Vereinten Nationen, in: 34 ZaöRV 429—451, insbes. 446 ff. (1974) zu finden Vereinten Nationen, in: 34 ZaöRV 429—451, insbes. verentien. Siehe hierzu auch H. J. Hahn, Das pactum de negotiando als völkersina. Dactum de negotiando als volker-rechtliche Entscheidungsnorm, in: 10 Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters, 489-498 (1972).

die Praxis internationaler Organe in einer besonderen Zuspitzung auf eine gewohnheitsförmige Begrenzung im Gebrauch der zustehenden Mitgliedschaftsrechte als eine Grundfrage der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen.

IV.

Ich komme zur Frage der Repräsentation als letztem Beispiel der Einwirkung von Mitgliedschaftspolitik auf das Mitgliedschaftsstatut der Vereinten Nationen. Hierbei geht es um die Frage der Rechtsfolgen einer offenkundigen "ultra vires"-Handlung im allgemeinen sowie um die Behauptung einer dadurch bedrohten mitgliedschaftsrechtlichen Position im besonderen. Unter jenen auf das Mitgliedschaftsstatut einwirkenden Akten der Mitgliedschaftspolitik verdienen offensichtliche "ultra vires"-Handlungen eine besondere Beachtung, weil durch sie die verfassungsförmig festgelegte Mitgliedschaftsstellung sich am deutlichsten mitgliedschaftspolitischer Disposition ausgesetzt erweist.

In der Frage einer assoziierten Mitgliedschaft von Mikrostaaten war mehrheitlich der Standpunkt vertreten worden, daß kein Staat ohne eine entsprechende Grundlage in der Satzung auf ein so bedeutendes Recht wie das Stimmrecht verbindlich verzichten könne ⁹⁴. Mit dem Ausschluß der südafrikanischen Delegation von der Generalversammlung stellte sich am 12. Dezember 1974 neuerdings die Frage, ob und mit welchen Rechtsfolgen einem Mitgliedstaat, ohne dem in der Satzung vorgesehenen Verfahren zu folgen, das Mitgliedschaftsrecht der Teilnahme an der Session eines Hauptorgans der Organisation der VN entzogen werden darf ⁹⁵.

Anders formuliert lautet die Frage, ob satzungsmäßig gewährte Mitgliedschaftsrechte unabhängig von dem in der Satzung ausdrücklich genannten Verfahren in einer Aneignung von "implied powers" seitens der Generalversammlung eingeschränkt werden durften, hat doch neuerdings die Generalversammlung in der Befugnis, die Vollmachten der Staatenvertreter zu prüfen, ein Recht auf Ausschluß einer Regierung von der Teilnahme an der Generalversammlung impliziert, um eine ihr notwendig erscheinende Sanktionsmaßnahme zu setzen.

⁹⁴ Siehe Gunter, a.a.O. (Anm. 67) 478 ff. und die dort zitierte Literatur.

Nach der Geschäftsordnung der Generalversammlung sind die von den Delegierten der Mitgliedstaaten vorgelegten Vollmachten lediglich daraufhin zu prüfen, ob sie ordnungsgemäß ausgestellt sind ⁹⁶.

Neben der Frage der ordnungsgemäßen Vertretung eines Staates, d. h. neben der Frage ordentlich ausgestellter Vollmachten, hat sich aber immer wieder auch die Frage der legitimen Vertretungsbefugnis einer Regierung und deren Delegierter im Zusammenhang mit der Prüfung von Vollmachten gestellt.

Zwei Kategorien von Anlaßfällen sind hierbei zu unterscheiden. Erstens stellte sich die Frage der legitimen Repräsentation anläßlich einer revolutionären Veränderung in einem Staat, wobei zwischen rivalisierenden Regierungspräsidenten zu wählen war ⁹⁷, oder bei Fehlen eines rivalisierenden Prätendenten der effektiven Zentralregierung von der Mehrheit der Mitgliedstaaten auf Grund materieller Legitimitätskriterien die Anerkennung versagt bzw. die

⁹⁵ Ein Ausschluß Südafrikas aus einem Unterorgan der VN war bereits am 30. Juli 1963 erfolgt, als der ECOSOC mit Res. 974 D IV (XXXVI) Südafrika aus der Mitarbeit in der ECA ausschloß; YUN 1973, 273. Allerdings hatte Südafrika bereits am 13. Juli 1973 von selbst erklärt, seine Mitarbeit in der ECA einzustellen, solange die "hostile attitude" gegenüber Südafrika fortbestünde; ebd., 272, so daß von einem erzwungenen Austritt gesprochen werden kann wie im Fall des Rückzugs Südafrikas aus der ILO. Bereits im Juni 1963 war Südafrika von allen ILO-Organen ausgeschlossen worden, ausgenommen das Hauptorgan, die Internationale Arbeitskonferenz, für welches Südafrika in einem Rechtsgutachten des Generaldirektors der ILO ein verfassungsmäßiges Recht auf Teilnahme bestätigt erhalten hatte; International Labour Office. G. B. 156/6/5. 156th Session-Geneva, Juni 1963. Noch ehe die daraufhin auf der 48. Sitzung der Internationalen Arbeitskonferenz am 17. Juni 1964 angenommene Satzungsänderung, die einen Ausschluß Südafrikas von der Teilnahme an der Arbeitskonferenz möglich gemacht hätte, ratifiziert worden war, erklärte Südafrika seinen Austritt aus der ILO; YUN 1964, 492 f.

⁹⁶ D. h. von Personen ausgestellt sind, die befugt sind, ihren Staat im völkerrechtlichen Verkehr zu vertreten: das sind Staats-, Regierungschefs und Außenminister, die in der Regel 27 der Geschäftsordnung der Generalversammlung ausdrücklich genannt werden. Daß nur die ordnungsgemäße Ausstellung durch hierfür befugte Repräsentanten des betreffenden Staates zu prüfen ist, ergibt sich aus den Regeln 27 bis 29 der Geschäftsordnung, wenn sie in einem einheitlichen Kontext interpretiert werden, YUN 1948—49, 65 ff.

⁹⁷ Das alle überragende Beispiel ist der Fall Chinas; vgl. L. C. Green, Representation versus Membership: The Chinese Precedent in the United Nations, in: 4 CanYBIL 102—136 (1966); siehe hierzu auch R. Higgins, a.a.O. (Anm. 84) 150 ff. und YUN 1950, 421 ff.

Mißbilligung ausgesprochen wurde ⁰⁸. Zweitens wurde die Frage der Legitimität anläßlich der Prüfung der Vollmachten in einem Konflikt zwischen einem Mitgliedstaat auf der einen und der Organisation der Vereinten Nationen auf der anderen Seite aktuell, wobei die Organisation in der Durchsetzung ihres Legitimitätsprinzips eine Frage des internationalen Friedens und ihres eigenen Bestandes erblickte. Das ist der Fall des Ausschlusses Südafrikas aus der Generalversammlung ⁰⁹.

Im Legitimitätskonflikt nach einem revolutionären Regierungswechsel wurden bisher unterschiedliche Kriterien: Kriterien nationaler Anerkennungspolitik, das nach Art. 4 geforderte Aufnahmekriterium der Friedensliebe bzw. das Kriterium der Satzungstreue in den Streit um die rechtmäßige Vertretungsbefugnis in internationalen Organisationen eingebracht ¹⁰⁰. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen hatte 1950 in dem Streit um die rechtmäßige Vertretung Chinas in einem Gutachten das Effektivitätskriterium als für den Fall eines revolutionären Regierungswechsels allein maßgeblich herausgestellt ¹⁰¹.

Im Fall Südafrikas wurde die Frage der legitimen Vertretungsbefugnis zu einem Problem der Sanktionierung von Organisations-

⁹⁸ Dies war der Fall nach der Revolution in Ungarn 1956, als vom Vollmachtenausschuß der GV die Vollmachten der Vertreter der Regierung Kadar von der 11. bis zur 15. Sitzung der Generalversammlung nicht anerkannt wurden. In der Begründung des Vollmachtenausschusses war auf die Nichtbefolgung von Generalversammlungsbeschlüssen seitens der ungarischen Regierung verwiesen worden; vgl. R. Higgins, a.a.O. (Anm. 84) 158 f. und Schermers, a.a.O. (Anm. 2) 95.

⁹⁹ Siehe hierzu E. Klein, Zur Beschränkung von Mitgliedschaftsrechten in den Vereinten Nationen. Eine Untersuchung zum Südafrika-Beschluß der Generalversammlung vom 12. November 1974, in: 23 Vereinte Nationen 51—56 (1975).

¹⁰⁰ Vgl. F. Barabas, Membership and Representation, in: Journal of International Affairs 1955, 31—38, und D. I. Feldmann, Die Anerkennung von Staaten und die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, Sowjetisches Jahrbuch des Völkerrechts 1961 (Moskau 1962); übersetzt von M. Ludwig und abgedruckt in: Sowjetwissenschaft Heft 1, 12—25 (1964).

¹⁰¹ S/1466: SCOR 5th year, Supp. 1 January — 31 May, 1950, 18 ff.; YUN 1950, 424 f.

recht ¹⁰², indem die Frage der Rechtsetzungsbefugnis, der Rechtdurchsetzungsmacht und sohin die Frage der objektiven Wirkungseinheit und Verbandsgewalt der Organisation auf die Frage der Anerkennung oder Nichtanerkennung der Legitimität der Regierung eines Mitgliedstaates im Vollmachtenprüfungsverfahren reduziert wurde. Gleichzeitig ging es hierbei um einen allgemeinen, im besonderen Fall die rechtlichen Grundlagen der Mitgliedschaft in der Organisation treffenden politischen Prozeß der Umverteilung von Kompetenzen ¹⁰³.

In der Rechtfertigung des Ausschlusses der südafrikanischen Vertreter am 12. November 1974 erklärte der Präsident der Generalversammlung Bouteflika, die regelmäßige Zurückweisung der "credentials" in den letzten Jahren sei keine bloß verfahrensmäßig ausgedrückte Diskreditierung der Apartheidpolitik gewesen; aus dieser Praxis könne geschlossen werden, daß die Generalversammlung nunmehr die Vollmachten auch jeder anderen Delegation Südafrikas zurückweisen würde; und nun wörtlich: "which is tantamount to saying in explicit terms, that the General Assembly refuses to allow the delegation of South Africa to participate in its work...leaving open the question of the Status of the Republic of South Africa as a Member of the United Nations, which as we all know is a matter requiring a recommendation from the Security Council" 104.

In den in der Generalversammlung geäußerten Stimmen pro und contra stand einer pauschalen Rechtfertigung eine Ablehnung mit streng legalistischer Begründung gegenüber. Während die einen

¹⁰² Für eine knappe, im gegenwärtigen Kontext nützliche Zusammenfassung der Praxis der VN auf dem Gebiet des Menschenrechtsschutzes, insbes. des Verbotes rassischer Diskriminierung und des Selbstbestimmungsrechtes siehe Goodrich, a.a.O. (Anm. 51) 265 ff. Die mitgliedschaftsrechtliche Relevanz der Resolutionen der VN zur Verurteilung der rassischen Diskriminierung, insbes. der Apartheid kam in der von der Internationalen Arbeitskonferenz am 17. Juni 1964 angenommenen Satzungsnovelle zum Ausdruck, in der der Konferenz eine Ausschlußkompetenz gegenüber jenen Staaten eingeräumt werden sollte, deren Gesetzgebung nach dem Urteil der VN eine Verletzung des Verbots rassischer Diskriminierung darstellt; YUN 1964, 492 f.

¹⁰³ Siehe Claude, a.a.O. (Anm. 2) 159 ff. und G. L. Goodwin, The United Nations: Expectations and Experience, in: K. J. Twitchett (Ed), The Evolving United Nations: a prospect for peace (London, 1971) 28—56, 36 ff.

¹⁰⁴ United Nations General Assembly; A/PV 2281, 12. November 1974, 72 ff.

die Maßnahme als mit dem Geist und der Praxis der Vereinten Nationen vereinbar erklärten, sie als nach dem kollektiven Mißbrauch des Vetorechts im Sicherheitsrat für gerechtfertigt ansahen ¹⁰⁵ bzw. in ihr ganz allgemein eine Politik gegen Kolonialismus und Rassismus unterstützen wollten ¹⁰⁶, argumentierte eine Minderheit von Staaten, die Funktion des Vollmachtenausschusses sei beschränkt auf die Verifizierung der Identität der Unterschriften, und ohne eine Empfehlung des Sicherheitsrates könne kein wichtiges Mitgliedschaftsrecht suspendiert werden ¹⁰⁷.

Es fällt auf Grund der Satzungsrechtslage und der Verfahrensordnung nicht schwer, jener Meinung beizutreten, die in der Vorgangsweise der Generalversammlung eine Verletzung der Satzung und einen Bruch der Verfahrensordnung und darüber hinaus einen gefährlichen Präzedenzfall sah.

Nachdem der Ausschluß aus der Generalversammlung erfolgt ist, stellt sich nun aber die Frage einer Verhinderung einer Präzedenzwirkung als Frage der rechtlichen Konsequenzen, die aus einem als "ultra vires" denunzierten Organakt gezogen werden dürfen, als eine aktuelle Frage der Mitgliedschaftspolitik, die von allgemeiner Bedeutung ist.

Die Frage, ob "ultra vires"-Akte der Generalversammlung gültig, absolut nichtig oder vernichtbar sind, kann an diesem Ort nicht vertieft werden ¹⁰⁸. Ich gehe mit einem Teil der Lehre davon aus, daß in Fällen einer evidenten Satzungsverletzung deren Gültigkeit

¹⁰⁵ Vgl. die Erklärung des Vertreters der Vereinigten Republik von Tansania, der im Namen der afrikanischen Gruppe sprach; United Nations General Assembly; A/PV 2281, 12. November 1974, 2 ff.

¹⁰⁶ Vgl. die Erklärung des Vertreters der Sowjetunion, ebd. 52 ff.

¹⁰⁷ Vgl. die Erklärungen u. a. des Vertreters der Vereinigten Staaten, ebd., 36 f. und 76 f.; des Vertreters des Vereinigten Königreichs, ebd. 23 ff., der Bundesrepublik Deutschland, ebd. 93 ff. und Frankreichs, gleichzeitig als Vertreter der EG, ebd. 87 ff.

¹⁰⁸ Vgl. hierzu I. E. Fawcett, Détournement de Pouvoir by International Organizations, in: 33 BYIL 311—316 (1957); E. Lauterpacht, The Legal Effects of Illegal Acts of International Organizations, in: Cambridge Essays in International Law, Essays in Honour of Lord McNair (London 1965) 88—121; Bowett, a.a.O. (Anm. 20) 49 ff.; R. Bernhardt, Qualifikation und Anwendungsbereich des internen Rechts internationaler Organisationen, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht Heft 12 (Karlsruhe, 1973) 7—42, 32 ff. und D. Ciobanu, Objection to acts performed ultra vires by the political Organs of the United Nations, in: 55 RivDI 420—453 (1972).

bestritten werden darf ¹⁰⁰. Im "Expenses Case" wurde vom Gerichtshof eine Vermutung zugunsten der "intra vires" Qualität eines Organaktes folgenderweise formuliert: "... when the Organization takes action which warrants the assertion that it was appropriate for the fulfilment of one of the stated purposes of the United Nations, the presumption is that such action is not ultra vires" ¹¹⁰.

Hier stellt sich als eine Grundfrage der Mitgliedschaft, wie auf dem Boden eines allgemeinen, allerdings noch schwach entwickelten Organisationsrechts eine mitgliedschaftsrechtliche Position erhalten werden kann, die auf dem Boden eines sog. höheren — so wird behauptet — in der Organisation entwickelten materiellen Völkerrechts preisgegeben wurde. Goodrich meint, die Etablierung eines völkerrechtlichen Verbots von Rassendiskriminierung wäre bisher neben der Ausgestaltung des Selbstbestimmungsrechts die bedeutendste Entwicklung des materiellen Rechts der Vereinten Nationen gewesen ¹¹¹.

Eine Schwäche der Minderheitsposition liegt darin, daß ihr Protest gegen einen nach ihrer Meinung satzungswidrigen Ausschluß, durch den eine materiell-rechtliche Position des Menschenrechtsschutzes gestärkt werden sollte, gerichtet ist.

Dem daraus entstehenden Dilemma einer Mitgliedschaftspolitik zur Wahrung des Mitgliedschaftsstatuts kann meines Erachtens unter Berufung auf ein formales Organisationsprinzip dadurch entgangen werden, daß kategorisch jedweder Ausschluß aus was für Gründen immer als mit den aktuellen Zielen einer auf Kooperation bedingungslos angewiesenen Organisation für unvereinbar gehalten wird. In einer solchen Argumentation wäre allerdings ein Verbot des Austritts zu implizieren. Eine desintegrative Wirkung auf Grund einer von der Mehrheit entwickelten materiellen Legitimitätsdoktrin kann m. E. dadurch aufgefangen werden, daß nicht nur in jeder Mitgliedschaft eine Verpflichtung zur Koopera-

¹⁰⁹ Vgl. Bowett, a.a.O. (Anm. 20) 50 f. und Bernhardt, a.a.O., 33 f.

¹¹⁰ I.C.J. Reports 1962, 151 ff.

¹¹¹ A.a.O. (Anm. 51) 265 ff. Siehe ferner F. Ermacora, Diskriminierungsschutz und Diskriminierungsverbot in der Arbeit der Vereinten Nationen (Wien-Stuttgart, 1971), 252 ff.

tion als inhärent angesehen, sondern daß der Grundsatz der Kooperation auch als überragendes Organisationsprinzip allen inhaltlichen Zielen der Organisation als ein Verfahrensgrundsatz vorausgestellt wird. Daraus ergibt sich, daß in einem Protest gegen den
Ausschluß von der Generalversammlung neben der Satzungswidrigkeit des Organaktes das Schwergewicht v. a. auf die "Ungeeignetheit" (i. S. von "not appropriate") ¹¹² für die Erfüllung der aktuellen Ziele der Organisation ¹¹³ gelegt wird. So haben auch jene
ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates argumentiert, die gegen
die Ausschlußempfehlung gestimmt haben ¹¹⁴. In der Generalversammlung lag das Schwergewicht der Argumentation jedoch auf
Verletzung der in Kapitel II der Satzung vorgesehenen Verfahrensbestimmungen und der Verfahrensordnung der Generalversammlung ¹¹⁵.

Im Jahre 1971 wurde die Regierung Tschiang-Kai-Schecks als ex tunc unrechtmäßige Vertretung Chinas aus den Vereinten Nationen ausgeschlossen ¹¹⁶; eine Entscheidung, mit der nicht nur das seinerzeit vom Generalsekretär und auch in der Lehre ¹¹⁷ vertretene Effektivitätskriterium bestätigt, sondern letztlich ein ursprünglich von einer Minderheit getragener konstanter Protest ¹¹⁸ bestätigt wurde.

Für den Ausschluß des Arguments stillschweigender Anerkennung und kollektiver Legitimierung der im Beschluß der Generalversammlung auf Ausschluß der südafrikanischen Delegation implizierten Rechtsfolgen, insbes. der Erweiterung der Zuständigkeit

- 112 Siehe oben zu Anm. 110.
- 113 Siehe oben zu Anm. 74.
- 114 Vgl. die Erklärung des Vertreters der Vereinigten Staaten, in: 11 United Nations Monthly Chronicle (Nr. 10, November 1974) 36 ff.; des Vertreters Frankreichs, ebd., 37 f., sowie des Vertreters des Vereinigten Königreichs, ebd., 39 f.
 - 115 Siehe Anm. 107.
- 116 Siehe die Resolution der Generalversammlung 2758 (XXVII) vom 25. Oktober 1971; YUN 1971, 136: "... Decides ... to expel the representatives of Chiang-Kai-Shek from the place which they unlawfully occupy at the United Nations ..." (Hervorhebung K. G.).
- 117 Vgl. G. Fitzmaurice, Chinese Representation in the United Nations, in: 6 Yearbook of World Affairs 36—54 (1952) und Higgins, a.a.O. (Anm. 84) 134 f.
 - 118 Vgl. Schermers, a.a.O. (Anm. 2) 94 f. und die dort angegebene Literatur.

der Generalversammlung scheint m. E. ein ausdrücklicher und fortgesetzter Protest in dem oben erwähnten Sinn notwendig. Es wäre demnach für die Erhaltung des laut Satzung bestehenden Mitgliedschaftsstatuts, das eine Suspendierung von Rechten nur unter einem Zusammenwirken von Sicherheitsrat und Generalversammlung zulässig sein läßt, erforderlich: erstens, daß eine Mitgliedschaftspolitik gepflegt wird, in der die südafrikanische Regierung ihren Vertretungsanspruch nicht durch eine Austrittserklärung aufgibt; und zweitens, daß dieser Anspruch unter Berufung auf den vorrangigen Grundsatz der Kooperation und unter Protest gegen eine diesem Grundsatz widersprechende Wahrnehmung einer satzungsmäßig nicht zustehenden Kompetenz durch die Generalversammlung auch von anderen Mitgliedstaaten unterstützt wird.

In einer in diesem Sinn aktiven Mitgliedschaftspolitik könnte einer Kompetenzerweiterung der Generalversammlung mit, vom Standpunkt der Minderheit aus gesehen, mitgliedschaftsrechtlichen bzw. mitgliedschaftspolitischen negativen Folgen entgegengewirkt werden ¹¹⁹. Ob dieser Vorschlag Aussicht auf praktische Befolgung hat, sei dahingestellt. In seiner Befolgung läge m. E. jedoch eine für die Entwicklung eines allgemeinen Organisationsrechts entscheidende mitgliedschaftspolitische Praxis.

Eine Praxis dieser Art würde nicht nur dem Grundsatz der Kooperation als überragendem Organisationsprinzip, sie würde auch dem Umstand Rechnung tragen, daß Entscheidungen über den Mitgliedschaftsstatus unmittelbare, vom Nachvollzug der betroffenen Staaten unabhängige Rechtswirkungen haben, weswegen eine besondere Strenge für die Einhaltung der respektiven Satzungsbestimmungen gefordert und einer diesbezüglichen "ultra vires"-Handlung ein entschiedener Widerstand entgegengebracht werden muß.

¹¹⁹ Eine große Zahl der Vertreter jener Staaten, die in der Generalversammlung gegen den Ausschluß der südafrikanischen Delegierten stimmten, haben vor der mit dem Ausschluß verbundenen Präzedenzwirkung gewarnt. Vgl. in diesem Zusammenhang auch Bowett, a.a.O. (Anm. 20), der als erstes Mittel gegen eine "improper extension of powers or ... abuse of the faculty for creating internal law" den Protest erwähnt, aber letztlich "withdrawal" für das effektivste Instrument ansieht. Ich würde hier eine Verbindung von Protest und einem im Einzelfall zu regulierenden Rückzug in die inaktive Mitgliedschaft für nützlicher halten.

Zusammenfassend wäre nun folgendes zu sagen.

Als allgemeinen Rahmen für eine Feststellung und Erörterung von Grundfragen der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen habe ich mir die Einwirkung der Mitgliedschaftspolitik auf das in der Satzung von internationalen Organisationen normierte Mitgliedschaftsrecht vorgenommen. Als Grundfragen im einzelnen habe ich versucht, drei Fälle von Mitgliedschaftspolitik und deren Folgen unter einem Rückgriff auf allgemeine völkerrechtliche Grundsätze bzw. auf ein durch diese vermitteltes allgemeines Organisationsrecht völkerrechtlich einzuordnen. Damit sollten als Grundfragen der Mitgliedschaft jene Fragen herausgestellt werden, für deren Erörterung das Satzungsrecht transzendiert und auf allgemeine Grundsätze des Völkerrechts rekurriert werden mußte.

Die Mitgliedstaaten einer internationalen Organisation sind in ihrem Zusammenwirken ebenso mit Veränderung oder Bewahrung mitgliedschaftsrechtlicher Positionen konfrontiert, wie es ganz grundsätzlich in ihrem Zusammenwirken liegt, inwieweit eine internationale Organisation als objektive Wirkungseinheit aktiviert wird.

In ihrer Disposition über mitgliedschaftsrechtliche Positionen greifen die Staaten an die Basis ihrer eigenen Organisation. Um diese zu erhalten, bedarf es allgemeiner völkerrechtlicher Grundsätze, die Grenzen eines mitgliedschaftspolitischen Ermessens und die rechtlichen Konsequenzen aus deren Überschreitung anzeigen.

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.

Im ersten Teil meiner Ausführungen habe ich versucht, im Zusammenhang der Erörterung inaktiver Mitgliedschaft den Grundsatz der Kooperation als Basissatz eines allgemeinen Rechts internationaler Organisationen analog zu und im Widerstreit mit dem Grundsatz der Souveränität vorauszusetzen. In der Erörterung der Einwirkung der Dekolonisierung und der jüngsten Kompetenzerweiterung der Generalversammlung ging es unter anderem darum, auf die Notwendigkeit einer gewohnheitsförmigen Rechtsbildung durch und für die Praxis von Mitgliedschaftspolitik in den Organen internationaler Organisationen aufmerksam zu machen. Dabei sollte auch auf die Bedeutung hingewiesen werden, die für das Mitgliedschaftsstatut daraus resultiert, welche rechtlichen und praktischen Konsequenzen aus einer "ultra vires"-Handlung gezogen werden, die an die satzungsmäßig gewährleisteten Mitgliedschaftsrechte rührt.

Auf diesem Weg schien mir die Erarbeitung von ersten bescheidenen Ansätzen für ein allgemeines Organisationsrecht zu liegen, auf dessen Grundlage erst eine Erörterung der hier gestellten Grundfragen der Mitgliedschaft in einer allgemeineren und vertiefteren Form möglich sein dürfte.

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 Prinzipiendeklaration 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 sozioökonomischer, 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 Regierungsprätendenten; 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 Präzedenzwirkung 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 erforderlich. 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 eingeordnet und für die Entwicklung eines allgemeinen Organisationsrechts zum Tragen gebracht werden; und zwar zum Zweck der Erhaltung internationaler Organisationen als notwendige Institutionen in einer vollkommen zwischenabhängigen Welt.

Summary

Professor Dr. Konrad Ginther

Membership in International Organizations Basic Problems

I.

- 1. This paper deals primarily with basic questions of membership beyond the normal questions of entering in and withdrawing from international organizations.
 - 2. Membership in an international organization means:
- a) partnership to the constituent treaty
- b) the sum total of rights and duties accruing to memberstates from the organizational provisions of the constituent treaty for the purpose of activating the organization as an objective entity.
- 3. Theoretically three questions of membership may be distinguished:
- a) questions of the law of treaties concerning the partnership to the constituent treaty;
- b) questions of the status of memberstates on the basis of the organizational provisions, i. e. on the basis of the constitutional law of an international organization;
- c) questions concerning the legal evaluation of membership policy from the point of view of international law in general or a general international institutional law.
- 4. Membership policy means the range of decisions in the field of organized multilateral diplomacy pertaining to the membership of the acting state(s) or other states. Membership policy may deviate from or run counter to the provisions of the constituent treaty.

- 5. As a fundamental question of a general nature the question arises whether at all and which principles of general international (institutional) law ought to be taken into consideration in order to determine the merits or demerits of a membership policy from the point of view of international law.
- 6. In particular the following questions will be discussed in detail:
- a) the question of an international obligation of cooperation will be discussed together with the question of merits and demerits of inactive membership in international organizations;
- b) in a casuistic way questions will be dealt with demonstrating the impact of membership policy on rights and duties of memberstates with special regard to the membership policy within the United Nations Organization; that is in particular:
 - aa) the implications of decolonization with regard to a right of membership and to the application of the principle of equality;
 - bb) As regards the impact of membership policy on the organisational provision of constituent treaties, yielding or restisting to a potential alteration of rights or duties of memberstates is here considered to be a fundamental question of membership. That includes also the question of the relationship between a change of the membership structure and of the functions of an international organization on the one hand and an alteration of the substantive law of an international organization on the other.

II.

- 7. Inactive membership, as a rule, results from a membership policy the consistency of which with the provision of the constituent treaty has become a matter of controversy.
- 8. Inactive membership represents an interme diate status between membership and non-membership which on the basis of a general obligation of cooperation under international law, may be regarded as a reasonable development of a general international institutional law.

- 9. International organizations are the expression of an inevitable social necessity of cooperation. They can at the same time be considered as the realization of the international legal principle of cooperation. In the "Declaration of Principles" the principle of cooperation has been formally and generally recognized as an independent principle of international law.
- 10. There remains, however, a rivalry between the obligation to cooperate, inherent in any membership, and the principle of sovereign equality, on the basis of which every memberstate determines its own membership policy. This conflict reflects the peculiarity and weakness of international law in general within the law of international organizations in particular.
- 11. Inactive membership is the practical result of the rivalry between the principles of cooperation and sovereignty, weighted in favor of preserving, at least, the formal participation of the respective state in an international organization as a matter of principle. Inactive membership can at any time and without a formal readmission be reactivated in the form of comprehensive participation. Inactive membership, in any case, has to be given preference to an exclusion or expulsion where a far-reaching desintegration or shattering of the organizational structure might be avoided.

III.

- 12. With the "Declaration on Decolonization" the United Nations Organization assumed an active role in the creation of new states, factually revising Chapter XI of the Charter. Particularly the socialist states saw in that Declaration past and future success of their membership policy under the maxim of the principles of peaceful coexistence.
- 13. Under the acceleration and radicalization of decolonization the question of the right to membership in the United Nations presents itself under a new aspect. The conflict stemming from a change of functions and substantive law of the United Nations on the one hand and the membership status based on the static principle of sovereign equality on the other has so far not yet been solved.

- 14. The attempt to provide for an associate membership for microstates remained an episode. The repeated admission of microstates can be seen as an endorsement of the changing functions of the Organization and as an authoritative substantiation of a right to membership of developing states of any size. The legal basis of the right to membership may be found in a bona fide relationsship between the Organization and the states brought to independence within the process of decolonization.
- 15. At the latest, by admitting so-called microstates to the United Nations, the principle of "Equality of the legal conditions of memberstates as regards the exercise of their rights and the fulfillment of their duties" has become questionable as a fundamental principle of membership; yet, that fact has so far not led to a formal revision of the Charter provisions regarding the membership status.
- 16. The question arises whether at all and in which way the membership provisions can be adjusted through customs and usage to the changed functions and to a nowadays more and more group-oriented membership structure, where a relatively stable majority and a likewise stable minority confront each other in bargaining positions fixed beforehand.

IV.

- 17. The question of representation of a State in an international organization on the basis of appropriate credentials has to be distinguished from the question of a legitimacy of representation of a government.
- 18. With regard to the question of the legitimacy of a government two occasions may be distinguished:
- a) a revolutionary change of government followed by two claimants or only by one whose claim, however, is objectionable; in this case the valid criterion is the principle of effectiveness;
- b) the case in which a majority of memberstates of the United Nations Organization try to enforce their criterion of legitimacy against a memberstate independent of any internal revolution; this is the case of the exclusion of the South African delegation from the XXIX General Assembly.

- 19. The case of the exclusion of the South African delegation from the XXIX General Assembly has to be seen within the greater context of the policy of sanctions of the Organization against South Africa; to that end the General Assembly has assumed powers which it was not entitled to according to the Charter. Thus the question arises how an action of the General Assembly which is obviously ultra vires, can be prevented to become a precedent by which constitutional rights of memberstates are encroached upon.
- 20. Following the ruling in the Expenses Case in a protest against the exclusion of the South African delegation as an ultra vires action of the General Assembly it should be set forth that this action was not appropriate for the fulfillment of one important purpose of the Organization. Such a protest should not be limited to the statement of the illegality of the proceedings. Yet, it should in particular be stressed that the consequences of the exclusion of a state are under no circumstances compatible with the current functions and working purposes of the Organization, amounting to a negotiating system of peaceful change.
- 21. The present status of South Africa as an inactive member of the United Nations can be taken as the actual result of an antagonistic membership-policy; i. e. the consequence of a conflict between the assertion of the principle of cooperation in the Security Council on the one hand and the enforcement of a substantive criterion of legitimacy through the General Assembly on the other.

V.

- 22. To preserve international organizations legal guarantees for a balanced membership policy are required. Assuming that at least certain international organizations are of a permanent character, the development of a general international institutional law concerning the membership in international organizations may be counted on.
- 23. It is by recourse to general principles of international law that membership policy may be legally evaluated and brought to bear upon the development of a general international institutional law for the preservation of international organizations as necessary institutions in an overall interdependent world.

2. REFERAT

Grundfragen der Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen*

Professor Dr. Thomas Oppermann, Tübingen

Übersicht

Vorbemerkung

- I. Zur heutigen Rolle Internationaler Organisationen und ihrer Mitglieder
 - 1. Zwangsläufigkeit und Irreversibilität zwischenstaatlicher Organisationsbildung
 - 2. Die Variationsbreite des "International Organization-Building"
 - 3. Zum gegenwärtigen Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und "ihren" Internationalen Organisationen
- II. Zum Erwerb der Mitgliedschaft, insbesondere in "notwendigen" Internationalen Organisationen
 - 4. "Notwendige" und "beliebige" Internationale Organisationen
 - 5. Zur Opportunität mitgliedschaftsfreundlicher Auslegung von Aufnahmeregelungen bei "notwendigen" Internationalen Organisationen
 - 6. Mitgliedschaftsrechte (insbesondere des "Late-comers") auf angemessene Statusberücksichtigung innerhalb der Organisation?
- III. Grenzen der Beendigung der Mitgliedschaft in "notwendigen" Internationalen Organisationen
 - 7. Austritt versus binnenorganisatorischer Peaceful Change
 - 8. Weitgehende Sinnlosigkeit des Ausschlusses
 - 9. Aufhebung "notwendiger" Organisationen?
- * Wiedergabe des Referates im wesentlichen in der Form des Vortrages in Göttingen am 11. April 1975. Einige aus Zeitgründen nicht vorgetragene Passagen sind in eckige Klammern gesetzt. Abschluß des Manuskriptes Ende August 1975.

Vorbemerkung

Wie schon aus dem Referat von Herrn Kollegen Ginther deutlich geworden ist, haben wir die Schwerpunkte unserer Ausführungen verschieden gesetzt, um die Gefahren einer "Doublette" möglichst zu vermeiden. Aus Gründen, die noch auszuführen sein werden, möchte ich mich besonders einigen Fragen widmen, die mit dem Beginn und dem Ende der Mitgliedschaft von Staaten in Internationalen Organisationen zusammenhängen, und dabei auch einigen unter deutschen Gesichtspunkten besonders interessierenden Fragen, nämlich den sog. "Late-comer-Rechten".

[Dieser Problemkreis der Übernahme von Rechten und Pflichten innerhalb einer Internationalen Organisation durch ein später beitretendes Mitglied gehört zu den bisher weniger beachteten Bereichen innerhalb des Rechtes der Internationalen Organisationen ¹.

Ich befasse mich im folgenden in drei Hauptpunkten erstens in einem mehr grundsätzlichen Sinne mit der heutigen Rolle Internationaler Organisationen und ihrer Mitglieder (Thesen 1—3). Zweitens geht es um den Erwerb der Mitgliedschaft sowie der daraus resultierenden Rechte und Pflichten insbesondere bei denjenigen Organisationen, die ich in einem eingrenzenden Sinne als die "notwendigen" bezeichnen möchte (Thesen 3—6). In diesem Bereich liegen für mein Empfinden die heute eigentlich interessanten und wesentlichen Probleme der Mitgliedschaft. Daher behandele ich auch beim dritten Hauptpunkt, nämlich der Beendigung der Mitgliedschaft, in einem speziellen Sinne vor allem die Grenzen der "termination of membership" bei diesen "notwendigen" Internationalen Organisationen 2 (Thesen 7—9).]

¹ Am eingehendsten immer noch Mosler, Die Aufnahme in Internationale Organisationen, ZaöRV 19 (1958), S. 275 ff., bes. S. 307 ff. Sorgfältig jetzt auch Bayreuther, Der Erwerb der Mitgliedschaftsrechte in einer Internationalen Organisation durch ein später beitretendes Mitglied (Unveröff. Tübinger Seminarreferat, 1974). — Die leitenden Grundsätze beim Erwerb der Mitgliedschaft etwa bei Seidl-Hohenveldern, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der supranationalen Gemeinschaften, 2. Aufl. 1971, S. 51 ff. oder Schermers, International Institutional Law, Vol. I., 1972, S. 34 ff. — Hier und im folgenden beschränken sich die Literaturnachweise auf einige jeweils besonders relevante Titel.

² Insofern dürfte heute eine etwas andere Fragestellung im Vordergrund stehen als bei Singh, Termination of Membership of International Organisations, 1958, bes. S. 14 ff., der sich noch stark auf die Möglichkeiten des Austrittes bzw. Ausschlusses konzenziert.

I. Zur heutigen Rolle Internationaler Organisationen und ihrer Mitglieder

1. Zwangsläufigkeit und Irreversibilität zwischenstaatlicher Organisationsbildung

Über die immense Bedeutung der Internationalen Organisationen in unserer Zeit ist kaum noch ein weiteres Wort zu verlieren nach dem vielen Beherzigenswerten, das Herr Kollege Ginther bereits gesagt hat.

[Ich verweise nur noch auf die Agenden unserer Gesellschaft, auf denen sich nunmehr zum 4. Mal innerhalb der letzten 5 Tagungen das Recht der Internationalen Organisationen findet. Nach den Grenzen rechtlicher Streiterledigung in Internationalen Organisationen und ihrer Zivilrechtsfähigkeit (Seidl-Hohenveldern und Beitzke in Münster 1967), der Innsbrucker Behandlung des Rechtsetzungsproblems, insbesondere im Rahmen der UN (Golsong-Ermacora, 1969) und den Untersuchungen von Bernhardt und Miehsler in Bad Godesberg 1971 über Qualifikation und Anwendungsbereich des internen Rechts internationaler Organisationen 3 sind dieses 4. Mal die Probleme der Mitgliedschaft auf die Tagesordnung gesetzt worden.]

Ich betone den gut sichtbar zu machenden besonderen Stellenwert der Internationalen Organisationen in der heutigen Weltgemeinschaft nicht im Sinne einer reinen Aufzählung bereits vorliegender Analysen. Wollte man das tun, käme man ins Uferlose ⁴. Insoweit

³ Seidl-Hohenveldern, Die Grenzen rechtlicher Streiterledigung in internationalen Organisationen, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, H. 9, 1969, S. 45 ff.; Beitzke, Zivilrechtsfähigkeit von auf Staatsvertrag beruhenden internationalen Organisationen und juristischen Personen, a.a.O., S. 77 ff.; Golsong/Ermacora, Das Problem der Rechtsetzung durch internationale Organisationen (insbesondere im Rahmen der UN), a.a.O., H. 10, 1971, S. 1 ff., 51 ff.; Bernhardt/Miehsler, Qualifikation und Anwendungsbereich des internen Rechts internationaler Organisationen, a.a.O., H. 12, 1973, S. 7 ff., 47 ff.

⁴ Das Recht der internationalen Organisationen ist längst zur selbständigen internationalrechtlichen Disziplin geworden. Vgl. aus der langen Reihe jüngerer Gesamtdarstellungen neben den oben Anm. 1 genannten Arbeiten von Seidl-Hohenveldern und Schermers etwa Bastid, Droit International Public. Le droit des organisations internationales, 1970; Biscottini, Il diritto delle Organizzazioni Internazionali, 1971; Bowett, The Law of International Institutions, 2. Aufl. 1970; Fawcett/Higgins, International Organization: Law in Movement, 1974; Goodrich/Kay, International Organization: Politics and Process, 1973; Monaco, Lezioni di Organizzazione Internazionale, 1965.

nur noch die eine ausgrenzende Bemerkung, daß nämlich die Anerkennung der spezifischen Bedeutung der Internationalen Organisationen für die heutigen zwischenstaatlichen Beziehungen mittlerweise universal ist. Zwar ist für den sozialistischen Rechtskreis wohl weiterhin jene Zurückhaltung gegenüber einer allzu selbständigen, vom Willen ihrer staatlichen Mitglieder losgelösten Rolle der Internationalen Organisationen spürbar, wie sie z. B. deutlich in den Dissenting Opinions von Krylov 1949 zum Rechtsgutachten des IGH im sog. "Bernadotte-Fall" und wiederum von Koretsky 1962 zu dem anderen Gutachten des IGH über die Ausgaben der UN für gewisse Friedensoperationen anklang 5. Andererseits haben aber gerade die Sowjetunion und ihr nahestehende Staaten die besonderen Möglichkeiten, ja Notwendigkeiten theoretisch erkannt und praktisch ausgenutzt, welche die Mitgliedschaft in den Internationalen Organisationen vor allem des UN-Systems für die Mitgestaltung der allgemeinpolitischen und wirtschaftlich-sozialen Entwicklungen unserer Zeit eröffnen. Ich begnüge mich hier mit dem Hinweis auf die bekannte sowjetische Darstellung der Rolle der Internationalen Organisationen von Morosow aus dem Jahre 1969, die diesen Tatbestand eingehend belegt 6.

Es erscheint sogar angebracht, die heutige Rolle Internationaler Organisationen noch etwas schärfer zu umreißen. Man muß bei näherer Betrachtung nämlich nicht nur in einem noch recht allgemein bleibenden Sinne von der großen "Bedeutsamkeit" o. ä. der Internationalen Organisationen sprechen. Die neuere empirisch arbeitende sozialwissenschaftliche Forschung hat mehr als einmal die Tatbestände herausgearbeitet, auf Grund deren sich geradezu die Unentbehrlichkeit, die Zwangsläufigkeit und Unwiderruflichkeit zwischenstaatlicher Organisationsbildung als ein Phänomen unserer Zeit weitgehend gesichert behaupten läßt. In Deutschland hat zuletzt insbesondere die Studie von Rittberger über "Evolution and International Organization" (1973) unter Aufgreifen früherer Ansätze (Etzioni, Parsons u. a.) und in Verarbeitung eines breiten statistischen und sonstigen empirischen Materials die zwingende

⁵ Krylov, ICJ Reports 1949, S. 217 ff., Koretsky, ICJ Reports 1962, S. 253 ff.

⁶ Morosow, Internationale Organisationen, dt. Übers. 1971, bes. S. 77 ff., 95 ff.

Korrelation zwischen den Fortschritten der industriell-technologischen Zivilisation und dem rapiden Wachstum der Internationalen Organisationen an Zahl und innerer Stärke ungefähr seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts eingehend beleuchtet, mit der Prognose weiteren kräftigen Wachstums in den nächsten Jahrzehnten 7. Im Sinne der in unserem Kreise immer wieder geforderten und geförderten interdisziplinären Zusammenarbeit mit den Sozialwissenschaften - ich erinnere etwa nur an die jüngeren Bemühungen von Herbert Krüger, Kimminich und Simma⁸ — erscheint es angebracht, angesichts der engen Beziehungen zwischen Norm und Realität gerade im Völkerrecht 9 von solchen anderwärts empirisch gesicherten Grundtatsachen Kenntnis zu nehmen. Hinsichtlich der Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen läßt sich in diesem Sinne einleitend und grundsätzlich jedenfalls das eine sagen, daß man es hier mit einem Phänomen zu tun hat, das angesichts des erreichten Grades der weltweiten Staatenverflechtung im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts nicht mehr so eindeutig und einseitig wie früher unter dem Aspekt der freiwilligen und daher wieder lösbaren Bindung staatlicher Souveränität betrachtet werden kann 10.

Rittberger, Evolution and International Organization, 1973, bes S. 55 ff. Grundlegend für diese Sicht insbesondere schon Etzioni, Modern Organizations, Grundlegend für diese oldt inspesondere schon Etzion, Modern Organizations, 1964; Parsons, Societies, 1966. Ferner etwa Senghaas/Knobloch, Internationale Organisationen, Aus Politik und Zeitgeschichte B 1/71, S. 97 ff. Parallele Sicht Organisatione" bei Schätzel, Die Universalität der Weltorganisation, FS im "ideellen Sinne" bei Schätzel, Die Universalität der Weltorganisation, FS Wehberg 1956, S. 341 ff.

Herbert Krüger, Das Prinzip der Effektivität, oder: Über die besondere Wirklichkeitsnähe des Völkerrechts, FS Spiropoulos 1957, S. 265 ff.; Kimminich, Völkerrecht und Internationale Beziehungen, ArchVR 16 (1974), S. 129 ff.; Voince. Völkerrechtswissenschaft und Lehre von den Internationalen Beziehun-Simma, Völkerrechtswissenschaft und Lehre von den Internationalen Beziehun-

gen, OstZeitschr. f. Off. R. 1972, S. 293 ff.

9 Blumenwitz, Norm and Reality in International Law, Law and State 7

(1973) S. 113 ff.

Die bemerkenswerte Entwicklung der Doktrin in 100 Jahren wird deut-10 Die beinerkenswerte Entwikking der Dokern in 100 Jahren wird deutlich, wenn man z. B. die prononcierte Souveränitätsbetonung selbst bei dem großen "Europäer" Bluntschli, Die Organisation des europäischen Staatengroßen (1878), Neuausgabe 1962, S. 72 ff., mit der heutigen Sicht der Intervereins Organisation als "nicht mehr zu entfernandes Between der Interversionalen Organisation als "nicht mehr zu entfernandes Between der vereins (10/0), Neuausgabe 1/02, 3. /2 11., unt der neutigen Sicht der Internationalen Organisation als "nicht mehr zu entfernender Faktor der internationalen Gesellschaft" bei Mosler, Völkerrecht als Rechtsordnung, demnächst nationale der Zeitschrift für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht, vergleicht. in Band 36 der Zeitschrift für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht, vergleicht.

2. Die Variationsbreite des "International Organization-Building"

Die erste Einsicht, daß die Internationalen Organisationen im heutigen zwischenstaatlichen Leben ein unentbehrlicher Faktor geworden sind, darf andererseits nicht zu einer allzu "stromlinienförmigen" Betrachtungsweise verführen. An den Anfang dieser Überlegungen gehört ebenso sehr die zweite Feststellung, daß die großen Unterschiedlichkeiten zwischen den einzelnen Internationalen Organisationen mindestens ebenso bemerkt werden müssen wie die Unentbehrlichkeit ihres Vorhandenseins. Je nach Definition und Zählweise kommen die verschiedenen Statistiken bei den "International Governmental Organisations" (IGO), auf die ich mich hier beschränke, gegenwärtig auf ungefähr 250 solcher Organisationen. Die Summe der einzelstaatlichen Mitgliedschaften in den IGO's dürfte sich bei vorsichtiger Schätzung irgendwo im Bereich um 6 000 bewegen, möglicherweise sogar noch etwas höher 11. Dabei ergeben sich sowohl tatsächlich als auch völkerrechtlich gravierende Unterschiede zwischen einer Mitgliedschaft, sagen wir in der Europäischen Organisation für die Erforschung des südlichen Sternenhimmels, im Internationalen Währungsfonds oder im Nordatlantikpakt. Zwar lassen sich ausgehend von den Regeln des allgemeinen Völkerrechts, insbesondere des Völkervertragsrechts, in nützlicher und sinnvoller Weise die Strukturen eines allgemeinen Rechts der Internationalen Organisationen zeichnen, wie es bei uns jüngst durch Seidl-Hohenveldern und anderwärts durch Schermers und viele andere geschehen ist, um nur einige zu nennen 12. Dennoch scheint es in mindestens gleichem Maße notwendig, bei der Behandlung von Einzelfragen wie hier der Mitgliedschaft das hohe Maß an Diversifikation in Rechnung zu stellen, das dem Recht der einzelnen Organisationen oder - noch wichtiger - einzelner Gruppen unter ihnen seine jeweils spezifische Färbung und Aussagekraft gibt. Ähnlich wie gerne im allgemeinen Völkerrecht von

¹¹ Einschlägige Statistiken, die je nach den zugrundegelegten Organisationskriterien etwas variieren, bei Rittberger, a.a.O., (Anm. 7), S. 31; Schermers a.a.O. (Anm. 1), S. 270 f. oder Senghaas/Knobloch a.a.O. (Anm. 7), S. 21 — Bernhardt, a.a.O. (Anm. 3), S. 8, errechnet eine Durchschnittszahl von etwa 40 Mitgliedschaften jedes heutigen Staates in Internationalen Organisationen. 12 Vgl. oben Anm. 1 und 4.

den "Rechtskreisen" o. ä. gesprochen wird (kontinentaleuropäischer, angelsächsischer, sozialistischer u. a. ¹³), kann man allmählich im internen Staatengemeinschaftsrecht bestimmter Organisationsgruppen eine Art von "Rechtsfamilien" unterscheiden, die mehr und mehr einem eigenen "Corpus Juris" entgegenstreben, das bei aller fortbestehenden Anbindung an das allgemeine Völkerrecht kräftige Besonderheiten aufweist. Bekanntestes und uns nahestehendstes Beispiel ist das europäische Gemeinschaftsrecht, aus dessen Tempeln "reinblütige" Europarechtler wie Hans Peter Ipsen die dort zunehmend argwöhnisch beäugten "Internationalisten" am liebsten ganz vertreiben würden ¹⁴.

[Oder betrachtet man, um in der Nähe zu bleiben, manche Fragen des Grund- und Menschenrechtsverständnisses einerseits im Rahmen des Straßburger Europarates und seiner Menschenrechtskonvention, andererseits etwa mit den Augen des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, hat man rasch den Eindruck, in zwei sehr unterschiedlichen Bereichen zu leben ¹⁵.]

Verglichen mit den sehr weitgespannten Ansprüchen und Hoffnungen der europäischen Konstruktionen ¹⁸ führt ein Übertritt in den binnen 30 Jahren immer diffuser gewordenen Bereich des Rechtes der verschiedenen UN-Organisationen wiederum in eine ganz andersartige Ambiance ¹⁷. Hier haben sich die ursprünglichen Ansätze zugunsten einer "Civitas maxima" im Sinne Schwarzenbergers ¹⁸ spätestens in den sechziger Jahren stark abgeschliffen. Umgekehrt ist dann wieder unter den besonderen Binnengesetz-

¹³ Besonders bei Menzel, Völkerrecht, 1962, S. 78 ff.

¹⁴ Vgl. etwa die distanzierende Sicht bei H. P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 268 ff.

¹⁵ Z. B. wenn man den behutsam das nationale Recht ergänzenden Einsatz der "Straßburger Menschenrechte" durch den dortigen Gerichtshof etwa im belgischen Sprachenfall, EGMR 1, 91 ff.; 2,1 ff. mit dem "kühnen Wurf" des Luxemburger Gerichtshofes der EG in Rspr. XVI, S. 1125 ff. vergleicht, der im Gemeinschaftsrecht ungeschriebene Menschenrechtspositionen im Sinne von allgemeinen Rechtsgrundsätzen findet.

¹⁶ Zur besonderen Ambition des Europäischen Gemeinschaftsrechts Oppermann-Feige, Europäisches Gemeinschaftsrecht, JuS 1974, S. 484 ff., bes. S. 489 ff.

¹⁷ Vgl. etwa die realistische Analyse des "gap between the basic assumptions of the Charter and the conditions of the postwar world" bei Goodrich! Hambro/Simons, Charter of the UN, 3. Aufl. 1969, S. 17.

¹⁸ Schwarzenberger, Civitas Maxima?, 1973.

lichkeiten innerhalb sozialistischer Organisationen wie beispielsweise im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe der Aufbau spezifischer Kohärenzen wie z. B. des Rechtssystems der sozialistischen ökonomischen Integration zu beobachten ¹⁹.

Zu unserem Thema gefragt, bedeutet dies doch: inwieweit lassen sich überhaupt noch über blasseste Abstraktionen hinaus Tatbestände wie etwa die Aufnahme Großbritanniens in die EWG und ihre zeitweiligen Austrittsdrohungen (Art. 237 und 240 EWGV), der Austritt und die Wiederaufnahme Griechenlands beim Europarat (Art. 4, 7, 8 Satzung EuR), der Eintritt der beiden deutschen Staaten in die Vereinten Nationen (Art. 4 UN-Charta), die Ersetzung Nationalchinas durch die Volksrepublik in den UN (Art. 3 UN-Charta) oder die neuerliche Behandlung Südafrikas, Israels, der PLO innerhalb der UNO sinnvoll miteinander vergleichen?

Ich möchte eine solche Frage keineswegs nur im rhetorischen Sinne und mit dem Ziel sofortiger Verneinung gestellt wissen. Vor Augen halten muß man sich jedoch, daß die Antworten auf querschnittartige Fragen wie die hier gestellte nach den Grundfragen der Mitgliedschaft angesichts der Buntscheckigkeit der internationalen Organisationswelt in aller Regel nur einen begrenzten Aussagewert haben können. Wichtig bleibt daher von Anfang die Entscheidung, von welchen Organisationen man in erster Linie reden will. Dazu sei bemerkt, daß in diesem Referat nicht eine strikte Eingrenzung auf bestimmte Organisationen oder Organisationsgruppen erfolgen soll. Die unvermeidliche Beschränkung soll vielmehr, wie noch auszuführen sein wird, primär nach dem andersartigen Kriterium erfolgen, inwieweit gewisse Internationale Organisationen im Vergleich zu anderen als "notwendig" und nicht nur als "beliebig" empfunden werden können 20. In diesem Zusammenhang erscheint es freilich dann angebracht, das Anschauungsmaterial größerenteils aus denjenigen Organisationen zu entnehmen, die von Deutschland und Europa aus gesehen das größte Interesse erwecken. Das sind naturgemäß zum einen die Europäischen Organisationen, einschließlich der drei Integrationsgemein-

¹⁹ Vgl. Seiffert (Hrsg.), Sozialistische ökonomische Integration, Rechtsfragen, 1974, bes. S. 11 ff.

²⁰ Dazu näher unten bei II, 4.

schaften. Diese besitzen gerade unter dem fundamentalen Blickwinkel der Mitgliedschaft neben allen supranationalen Besonderheiten doch so viel "Völkerrechtlichkeit", daß ihr Ausschluß aus unserer Thematik deren Horizont ganz unglücklich verkürzen müßte. Daneben versteht es sich kurz nach den beiden deutschen UN-Beitritten von selbst, aber auch kraft der besonderen Bedeutung des Universalitätsprinzips bei den Mitgliedschaftsfragen, daß den Vereinten Nationen einschließlich ihrer Sonderorganisationen besondere Aufmerksamkeit gelten muß ²¹.

3. Zum gegenwärtigen Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und "ihren" Internationalen Organisationen

Nach der Feststellung sowohl der prinzipiellen Unentbehrlichkeit wie der beträchtlichen Unterschiedlichkeit der Internationalen Organisationen in der heutigen Weltgemeinschaft ist zum Abschluß dieser einleitend-grundsätzlichen Überlegungen noch kurz der gegenwärtige Stand des Verhältnisses zwischen den Staaten als Mitgliedern Internationaler Organisationen und der eigenen Position der jeweiligen Organisation zu umreißen. Trotz der erwähnten großen Variationsbreite von Organisation zu Organisation läßt sich insoweit in der Entwicklung seit dem 2. Weltkrieg insgesamt eine merkbare Aufwertung des Eigengewichtes der Internationalen Organisationen im Verhältnis sowohl zu den Staaten feststellen, die sie gegründet haben und tragen, als auch vis-à-vis dritten Staaten 22. Als "Durchbruch" in dieser Richtung wird man wiederum das Rechtsgutachten des IGH von 1949 im sog. "Bernadotte-Fall" ansehen können, in dem die Mehrheit des Richterkollegiums die inzwischen bekannte Sicht von der UNO prägte, als einer "Einheit, die objektive internationale Personalität besitzt" 23. Dabei bleibt zu beachten, daß diese berühmte Formel zwar in Beantwortung des Teiles I (b) der damals von der Generalversammlung gestellten

²¹ Zumal hier gerade aus deutscher Sicht mit den beiden Sammelbänden Dröge/Münch/v. Puttkamer, Die BRD und die VN, 1966, und Scheuner/Lindemann (Hrsg.), Die VN und die Mitarbeit der BRD, 1973, zwei umfassende Untersuchungen zu speziellen Mitgliedschaftsaspekten vorliegen.

²² Zu dieser viclerorts erkannten und dargestellten Entwicklungstendenz etwa Seidl/Hohenveldern, a.a.O. (Anm. 1), S. 19 ff. Ganz ähnlich z.B. auch Morosow, a.a.O. (Anm. 6), S. 39 ff.

²³ ICJ Reports 1949, S. 174 ff. (S. 185).

Fragen fiel, zu der es immerhin vier Gegenstimmen gab. Der Grundgedanke der Formel stellte jedoch gleichzeitig die eigentlich tragende Erwägung auch für die einstimmig bejahte Frage I (a) dar, in welcher der UNO eine eigenständige Geschäfts- und Handlungsfähigkeit sowohl gegenüber Mitgliedstaaten als auch gegenüber Drittstaaten für Schäden bescheinigt wurde, welche die Organisation als solche (und nicht das unmittelbar betroffene Opfer) trafen 24. Man kann auch hier wieder das spätere Gutachten des IGH von 1962 zu den Friedensoperationskosten der Vereinten Nationen in seiner ähnlich organisationsstärkend gemeinten, extensiven Interpretation des "Ausgaben"-Begriffes in Art. 17 Abs. 2 UN-Charta als Versuch der konsequenten Fortsetzung der 1949 eingeschlagenen Linie begreifen 25. Die hier anklingende grundlegende Sicht von der Internationalen Organisation als einer eigenständigen und bleibenden "Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte" 26 kann zwar nicht absolut, aber doch durchaus über die UN-Zentralorganisation hinaus als verallgemeinerungsfähig angesehen werden. Hingewiesen sei etwa nur noch auf die im "organisationsfreundlichen" Klima der europäischen Integration geborene, noch viel entschiedenere Aussage des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften 1964 im bekannten Falle "Costa/ENEL". Hier begriff der Gerichtshof bekanntlich das europäische Gemeinschaftsrecht als neue Rechtsordnung des Völkerrechts, wobei dieser seitdem in ständiger Rechtsprechung immer weiter ausgebaute Grundgedanke auf der Vorstellung nicht nur der Eigenständigkeit, sondern sogar eines partiellen und funktionalen Vorranges der Gemeinschaft im Verhältnis zu ihren Mitgliedstaaten basiert 27. In den gleichen weiteren Zusammenhang eines zwar nicht völlig selbständigen, aber doch im Verhältnis zu den Staaten sichtbar individualisierten Vorgehens der Organisation gehören aus der jüngeren Praxis z. B. Vorgänge wie die sich im Sinne des Art. 113 EWGV allmählich selbstbewußter entfaltende

²⁴ Das zeigt die Endbeantwortung im Gutachten, ICJ Reports 1949, S. 187.

²⁵ ICJ Reports 1962, S. 151 ff. (bes. S. 157 ff.).

²⁶ Mosler, Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, ZaöRV 22 (1962), S. 1 ff.

²⁷ Seit Rspr. EuGH X, S. 1143 ff. st. Rspr., ähnlich auch BVerfGE 22, 293 ff. Eingehende Entfaltung dieser Sicht bei *Ipsen*, a.a.O. (Anm. 14), S. 182 ff., 255 ff. oder *Pescatore*, Droit de l'Intégration, 1972, S. 48 ff.

gemeinsame Außenhandelspolitik der EWG, vielleicht beredtester Ausdruck ihrer "objektiven Personalität" auch gegenüber widerstrebenden Drittstaaten ²⁸. Ferner die Einschaltung von EURATOM und IAEA bei den Verifikationsfragen des NV-Vertrages seit 1969 ²⁰ und schließlich auch die ersten vorsichtigen Ansätze zu der sogenannten intersystemaren Kooperation von Organisation zu Organisation, sei es im Sicherheitsbereich der KSZE oder bei den Wirtschaftskontakten zwischen EG und RgW ³⁰.

[Politikwissenschaftlich im Sinne der internationalen Systemtheorie von Kaplan gesprochen, mag man in diesem gewissen Trend zur Emanzipation und Kooperation Internationaler Organisationen Bewegungen weg von festen oder hierarchisch strukturierten Systemen zu lockereren und ausgleichenderen Formen mediatisierter staatlicher Zusammenarbeit sehen ³¹.]

Diese Betonung des gewachsenen Eigengewichtes der Internationalen Organisationen seit 1945 ist sicherlich nur die halbe Wahrheit und bedarf der Ergänzung durch den Hinweis auf durchaus gegenläufige Tendenzen. Sie weisen diese Organisationen auch heutzutage noch öfters als "Homunculi der Staaten" aus, wie es Mosler kürzlich auf der Tagung im Februar d. J. anläßlich der 50-Jahr-Feier des Heidelberger Max-Planck-Instituts wieder sehr deutlich

Dies gilt sowohl für die inzwischen weitgehend vergemeinschafteten Bereiche der Zoll- und Kontingentspolitik gegenüber Drittstaaten als auch für den Abschluß sonstiger Handels-, Assoziierungs- und Kooperationsabkommen der Gemeinschaft mit der Außenwelt und das über Art. 116 EWGV und die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) zunehmend konzertierte gemeinsame Auftreten der EG in Internationalen Organisationen wie insbesondere im UN-Rahmen. Vgl. zu diesem Entwicklungsstand der EG-Personalität etwa v. Staden, Politische Zusammenarbeit der EG-Staaten, Außenpolitik 1972, S. 200 ff; Everling, Die EG nach der 2. Pariser Gipfelkonferenz, Europa-Archiv 1975, S. 59 ff., und zur Gemeinsamen Handelspolitik i. e. S. Schulte, Die Außenbeziehungen der EG, NJW 1974, S. 1604 ff.

²⁹ Näher Kimminich, Die internationale Kontrolle der europäischen Atomindustrie, ZaöRV 33 (1973), S. 636 ff.

³⁰ Erste Gesamtanalyse bei Zellentin, Intersystemare Beziehungen in Europa, 1970. Vgl. auch die Bewertung der KSZE bei Wagner, Zur geschichtlichen Einordnung der KSZE, Europa-Archiv 1975, S. 479 ff.

³¹ Kaplan, The International System (1957), hier zit. nach Czempiel (Hrsg.), Die Lehre von den Internationalen Beziehungen, 1969, S. 133 ff., bes. S. 150 ff., 161 ff.

formuliert hat 32. Zu den beiden Rechtsgutachten des IGH von 1949 und 1962 muß man nicht nur die Mehrheitsmeinung lesen, sondern ebenso die gewichtigen Dissenting Opinions, die bekanntlich nicht nur die bereits erwähnten Krylov und Koretsky umfassen, sondern mit Namen wie Winiarski, Hackworth, Badawi Pacha, Basdevant, Moreno Quintana, Bustamante y Rivero gewichtige Stimmen aus den verschiedensten Rechtskreisen, die sicherlich nicht nur ihre individuelle Meinung repräsentieren, sondern breite Strömungen im Völkerrechtsdenken ihrer Länder 38. In der Organisationspraxis der UN ist bekanntlich die Mehrheitsmeinung des Gutachtens zu den Kosten für die Friedenssicherungsoperationen in den Jahren 1962-64 nahezu wirkungslos verpufft 34. Die Vereinten Nationen haben sich überhaupt in ihrer Entwicklung seit den vierziger Jahren, wie sie Scheuner kürzlich wieder nachgezeichnet hat 35, von ihrem ursprünglichen Bild im Sinne der Charta als einer geschlossenen Handlungseinheit zugunsten der Friedenssicherung in ein breitgefächertes, gelegentlich in seiner Ineffizienz wie im Falle Vietnams geradezu lächerliches und abstoßendes Gebilde verwandelt, für das längst Vorstellungsbilder in Gebrauch gekommen sind wie Forum der Weltmeinung, Szenario der internationalen Politik, "Clearing-House" der Staaten, um nur die gutwillig gemeinten zu zitieren 36. Man kann auch so nützliche, ja notwendige Funktionen der UN erkennen 37. Nur wird man der Zentralorganisation nicht gerade eine besonders ausgeprägte eigenständige Organisationsge-

- 32 Vgl. oben Anm. 10. Ähnlich auch die Akzentuierung bei Bindschedler, Internationale Organisation (Grundfragen), in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 2, 1961, S. 70 ff. oder Doehring, Internationale Organisationen und staatliche Souveränität, FS Forsthoff, 1967, S. 105 ff.
- 33 Vgl. ICJ Reports 1949, S. 190 ff., 1962, S. 182 ff. Repräsentativ für die staatlich-souveränitätsbetonte Sicht im Verhältnis zur Internationalen Organisation in anderen Rechtskreisen z. B. Völkerrecht, Lehrbuch (DDR), Teil 1, 1973, S. 57, oder die Nachweise bei Schröder, Die Dritte Welt und das Völkerrecht, 1970, S. 49 ff., 53 ff.
- 34 Vgl. Zemanek, Die Finanzkrise der Vereinten Nationen, Europa-Archiv 1973, S. 555 ff.
- 35 Scheuner, Wandlungen in Aufgabenbereich und Struktur der VN, in: Scheuner/Lindemann (Hrsg.) a.a.O. (Anm. 21), S. 15 ff.
- 36 Der britische "Times"-Korrespondent Alden prägte bereits die Formel von der "Welt-Couch für internationale Psychiatrie".
- 37 Deutlich in diesem Sinne Frowein, Der Beitrag der internationalen Organisationen zur Entwicklung des Völkerrechts, demnächst in Band 36 der Zeischrift für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht.

walt zuschreiben können, sondern sie heute weithin als ein Instrument verstehen müssen, dessen sich souveräner Wille vieler Staaten je nach Utilität bedient oder eben auch nicht bedient ³⁸. Auch die Europäischen Gemeinschaften bieten in der Organisationspraxis trotz aller Impulse der Rechtsprechung des Luxemburger Gerichtshofes alles andere als ein Bild ständig zunehmender Organisationssuprematie über ihre Mitgliedstaaten. Spätestens seit der Krise 1965/66 und dem Ende der Präsidentschaft *Hallstein* in der EG-Kommission haben es auch hier die Mitgliedstaaten, und zwar keineswegs Frankreich allein, durchgesetzt, wenn schon nicht alleinige "Herren der Verträge" zu sein, so doch die entscheidenden Akzente für die weitere Entwicklung der Gemeinschaften zu setzen ³⁹. Das System der EG-Gipfelkonferenzen seit 1969, das sich neuestens im "Europäischen Rat" der Regierungschefs institutionalisiert, hat das auch nach außen besonders sichtbar gemacht ⁴⁰.

Wie lassen sich die beiden gegenläufigen Beobachtungsketten zusammenfassend deuten — also Kräftigung der objektiven Personalität Internationaler Organisationen einerseits, bei UN und EG besonders in ihren jeweiligen "idealistischen Frühphasen" bis Mitte der fünfziger bzw. der sechziger Jahre, andererseits heute überall ein kräftiger Primat der Mitgliedstaaten, der hier und dort in eine weitgehende Domestizierung der Organisation übergeht? Vielleicht kann man die Mitgliedschaft der Staaten in Internationalen Organisationen 30 Jahre nach den Erfahrungen des 2. Weltkrieges am ehesten charakterisieren im Sinne einer Art labilen Ambivalenz zwischen dem, was Bernhardt kürzlich im Sinne eines ungeschriebenen Grundprinzips der gegenwärtigen Völkerrechtsordnung die "Gebote zur Beachtung der Belange der Internationalen Gemeinschaft" genannt hat ⁴¹, und andererseits den unterhalb letzter

³⁸ Das mag man mit Czempiel, Macht und Kompromiß. Die Beziehungen der BRD zu den VN 1956—1970, 1971, bes. S. 11 ff., 182 ff. lebhaft bedauern, ist aber ein allgemeines Phänomen des Entwicklungsstandes universaler Organisationsbildung und entgegen Czempiel keineswegs eine Singularität deutscher Außenpolitik.

³⁹ Umfassende Darstellung bei Läufer, Krisen in den Europäischen und Atlantischen Organisationen, 1974, S. 259 ff.

⁴⁰ Dazu Everling a.a.O. (Anm. 28).

⁴¹ Bernhardt, Ungeschriebenes Völkerrecht, demnächst in Band 36 der Zeitschrift für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht.

Entscheidungen über Krieg und Frieden wieder sehr lebendig gewordenen Regungen der einzelstaatlichen Souveränität. Dabei wird man verglichen mit dem Stellenwert der universalen und regionalen Organisationen zu Völkerbundszeiten trotz aller zwischenzeitlichen Erosionen die These von der merklichen Aufwertung des Eigengewichtes der Internationalen Organisationen wohl aufrechterhalten können. Wie Stanley Hoffmann es kürzlich sehr treffend ausgedrückt hat: der "Nation-state" bleibt zwar auf eine nicht voraussehbare Zeit die höchste Form sozialer Organisiertheit und das eigentliche Zentrum der sozialen Bindungen. Dennoch würde die gegenwärtige Weltgemeinschaft ohne die Möglichkeiten der zwischenstaatlichen Moderation und Kooperation "verkrüppeln", welche die Mitgliedschaft in universalen und regionalen Organisationen bietet ⁴².

II. Zum Erwerb der Mitgliedschaft, insbesondere in "notwendigen" Internationalen Organisationen

4. "Notwendige" und "beliebige" Internationale Organisationen

Als Leitmotiv für die folgenden Überlegungen zu Beginn und Ende der Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen möchte ich eine These aufstellen und der Diskussion unterbreiten, die mir unter Berücksichtigung des bisher grundsätzlich Gesagten ein zentrales Kriterium für die sachgerechte Beurteilung von Erwerb und Verlust der staatlichen Mitgliedschaft unter den Bedingungen des heutigen internationalen Systems zu sein scheint. Ich knüpfe dabei an eine Bemerkung von Frowein beim Heidelberger Kolloquium im Februar 1975 an, der dort bei seiner zwar skeptischen, aber letztlich doch noch irgendwie positiven Bewertung der Beiträge der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Entwicklung des Völkerrechts ungefähr in die Quintessenz ausmündete, trotz aller Schwächen müsse man die UNO heute noch erfinden, wenn es sie nicht bereits gäbe 43. In der Tat: sind die eingangs erwähnten empirisch-

⁴² Stanley Hoffmann, International Organization and the International System, in: Goodrich/Kay a.a.O. (Anm. 4), S. 49 ff., bes. S. 72 f.

⁴³ Vgl. Anm. 37

sozialwissenschaftlichen Untersuchungen von der Zwangsläufigkeit und Irreversibilität des "International Organization-Building" in unserer Zeit richtig, spricht viel für die Annahme, daß es unter den Internationalen Organisationen zumindest eine Anzahl gibt, deren Vorhandensein man grundsätzlich als "notwendig" bezeichnen kann und die man konsequenterweise anderen Organisationen gegenüberzustellen hätte, die man dann eher als "beliebig" qualifizieren dürfte, d. h. als zwar je im Einzelfall mehr oder weniger sinnvoll und nützlich, aber doch auch wieder in einem stringenten Sinne als ebensogut entbehrlich.

Um konkret zu sprechen: Ist es heute wirklich noch in einem praktischen Sinne denkbar, daß Staaten sich von der Beteiligung an den Aufgaben ausschließen, wie sie die Internationale Fernmeldeunion, der Weltpostverein oder auch die Internationale Zivilluftfahrtorganisation übernommen haben? In derselben Weise, wie es ihnen sicher noch freisteht, sich an der bereits erwähnten Organisation zur Erforschung des südlichen Sternenhimmels zu beteiligen oder auch nicht? Gilt nicht ähnliches mindestens im Falle der Option für bestimmte Systeme der Wirtschafts- und Finanzordnung für die Mitgliedschaft im Internationalen Währungsfonds? Seitdem infolge der modernen Waffentechnologie Internationale Sicherheit und Frieden eine Angelegenheit jener "universalen Betroffenheit" geworden sind, die Stanley Hoffmann zusammen mit der Notwendigkeit des Vorhandenseins von Techniken für Peaceful Change als die beiden herausragenden Prinzipien der heutigen Weltgesellschaft erkannt hat 44, lassen sich höchst plausible Gründe auch für die "Notwendigkeit" der UN-Zentralorganisation anführen. Sei es auch in dem maroden Zustande der siebziger Jahre. Nebenbei bemerkt gewinnt auch der moralische Anspruch, mit dem 1945 ungefähr 50 Staaten in Art. 2 Ziff. 6 UN-Charta der gesamten Völkergemeinschaft zwingende Pflichten auferlegten, seine Kraft letztlich aus der Unentbehrlichkeit der sich in der UNO verkörpernden Zielbestimmungen 45. Mögen solche Sachzwänge zur Gründung bestimmter Internationaler Organisationen auch häufig

⁴⁴ Vgl. Anm. 42 45 Dazu Frowein, Die Vereinten Nationen und die Nichtmitgliedstaaten, Europa-Archiv 1970, S. 256 ff.

mit der Universalität gewisser Aufgaben zusammenfallen, so ist eine solche Koinzidenz doch nicht zwangsläufig. Die in der Bogotá Charter von 1948 angesprochenen Ziele einer interamerikanischen Solidarität und guten Nachbarschaft verlangen nach einer repräsentativ ausgestalteten Regionalorganisation wie der OAS. Ebenso kann man sich fragen, ob die ökonomische Interdependenz von Volkswirtschaften des westeuropäischen Entwicklungsstandes sinnvoll funktionabel bliebe, wenn die organisatorische Abstützung fehlte, wie sie sich nach Kriegsende allmählich in dem Dreieck OEEC/OECD, EFTA und EG herausgebildet hat.

Um nicht mißverstanden zu werden: solche Aussagen sind natürlich nicht in einem primitiv deterministischen Sinne gemeint. Er verbietet sich von selbst angesichts der komplexen Wirklichkeit der zwischenstaatlichen Organisationsbildung mit ihren vielfältigen Bewegkräften politischer, militärischer, wirtschaftlicher und sozialer Art. Um einen juristischen Ausdruck zu verwenden, wird hier eine "Notwendigkeit" mancher Internationaler Organisationen "dem Grunde nach" behauptet, nicht dagegen in den Einzelheiten ihrer konkreten Ausgestaltung. Auch in dieser Beschränkung erscheint eine solche Feststellung freilich von besonderer Bedeutung für die völkerrechtliche Bewertung der Mitgliedschaften in solchen "dem Grunde nach" notwendigen Organisationen. Wenn man heute empirisch erhärtet behaupten kann, daß infolge der industriell-technologischen Entwicklung bestimmte öffentliche Aufgaben zwangsläufig transnational geworden sind und einer organisierten Erledigung auf universaler und regionaler Ebene bedürfen, dann muß das Auswirkungen auf die völkerrechtliche Theorie und Praxis des internationalen Organisationsrechtes haben 46. Dem gilt es nachzugehen.

⁴⁶ Grundsätzliche Tendenzen in Richtung auf Teilnahmeberechtigungen sind in der jüngsten Literatur öfters spürbar, wenngleich zur Begründung meist der insoweit etwas large Grundsatz der Staatengleichheit herangezogen wird, vgl. etwa Lukashuk, Parties to treaties — the right of participation, RdC 1972 I, S. 231 ff., Czerwinski, Das Universalitätsprinzip und die Mitgliedschaft in internationalen universalen Verträgen und Organisationen, 1974, S. 140 ff. — Besonders deutlich wird die Zwangsläufigkeit der Organisationsbindung im EGBereich, vgl. etwa Everling, EG und BRD — Zur Verflechtung der nationalen und der gemeinschaftlichen Politik, in: Regionale Verflechtung der BRD, 1973, S. 39 ff.

5. Zur Opportunität mitgliedschaftsfreundlicher Auslegung von Aufnahmeregelungen bei "notwendigen" Internationalen Organisationen

Es soll hier nicht versucht werden, irgendwie frontal die im Recht der Internationalen Organisationen gefestigte Auffassung in Frage zu stellen, daß die völkerrechtliche Vertragsfreiheit auch für die Ausgestaltung der Gründungs- und späteren Aufnahmeregelungen der Statute Internationaler Organisationen gilt ⁴⁷. Die konkrete Regelung in den Satzungen bleibt primärer Ansatzpunkt auch für die hier so genannten "notwendigen" Organisationen.

[Ebensowenig wie z. B. für Irland ein stringenter völkerrechtlicher Anspruch oder umgekehrt eine Verpflichtung zur Zulassung zu den Gründungskonferenzen der UNO 1944/45 bestand oder bei Dänemark 1957 ein Recht auf Beteiligung als ursprüngliches EWG-Mitglied, kann keinerlei unbedingte Verpflichtung der "Väter" universaler oder regional offener Organisationen angenommen werden, die Aufnahmeklauseln so gestalten zu müssen, daß einem beitrittswilligen und -fähigen Kandidaten eine Art klagbarer Anspruch auf Mitgliedschaft erwächst.]

Die Durchsicht wichtiger Aufnahmebestimmungen wie z. B. Art. 4 UN-Charta, Art. 4 Satzung Europarat, Art. 2—3 Bogotá-Charter, Art. 237 EWGV, aber etwa auch Art. 11 Satzung Weltpostverein, Art. 1 des Internationalen Fernmeldevertrages oder von Art. II 2 des Abkommens über den IMF läßt dann auch durchgängig erkennen, daß es eindeutige "Rechte auf Mitgliedschaft" praktisch nirgendwo gibt. Manche Regelungen sind so gefaßt, daß sie Beitritte möglichst erleichtern sollen, so Art. 3 der OAS-Charta, wo im Falle von Sukzessionen ursprünglicher Mitglieder der Nachfolgestaat Mitglied werden "soll", andere geben sich dagegen hypervorsichtig wie etwa Art. 237 EWGV, der sogar das Antragsrecht des Beitrittskandidaten durch ein "kann" konditioniert 48.

47 Statt vieler vgl. etwa Seidl-Hohenveldern a.a.O. (Anm. 1), S. 53; Schermers a.a.O. (Anm. 1), S. 33 ff.; Morosow a.a.O. (Anm. 6), S. 84 ff.

⁴⁸ Dazu Puissochet, L'élargissement des Communautés Européennes, 1974, S. 27 ff. — Zur ähnlichen Lage beim Europarat Kiss, L'admission des Etats comme membres du Conseil de l'Europe, Annuaire Français de Droit International 1962, S. 695 ff.

Überall ist jedenfalls ein mehr oder minder weites Ermessen der Organisation bzw. der sie bisher tragenden Mitglieder darüber gegeben, ob einem Aufnahmegesuch stattgegeben werden soll.

Trotz dieses normativen Befundes gibt es jedoch eine Reihe völkerrechtlicher und auch mehr tatsächlicher Beobachtungen, die es nahelegen, jedenfalls bei "notwendigen" Internationalen Organisationen unter Einbeziehung ungeschriebener völkerrechtlicher Grundprinzipien in jenem kürzlich von Bernhardt behandelten Sinne 40 eine Art Auslegungsregel des Inhaltes anzunehmen, daß die Aufnahmeregelungen in diesem Bereich prinzipiell mitgliedschaftsfreundlich im Sinne möglichster Kleinschreibung hemmender Faktoren zu handhaben sind. So besteht zwar bei dem bekanntesten Beispiel des Art. 4 UN-Charta gemäß den beiden frühen Gutachten des IGH von 1948 und 1950 über die Zulassung neuer UN-Mitglieder 50 und der überwiegenden Lehre 51 sowie nicht zuletzt nach der UN-Praxis Einigkeit darüber, daß auch ein Staat, der die fünf vom IGH näher erläuterten Aufnahmevoraussetzungen erfüllt 52, über keinen strikten Rechtsanspruch auf Aufnahme verfügt, sondern aus allgemeinen politischen Erwägungen auf die "Warteliste" gesetzt werden kann. Gleichzeitig hatte jedoch bereits das erste IGH-Gutachten von 1948 mit seiner grundlegenden Feststellung einen wichtigen Akzent gesetzt, daß nämlich UN-Mitgliedstaaten über die in Art. 4 Abs. 1 der Charta enthaltenen Voraussetzungen hinaus ihre Zustimmung zur Zulassung neuer Mitglieder nicht von Zusatzbedingungen abhängig machen dürfen 58. Dieser

49 Vgl. oben Anm. 41

⁵⁰ ICJ Reports 1947/48, S. 57 ff.;1950, S. 4 ff. Ferner wesentlich das Memorandum S/1466 (1950) des UN-Generalsekretariats on the legal aspects of the problem of representation in the UN und GA Res. 506 (VI) v. 1. 2. 1952 über die Aufnahme neuer Mitglieder.

⁵¹ Vgl. etwa Jaenicke, Die Aufnahme neuer Mitglieder in die Organisation der Vereinten Nationen, ZaöRV 13 (1950/51), S. 291 ff.; Feinberg, L'admission des nouveaux membres à la Société des Nations et à l'Organisation des Nations Unies, RdC 1952, S. 292 ff. Mosler a.a.O. (Anm. 1), S. 294; Monaco a.a.O. (Anm. 4), S. 62; Seidl-Hohenveldern, a.a.O. (Anm. 1), S. 53 f.; aA. jetzt bes. Czerwinski, a.aO. (Anm. 46), etwa S. 95.

⁵² ICJ Reports 1947/48, S. 62 ff., vgl. auch Goodrich/Hambro/Simons a.a.O. (Anm. 17). S. 93.

⁵³ ICJ Reports 1947/48, S. 65; stärkere Betonung der politischen Ermessensfreiheit des Sicherheitsrates bei der Ausübung seines Empfehlungsrechtes i. S. des Art. 4 aber wieder ICJ Reports 1950, S. 4 ff.

die Notwendigkeit möglichst universaler Öffnung der Vereinten Nationen zu früher Stunde richtig betonende Spruch hat zwar im Sicherheitsrat die Praxis des "package deal" nicht verhindern können. Das hat sich zuletzt 1973 beim Beitritt der beiden deutschen Staaten und 1975 negativ bei der "Koppelung" Vietnam/Korea wieder gezeigt 54. Gleichwohl ist die Tendenz dieser Entscheidung weder in der Völkerrechtstheorie noch in der Organisationspraxis folgenlos geblieben. Ich würde zwar nicht so weit gehen, wie die vielfältigen Anstrengungen von Völkerrechtlern aus damaligen Nichtmitgliedstaaten der UN, allen voran DDR-Autoren wie Graefrath, Schirmer u. a., aber etwa jüngst auch Czerwinski in seiner umfassenden Monographie, nämlich entgegen dem Buchstaben und klaren Sinn des Art. 4 UN-Charta und ähnlicher Regelungen aus allgemeinen Prinzipien wie der Universalität, der souveränen Gleichheit der Staaten, der friedlichen Koexistenz, auch in ihrer Verbindung zur Erklärung der Generalversammlung von 1970 über die freundschaftlichen Beziehungen der Staaten und ihre Kooperation, ferner regionaler Repräsentativität und Ausgewogenheit u.s.f. strengrechtliche Teilnahmeberechtigungen konstruieren zu wollen 55. Tendenziell. d. h. im Sinne einer interpretatorischen Leitregel bei der Praktizierung von Bestimmungen wie Art. 4 UN-Charta und anderer Beitrittsklauseln bei "notwendigen" Organisationen erscheint jedoch die Einführung derartiger Prinzipien durchaus gerechtfertigt. Wenn auch nicht von einem "Right of participation" 56, kann man wohl doch von einer Art

Vgl. die Resolution 335 (1973) des Sicherheitsrates und die GA-Res. 3050 (XXVIII) zur Aufnahme der beiden deutschen Staaten, deutsche Texte in Europa-Archiv 1973, D 671 bzw. in Vereinte Nationen 1973, S. 147 ff. Zu der Prozedur insgesamt Tunkin, Zur Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die UNO, Vereinte Nationen, 1972, S. 114 ff., Delbrück, Deutschland und die Vereinten Nationen, Europa-Archiv 1973, S. 564 ff., Mahnke, Die beiden deutschen Staaten in den Vereinten Nationen, Vereinte Nationen 1973, S. 112 ff., Gehlhoff, Die BRD in den Vereinten Nationen, Außenpolitik 1974, S. 3 ff.

⁵⁵ Rose/Haschke, Der Anspruch der DDR auf Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, Deutsche Außenpolitik 1963, S. 355 ff.; Graefrath, Das Recht der DDR auf Mitgliedschaft in der UNO, Deutsche Außenpolitik 1966, S. 664 ff.; Schirmer, Universalität völkerrechtlicher Verträge und internationaler Organisationen, 1966. — Seinerseits Czerwinski a.a.O. (Anm. 46), S. 140 ff.

⁵⁶ Etwa im Sinne von Lukashuk a.a.O. (Anm. 46) oder Mathy, Participation universelle aux traités multilatéraux, Revue belge de droit international 1972, 5. 529 ff. — Ahnlich wie hier Mosler a.a.O. (Anm. 1), S. 282.

"wohlfundierter Anrechte" williger und fähiger Kandidaten auf Beitritt zu derartigen Organisationen sprechen. In dem Sinne, daß auch bei Anerkennung eines politischen Beitrittsermessens dieses in rational nachvollziehbaren Bahnen, d. h. vor allem nicht mißbräuchlich auszuüben ist. In diesem Sinne wird man im Lichte der 30jährigen UN-Erfahrung und, nachdem auch unser "deutscher Fall" über die New Yorker Bühne gegangen ist, vielleicht sogar zu einer etwas milderen Beurteilung der anfangs vom IGH abgelehnten "Package Deal"-Praxis kommen können. Wenngleich in manchem anfechtbar, hat sich dieses etwas crude Instrument seit 1955 im Ergebnis doch als eine Technik erwiesen, welche auf ihre Weise durchaus dazu beigetragen hat, die Vereinten Nationen über die Antagonismen des Ost-West- und Nord-Süd-Konfliktes hinweg dem Ziel der Universalität näherzubringen ⁵⁷.

Der Grundsatz der mitgliedschaftsfreundlichen "broad interpretation" von Aufnahmeregelungen bei "notwendigen" Organisationen aus Gründen ungeschriebener übergeordneter Völkerrechtsgrundsätze hat noch eine ganze Reihe weiterer Aspekte, auf die hier nur in Stichworten hingewiesen werden kann. So ergeben sich aus diesem Grundgedanken wesentliche zusätzliche Argumente für die auch sonst in der heutigen Anerkennungslehre ziemlich gefestigte These, daß die Aufnahme in Internationale Organisationen nichtanerkannter Staaten, de facto-Regimes und auch geteilter Staaten mit einseitig behaupteten besonderen inter se-Beziehungen wie im Falle BRD/DDR keine Aussage der Organisation bzw. ihrer bisherigen Mitglieder über derartige Sonderverhältnisse bedeutet 58.

⁵⁷ Vgl. etwa auch die kritiklose Darstellung des "Package Deal" bei Goodrich/Hambro/Simons a.a.O. (Anm. 17), S. 86 f. Zur vorherrschenden Ablehnung ("Mißbrauch") etwa Seidl-Hohenveldern a.a.O. (Anm. 1), S. 55.

⁵⁸ Für die UN-Praxis wesentlich vor allem das Memorandum des UN-Generalsekretärs an den Präsidenten des Sicherheitsrates vom 8. 3. 1950, wonach zwischen Aufnahme in die UNO und Anerkennung unterschieden werden muß, vgl. bei Tunkin a.a.O. (Anm. 54), S. 116. In gleichem Sinne auch Alexy, Die Beteiligung an mulilateralen Konferenzen, Verträgen und internationalen Organisationen als Frage der indirekten Anerkennung von Staaten, ZaöRV 26 (1966), S. 495 ff., m. weit. Nachw., v. Münch, Zur Frage einer gleichzeitigen Aufnahme von BRD und DDR in die UNO, ZRP 1970, S. 57 ff., Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, 3. Aufl. 1975, S. 135 f. Die vor allem auf den bona fides-Gedanken abstellende Gegenmeinung bei Kelsen, The Law of the UN, 1951, S. 79; Dahm, Völkerrecht, Bd. 1, 1958, S. 144 ff.; Bentwich/Martin, Commentary on the Charter of the UN, 2. Aufl. 1969, S. 20.

Soweit von einer "Notwendigkeit" der Organisationszugehörigkeit im hier behandelten Sinne gesprochen werden kann, erscheint es besonders sinnvoll, die wegen optimaler Funktionserfüllung erwünschte Mitgliedschaft nicht unnütz mit hier "sachfremden" Fragen zu belasten 50. So betrachtet, ist andererseits z. B. auch der bei der Neubestimmung des "ursprünglichen" UN-Mitgliedes China 1971 (Art. 3 UN-Charta) erfolgte faktische Ausschluß Nationalchinas (Taiwan) aus den UN gegenüber leitenden Prinzipien der Charta sinnwidrig, wobei in diesem Falle die Kritik allerdings ebensosehr wie der UNO dem seinerseits unbeugsamen Alleinvertretungsanspruch Taiwans gelten muß 60.

[Bedenkenswert bleibt dann ferner, inwieweit die von Blumenwitz u. a. kürzlich wieder untermauerte These vom Wegfall der Feindstaatenklauseln (Art. 53/107) UN-Charta) durch den deutschen UN-Beitritt auch aus der Überlegung Kraft bezieht, daß die enge Verbindung zwischen Universalität und souveräner Staatengleichheit diskriminierter Mitgliedschaft geradewegs entgegensteht 61.]

Blickt man über die unmittelbare und volle Mitgliedschaft hinaus, ergibt die Vorstellung von der "Notwendigkeit" der Mitgliedschaft in bestimmten Organisationen wie im UN-Bereich gleichzeitig wichtige Fingerzeige für das Urteil über die verschiedenen Formen abgeschwächter oder Quasi-Mitgliedschaften. Die über das Berlin-Abkommen von 1971 vermittelte partielle Mitvertretung West-Berlins in den Vereinten Nationen durch die BRD gewinnt so gesehen die Qualität einer sachgerechten Vermeidung eines sonst

nung diesen Sonderfragen Kuntze, China, Taiwan und die Vereinten 60 Zu diesen Sonderfragen Kuntze, China, Taiwan und die Vereinten Nationen, Außenpolitik 1971, S. 509 ff.; Luard, China and the UN, Inter-National Affairs 1971 S. 729 ff. national Affairs 1971, S. 729 ff.

⁵⁹ Daß die UN-Mitgliedschaft in einem politischen Sinne die "Nichtan-59 Dan die "Nichtan-59 Dan die "Nichtan-erkanntheit" mindert und so oftmals den Weg auch zur förmlichen Anerken-erkanntheit" zu Staat ehnet steht auf einem anderen Bl. erkannen. Staat zu Staat ebnet, steht auf einem anderen Blatt.

Zusammenfassend insbes. Blumenwitz, Feindstaatenklauseln, 1972 m. d. 61 Nachw. Bemerkenswert, daß auch die führenden Kommentare zur UN-weit. Wegfallthese vertreten vol Goodrich/H. weit. Naulw. Belliel Kellswell, das auch die führenden Kommentare zur UN-Charta die Wegfallthese vertreten, vgl. Goodrich/Hambro/Simons a.a.O. (Anm. 17), S. 637, Bentwich/Martin a.a.O. (Anm. 58), S. 114, 118, 186. — (Anm. 58), S. 114, 118, 186. — Differenzierender Seidl-Hohenveldern, a.a.O. (Anm. 1), S. 268 f.

verbliebenen Vakuums 62. Ähnlich hat Tomuschat in seiner Studie über die Repräsentation der sog. Befreiungsbewegungen bei den UN meist mittels eines lockeren Beobachterstatus oder über Sonderkonstruktionen wie den "Council for Namibia" gezeigt, daß der Universalitätsgedanke es verlangen mag, gelegentlich auch noch völlig labilen, aber politisch doch schon präsenten und relevanten Kräften eine Art Petitionsfähigkeit in New York zu verschaffen 63. Die jüngste Zuerkennung eines solchen Status an die PLO gemäß GA Res. 3237 (XXIX) Ende 1974 hat bei Lichte betrachtet mehr wegen der dramatischen Inszenierung des Arafat-Auftrittes und der besonderen Schärfe des Nahostkonfliktes so viel Aufsehen erregt. Im Kern bedeutete diese Resolution lediglich die Fortsetzung einer schon mehrjährigen UN-Praxis 64. - In ganz anderem Zusammenhang könnten ähnliche Fragen übrigens im EWG-Assoziationsrecht im Hinblick auf das Ausmaß der Freiheit der Gemeinschaft bei der Ausübung ihres "Assoziierungsermessens" bei Art. 238 EWGV gestellt werden. Dabei ließen sich aus längerer EWG-Praxis interessante Korrelationen zwischen einer restriktiven Sicht des Beitrittsermessens bei Art. 237 EWGV und einer Art "Ausgleich" über die großzügige Zulassung von Assoziationen und handelsvertraglichen Arrangements gemäß Art. 238 EWGV oder Art. 114, 228 EWGV entdecken 65.

Ich muß mich hier mit diesen Andeutungen begnügen, denen noch viel hinzugefügt werden könnte. Vor allem die umgekehrte, höchst interessante Frage, ob sich aus der Anerkennung der grundsätzli-

⁶² Die Dokumente zur Vertretung von Berlin (West) durch die BRD in der UNO im Europa-Archiv 1973, D 670 f. Vgl. ferner Korber, West-Berlin und die VN, Vereinte Nationen 1972, S. 141 ff., Schiedermair, Der völkerrechtliche Status Berlins nach dem Viermächte-Abkommen vom 3. Sept. 1971, 1975, S. 151 ff. Auch für die mangels Fähigkeit zur Pflichtenerfüllung in die UNO nicht aufgenommenen Mikro-Staaten (San Marino, Liechtenstein u. a.) ergibt sich ähnlich ein gewisser Anspruch auf Vertretung durch ein Mitglied. Zu diesen vielerörterten Fragen etwa Schwebel, Mini-States and a more effective UN, AJIL 1973, S. 108 ff.

⁶³ Tomuschat, Die Befreiungsbewegungen in den VN, Vereinte Nationen 1974, S. 65 ff. — In etwas weiterem Zusammenhang Mower, Observer Countries: Quasi-members of the UN, International Organization 1966, S. 266 ff.

⁶⁴ Nachweise bei Tomuschat a.a.O. (Anm. 63).

⁶⁵ Vgl. etwa Rauschning, Rechtsfragen zum handelspolitischen Arrangement zwischen der EWG und den sich um den Beitritt bewerbenden Staaten, EuR 1969, S. 287 ff.; Petersmann, Struktur und aktuelle Rechtsfragen des Assoziationsrechts, ZaöRV 33 (1973), S. 266 ff.

chen "Notwendigkeit" bestimmter Organisationsmitgliedschaften nicht nur "fundierte Anrechte" auf Mitgliedschaft ergeben können, sondern andererseits auch gewisse Einschränkungen des souveränen Staatenrechtes, sich derartigen Organisationen nicht anzuschließen! Um mich bei den Schweizer Mitgliedern unserer Gesellschaft nicht ähnlich unbeliebt zu machen, wie es Anfang der sechziger Jahre dem damaligen Kommissionspräsidenten Hallstein ging, als er in einem Vortrag in Zürich ähnliche Fragen einer Art Beitritts- oder Assoziationspflicht für das Verhältnis Schweiz-EWG aufwarf, überlasse ich diese Probleme aber lieber kompetenteren Beobachtern, etwa österreichischer Nationalität, die ja bekanntlich aus ihrer Neutralität im Verhältnis zu den Vereinten Nationen andere Schlüsse gezogen haben als ihre eidgenössischen Nachbarn 66.

6. Mitgliedschaftsrechte (insbesondere des "Late-comers") auf angemessene Statusberücksichtigung innerhalb der Organisation?

Ich werfe nunmehr einen Blick auf die Prinzipien, welche die Verteilung der Rechte und Pflichten bestimmen, die sich aufgrund ursprünglich oder später erworbener Mitgliedschaft in einer Internationalen Organisation ergeben. Es zeigt sich wieder, daß die mehr oder weniger große Zwangsläufigkeit, die zur Mitgliedschaft führt, nicht ohne Einfluß auf die sachgerechte Beurteilung des mitgliedschaftlichen Status bleibt.

Eine Selbstverständlichkeit ist auch hier, daß zunächst einmal die lex specialis der konkreten Regelung im Organisationsstatut den entscheidenden Anknüpfungspunkt darstellt. Die Sonderstellung der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates der UNO ergibt sich z. B. nicht aus irgendwelchen allgemeinen Prinzipien über die Großmachtstellung im Völkerrecht, sondern schlicht aus Art. 23, 27 UN-Charta. Der Rekurs auf allgemeine Grundsätze wie die in Art. 2 Ziff. 1 UN-Charta besonders erwähnte souveräne Gleichheit aller Mitglieder der Vereinten Nationen bleibt schon rechts-

⁶⁶ Vgl. Strasser, Österreich und die VN, 1967, und den Bericht der Schweizer Gesellschaft für die VN: Die Schweiz und die VN, 1970. Zu den analogen Problemen gegenüber der EG Binswanger/Mayrzedt, Was wird aus den Neutralen bei der Erweiterung der EWG?, Europa-Archiv 1970, S. 347 ff.

logisch subsidiär. Immerhin ist jedoch zu beachten, wie es seinerzeit bereits Schaumann und andere aufgezeigt haben 67, daß der Gleichheitsgedanke im internen Staatengemeinschaftsrecht in einem temperierten Sinne auch innerhalb der Fülle der modernen Differenzierungstechniken seine Bedeutung behält. Insbesondere in Gestalt des Einziehens gewisser "Plafonds" nach oben und vor allem nach unten, wodurch relative Gleichbehandlungen hergestellt werden. Ein bekanntes Beispiel liefert das jetzige Beitragsrecht der Vereinten Nationen, bei dem kein Staat mehr als 25 %, aber jeder mindestens 0,02 % des ordentlichen Budgets bedienen soll 68. Bisweilen erfolgt die gewisse Rücksichtnahme auf die Staatengleichheit ohne besondere Vorschrift implizit, wie z. B. beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften. Dort ist auch ohne entsprechende Regelung in den Art. 164 ff. EWGV bisher aus jedem Mitgliedstaat ein Richter nach Luxemburg entsandt worden 69. In der Sache ergeben sich aus solcher relativen Gleichbehandlung ähnlich wie bei innerstaatlich-föderalistischen Regelungen meist gewisse Vorteile für die sog. "kleinen" Mitglieder, in der Generalversammlung der Vereinten Nationen nicht anders als etwa im deutschen Bundesrat.

Ein auffälliges Charakteristikum gerade für diejenigen Internationalen Organisationen, die man als "notwendig" bezeichnen könnte, bleibt jedoch, daß hier die Differenzierungsregelungen zugunsten dessen, was Mosler einmal den "ponderierten Einfluß" der Mitglieder in der Organisation genannt hat, absolut überwiegen 70. Das ist keinerlei Zufall, sondern liegt in der Logik der Dinge. Je unentrinnbarer es aus Sachzwängen auch für große oder in einer spezifischen Richtung besonders hervorragende Staaten ist, sich bestimmten Internationalen Organisationen anzuschließen, um so zwangsläufiger werden sie darauf bedacht sein, daß ihrem realen

⁶⁷ Schaumann, Die Gleichheit der Staaten, 1957, bes. S. 133 ff; ferner etwa Mosler a.a.O. (Anm. 1), S. 307 ("Im Zweifel ist die Satzung nach dem Gleichheitssatz auszulegen").

⁶⁸ Über die seit 1974 in Kraft getretenen GA-Res. 2961 B und D (XXVII). Zum Finanzierungssystem der UN Zemanek a.a.O. (Anm. 34), bes. S. 556 f.

⁶⁹ Man kann dies zur "integrierenden" Rolle des Gerichtshofes rechnen, vgl. Schlochauer, Der Gerichtshof der EG als Integrationsfaktor, FS Hallstein 1966, S. 431 ff.

⁷⁰ Mosler a.a.O. (Anm. 1), S. 308.

Gesamtstatus innerhalb der Organisation einigermaßen Rechnung getragen wird. So ist das Recht gerade der "ehrgeizigeren" und oft auch erfolgreicheren Organisationen durch eine Fülle legitimer Anknüpfungspunkte zugunsten derartiger "Ponderierungen" gekennzeichnet, die den Gleichheitssatz in den Hintergrund drängen. Aus Gründen des allgemeinpolitischen und militärischen Status, wobei auch traditionale Momente mitschwingen können, sind 1945 die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates bestimmt worden. Aus ähnlichen Erwägungen ist der NATO-Oberbefehlshaber Europa regelmäßig ein US-General, mit einer noch größeren Stringenz, als der Papst Italiener sein muß 71. Erwägungen geographischer und demographischer Größe liegen z. B. den Regelungen über die Amtssprachen der Vereinten Nationen zugrunde oder machen Indien zu dem primären Destinatär von UN-Entwicklungsprogrammen 72. Ganz offensichtlich hat bei der an die Einzahlungsquoten in den Fonds gebundenen Stimmrechtsregelung im IMF der alte Grundsatz "Wer zahlt, schafft an" Pate gestanden 73. Ebenso bekannt und verständlich sind Anknüpfungen an das Bruttosozialprodukt der Mitglieder wie z. T. bei den Beitragspflichten der UN-Mitglieder zum regulären Budget, ähnlich ursprünglich beim Verwaltungshaushalt der EWG nach dem jetzt überholten Art. 200 EWGV 74. Die verschiedenen Fonds, der EWG (Agrarfonds, Sozialfonds, Entwicklungsfonds für die assoziierten überseeischen Staaten, neuerdings der Regionalfonds) und auch die Regelungen über die Europäische Investitionsbank bieten viele Beispiele für die Berücksichtigung anderer wirtschaftlicher Gegebenheiten einschließlich der stärkeren Hilfsbedürftigkeit bestimm-

⁷¹ Aus den bekannten Gründen der militärischen Kommandogewalt über Atomwaffen, die der US-Präsident nach nationalem Recht nur an einen amerikanischen Offizier übertragen kann, vgl. K. Ipsen, Die rechtliche Institutionalisierung der Verteidigung im atlantisch-westeuropäischen Raum, JOR (1972), S. 1 ff., bes. S. 15 ff.

⁷² Zur Sprachenwahl bei den UN vgl. die entstehungsgeschichtliche Darstellung bei Goodrich/Hambro/Simons a.a.O. (Anm. 17), S. 3 ff.

⁷³ Art. XII, Abschnitt 5 des IMF-Abkommens v. 1./22.7. 1944.

⁷⁴ Zum UN-Finanzierungssystem vgl. oben Anm. 68; zu den Grundsätzen des früheren EWG-Finanzierungssystems Wohlfahrth/Everling/Glaesner/Sprung, Die EWG, 1960, zu Art. 200, Anm. 1. Es ist inzwischen 1970—75 fortschreitend durch die Finanzierung aus Gemeinschaftseinnahmen ersetzt worden, vgl. Bieber, Zur neuen Reform der EG-Finanzverfassung, NJW 1974, S. 170 ff.

ter Mitgliedstaaten, sowohl auf der Seite der Beitragspflichten als auch umgekehrt bei der Bestimmung der Empfangsberechtigung 75.

Derlei differenzierende Wägungen und Gewichtungen charakterisieren insbesondere die hier so genannten "notwendigen" Organisationen und erwecken im EG-Bereich, um mit Scheuner zu sprechen, in manchem "praeföderale" Anklänge bei der dortigen Mitgliedschaft 76. Es ist sicherlich nicht möglich, in diesem vielgestaltigen Erscheinungsbild mit präziser Trennschärfe völkerrechtliche Rechte und Pflichten zu entdecken, die gewissermaßen a priori im Verhältnis unter den gründenden oder später beitretenden Mitgliedern solcher Organisationen zu beachten wären. In einem etwas allgemeineren Sinne läßt sich aber doch sagen, daß es einen prinzipiellen Anspruch von Mitgliedern Internationaler Organisationen auf angemessene Berücksichtigung ihres spezifischen Gesamtstatus innerhalb der Mitgliedschaft gibt. In diesem Sinne würde ich insbesondere bei den "notwendigen" Internationalen Organisationen die öfters verwendeten Formeln von der "Gegenseitigkeit der Rechte und Pflichten" oder noch undifferenzierter von der "vollen Gleichberechtigung" der Mitglieder modifizieren 77. Nicht der Gedanke einer absoluten oder auch nur relativen Gleichheit steht hier im Vordergrund (wenngleich das egalitäre Moment nicht ohne Bedeutung bleibt), sondern das Prinzip, über eine oft recht komplexe Mischung unterschiedlicher, aber jeweils in sich legitimer Anknüpfungen "jedem das Seine zu geben". Der IGH hat seinerseits mit der die "billigen Flaggen" begünstigenden Auslegung der Tonnage-Regelung bei der Zusammensetzung des Sicherheitsausschusses der IMCO im Rechtsgutachten von 1960 eine solche Modifikation vorgenommen 78.

⁷⁵ Näheres bei Winter, Die Fondsverwaltung der EG, 1969. Die inzwischen 1973/75 hinzugetretenen neuen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit und der Regionalfonds folgen ihrerseits diesem Grundprinzip der Auswahl sachlich differenzierender Anknüpfungspunkte auf der Leistungs- und Empfangsseite.

⁷⁶ Scheuner, Die Rechtssetzungsbefugnis internationaler Gemeinschaften, FS Verdross 1960, S. 229 ff., vgl. auch Ophüls, Zur ideengeschichtlichen Herkunft der Gemeinschaftsverfassung 1966, FS Hallstein, 1966, S. 387 ff.

⁷⁷ Die noch Mosler a.a.O. (Anm. 1), S. 277 f. mit Hinweisen auf Anzilotti und Lauterpacht betont.

⁷⁸ ICJ Reports 1960, S. 150 ff.

Als besonders lehrreiches Beispiel für dieses grundsätzliche Recht auf angemessene Statusberücksichtigung verweise ich auf das Personalrecht Internationaler Organisationen, insbesondere der UNO. Als 1974 das Auswärtige Amt eine Übersicht veröffentlichte, die das Verhältnis zwischen dem deutschen Finanzbeitrag und der deutschen Personalquote bei einer Reihe Internationaler Organisationen beleuchtete, wurde in der deutschen Presse sofort vielerlei Kritik laut, Bonn sei international personell unterrepräsentiert, weil etwa beim GATT einem Finanzbeitrag von 11,5 % nur eine Personalquote von 3,4 % gegenüberstand, bei der NATO ein entspr. Verhältnis 16,1 % zu 10 % usw. Die positive Bilanz beim Weltkinderhilfswerk UNICEF (4 % deutsche Finanzquote, aber 10 % deutsche Führungskräfte!) vermochte die bundesdeutschen Journalisten nicht aufzuheitern 79. Ob die BRD bei den Internationalen Organisationen personell optimal repräsentiert ist, mag hier dahinstehen. Prinzipiell bot diese psychologisch verständliche Pressekritik jedoch ein typisches Beispiel für eine viel zu undifferenzierte Sicht jenes "Rechtes auf angemessene Statusberücksichtigung" bei der Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen. Wer sich die Mühe macht, den Art. 101 UN-Charta und vergleichbare Regelungen aufzuschlagen 80, oder sich gar der Lekture der umfassenden neueren Studie von Getz/Jüttner über Personal in Internationalen Organisationen widmet 81, wird rasch feststellen, welch kunstvolle Kombinationen verschiedenartiger Faktoren (neben der tatsächlich sehr wichtigen Beitragsleistung etwa fachliche und sprachliche Qualität, angemessene geographische Verteilung einschließlich Berücksichtigung der Universalität bzw. regionalen Repräsentativität der Organisation, Möglichkeit der internen Beförderung bereits angestellter internationaler Beamter u. a. m.) notwendig sind, um eine gegenüber der Organisation und den Mit-

⁷⁹ Für die Übersendung der einschlägigen Statistiken bin ich dem inzwischen so unerwartet verstorbenen Völkerrechtsberater des AA, Dedo v. Schenck, zu Dank verpflichtet.

⁸⁰ Die UN-Sonderorganisationen haben Art. 101 UN-Charta weitgehend übernommen, vgl. die Zusammenstellung bei Getz/Jüttner, Personal in Internationalen Organisationen, 1972, S. 93. Ein "kombiniertes" System sieht auch Art. 27 des Beamtenstatuts der EG, VO Nr. 259/68 ABl. 1968 L 56 S. 1 ff., vor. — Bundesstaaten kennen für ihre Zentralverwaltung vergleichbare Probleme, vgl. Art. 35 GG.

⁸¹ A.a.O. (Anm. 80), bes. S. 87 ff., 241 ff.

gliedstaaten gleichermaßen "gerechte" Personalpolitik zu betreiben ⁸². Insgesamt kann man das über verschiedene Resolutionen der Generalversammlung seit 1947 entwickelte UN-System der sog. "Desirable Ranges", also etwa der wünschenswerten "Bandbreiten" bei der Personalzusammensetzung als eine durchaus gelungene Konkretisierung jenes grundsätzlichen Mitgliedschaftsrechtes auf angemessene Statusberücksichtigung ansehen ⁸³.

[Auf eine weitere wesentliche Beobachtung, die für die Anerkennung eines solchen Rechtes auf spezifische Statusberücksichtigung spricht, kann nur noch stichwortartig verwiesen werden. Bei der Besetzung einer ganzen Reihe wesentlicher Positionen und Funktionen im UN-Bereich hat sich sehr verständlich aus dem Staatengleichheitsprinzip heraus das Prinzip der Rotation eingebürgert. Das gilt etwa für die Besetzung der nichtständigen Sitze im Sicherheitsrat, für die Zusammensetzung des Wirtschafts- und Sozialrates, aber etwa auch für die Wahl der Richter zum IGH 84. Auch in diesem Zusammenhang wird bei näherem Hinsehen jedoch nicht nach einem schematischen Egalitätsprinzip verfahren. Es wird vielmehr nach z. T. schon in der UN-Charta oder im IGH-Statut enthaltenen Kriterien, z. T. über die Resolutionspraxis der Generalversammlung oder auch einfach ungeschriebenen Grundsätzen folgend der Status einzelner Mitgliedstaaten oder über das sog. "Regionalquotensystem" die Zugehörigkeit zu einer der im UN-Recht bereits halb juridifizierten Regionalgruppen besonders hono-

⁸² Näheres bei Getz/Jüttner a.a.O. (Anm. 80, 81), ferner Lindemann, Die Organisationsstruktur der VN und die Mitarbeit der BRD, in: Scheuner/Lindemann (Hrsg.) a.a.O. (Anm. 21), S. 271 ff.

⁸³ Entwickelt besonders über GA Res. 153 (II) und 1882 (XVII).

⁸⁴ Für die Auswahl der nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrates benennt Art. 23 Abs. 1 UNCh. verschiedene Kriterien. In der UN-Praxis wird dabei entgegen der Rangordnung des Art. 23 der angemessenen geographischen Verteilung Priorität gegeben. Nach GA-Res. 1991 (XVIII) werden die Sitze "quotenmäßig" auf die Regionalgruppen der UN verteilt. Gleiches gilt für die Verteilung der Sitze im Wirtschafts- und Sozialrat. Bei der Wahl der Richter zum IGH ergibt sich das Prinzip einer gewissen Rotation aus einer vernünftigen Auslegung der nach Art. 9 IGH-Statut geforderten "Vertretung der großen Kulturkreise und der hauptsächlichen Rechtssysteme der Welt".

riert 85. So wirkt sich beispielsweise der besondere Status der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates in aller Regel dahingehend aus, daß diesen Staaten fortlaufend bei den Wahlen zum ECOSOC und auch zum IGH je ein Platz eingeräumt wird, obwohl dies nach Art. 61 UN-Charta bzw. nach Art. 2 ff. IGH-Statut keineswegs zwingend ist.]

Für später beitretende Mitglieder, wie etwa die deutschen Staaten in den UN oder Großbritannien in der EG 86, ist schließlich wichtig festzuhalten, daß sich sowohl der Rechtsprechung des IGH zum IGH-Statut (Urteile von 1959 zum israelisch-bulgarischen Flugzeugzwischenfall und das Urteil von 1964 im "Barcelona Traction"-Fall) 87 als auch der sie kommentierenden und sonstigen Theorie 88 klare Hinweise dafür entnehmen lassen, daß der Anspruch auf angemessene Statusberücksichtigung voll und ganz auch für den sog. "Late-comer" gilt. Insoweit setzt sich die relative Staatengleichheit mit Recht voll durch. Die Probleme bestehen hier nicht im Grundsätzlichen, sondern darin, jeweils beim Beitritt konkret zu bestimmen, welches diejenigen bereits vorhandenen Mitglieder sind, an deren Status der "Late-comer" am ehesten anzugleichen ist. Ferner sind durchaus unterschiedliche Wege denkbar, in welchem zeitlichen Tempo der "Late-comer" in die Organisation hineinwächst. Hier kontrastiert etwa der "schlagartige" Beginn der Verpflichtungen insbesondere finanzieller Natur beim UN-Bei-

⁸⁵ Zu den allmählich in der UN-Praxis in Anknüpfung an Art. 23 UNCh ("angemessene geographische Verteilung") entstandenen Regionalgruppen ("Geographical distribution groups") bes. GA-Res. 1991 (XVIII). Die Bedeutung der Regionalgruppen für die Zusammensetzung der Wahlorgane der UN ist gar nicht mehr zu unterschätzen. Z. Zt. sind konstituiert: Afro-asiatische Gruppe, Lateinamerikanische Gruppe, Osteuropäische Gruppe und die Gruppe Westeuropäischer und anderer Staaten (darunter USA). Zu den Regionalgruppen Hadwen/Kausmann, How UN-Decisions are made, 2. Ausl. 1967, S. 48; Kay (Hrsg.), The United Nations Political System, 1967, S. 99.

⁸⁶ Zum deutschen UN-Beitritt oben Anm. 54; zusammenfassende Darstellung des England-Beitrittes zur EG bei Puissochet a.a.O. (Anm. 48), oder Much, Rechtliche Grundsatzfragen zur Erweiterung der EG, EuR 1972, S. 324 ff.

⁸⁷ ICJ Reports 1959, S. 127 ff.; 1964, S. 1 ff.

⁸⁸ Vgl. etwa Shachor-Landau, The Judgement of the ICJ in the Aerial Incident Case between Israel and Bulgaria. ArchVR 9 (1959/60), S. 277 ff.; Monaco a.a.O. (Anm. 4), S. 176; Bentwich/Martin a.a.O. (Anm. 58), S. 19; Goodrich/Hambro/Simons, a.a.O. (Anm. 17), S. 81; Seidl-Hohenveldern a.a.O. (Anm. 1) S. 54.

tritt 89 mit dem stufenweisen Vorgehen in einer Fünfjahresperiode, wie es in der EG-Beitrittsakte von 1972 für die drei neuen EG-Mitglieder festgelegt wurde 90. Auch wird man z. B. eine automatische juristische Bindung der BRD an alle vor dem September 1973 ergangenen Beschlüsse des Sicherheitsrates und der Generalversammlung der UN mit guten Gründen in Abrede stellen können, während die drei zur EG beitretenden Staaten das sekundäre europäische Gemeinschaftsrecht aus der Zeit vor 1973 im wesentlichen übernehmen mußten 91. Entscheidend bleibt jedoch, daß jedenfalls nach einer angemessenen Frist ein sachgerechtes Verhältnis zwischen Rechten und Pflichten des "Late-comers" hergestellt sein muß. — Die interessante Zusatzfrage, ob eine besondere Kategorie der "Late-comer", nämlich die "verlorenen Söhne", also ausgetretene Mitglieder, die wiedereintreten (Indonesien bei den Vereinten Nationen 1965/66, Griechenland beim Europarat 1970/ 74) in gewisser Beziehung besonders zu behandeln sind, sei hier nur noch gestellt. Sie dürfte bei "notwendigen" Organisationen 92 in bestimmten engen Grenzen zu bejahen sein.

⁸⁹ Gemäß GA-Res. 116 (II) = GA Rule 139, die insoweit Art. 110 UNCh näher definieren. Vgl. auch Schermers a.a.O. (Anm. 1) S. 40 f.

⁹⁰ Eingehende Darstellung und Kommentierung dieser Übergangsregelungen bei Puissochet, a.a.O. (Anm. 48), S. 247 ff.

⁹¹ Aufgrund Art. 2 der Beitrittsakte, also kraft ausdrücklicher Regelung, während man mangels einer solchen bei "UN-Late-comers" mindestens jeweils im Einzelfall zu prüfen hätte, inwieweit eine stillschweigende Übernahmebereitschaft hinsichtlich vor dem Beitritt liegender UN-Beschlüsse angenommen werden kann, ungefähr in diesem Sinne Frowein, Golsong und Scheuner auf dem Colloquium 1975 zu dem 50jährigen Bestehen des Heidelberger Max-Planck-Instituts.

⁹² Zu Indonesiens Austritt die Dokumentation Europa-Archiv 1965, D 351 ff.; ferner Blum, Indonesia's return to the UN, ICLQ 1967, S. 522 ff., Schwelb, Withdrawal from the UN: the Indonesian Intermezzo, AJIL 61 (1967), S. 522 ff. Die Dokumentation zu Griechenlands Rückkehr in den Europarat in Europa-Archiv 1974, D 497 ff.; ferner Kiss, L'affaire grecque devant le Conseil de l'Europe, AFDJ 1971, S. 889 ff. Die "Sonderbehandlung" bezieht sich z. B. auf die Belassung von Personal der "zeitweiligen Nichtmitglieder" in der Interimszeit bei der Organisation.

III. Grenzen der Beendigung der Mitgliedschaft in "notwendigen" Internationalen Organisationen

7. Austritt versus binnenorganisatorischer Peaceful Change

Die Überlegungen im letzten Teil dieses Referates darüber, was die These von der Unentbehrlichkeit bestimmter Internationaler Organisationen für die Möglichkeiten der Beendigung der Mitgliedschaft dort bedeutet, müssen hier ganz knapp ausfallen.

[Das ist aber deshalb vertretbar, weil es sich im Grunde um spiegelbildliche Konsequenzen dessen handelt, was zum Erwerb der Mitgliedschaft bereits ausgeführt wurde. Ging es dort um die mitgliedschaftsfreundliche Auslegung auch hemmender Aufnahmeregelungen, so führt die Sicht von den "notwendigen" Internationalen Organisationen bei Austritt, Ausschluß und Aufhebung ebenso wie bei ihren Zwischenformen prinzipiell dazu, die Möglichkeit der "Termination of Membership" aus dem zentralen Grund des Erhaltens transnationaler Aufgabenerfüllung möglichst kleinzuschreiben.]

Auch beim Austritt kann es sich dabei nicht darum handeln, das herrschende Vertrags- und Organisationsrecht umzustülpen, das in Art. 54 ff. WVRK oder in der Monographie von Nagendra Singh auch außerhalb stipulierter Austrittsklauseln (früher Art. 1 Abs. 2 Völkerbundsatzung, heute statt vieler Art. 7 Satzung Europarat oder Art. 13 Nordatlantikpakt) das Austrittsrecht mindestens über den Clausula-Gedanken oder ähnlich über die Theorie von den Staaten als "Herren" der Organisationsverträge für nie gänzlich abdingbar hält 93. Insbesondere für die UN ist trotz des Schweigens der Charta durch den sog. "Konsens von San Franzisko 1945" das Austrittsrecht für außergewöhnliche Fälle ver-

⁹³ Vgl. die eingehenden Darstellungen bei Fischer, Das Austrittsrecht aus Staatenverbindungen, 1957, bes. S. 90 ff., oder Singh a.a.O. (Anm. 2), S. 80 ff.; Feinberg, Unilateral Withdrawal from an International Organization, BYIL 1963, S. 189 ff.; Loreti, Il Recesso delle Organizazioni internazionali, 1967. Uberblick ferner etwa bei Seidl-Hohenveldern, a.a.O. (Anm. 1) S. 63 f.

bürgt ⁹⁴. Aber selbst für die nach ihrem Art. 240 auf unbegrenzte Zeit eingerichtete EWG haben nicht nur die jenseits allen Völkerund Europarechts barsche Rede des britischen Außenministers Callaghan im EG-Ministerrat am 1. April 1974, sondern auch wissenschaftliche Untersuchungen wie von Dagtoglou klar gemacht, daß die Trennungslinie zwischen dem "ewigen" Bundesstaat und der virtuell auflösbaren Internationalen Organisation wahrscheinlich auch für die in diesem Punkt noch "völkerrechtlichen" Europäischen Gemeinschaften gilt ⁹⁵.

Andererseit ist dieser sicher weiter bedenkenswerten herrschenden Auffassung im Bereich der "notwendigen" Organisationen im UN-Bereich wie auch bei den EG die wachsende Erfahrung einer in der Praxis immer seltener gewordenen und dann auch i. d. R. nur zeitweiligen Lösung der Organisationsbindung gegenüberzustellen. Die Vereinten Nationen haben ganz anders als der Völkerbund bisher nur das indonesische Intermezzo 1965/66 gekannt, das meist nur als eine Art zeitweiliger freiwilliger Suspension der Mitgliedschaft gewertet wird 96. Daneben gibt es die unter sich sehr unterschiedlichen Fälle wie Griechenlands Austritt aus dem Europarat 1970, aber auch Südafrikas 1963 aus der FAO und 1964 aus der ILO, Portugals 1971 aus der UNESCO oder Israels Suspension seiner Mitarbeit ebenfalls bei der UNESCO 1974, deren Gemeinsamkeit darin besteht, daß Mitgliedstaaten so deutlich und beharrlich eines satzungswidrigen Verhaltens bezichtigt werden wieweit im Einzelfall zu Recht, sei hier dahingestellt -, daß sie anstelle eines drohenden Ausschlusses den halb freiwilligen Austritt oder ähnlich die Selbstsuspension der Mitgliedschaft vor-

⁹⁴ Vgl. statt vieler Berber, Lb. des Völkerrechts, Bd. 3, 1964, S. 209; Obse, Austritt, Ausschluß und Suspension der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen mit Rückblick auf die Zeit des Völkerbundes, 1971, S. 10 ff.; ders., Der Austritt aus den VN, Vereinte Nationen 1972, S. 16 ff.; 59 ff. — Zum sehr viel freieren Austrittsrecht beim Völkerbund (Art. 1 Abs. 3, 26 Abs. 2 VBS) etwa Noel-Baker, Termination of membership of the League of Nations, BYIL 16 (1935), S. 153 ff., Obse, a.a.O., S. 2 ff.

⁹⁵ Die Callaghan-Rede in: Europa-Archiv 1974, D 345 ff. Vgl. im übrigen Dagtoglou, Recht auf Rücktritt von den Römischen Verträgen? FS Forsthoff 1972, S. 77 ff., Meier, Die Beendigung der Mitgliedschaft in der EG, NJW 1974, S. 391 ff. und Gauland, Noch einmal: Die Beendigung der Mitgliedschaft in der EG, NJW 1974, S. 1034 ff.

⁹⁶ Vgl. oben Anm. 92.

ziehen 97. Man könnte dies gewissermaßen als die "Hinausekelungsfälle" bezeichnen. Interessanterweise sind sie bei "besonders notwendigen" Organisationen wie z. B. dem Weltpostverein oder der Internationalen Fernmeldeunion am wenigsten bekannt. Dort werden auch die Parias der heutigen Weltgemeinschaft wie Südafrika in einem gewissen Minderstatus weiter geduldet und ziehen ihrerseits das Verbleiben in der Organisation vor. Hier interessiert nicht die sicher in manchen Fällen sehr berechtigte Kritik an einer solchen "Hinausekelungspraxis", sondern die Grundtatsache, daß allgemein gesehen Austritt und freiwillige Selbstsuspension der Mitgliedschaft bei den "ehrgeizigeren" Organisationen zur seltenen Ausnahme geworden sind. Im Rahmen der EG ist sogar verschiedentlich das Postulat erhoben worden, die Gemeinschaft habe den sog. "Point of no return" überschritten und sei damit unauflöslich geworden 98. Ob diese mehr im Sinne einer wirtschaftlich irreversibel gewordenen Verflechtung der EG-Staaten gemeinte These absolut schlüssig ist, mag trotz aller Dichte der EG-Bindungen Zweifeln unterliegen 99. Sicher wird man aber sagen können, daß bei den hier in den Vordergrund gestellten Organisationen seit längerem der Akzent anstelle auf den definitiven Austritt immer stärker auf Formen des Peaceful Change innerhalb der Organisation bei Wahrung ihrer Grundstrukturen gesetzt worden ist. Darunter wird man als Extremform auch noch die sog. "Organisationskrise" mit anschließender Neuverständigung zu rechnen haben. Hierher rechnen die Vorgänge im UN-Sicherheitsrat 1950 anläßlich der Koreakrise sowie der zeitweilige Rückzug einiger Ostblockstaaten aus der WHO und UNESCO 1950/54, ebenso wie die französische Politik des "leeren Stuhles" in der EWG 1965/66 bis zu den Luxemburger Interpretationsbeschlüssen der Außenminister, inzwischen glücklicherweise auch der "Fall Großbritan-

⁹⁷ Die Einzelheiten jeweils bei Kiss a.a.O (Anm. 92), Tomuschat a.a.O. (Anm. 63), ferner zur jüngsten Entwicklung (Südafrika, Israel) v. Wechmar, Die Vereinten Nationen am Scheideweg? Vereinte Nationen 1975, S. 5 ff.

⁹⁸ Einiges dazu bei Ipsen, Über Supranationalität, FS Scheuner 1973, S. 211 ff.

⁹⁹ Dies war z. B. die ziemlich allgemeine Auffassung nach der EWG-Krise 1965/66, vgl. Kaiser, Das Europarecht in der Krise der Gemeinschaften, EuR 1966, S. 4 ff.; Lambert, The Constitutional Crisis 1965—1966, Journal of Common Market Studies 1966, S. 212 ff.; Oppermann, Europarecht und Völkerrecht, AöR 1966, S. 114 ff.

nien" in der EG 1974/75 oder bei der NATO der französische Dreiviertelrückzug aus der NATO-Militärorganisation 1966 und die noch nicht ganz abschätzbaren Verhaltensweisen Griechenlands und der Türkei gegenüber der NATO anläßlich der Zypernkrise seit 1974 100. Angesichts dieses sich oft wiederholenden "Krisenmanagements" besonderer Art läßt sich die Frage aufwerfen, ob nicht die Aufnahme einer förmlichen "Peaceful Change-Klausel" nach der Art des Art. 19 der Völkerbundsatzung in die heutigen Organisationsstatuten gewisse Ansätze zur geordneteren Bewältigung derartiger Zuspitzungen schaffen könnte. Die wichtigste Schlußfolgerung im Rahmen der hier angestellten Überlegungen bleibt aber, daß bei den "notwendigen" Internationalen Organisationen das explizit oder sonstwie gegebene Austrittsrecht in ganz erheblichem Maße durch eine neuere Entwicklung eingeschränkt wird, die sich als reine Faktizität nicht hinreichend erklären läßt. Es liegt vielmehr nahe, diese Tendenzen so zu deuten, daß das Austrittsrecht bei bestimmten Organisationen aus ungeschriebenen, übergeordneten Völkerrechtsgrundsätzen einer universal oder regional repräsentativen und ausgewogenen Mitgliedschaft oder aus dem bisweilen aus der "Friendly Relations"-Deklaration der UNO von 1970 und anderwärts abgeleiteten "Prinzip der internationalen Zusammenarbeit" gewisse Einschränkungen erleidet 101. Für die UN-Zentralorganisation bedeuten die auch für austretende Mitglieder "unentrinnbaren" Pflichten des Art. 2 Ziff. 6 UN-Charta eine nicht unwichtige indirekte Bestätigung dieses Gedankens.

8. Weitgehende Sinnlosigkeit des Ausschlusses

Für die Beurteilung des Ausschlußrechtes bei "notwendigen" Internationalen Organisationen ergeben sich naturgemäß ganz ähn-

100 Die Quintessenz der vergleichenden Untersuchung solcher Organisationskrisen zielt dann auch auf das "optimale Krisenmanagement" und nicht auf die Auflösungsfrage, vgl. bes. Läufer a.a.O. (Anm. 39), S. 323 ff., 340 ff.

¹⁰¹ Zu diesem Prinzip der GA-Res. 2625 (XXV), Annexe, Dohna, Die Grundprinzipien des Völkerrechts über die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten, 1973, S. 178 ff., oder Frowein, Die UN-Resolution über freundschaftliche Beziehungen als Ausdruck wichtiger Strömungen im heutigen Völkerrecht, Europa-Archiv 1973, S. 70 ff. — In den gleichen Zusammenhang gehören das von Czerwinski a.a.O. (Anm. 46), S. 140 ff. betonte Universalitätsprinzip oder die von Bernhardt a.a.O. (Anm. 41) sogenannten "Gebote zur Beachtung der Belange der Internationalen Gemeinschaft".

liche Konsequenzen. Man kann sogar sagen, daß gegenüber der Zwangsmaßnahme des Ausschlusses der Gesichtspunkt der "Notwendigkeit" eines bestimmten internationalen Organisationserhaltes praktisch und theoretisch noch deutlicher sichtbar wird als im Falle des mehr oder weniger freiwilligen Austrittes. Zwar läßt sich auch hier die positivrechtliche Existenz und Gültigkeit von zahlreichen Ausschlußklauseln in den Satzungen universaler oder regional repräsentativer Organisationen nicht ableugnen. Als bekannte Typfälle sei nur auf Art. 6 der UN-Charta (und auf die Suspension des Art. 5 als eine Art Vorstufe) hingewiesen bzw. auf Art. 8 der Satzung des Europarates 102. Ja, man wird wiederum aus dem Clausula-Gedanken wohl ganz allgemein ein ungeschriebenes Ausschlußrecht bei keiner Internationalen Organisation a limine und gänzlich verneinen können. Hier liegt, worauf Seidl-Hohenveldern u. a. mit Recht hinweisen, die entscheidende Nahtstelle zwischen Internationaler Organisation und Bundesstaat. Das Ausschlußrecht ist und bleibt gewissermaßen der schlechte Ersatz für die im internationalen Organisationsrecht prinzipiell fehlende Bundesexekution bei schwerwiegenden Verfehlungen eines Mitgliedes 103. Je mehr man von der "Beliebigkeit" einer bestimmten Internationalen Organisation sprechen kann, desto leichter lassen sich denn auch in der Staatenpraxis Fälle erfolgten Ausschlusses nachweisen. So etwa bei dem seit Mexiko 1968 vom IOC erzwungenen Fernbleiben Südafrikas von den Olympischen Spielen oder auch noch bei dem 1953/54 vollzogenen Ausschluß der Tschechoslowakei aus dem Internationalen Währungsfonds aufgrund Nichterfüllung der Einzahlungsverpflichtungen 104. Auch der Ausschluß Griechenlands aus dem Europarat wäre 1970 praktisch denkbar gewesen, wäre die damalige Militärregierung dieser Sanktion nicht durch den Austritt zuvorgekommen 105.

¹⁰² Zu Ausschluß und Suspension bei der UNO bes. Ohse, Ausschluß und Suspension der Mitgliedschaftsrechte in der UNO, Vereinte Nationen 1971, S. 103 ff.; oder zum Europarat Carstens, Das Recht des Europarates, 1956, bes. S. 81 ff.; Leuprecht, Der Europarat, JOR 15 (1966), S. 55 ff. Allgemein Gold, The "Dispensing" and "Suspending" Powers of International Organizations, Ned. Tijdschr. voor I. R. 1972, S. 169 ff.

¹⁰³ Seidl-Hohenveldern a.a.O. (Anm. 1) S. 273.

Vgl. Krause-Ablass, Die Rechtsfrage des Ausschlusses von Nationen von den Olympischen Spielen, Afrika heute, 1971, Heft 22.

¹⁰⁵ Vgl. Kiss a.a.O. (Anm. 92).

Aber umgekehrt gilt dasselbe! Als je "notwendiger" die Organisation empfunden wird, desto seltener werden selbst naheliegende Anwendungsmöglichkeiten expliziter Ausschließungsklauseln ausgenutzt. Schon im Völkerbund hatte man sehr gezögert, vom Ausschlußrecht des Art. 16 Abs. 4 des Covenant Gebrauch zu machen.

[Der VB-Rat hatte diesen Kraftakt nur einmal 1939 zu später Stunde gegenüber der Sowjetunion unternommen, die beim Finnlandkrieg nicht nur materiell, sondern selbst in den äußeren Förmlichkeiten den Völkerbund in jeder Weise brüskiert hatte ¹⁰⁶.]

Zu Art. 6 UN-Charta, der bereits seinerseits enger als Art. 16 Abs. 4 Völkerbundsatzung eine "beharrliche" Verletzung der Grundsätze der Vereinten Nationen fordert, ist dieses Erfordernis in der UN-Praxis bislang bekanntlich so zurückhaltend verstanden worden, daß es noch zu keinem Ausschluß kam. Das kürzliche Mißlingen von Bemühungen der afro-asiatischen Mehrheit in der XXIX. Generalversammlung 1974, eine Ausschlußempfehlung des Sicherheitsrates gegen Südafrika zustandezubringen, war eines der letzten Beispiele 107. So sehr man in diesem oder in anderen Fällen schon von mehr als großzügigen Maßstäben bei der Beurteilung der "Organisationstreue" einzelner Mitglieder sprechen kann, darf man eine solch "laxe" Ausschlußpraxis dennoch nicht als Ausdruck eines rein politischen Opportunitätskalküls begreifen. Gerade bei der UN-Zentralorganisation, aber z. B. auch bei repräsentativen Regionalorganisationen wie der OAS im Falle Kubas, ist der Zielkonflikt zwischen der Wahrung von Sachprinzipien in der Organisation und den Belangen der Universalität oder repräsentativen Regionalität unvermeidbar. Für den Vorrang der Universalität spricht vor allem die bessere Einwirkungsmöglichkeit auf den der Satzungsverletzung beschuldigten Staat, solange er Mitglied bleibt. Der Ausschluß wäre weitgehend sinn- und folgenlos, die Organisationsziele blieben praktisch gesehen auch so nicht gewahrt. Auch

¹⁰⁶ Vgl. die Darstellung bei Ohse a.a.O. (Anm. 94), S. 81 ff. Zur Zurückhaltung in anderen Fällen von Gretschaninow, Der Versuch eines Ausschlußverfahrens gegen Liberia nach Art. 16 Abs. 4 der VBS, ZaöRV 5 (1935), S. 174 ff., Jenks, Expulsion from the League of Nations, BYIL 16 (1935), S. 155 ff.

¹⁰⁷ Vgl. UN-Monthly Chronicle, 11/1974, S. 10. Zum strikten Ausnahmecharakter der UN-Ausschlußregelung auch Goodrich/Hambro/Simons a.a.O. (Anm. 17), S. 99, Ohse a.a.O. (Anm. 94) S. 103 f.

würde eine Organisation wie die UNO mit zweierlei Maß messen, wenn sie, wie gezeigt, einerseits 1971 bei der Zuweisung der ursprünglichen UN-Mitgliedschaft an die Volksrepublik China z. B. über deren bekannte Sonderpositionen zum Gewaltverbot großzügig hinwegsah 108 oder die Zulassung von Befreiungsbewegungen wie der ihrerseits offen kriegerischen PLO zum Beobachterstatus ohne größere Umstände betrieb, bei der Beurteilung der Rassenpolitik Südafrikas im Sinne der Vorstöße in der Generalversammlung jedoch zum Ausschluß schreiten würde 100. Vor diesem Hintergrund widersprechen auch die einem Quasi-Ausschluß Israels gleichkommenden UNESCO-Beschlüsse von Ende 1974 eklatant der grundsätzlichen Handhabung des Ausschlußrechtes im UN-Bereich, mit denen Israel sowohl aus der westeuropäischen wie aus der asiatischen Regionalgruppe der UNESCO ferngehalten und damit von jeder praktischen Mitarbeit in der Organisation ausgeschlossen wurde 110.

Eigentlich sollten sich anstelle des Totalausschlusses partielle und temporäre Statusminderungen wie die Suspension gemäß Art. 5 UN-Charta oder der Stimmrechtsverlust in der Generalversammlung nach Art. 19 UN-Charta als ein adaequateres, weil verhältnismäßigeres Abwehrmittel der Organisation gegen satzungswidrig handelnde Mitglieder erweisen. Tatsächlich sind derartige und ähnliche "Einfrierungen" gelegentlich nicht ohne jeden Erfolg vorgenommen worden. Dies zeigte sich etwa bei der weitgehenden Suspension der Assoziierung Griechenlands mit dem Gemeinsamen Markt 1967/74 ¹¹¹. Jedoch haben die ihrerseits ganz restriktive Handhabung der Suspensionsklausel des Art. 5 in der UN-Pra-

108 Dazu umfassend Kaminski, Chinesische Positionen zum Völkerrecht, 1973, S. 270 ff.

glieusaia.

111 Vgl. Bianconi, Difficoltà nel' applicazione dell' Accordo di associazione CEE-Grecia, Rivista di diritto europeo 1971, S. 39 ff.

¹⁰⁹ Mit Recht kritisch insoweit auch Klein, Zur Beschränkung von Mitgliedsrechten in den VN, Vereinte Nationen 1975, S. 51 ff., vgl. auch Ohse, Die Suspension des Stimmrechts in der Generalversammlung, Vereinte Nationen 1973, S. 155 ff.

¹¹⁰ Resolutionen vom 21. und 23. 11. 1974. Hier gelten die Bedenken von 110 Resolutionen vom 21. und 23. 11. 1974. Hier gelten die Bedenken von Klein a.a.O. (Anm. 109) entsprechend. Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Klein a.a.O. (Anm. 109) entsprechend. Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Rechtsgutachten des UNCTAD-Sekretariates über die Verweigerung der Mit-Rechtsgutachten Hier gelten die Bedenken von Klein a.a.O. (Anm. 109) entsprechend. Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Rein a.a.O. (Anm. 109) entsprechend. Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Rein a.a.O. (Anm. 109) entsprechend. Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Rein a.a.O. (Anm. 109) entsprechend. Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Rein a.a.O. (Anm. 109) entsprechend. Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Rein a.a.O. (Anm. 109) entsprechend. Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Rein a.a.O. (Anm. 109) entsprechend. Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Rein a.a.O. (Anm. 109) entsprechend. Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Rein a.a.O. (Anm. 109) entsprechend. Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Rein a.a.O. (Anm. 109) entsprechend. Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Rein a.a.O. (Anm. 109) entsprechend. Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Rein a.a.O. (Anm. 109) entsprechend. Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Rein a.a.O. (Anm. 109) entsprechend. Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Rein a.a.O. (Anm. 109) entsprechend. Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Rein a.a.O. (Anm. 109) entsprechend. Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Rein a.a.O. (Anm. 109) entsprechend. Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Rein a.a.O. (Anm. 109) entsprechend. Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Rein a.a.O. (Anm. 109) entsprechend. Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Rein a.a.O. (Anm. 109) entsprechend. Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Rein a.a.O. (Anm. 109) entsprechend. Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Rein a.a.O. (Anm. 109) entsprechend. Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Rein a.a.O. (Anm. 109) entsprechend. Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Rein a.

xis 112, aber vor allem die eindeutige Niederlage der Organisation in der finanziellen Kraftprobe mit der Sowjetunion und Frankreich 1962/64 über die Berechnung der Friedensoperationskosten trotz des ihr günstigen Rechtsgutachtens des IGH von 1962 118 gezeigt, daß selbst für die Praktizierung solcher Vorstufen des Ausschlusses bei bestimmten Organisationen entscheidende Hindernisse bestehen. Sie erklären sich wiederum zum guten Teil aus einer Rücksichtnahme auf die als vorrangig empfundene Erhaltung der Repräsentativität der Mitgliedschaft unter Hintanstellung stringenter Anforderungen an die "Organisationstreue".

9. Aufhebung "notwendiger" Organisationen?

Am Ende bleibt der Vollständigkeit halber kurz hinzuzufügen, daß die von der völkerrechtlichen Theorie rechtslogisch verständlich bejahte Eventualität, wonach Internationale Organisationen als derivative Völkerrechtssubjekte durch Contarius Actus ihrer staatlichen Schöpfer jederzeit wieder aufgehoben werden können, ihrerseits unter Berücksichtigung der wachsenden Zwangsläufigkeit mancher zwischenstaatlicher Organisationsbildung der Modifikation bedarf. Wie es Mosler ähnlich auf dem Heidelberger Colloquium 1975 formuliert hat, sind einige Internationale Organisationen mittlerweile trotz aller Unvollkommenheiten als so "stabile Elemente" in die internationale Staatenordnung eingeschoben worden, daß Überlegungen um die Beendigung ihrer Existenz sich mehr oder weniger als theoretisierende Spekulation erweisen 114. Es will scheinen, daß es sich dabei um genau dieselben handelt, die ich hier unter mancherlei Aspekten als in der heutigen Weltgemeinschaft "notwendig" zu skizzieren versucht habe. Natürlich ist auch diese These von der Einschränkung des mitgliedstaatlichen Aufhebungsrechtes mit der nötigen Flexibilität zu verstehen. Niemand könnte realistischerweise behaupten, es wäre Chrustschow in seinem Ärger über Dag Hammarskjöld zu Beginn der sechziger Jahre schlechthin

¹¹² Vgl. im einzelnen Ohse a.a.O. (Anm. 94), S. 122 ff.

¹¹³ ICJ Reports 1962, S. 152 ff. Zu dieser Auseinandersetzung Thierry, Avis consultatif sur certaines dépenses des Nations Unies, AFDI 1962, S. 247 ff.; Gross, Expenses of the UN for peace-keeping operations, International Organization 1963, S. 1 ff.; Zemanek a.a.O. (Anm. 34), S. 555 ff.

¹¹⁴ Mosler a.a.O. (Anm. 10).

unmöglich gewesen, die Vereinten Nationen zu verlassen und damit vielleicht ihren vollständigen Exitus auszulösen. Ähnlich traute es mancher Beobachter Mitte der sechziger Jahre dem französischen Staatspräsident De Gaulle zu, es werde ihm gelingen, den Europäischen Gemeinschaften das Lebenslicht auszublasen. Der eigentliche Sinn des Hinweises, daß bestimmte Internationale Organisationen unter den Bedingungen des in sein letztes Viertel eintretenden 20. Jahrhunderts "unentbehrlich" geworden sind, liegt darin, darauf hinzuweisen, daß sich ein solcher - bezeichnenderweise eben nicht eingetretener! - "gewaltsamer" Organisationsuntergang als derart unvernünftig und sinnwidrig erweisen müßte, daß das Bedürfnis nach Organisationssukzession mit einer ähnlichen Virulenz auftreten würde, wie sich beim Staatenuntergang die Nachfolgefrage stellt 115. Die einschlägigen Erwägungen des IGH im Namibia-Gutachten von 1971 zum Übergang der Mandatsüberwachungsrechte des Völkerbundsrates gemäß Art. 10 UN-Charta auf die Generalversammlung lassen erkennen, daß solche vorsichtigen Vergleiche zwischen der "notwendigen Internationalen Organisation" und dem Staat als Völkerrechtssubjekt in den ohnehin sehr seltenen Fällen der vollständigen Aufhebung solcher Organisationen durchaus ihre praktische Relevanz haben 116.

¹¹⁵ In dieser Richtung eine generelle Tendenz in der Organisationsnachfolge, vgl. Kiss, Substitution d'une Organisation Internationale à une autre, AFDI 1961, S. 463 ff.; Hahn, Continuity in the Law of International Organizations, OstZeitschr. f. Off. R. 1964, S. 167 ff.

116 ICJ Reports 1971, S. 16 ff., bes. S. 37 ff.

Thesen

zum Referat von Professor Dr. Thomas Oppermann

I.

- 1. Die zeitgemäße völkerrechtliche Sicht bei Grundfragen der Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen ergibt sich vor dem Hintergrund der tatsächlichen Rolle dieser Organisationen im modernen internationalen Leben. Insoweit erscheint die Zwangsläufigkeit und Irreversibilität zwischenstaatlicher Organisationsbildung als ein Phänomen der fortschreitenden industriell-technologischen Zivilisation durch neuere sozialwissenschaftliche Forschung (Etzioni, Galtung, Rittberger u. a. ziemlich gesichert.
- 2. Völkerrechtlich sind die höchst unterschiedlichen Intentionsund Intensitätsgrade des "International Organization-Building" zu beachten. Zwischen den vorläufig noch sehr diffusen Ansätzen zur "Civitas Maxima" (Schwarzenberger) über die UN-Organisationen und beispielsweise den weitgehenden Ambitionen der Europäischen Gemeinschaften oder den besonderen Binnengesetzlichkeiten innerhalb sozialistischer Organisationen bestehen so tiefgreifende Unterschiede, daß die Gemeinsamkeiten eines "International Institutional Law" (Schermers u. a.) bislang begrenzt bleiben müssen.
- 3. Trotz der Möglichkeit der Kreation von "Einheiten, die objektive internationale Personalität besitzen" (ICJ Reports 1949, S. 174 ff. "Reparations for injuries suffered in the service of the U. N.") bleiben die Internationalen Organisationen vorläufig letztlich "Homunculi der Staaten" (Mosler). Die Mitgliedschaft der Staaten in Internationalen Organisationen ist grundsätzlich charakterisiert durch eine Ambivalenz zwischen den "Geboten zur Beachtung der Belange der Internationalen Gemeinschaft" (Bernhardt) und den Forderungen staatlicher Souveränität. Dies zeigt sich besonders deutlich bei Beginn und Ende der Mit-

gliedschaft. Dieses Referat widmet sich vor allem diesem Bereich. Dabei werden einige Aspekte hervorgehoben, welche die Bundesrepublik Deutschland als einen geschichtlich bedingten "Latecomer" in Internationalen Organisationen besonders angehen.

II.

- 4. In einem gewissen Sinne kann man im heutigen internationalen System zwischen "notwendigen" und "beliebigen" Internationalen Organisationen unterscheiden. Die "Notwendigkeit" ergibt sich meistens aus dem Sachzwang zur Bewältigung transnational gewordener Aufgaben auf universaler oder regionaler Ebene (z. B. UNO, manche ihrer Sonderorganisationen, EG, OAS u. a.). Die gewisse Zwangsläufigkeit solcher Zusammenschlüsse ist ein zentrales Kriterium für die sachgerechte Beurteilung der Mitgliedschaftsrechte.
- 5. Primärer Ansatzpunkt für den Erwerb der Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen ist die konkrete Regelung im Organisationsstatut. Bei "notwendigen" Internationalen Organisationen erscheint jedoch ungeachtet mancher Widrigkeiten der Praxis tendenziell eine mitgliedschaftsfreundliche "broad interpretation" der Aufnahmeregelungen angebracht (ICJ Reports 1947/48, S. 9 ff. "Admission of a State to the U. N. (Charter, Art. 4)"). Dies gilt sowohl für "wohlfundierte Anrechte" auf volle Mitgliedschaft aus Gründen der Prinzipien der Universalität, regionalen Repräsentativität oder der Ausgewogenheit als auch hinsichtlich großzügiger Zulassung begrenzter Teilnahme an solchen Organisationen (Mittelbare Vertretung, Beobachterstatus, Assoziation u. a.).
- 6. Auch für die Beurteilung der Mitgliedschaftsrechte und -pflichten innerhalb einer Internationalen Organisation ist die konkrete Regelung im Organisationsstatut der entscheidende Anknüpfungspunkt. Der Rekurs auf allgemeine Grundsätze wie die "souveräne Gleichheit" aller Mitglieder (Art. 2 Ziff. 1 UN-Charta) hat gegenüber der Fülle der modernen Differenzierungstechniken (Politisch/militärischer Status, geographische und demographische Größe, Finanzkraft, Sozialprodukt, aber z. B. auch Hilfsbedürftigkeit) gerade bei den "ehrgeizigen" Organisationsgründungen

etwa im UN- oder EG-Bereich eher subsidiäre Funktion bekommen. Andererseits bleiben die Grundsätze eines ungefähren Gleichgewichtes zwischen Rechten und Pflichten des Mitgliedes beziehungsweise der angemessenen Berücksichtigung seines spezifischen Gesamtstatus vielfältig zu berücksichtigen (z. B. System der "Desirable Ranges" im Personalrecht der UN gemäß GA Res. 153 [II] und 1882 [XVII]). Dies gilt auch für das "Hineinwachsen" des später beitretenden Mitgliedes in die Organisation. Der "Latecomer" hat einen prinzipiellen Anspruch auf einen gleichberechtigten Status mit vergleichbaren ursprünglichen Mitgliedern (ICJ Reports 1959, S. 127 ff. — "Aerial Incident").

III.

- 7. Die bekannten Grundsätze über das nie gänzlich abdingbare Recht des Austritts aus Internationalen Organisationen bedürfen bei "notwendiger" internationaler Organisationsverflechtung erneuter Überlegung. Der weiterhin bedenkenswerten Theorie von den Staaten als "Herren" ihrer internationalen Verträge und Organisationen (so auch noch Art. 54 ff. WVRK) steht mancherorts (UN-Bereich, EG) wachsende Erfahrung einer faktisch immer weniger lösbaren Organisationsbindung gegenüber (Gedanke des "point of no return" u. ä.). Anstelle des definitiven Austrittes liegt hier der Akzent immer stärker auf dem Peaceful Change innerhalb der Organisation, notfalls über die Organisationskrise mit anschließender Neuverständigung (UN/Indonesien 1965/66, EG/NATO/Frankreich 1965/66, letztlich ähnlich auch Europarat/Griechenland 1970/74, EG/Großbritannien 1974/75).
- 8. Der Ausschluß aus Internationalen Organisationen erweist sich ungeachtet von Regelungen wie Art. 6 UN-Charta oder Art. 8 Satzung Europarat dort als weitgehend sinnlos, wo die Organisation universale oder regionale Anerkennung ihrer Grundsätze erreichen will. Die vorrangigen Belange der Universalität bzw. sonstiger Repräsentativität der Mitgliedschaft erzwingen öfters benevolente Maßstäbe bei der Beurteilung der "Organisationstreue" einzelner Mitgliedstaaten (UN/China, UN/Südafrika, OAS/Kubau. a.). Partielle und temporäre Statusminderungen satzungswidrig handelnder Mitglieder können sich gelegentlich als angemessene

Antwort der Organisation erweisen (Art. 19 UN-Charta (?), "Einfrieren" der Assoziation EWG-Griechenland 1967/74).

9. Unter Berücksichtigung der Zwangsläufigkeit mancher internationaler Organisationsbildung ist die These von der grundsätzlichen Möglichkeit der Beendigung (Aufhebung) Internationaler Organisationen teilweise zur theoretisierenden Spekulation geworden. Zumindest würde der "Untergang" dieser oder jener Organisation heute ebensosehr nach Organisationsnachfolge verlangen wie analoge Vorgänge beim Staatenuntergang (Völkerbund/UNO 1945/46, ICJ Report 1971, S. 16 ff. — "Continued Presence of South Africa in Namibia").

THE REPORT OF THE PARTY OF THE

Summary

Professor Dr. Thomas Oppermann

Membership in International Organizations — Basic Questions

I.

- 1. The contemporary view of international law regarding basic questions of the membership in international organizations is to some extent a result of the actual role of these organizations in modern international life. Modern research in the field of social sciences has demonstrated the necessity and irreversibility of the development of international organizations as being a phenomenon of progressive industrial-technological civilization (Etzioni, Galtung, Rittberger etc.).
- 2. As far as international law is concerned the highly different motives and the varying intensity of international organization-development have to be taken into consideration. Between the temporary, diffused attempts for a "Civitas Maxima" (Schwarzenberger) in the UN-Organizations, the European Communities with their far reaching ambitions and the socialist organizations with their special internal rules, such extreme differences exist that the common basis of any "International Institutional Law" (Schermers) still remains very limited.
- 3. Inspite of the possibility of creating "Entities which possess objective international personality" (ICJ Reports 1949, p. 174 ss. "Reparations for injuries suffered in the service of the U. N.") the international organizations still remain "Homunculi (artificial creations) of the States" (Mosler). The membership of States in international organizations is principally characterized by an ambivalence between the imperatives to respect the interests of the International Community (Bernhardt) and on the other side the requests of national sovereignty. This becomes obvious upon examining the rise and fall of membership within the international

organizations. The present article concentrates on this subject matter. To some extent emphasis has been laid upon the Federal Republic of Germany and its historical role as a "late-comer" to international organizations.

II.

- 4. In today's international system one can, in a certain sense, distinguish between "necessary" and "discretionary" international organizations. The necessity generally results from the need of solving problems which have become transnational in the universal or regional area (e. g. UNO, some of its specialized agencies, EEC, OAS etc.). The necessity of such organization-development is an essential criterion for an accurate determination of the rights arising out of membership.
- 5. Primary starting point for the acquisition of membership in international organizations is the express provision in the statute of the organization. Regarding "necessary" international organizations a "favourable" broad interpretation of the admission-clauses seems to be adequate (ICJ Reports 1947/48, p. 9 ss. "Admission of a State to the U. N. [Charter, Art. 4]"). This applies to "well-acquired" rights to full membership being derived from the principles of universality, regional representation of "balancing out" as well as to the generous admission to limited membership in such organizations (indirect representation, observer status, association etc.).
- 6. For the evaluation of the rights and obligations arising out of membership within an international organization, the express provision in the organization-statute is again the basic starting point. The reversion to general principles such as "sovereign equality" of all members (Art. 2, sec. 1 UN-Charter) has been reduced to a subsidiary function in light of the numerous modern techniques of differentiation (political/military status, geographical and demographical background, financial capacity, national product, and indigence), applied by the "ambitious" organizations such as the UN or the EEC. On the other hand an approximate equilibrium between rights and obligations of a member State must be taken into account, as well as the appropriate consideration of its

Banner State Banning

specific status (e. g. system of "desirable ranges" regulating the appointment of UN staff in accordance to GA Res. 153 [II] and 1882 [XVII]). This also applies to the assimilation of a member joining the organization at a later date. The "late-comer" is equally entitled as a matter of principle to the same membership status as the original members (ICJ Reports 1959, p. 127 ss. — "Aerial Incident").

III.

- 7. The well known principles concerning the inalienable right of withdrawal from international organizations must be reconsidered in so far as the "necessary" international organizations are concerned. Furthermore, the thought provoking theory of the States as "sovereign masters" of their international treaties (compare Art. 54 ss. Vienna Convention on the Law of Treaties) stands sometimes in confrontation with the increasing binding experience of UN or EEC organizational ties which can hardly be loosened again (compare idea of "point of no return"). In these cases the "Peaceful Change" within the Organization has become increasingly more important than the definite withdrawal which may have been initiated by a crisis between the State and the Organization, only later to be followed by a re-arrangement (UN/Indonesia 1965/66, EEC/NATO/France 1965/66, finally also Council of Europe/Greece 1970/74, EEC/Great Britain 1974/75).
- 8. In spite of provisions such as Art. 6 UN-Charter or Art. 8 Statute of the Council of Europe, the expulsion from an international organization becomes very questionable if not senseless where the organization seeks to achieve universal or regional recognition of its principles. The predominant requirements of universality or regional representation of States often enforce benevolent standards in judging the loyalty of particular member States towards the organization (UN/China, UN/South Africa, OAS/Cuba etc.). Partial and temporary diminution of membership status is sometimes the appropriate answer of an organization

where a member is acting contrary to its statute (see Art. 19 UN-Charter; EEC Action of freezing Greece's association from 1967 to 1974).

10. Considering the "necessity" of certain international organizations, the thesis of the principal possibility to terminate international organizations by common consent of its members has in some cases become theoretical speculation. The "dissolution" of some organizations would inevitably pose the question of succession to that organization which would be comparable to rules of State succession (League of Nations/UN 1945/46, ICJ Reports 1971, p. 16 ss. — "Continued Presence of South Africa in Namibia").

tinks stratiling Wek.

Diskussion

Rudolf: Wir wollen uns zunächst über die Probleme der Aufnahme in internationale Organisationen unter Einschluß der Aufnahme von Mikro-Staaten unterhalten. Zweitens sollen die eigentlichen Mitgliedschaftsrechte erörtert werden, etwa Kooperationspflichten, Fragen der beschränkten Mitgliedschaft, eines organisierten Gebrauchs von Mitgliedschaftsrechten, etwa auch Fragen des Gleichheitsgrundsatzes und von Gruppenstrukturen innerhalb der Mitgliedschaften. In einem dritten Komplex sind Probleme der Beendigung der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen anzusprechen. Zum Schluß und, soweit sie nicht bereits bei den ersten drei Punkten behandelt worden sind, sollen noch einige grundsätzliche Fragen erörtert werden.

Krüger: Mit dem Wort Aufnahme ist ja schon gesagt, daß kein Automatismus stattfindet, daß man also nicht in dem Augenblick, in dem man Völkerrechtssubjekt wird, mindestens in den von Herrn Oppermann so genannten notwendigen internationalen Organisationen automatisch Mitglied wird. Richtiger wäre es, wenn dieser ganze Kuhhandel, der sich ja doch vor allen Dingen im Zusammenhang mit Art. 4 einstellt, von vornherein vermieden würde, wenn Werturteile und ähnliches gar keine Chance hätten. Ich erinnere mich, daß Jessup so etwas schon 1946 gesagt hat. Die heutige Regelung ist im Ansatz verfehlt, es muß ein Automatismus stattfinden.

Rauschning: In diesem Zusammenhang möchte ich an die ganz andere Praxis in der Völkerbundszeit erinnern. Der Völkerbund hat durch die Mandatskommission bei der Erörterung der Frage, ob der Irak aus dem Völkerbundsmandat entlassen werden kann, einen Staatsreifekatalog aufgestellt. Darin sind die Kriterien zusammengestellt, die vorliegen müssen, damit eine Herrschaftsorganisation in einem Gebiet mit dem Prädikat Staat zum einen von der Mandatsverwaltung freigestellt, zum anderen in die Weltorganisation aufgenommen werden kann. Wenn man heute bei den
Aufnahmen in die Vereinten Nationen diesen Katalog zugrundelegen würde, dann hätten wir gewiß einen wesentlich geringeren
Mitgliederbestand. Ein Beispiel mag unseren Diskussionsgegenstand veranschaulichen: Die UN-Vollversammlung stimmte am
27. Juni 1962 mit der Resolution Nr. 1746 (XVI) der Aufnahme
von Ruanda und Burundi in die UNO zu. In der gleichen Resolution wird der Generalsekretär ermächtigt, bis zu 2 Millionen
Dollar dafür auszugeben, daß die wesentlichen staatlichen Dienste
in Ruanda und Burundi aufrechterhalten werden können. Krasser
kann nicht dargestellt werden, daß die Kriterien für die Existenz
eines Staates bei der Entscheidung über einen Aufnahmeantrag
keine Rolle mehr spielen.

Steiger: Ich möchte etwas zu Punkt 5 der Thesen von Herrn Oppermann sagen, was die Frage der wohlfundierten Anrechte betrifft. M. E. wird man das noch etwas spezifizieren müssen, auch hinsichtlich der notwendigen internationalen Organisationen. Sie haben als solche einerseits die UNO angesehen, andererseits aber auch die EWG. Meine Frage betrifft die materiellen Kriterien, womit ich nicht die Frage nach der Staatseigenschaft meine, sondern die sonstigen Voraussetzungen für eine Aufnahme, z. B. die Friedensliebe nach Art. 4 der Satzung der UNO. Das hat ja bei der Aufnahme Israels, also am Anfang der Vereinten Nationen, eine Rolle gespielt. Dann ist diese Frage nach den materiellen Voraussetzungen zurückgetreten und die Aufnahme mehr oder weniger formalisiert worden. Sieht man sich jetzt aber die Auseinandersetzung über die Mitgliedschaft Südafrikas und seinen "Ausschluß" an, so stellt man fest, daß solche materiellen Kriterien wieder zum Zuge kommen. Wie ist es bei der EWG z. B. mit Spanien? Sie wissen, daß beim Besuch von Außenminister Genscher diese Fragen auch erörtert worden und dadurch wieder politisch aktuell geworden sind. Spielt die innere gesellschaftliche und politische Struktur Spaniens für die Aufnahme in die EG eine Rolle oder nicht? Muß mit anderen Worten eine gewisse Homogenität der Mitglieder bestehen? Spanien ist ein europäischer Staat. Wie weit reicht da dieser wohlfundierte Anspruch?

Boly and St. Carlotte Market

Ipsen, Knut: Herr Steiger hat bereits die zentrale These von Herrn Oppermann aufgegriffen, nach der zwischen den notwendigen und den beliebigen internationalen Organisationen zu unterteilen ist. Die Beispiele, die Herr Oppermann genannt hat, sind sehr bestechend, wenn man auf der einen Seite die Vereinten Nationen, die Europäischen Gemeinschaften und auf der anderen Seite die mit der Erforschung des südlichen Sternenhimmels befaßte Organisation nimmt. Sicher wird man in diesen Fällen den Notwendigkeits- oder Beliebigkeitstest auf die Organisation insgesamt und damit auch auf ihr Ziel anwenden können. Nur wird innerhalb der Bandbreite, die zwischen diesen beiden Extremen liegt, auch ein Abschnitt zu verzeichnen sein, innerhalb dessen man diesen Notwendigkeits- und Beliebigkeitstest nicht mehr auf die Organisation insgesamt, sondern allenfalls auf einzelne Mitgliedstaaten anwenden kann. Zudem hängt der Erfolg dieses Tests positiv oder negativ - von zeitgebundenen politischen Tendenzen ab. Dies ließe sich sogar bei den Europäischen Gemeinschaften nachweisen, wenn wir einmal die Situation der Mittsechzigerjahre nehmen: Das Frankreich de Gaulles hätte im Hinblick auf die Europäischen Gemeinschaften wahrscheinlich den Notwendigkeitstest im Gegensatz zum Frankreich Giscard d'Estaings negativ beantwortet. Wenn wir uns einem anderen Beispiel, der Organisation für Afrikanische Einheit, zuwenden, so würde die Frage der Notwendigkeit oder Beliebigkeit von ihren einzelnen Mitgliedstaaten gewiß unterschiedlich beantwortet werden. Ich würde schließlich im Hinblick auf die von Ihnen erwähnte OAS ebenfalls sagen, daß die Frage nach der Notwendigkeit oder Beliebigkeit durchaus unterschiedlich beantwortet wird - je nachdem, ob sie von der Position der Vereinigten Staaten oder der eines lateinamerikanischen Staates aus zu beurteilen ist, der diese Organisation eher als ein Instrument des hegemonialen Strebens der Vereinigten Staaten betrachten mag. Meine Frage daher: Würden Sie mit mir konform gehen, wenn innerhalb der Bandbreite zwischen Notwendigkeit und Beliebigkeit noch ein Abschnitt fixiert wird, innerhalb dessen der Test nicht objektiv in Bezug auf die Organisation insgesamt vorgenommen werden kann, sondern subjektiv auf den einzelnen Mitgliedstaat bezogen sein muß?

Seidl-Hohenveldern: Die These der Notwendigkeit hat mich dazu bewogen, schon jetzt das Wort zu ergreifen. Herr Oppermann hat sehr richtig gesagt, dieses "notwendig" wäre in Gänsefüßchen zu setzen. Ich möchte diese Gänsefüßchen noch etwas vergrößern. Denn wenn wir gerade die Vereinten Nationen ansehen, so wie sie heute sind, so sind sie nicht notwendig. Denn wenn eine automatische Mehrheit von 77 Staaten, komme, was da wolle, durch Dick und Dünn ihren Willen durchsetzt und keinerlei Kompromißbereitschaft zeigt, so kann man auf diese weltweite Zusammenarbeit ohne weiteres verzichten und insoweit, meiner Meinung nach, auch die UNO als unnötig ansehen. Und selbstverständlich kann man unter diesen Voraussetzungen auch wohl von einer Pflicht zum Beitritt nicht reden. Was die Okonomen über den point of no return sagen, haben Sie ja selbst schon mit einem Fragezeichen versehen. Auch das ist sicher zu vergrößern, wenn man etwa daran denkt, daß vor etwa 50 Jahren ein gemeinsamer Markt des Donaubeckens sehr wohl aus politischen Gründen auseinandergerissen wurde und auseinander gefallen ist, so daß die innere Wirtschaftsharmonie der österreich-ungarischen Monarchie keineswegs eine Bestandsgarantie dieses Staates dargestellt hat. So daß also sicherlich auch eine EWG nur deshalb, weil sie da ist, weil sie wirtschaftlich funktioniert, nicht deren Ewigkeitswert garantieren kann. Ich verkenne natürlich keineswegs die Erkenntnisse der Soziologie über die Notwendigkeit einer weltweiten Organisation, das habe ich in meinem eigenen Lehrbuch ja auch lang und breit genug betont, aber die Frage ist, was folgt aus dieser Analyse, vor der wir heute stehen?

Herr Ginther hat mit einem bewundernswerten Ideenreichtum den Rückgriff auf höhere Werte, auf eine Rechtspflicht zur Kooperation betont, auf eine Gerechtigkeit, die irgendwie auf eine Art Stimmwägung hinauskommen würde, auf den Gedanken des Rechtsmißbrauches, alles Regeln, die sozusagen ungeschrieben über Recht der internationalen Organisationen, so wie es sich hier in der UN-Satzung verkörpert findet, stehen müßten. Sozusagen also ein Überverfassungsrecht über der Satzung, auf das zurückgegriffen werden könnte. Aber wo ist das Bundesverfassungsgericht der UNO in diesem Sinne? Gibt es hier eine Möglichkeit, das durchzusetzen? Wenn dieser Kooperationsgedanke, der an und

Time of the fact o

für sich richtig ist, existieren würde und tatsächlich wirksam wäre, dann gäbe es ja den Druck dieser automatischen Zweidrittelmehrheit mit ihrer gewaltsamen Blockbildung nicht mehr. Aber ich bin eben einigermaßen skeptisch, ob dieser peaceful change der Verfassung sich durchsetzen könnte. Das beweist ja Art. 19 der Völkerbundssatzung, der bei dem peaceful change eher an Grenzverschiebungen dachte als an eine Korrektur von Satzungsbestimmungen. Wenn also dieser Geist sich durchsetzt, dann ist alles in Ordnung. Dann besteht zweifelsohne auch weiter ein Bedarf für eine solche Organisation. Aber wird sich dieser Geist durchsetzen? Das ist die große Frage. Und was geschieht, wenn er sich nicht durchsetzt? Wiederum möchte ich auf verschiedene Möglichkeiten hinweisen. Mann kann auf der einen Seite einfach die Achsel zucken und sagen, wenn das so ist, dann laßt sie eben in ihrem Saft schmoren. Wir sind uns selbst genug. Wir haben Auffangstellungen, die man nur irgendwie revitalisieren muß. Wir haben den Europarat. Wir haben die ganzen Fachorganisationen des Europarates, sagen wir z. B. die europäische Postministerkonferenz, die ohne weiteres einen blockierten Weltpostverein ablösen könnte für den europäischen Raum. Wir könnten also zur Not uns hier behelfen mit einer Auffangstellung und warten, bis die Sachzwänge, die es ja zweifelsohne gibt, eingreifen, denn es wird auch weiter afrikanische Post weiterzubefördern geben, selbst wenn also der Weltpostverein irgendwie blockiert werden sollte. Dann eben aus dieser gemeinsamen Position heraus verhandeln. Das wäre eine Möglichkeit. Die Frage, ob man auf diese Weise dann einen peaceful change erzwingen kann oder nicht, nun, das ist etwas, was abzuwarten wäre, was ich aber immerhin für erwägenswert halte. Man wird eines Tages den ganzen Dingen nähertreten müssen, einfach weil die Gefahr dieses automatischen Stimmens in der UNO, dem ja eben keine reale tatsächliche Macht entspricht, nun irgendwie zu groß werden wird.

Ich will damit noch zu einem Einwand Stellung nehmen, der sicherlich von afrikanischer oder asiatischer Seite gebracht werden wird, nämlich daß wir uns nicht mehr an die Spielregeln halten, die wir seinerzeit selbst entworfen haben. Zur Zeit der fünfziger Jahre war uns die Generalversammlung lieb und wert. Über die Tatasche, daß Costa Rica und Guatemala sehr kleine Staaten sind,

haben wir hinweggesehen und gesagt, dem Willen der Mehrheit der Generalversammlung sei Rechnung zu tragen. Nunmehr, wo die Mehrheit der Generalversammlung gegen den Westen geht, finden wir ein Haar in der Suppe und möchten am liebsten zurück zum guten alten Stalin, Molotow und Wishinsky. Nur der Sicherheitsrat und nur das Veto: Das wäre die reine Lehre der Vereinten Nationen. Es ist natürlich irgendwie gerade für den Völkerrechtler nicht mehr sehr ermutigend, wenn man sieht, wie beide Seiten mit großer Bereitschaft ihre Glaubensbekenntnisse wechseln. Einmal also das Beharren der progressiven Kräfte auf dem Veto, solange das der einzige Schutz der Sowjetunion war, und das Pochen auf die Mehrheit der Generalversammlung, solange die Mehrheit der Kleinen auf der Seite der westlichen Welt stand, und nunmehr seit zwei, drei Jahren genau das Gegenteil. Das macht natürlich etwas skeptisch, wenn beide Seiten so rasch bereit sind, ihre Fahnen zu wechseln und jetzt ein Gefecht mit verkehrten Fronten zu liefern. Wie echt war der ursprüngliche Glaube auf beiden Seiten? Das ist also eine weitere Frage die einen gegen den ganzen Gedanken der Zusammenarbeit, soweit er sich nicht im rein Technischen erschöpft, leider irgendwie skeptisch machen kann. Ist also mit einem Wort die UNO wirklich noch lebenswert, wenn sie nicht zu diesem Geist der Zusammenarbeit zurückfindet, den die beiden Referenten so sehr betont haben und den auch ich unterstreichen möchte? Wenn Zusammenarbeit, dann ein "Ja" zur UNO, wenn nicht, dann muß man sich auf die Sachzwänge zurückziehen. Das ist also meine vielleicht nicht so sehr juristische, sondern eher rechtspolitische Auffassung zu diesem Problem.

Kiss: Ich möchte auf Punkt 5 des sehr eindrucksvollen Referats von Herrn Oppermann zurückkommen. Ich glaube, daß eine der Ursachen für die Schwierigkeiten, die die Aufnahme in eine internationale Organisation bereiten kann, darin liegt, daß die Aufnahme eine Rechtshandlung mit bestimmten Rechtsfolgen ist, daß aber die Begründungen meist politisch sind, ebenso wie im Falle der völkerrechtlichen Anerkennung. Es gibt also in der Aufnahme der völkerrechtlichen Anerkennung ein politisches. Das juristische zwei Elemente, ein juristisches und ein politisches. Das juristische Element ist bekannt, das politische aber ist variabel. Im Einzelfall

wird der Erfolg von den Verhältnissen zwischen den zwei Elementen abhängen.

Demgemäß gibt es eine ganze Reihe von Möglichkeiten zwischen dem Fall, in dem es sich um nichtpolitische, universelle Organisationen wie die Union Postale Universelle handelt, wo die Aufnahme fast automatisch erfolgt, und jenem Fall, wo der Grund für die Aufnahme in der Wahlverwandtschaft zwischen den beteiligten Regierungen und Regimen liegt. Der Europarat bietet ein gutes Beispiel für den letzten Fall: Wenn man Art. 4 der Satzung liest ("Jeder europäische Staat, der für fähig und gewillt befunden wird, die Bestimmungen des Artikels 3 zu erfüllen, kann ... eingeladen werden, Mitglied des Europarates zu werden"), bekommt man den Eindruck, daß es sich eigentlich um eine Art Club handelt, in dem das höfliche Benehmen eine große Rolle spielt und in dem jedenfalls die Mitgliedstaaten eine sehr große Freiheit besitzen, verschiedene - vor allem politische - Erwägungen bei der Entscheidung über die Aufnahme anzustellen. Wenn aber einmal ein neuer Mitgliedstaat durch eine Rechtshandlung aufgenommen worden ist, ergibt sich als Rechtsfolge, daß der Staat ein Mitgliedstaat wie die anderen ist, mit denselben Rechten und Pflichten.

Matscher: Ich möchte nur eine Frage stellen. Herr Oppermann hat folgende Einteilung vorgenommen: besonders notwendige, notwendige und beliebige Organisationen. Ich frage mich aber ernstlich, ob das überhaupt normativ faßbare Kategorien sind. Die Einteilung wurde ja nicht allein aus irgendwelchen akademischen Systematisierungsgelüsten getroffen. Aus der Einteilung sollen sich vielmehr ganz konkrete Rechtsfolgen ableiten. Das würde m. E. voraussetzen, daß die Kategorien selbst normativ abgrenzbar sind. Ich sehe eine solche Abgrenzungsmöglichkeit nach objektiven Kriterien aber nicht.

Schiedermair: Nur eine kurze Bemerkung zu einer Detailfrage aus dem zweiten Referat, als es um den Beitritt der beiden deutschen Staaten zu den Vereinten Nationen ging und das Stichwort Berlin fiel. Ich glaube nicht, daß man im Zusammenhang mit Berlin von einer Mitgliedschaft oder quasi-Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen sprechen kann. Berlin wird nicht durch die Bundesrepublik im Verhältnis zu dritten Staaten vertreten. Es gibt kein völkerrechtliches Vertretungsverhältnis. Wenn man das Viermächte-Abkommen anschaut, so ist an der einschlägigen Stelle von der "representation of the interests of the Western sectors of Berlin", also von einer Interessenvertretung die Rede. Gleichzeitig wird im Viermächte-Abkommen ausgesagt oder klargestellt, daß diese Interessenwahrnehmung so wie bisher stattfinden soll. Die bisherige Praxis sieht so aus, daß die Bundesrepublik beim Beitritt in eine internationale Organisation erklärt hat, daß sie den Anwendungsbereich der Satzung der internationalen Organisation auf Berlin ausdehnen wird - das ist die berühmte Berlin-Klausel –, und das bedeutet, wenn man es juristisch fassen will, daß der Geltungsbereich der Satzung auf Berlin ausgedehnt wird. Das heißt, daß Westberlin insoweit als Staatsgebiet der Bundesrepublik behandelt wird, so daß also eine selbständige Mitgliedschaft Berlins meiner Meinung nach gar nicht in Frage kommt, das ist auch in der Literatur herausgearbeitet worden, und ich glaube, mit Recht.

Meessen: Im Anschluß an die Bemerkungen von Herrn Ipsen und Herrn Matscher möchte ich hier zu dem Kriterium der "Notwendigkeit" eine kurze Frage stellen: Geht es um die Notwendigkeit einer bestimmten, zur Zeit existierenden Organisation oder um die Notwendigkeit, eine bestimmte Aufgabe zu lösen? Wird um die Notwendigkeit, bestehende Organisationen mit anderen Worten die Möglichkeit, bestehende Organisationen durch neue Organisationen abzulösen — solche Pläne sind zeitweise durch neue Organisationen Nationen erwogen worden — ja sogar hinsichtlich der Vereinten Nationen erwogen worden — berücksichtigt?

Rauschning: Zum Notwendigkeitskriterium ist zu fragen: für wen soll der Beitritt notwendig sein? Für den, der eintreten möchte, oder für die schon eingetretenen Mitglieder? Vielleicht ist die UNO, wenn sich die Tendenz ihrer gegenwärtigen Entwicklung UNO, wenn sich die Tendenz ihrer gegenwärtigen Entwicklung nicht ändert, bald nicht mehr notwendig. Ein Beispiel, bei dem die Notwendigkeit evidenter ist, bildet der Internationale Fernmelde-Notwendigkeit evidenter ist, bildet der Internationalen Funkverkehr verein. Es ist für alle, die sich am internationalen Funkverkehr beteiligen, notwendig, sich in eine Ordnung zu fügen, so daß die Mitgliedschaft sowohl für den Beitrittswilligen wie auch für die Mitgliedschaft sowohl für den Beitrittswilligen wie auch für die

 \supset

TANKED SALES BUILDING SALES

bisherigen Mitglieder notwendig erscheint. In einem solchen Fall ist es aber selbstverständlich, daß sich die Organisation um den Beitritt eines bisher abseits stehenden Staates bemüht. Das ist ein politischer Grund, ich kann aber nicht erkennen, daß es sich auch um einen rechtlichen Grund handelt und ob man aus dieser Situation einen rechtlichen Anspruch der bisherigen Mitglieder der Organisation gegenüber dem abseits stehenden Staat ableiten kann, daß er der Organisation beitritt.

Wenn die Mitgliedschaft in einer Organisation für einen bisher nicht beigetretenen Staat als notwendig erscheint, handelt es sich um einen anderen Begriff der Notwendigkeit. Wenn aus dieser Notwendigkeit ein Beitrittsanspruch hergeleitet werden soll, dann müßte dieses Begehren in einen Rechtsanspruch eingebettet sein. Es müßte sich darstellen als Bestandteil oder als Ausfluß eines Diskriminierungsverbots oder einer rechtlich geschützten Entfaltungsfreiheit eines jeden Staates. Es ist aber die Frage, wieweit man einen solchen Völkerrechtssatz wirklich würde erhärten können. Auch diese Erwägungen sind mehr politische Gesichtspunkte, die bei der Entscheidung über den Aufnahmeantrag sowohl durch den beitrittsuchenden Staat wie auch von seiten der Mitglieder der aufnehmenden Organisation eine Rolle spielen. Reichen sie aber unmittelbar in den Bereich des Rechts hinein?

Oppermann: Bei manchen der Bemerkungen, für die ich mich bedanke, scheint mir eine "Notwendigkeitsthese" behauptet worden zu sein, wie ich sie in dem Referat in dieser Stringenz nicht aufgestellt habe. Ich habe nicht gesagt, Herr Rauschning, sondern es ausgesprochen verneint, daß sich aus dieser These z. B. direkte Aufnahmerechte, also ein Automatismus ableiten ließe. Ich würde allerdings auf der anderen Seite daran festhalten, daß es sich nicht um eine rein politische Überlegung handelt, sondern um einen sicherlich aus der Beobachtung einer ganzen Reihe von Faktizitäten erwachsenden Gedanken, der gleichzeitig völkerrechtliche Aufmerksamkeit füglicherweise beanspruchen darf. Er darf ungefähr den Wert einer "interpretatorischen Leitregel" bei der Auslegung etwa der Aufnahmeklauseln beanspruchen. Dem entspricht auch die Aufnahmepraxis in den Vereinten Nationen und ebenso die

Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs. Letztlich bringt sogar die Praxis des "package-deal", die an sich nach den Kriterien des Gerichtshofes in den beiden Gutachten mit Argwohn betrachtet worden ist, auf ihre Weise diesen Gedanken "notwendiger" Organisationszugehörigkeit indirekt zum Ausdruck. Im Sinne eines "Tu quoque"-Gedankens, wobei zwar beide Seiten diesen Gedanken der notwendigen Universalität der Organisation aus durchaus selbstsüchtigen Motiven verfolgen, was ihn aber nicht unrichtig macht. Indirekt wurde so jedenfalls der "Notwendigkeit" der Aufnahme von immer mehr Staaten in die Vereinten Nationen zum Durchbruch verholfen.

Ich wende mich nun Herrn Seidl-Hohenveldern zu, weil er sozusagen den fundamentalsten Angriff nicht eigentlich nur gegen meine These, sondern gegen die Vereinten Nationen als solche vorgetragen hat. Dazu vielleicht folgendes. Ich meine die "Notwendigkeit" nicht im Sinne eines strikten Determinismus. Es ist denkbar, daß die Vereinten Nationen aufgrund irgendwelcher Faktizitäten von der Landkarte verschwinden. Nur muß man sich überlegen, was das für Konsequenzen hätte. Das wäre nur denkbar, wenn man gleichzeitig auf die Beachtung fundamentaler völkerrechtlicher Prinzipien verzichten wollte. Könnte man sich eine sinnvolle Beschäftigung mit dem Gewaltverbot beispielsweise ohne Art. 2 Ziff. 4 der Charta vorstellen, d. h. ohne eine gewisse organisatorische Abstützung dieses Gedankens über die Vereinten Nationen? Daß das Gewaltverbot vielfältig verletzt wird, braucht hier nicht weiter ausgeführt zu werden. Trotzdem macht es doch einen Unterschied, ob man überhaupt solche und weitere Prinzipien ernsthaft aufrechterhalten will. Wenn man das will, weil es für den heutigen Entwicklungsstand des Völkerrechts richtig ist, dann ist es wohl doch "notwendig", daß gewisse organisatorische Abstützungen solcher Prinzipien erfolgen. Das Beispiel der europäischen Postkonferenz, die den Weltpostverein ersetzen könnte, wurde von Herrn Seidl-Hohenveldern selbst eingeschränkt; damit der Brief von und nach Japan zu allseits anerkannten Tarifen hin- und hergehen kann, bedarf es insofern nicht auch gewisser weltweiter Organisationen, ohne die einfach nicht mehr auszukommen ist? Natürlich könnte ich ein Land wie z. B. Tibet noch ausschließen. Nach normalem technischen Entwicklungsstand ist aber grundsätzlich eine solche Organisation nicht mehr zu entbehren.

Herr Matscher hat mit Recht gesehen, daß ich die "besonders notwendigen" noch von den notwendigen Organisationen unterschieden habe. Es gibt tatsächlich gewisse Zwischenstufen zwischen besonders notwendig, notwendig und beliebig. Man könnte beispielsweise, das ist etwa die Frage von Herrn Steiger gewesen, bei Organisationen wie der EWG die Frage stellen, ob man für einen Staat wie Spanien irgendwelche Beitrittsrechte aus derartigen Grundgedanken herleiten könnte. Sicherlich gibt Art. 237 des EWG-Vertrages noch weniger als viele andere Aufnahmeklauseln ein Recht auf Mitgliedschaft her. Aber ich würde auch in einem Fall wie etwa Spanien doch weiterzudenken versuchen, d. h., wenn ein Staat nicht nur willens, sondern auch fähig ist, Mitglied zu werden. Zu diesen Fähigkeiten - das gilt für die EWG genauso wie für den Europarat, den Herr Kiss ansprach - gehört freilich auch, bestimmte nichtwirtschaftliche "Clubregeln" zu erfüllen. Wenn aber diese Fähigkeit gegeben ist, kann man vielleicht doch unter Einbeziehung der Notwendigkeitsthese mindestens von einer "wohlfundierten Anwartschaft" auf Mitgliedschaft sprechen. Auch wenn man den allmählichen Verlauf des Beitrittes der drei Staaten, die 1973 Mitglieder der EG geworden sind, seit Anfang der 60er Jahre beobachtet, kann man von der allmählichen Durchsetzung einer solchen hier von Anfang an gegebenen "wohlfundierten Anwartschaft" sprechen, der sich letztlich auch widerstrebende Mitglieder nicht entziehen konnten.

Es gibt sicherlich diese Zwischenzone, die Sie ansprachen, Herr Ipsen, und es gibt sicherlich das, was man als objektive und subjektive Faktoren der Notwendigkeit unterscheiden kann. Je relevanter im Einzelfall die subjektiven Faktoren sind, um so mehr bewegt man sich in dieser Zwischenzone. Die "besondere" Notwendigkeit ergibt sich am ehesten aus "technischen" Sachzwängen. Das erhellt sich z. B. daraus, daß selbst Südafrika aus dem Weltpostverein noch nicht ausgeschlossen worden ist, obwohl es auch da verschiedenen Schlechtbehandlungen ausgesetzt wurde. Weder hat man Südafrika ausgeschlossen, noch wollte es selbst den Postver-

ein verlassen. So wie beispielsweise kürzlich Israel in der UNESCO sehr verständlich gesagt hat: Wenn ich weiter so behandelt werde, d. h. weder in die europäische noch in die asiatische Region der UNESCO aufgenommen werde, bitteschön, hier ist die Tür, zu der ich zunächst einmal hinausgehe. Im Weltpostverein oder in den Telegraphenunionen verhält man sich doch etwas anders, eben aus Gründen der "besonderen Notwendigkeit" dieser Organisationen.

Ich kann vielleicht im Anschluß an die Bemerkungen von Herrn Schiedermair hinsichtlich Berlin nur noch das eine sagen, daß es beim Berlin-Abkommen doch gewisser zusätzlicher Verständigungen bedurfte, insbesondere des Briefwechsels des Bundesaußenministers mit den Vereinten Nationen und auch der Einverständniserklärungen im Rahmen der Vereinten Nationen insbesondere von Herrn Malik. Erst so wurde die Anbindung an die Bundesrepublik im UN-Rahmen erreicht. Insofern ist doch ein gewisser Sonderstatus Berlins nicht nur im deutschen Staatsrecht, sondern auch im Verhältnis Berlins zu den Vereinten Nationen festzustellen.

Ginther: Herr Krüger sprach davon, Art. 4 der UN-Satzung sei verfehlt. Ursprünglich war ja auch in einem Entwurf zur Satzung vorgesehen, keine Aufnahmebedingungen in dieser Form festzulegen. Man hat sich schließlich darauf festgelegt, gewisse Aufnahmekriterien in die Satzung aufzunehmen, und man hat diese Kriterien auch eine gewisse Zeit in der Praxis ernst genommen und nach diesen Kriterien Aufnahmeansuchen geprüft. Rosalyn Higgins hat für die Zeit bis 1962 die Aufnahmepraxis der Vereinten Nationen untersucht und deutlich herausgestellt, wie hier die Souveränitätsfrage im Sinne von faktischer Unabhängigkeit auch in Gestalt von sozio-ökonomischer Ausstattung des aufzunehmenden Staates untersucht worden ist. Diese Praxis wurde in der Zwischenzeit fallen gelassen, und das Extrem wurde erreicht mit der Aufnahme von Micro-Staaten. Das bildet aber das Ende einer Entwicklung, die m. E. zurückgeht auf eine bewußt gepflegte Aufnahmepolitik. In meinem Referat habe ich gesagt, daß in der Dekolonisierungserklärung von 1960 die sozialistischen Staaten Erfolg und Zukunft ihrer Mitgliedschaftspolitik gesehen haben. Chruschtschew hat zu dieser Erklärung erklärt, damit würde eine Reform

in which the state of the state

der Vereinten Nationen nach neuen Grundsätzen von Freiheit, Demokratie und Sozialismus eingeleitet. Diese Feststellung, glaube ich, hat sich voll und ganz bewahrheitet. Durch die Veränderung der Mitgliederstruktur haben sich die Bedürfnisstruktur und die Leistungserwartungen des Großteils der Mitglieder in der Organisation dermaßen verändert, daß von dieser Veränderung, die ich die Veränderung des politischen Bezugsrahmens der Organisation genannt habe, wiederum Rückwirkungen auf das Aufnahmeverfahren erflossen sind. Letztlich hat dies zu einem Aufnahmeautomatismus geführt, wofür ich als Beispiel die Aufnahme Guinea-Bissaus und der Micro-Staaten, die 1971 aufgenommen worden sind, als quasi-gerichtliche Bestätigung dieser Mitgliedschaftspolitik auszuweisen versucht habe. Damit glaubte ich, einen Funktionswandel der Organisation markieren zu können. Ob das nun der ursprünglichen Mehrheit, die heute die Minderheit ist, genehm ist oder nicht, er hat stattgefunden und gibt uns die Probleme auf, die wir hier zu erörtern haben. Mit dem Hervortreten der sog. "New United Nations" - 1955/56 von Stanley Hoffmann und anderen so genannt — ist die Organisation vollkommen nach einem neuen Friedensbegriff rekonstruiert worden. Der ursprüngliche Gedanke eines kollektiven Sicherheitssystems mit Entscheidungsmechanismus und entsprechenden Maßnahmeverfahren hat sich als inoperabel erwiesen. Die Organisation dient heute wesentlich einem vom Standpunkt des "Entwicklungsvölkerrechts" aus mit Wohlwollen und etwas Optimismus zu betrachtenden "peaceful change", der erst in einer Anfangsphase steht und in dem heute noch die alten Entscheidungs- und Maßnahmestrukturen nachwirken. Dies kommt vor allem darin zum Ausdruck, wenn die neue Mehrheit in der Generalversammlung dezisionistisch vorgeht und schonungslos von ihrer Mehrheit Gebrauch macht. Was die UNCTAD anlangt, wird darin mit einiger Zuversicht ein Verhalten gesehen, das oft weniger in die UN hineingerichtet, als vielmehr für die Heimatfront der so agierenden Staaten bestimmt ist. Herr Rauschning - glaube ich - hat gesagt, die Organisation sei nun einmal "rot". Aber sie wird sich von jeder Krise noch erholen oder erholen müssen, weil sie einfach notwendig ist für einen großräumigen Umverteilungsprozeß. Herr Kohlhase hat jüngst im Europaarchiv geschrieben, es sei eine weltweite Strukturpolitik zu betreiben. Dafür reichen die herkömmlichen Kategorien und Kriterien des klassischen Organisationsrechts nicht aus. Deswegen war auch in meinem Referat hier einiges vorhanden, was nach der jüngsten Arbeit von Herrn Bülck über die Völkerrechtsdogmatik futuristische Völkerrechtsbetrachtungen heißen würde, d. h. in einem Vorgriff auf zukünftige langfristige Entwicklungen. Herr Rauschning hat das Beispiel Ruanda Burundi gebracht. Das würde, glaube ich, meine These unterstützen, daß die Organisation sich zu einer Fürsorgeanstalt in einem sozialistischen Sinn entwickelt hat. Das war ein sehr viel besseres Beispiel, das Sie gebracht haben, als ich es hier in meinem Referat heranziehen konnte.

Herrn Seidl möchte ich sagen, daß ich in der ursprünglichen Fassung meines Referates ausgehen wollte von den Konklusionen des Herrn Steinberger auf dem Heidelberger Kolloquium über die Zukunft der gerichtlichen Streitbeilegung. Ich wollte ursprünglich ansetzen an zwei heute rivalisierenden "approaches" zum Völkerrecht: an einem, der relativ legalistisch an einem Völkerrechtskonzept orientiert ist, das als Limeswert eine justizförmige Streitbeilegung vor Augen hat, und an einem Völkerrechtsapproach, in dem, wie immer hier die Terminologie sein mag, wesentlich davon abgesehen wird, ob ein Gericht als Entscheidungsinstanz im Konfliktsfall vorhanden ist oder nicht, weil es das Gericht einfach nicht gibt. In einem Verfahren des "peaceful change", in dem vorläufig noch eine Mehrheit dezisionistisch quasi-gerichtlich in der Generalversammlung fungiert, ist es sicherlich, wie Herr Seidl sagt, sehr die Frage, ob sich hier Kooperation im Sinne von "peaceful change" durchsetzen wird. Man kann hier seine Bedenken haben. Ich habe mich auf ein Terrain begeben, wo mehr eine idealistische Komponente der Völkerrechtsbetrachtung zum Tragen kommt. Eine Überwindung der Krise sollte in einer gewohnheitsförmigen Moderierung des Verhandlungssystems in den politischen Organen gesucht und möglich gemacht werden. Wenn dort weiterverfahren wird, daß eine feste Mehrheit konstant eine feste Minderheit überstimmt, dann wird das gesamte Verfahren des "peaceful change" durch kontinuierliche Verhandlung, einen adjustment of interests, frustriert, und damit kann es keinen peaceful change geben. Es wird

vielmehr ständige Konfrontation geben, und die Organisation wird gesprengt. Es werden sich vielleicht Staaten zurückziehen. Die USA mögen ihre Beitragsleistungen herabsetzen und sich vielleicht einmal in die inaktive Mitgliedschaft zurückziehen. Ob das geschieht, das ist eine Frage des Geschichtsverlaufs, in der der Jurist nichts mehr zu sagen hat. Aber wenn er sich darüber hinaus natürlich Gedanken macht, dann ist sicherlich von Ihnen zutreffend hervorgehoben worden, daß es in der Wartestellung die regionalen Organisationen gibt. Und hier wäre ein Gedanke wichtig nachgeholt zu werden, der in meinem Referat jedenfalls nicht angeklungen ist: daß man nämlich den Prozeß der weltweiten Organisation gerade, was die Konfliktsträchtigkeit und die Degenerationsmöglichkeiten anlangt, zu sehen hat in einer Ergänzung durch regionale Organisationen, wobei der Zerfall der universellen Organisation im regionalen Rahmen aufgefangen werden könnte. Es wären daher auch für diesen Zweck regionale Organisationen unter Umständen zu den notwendigen Organisationen zu rechnen, von denen Herr Oppermann in seinem Referat gesprochen hat.

Rudolf: Wir sind damit schon etwas bei dem zweiten Komplex, den eigentlichen Fragen der Mitgliedschaft, den Rechten und Pflichten der Mitglieder, Fragen der beschränkten Mitgliedschaft, etc.

Schindler: Ich möchte im Zusammenhang mit dem Beispiel der Schweiz zu den Folgen der Universalität der Vereinten Nationen einige Bemerkungen machen. Die Universalität ist seit dem Beitritt der beiden deutschen Staaten in sehr hohem Maße erreicht. Das hat gewisse qualitative Wandlungen der Mitgliedschaft zur Folge. Für die Nichtmitgliedstaaten hat sich daraus ein gewisser Zwang zur Mitgliedschaft ergeben. Herr Ginther hat den Ausdruck inaktive Mitgliedschaft verwendet für gewisse Fälle von Mitgliedern. Man könnte in Abwandlung dieses Ausdruckes für die Schweiz vielleicht in gewisser Hinsicht von halbaktiver Nichtmitgliedschaft sprechen. Das zeigt sich etwa in folgendem: Zunächst bei den Zwangsmaßnahmen. Je universeller die Mitgliedschaft der Vereinten Nationen ist, desto mehr sind auch Nichtmitgliedstaaten gezwungen, an Maßnahmen teilzunehmen, wenn je solche stattfinden

sollten. Zwangsmaßnahmen sind, wie Sie wissen, ein überaus seltener Ausnahmefall, der sich immerhin im Rhodesien-Konflikt ereignet hat, wo sich gezeigt hat, daß ein Nichtmitgliedstaat wie die Schweiz sich nicht einfach nicht beteiligen kann, sondern an diesen Sanktionen zumindest teilweise mitwirken muß. Damit hat auch Art. 2 Ziff. 6 der Charta, der die Nichtmitgliedstaaten betrifft, eine gewisse Realität erlangt. Dann zeigt sich aber auch mit der Universalität der Mitgliedschaft die Tendenz, die Völkerrechtssubjektivität der Staaten mehr und mehr mit der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen zu identifizieren. Nach der heutigen Praxis werden zu den internationalen Konferenzen, die von den Vereinten Nationen organisiert werden, alle Staaten eingeladen. Schon die Tatsache, daß die Vereinten Nationen in diesem Falle bestimmen, welches diese Staaten sind, hat eine stark präjudizielle Wirkung. Die Bedeutung der Universalität zeigt sich auch bei der Kodifikation des Völkerrechts, die seit Erreichen der Universalität in verstärktem Maße innerhalb der Organe der Vereinten Nationen durchgeführt wird, was die Nichtmitgliedstaaten benachteiligt.

Es zeigt sich in neuester Zeit auch, daß der Beobachterstatus, der bis jetzt vorwiegend für Nichtmitgliedstaaten reserviert war, nunmehr für Befreiungsorganisationen und ähnliche nichtstaatliche und staatsähnliche Organisationen verwendet wird, wodurch die Nichtmitgliedstaaten, die diesen Status innehaben, eine gewisse Abwertung erfahren. Die Nichtaufnahme in die Vereinten Nationen wirkt sich sodann auf die völkerrechtliche Anerkennung aus, wie sich dies im Falle Rhodesiens gezeigt hat, das von keinem Staate als Staat anerkannt worden ist, wie umgekehrt die Aufnahme von Staaten oder staatsähnlichen Gebilden oder auch nur die Anerkennung derselben in bestimmten Funktionen eine präjudizielle Wirkung auf die Anerkennung außerhalb der Vereinten Nationen hat.

Geck: Einige Bemerkungen zur Frage der inaktiven Mitgliedschaft. Herr Ginther hat uns einige einprägsame Beispiele von verschiedenen Fakten gegeben, welche die inaktive Mitgliedschaft herbeiführen können; er ist dann etwas näher eingegangen auf Control of the Contro

den uns besonders deutlich vor Augen stehenden letzten wesentlichen Fall einer erzwungenen inaktiven Mitgliedschaft, den Fall der Südafrikanischen Republik in der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Ich begrüße es besonders, daß Herr Ginther hier mit aller Deutlichkeit von einer Satzungsverletzung gesprochen hat. Ich glaube, daß die Bewertung dieses Vorfalls im allgemeinen zu zurückhaltend ist. Ich meine dabei nicht nur das wissenschaftliche Schrifttum, das diese Ereignisse innerhalb der kurzen Zeit noch nicht voll verarbeitet hat, sondern auch die Publizistik in einem größeren politischen Rahmen bis hin zu den Stellungnahmen der Regierungen, die natürlich politisch bedingt etwas vorsichtiger sein müssen. Vielleicht zeichnet sich langsam eine gewisse Wendung bei der Zurückhaltung und Vorsicht der westlichen Demokratien in diesem Punkte ab. Aus der letzten Ausgabe der Zeitschrift "Vereinte Nationen" ist eine Stellungnahme des früheren Staatssekretärs und jetzigen deutschen Vertreters bei den Vereinten Nationen, von Wechmar, hervorzuheben, in der er die Geschehnisse mit der Deutlichkeit charakterisierte, wie sie sich auch bei Herrn Ginther findet.

Ich halte es für dringend nötig, bei Satzungsverletzungen eine klare Abwehrposition in diesem Punkte einzunehmen, und für mich stellt sich — abgesehen von der politischen Entschlossenheit — die Frage nach der rechtlichen Begründung. Ich würde eine vielleicht etwas andere Nuance bringen als Herr Ginther, wenn ich seine Schwerpunktverteilung richtig gesehen habe. Sie haben gesagt, daß man nicht nur formal vorgehen und fragen darf: Waren die Zuständigkeiten der Entscheidungsorgane gegeben? Ist das in der Satzung der Vereinten Nationen vorgesehene Verfahren eingehalten? Vielmehr wollen Sie den Schwerpunkt auf die Frage legen: Ist der Ausschluß eines Staates von der aktiven Mitgliedschaft vereinbar oder unvereinbar mit den Zielen und satzungsmäßigen Funktionen der Organisation? Tatsächlich darf man diese Argumentation nicht auslassen, aber ich sehe hier nicht die entscheidende Abwehrposition. Die Erfahrung zeigt nämlich, daß mit den Zielen der Vereinten Nationen alles zu begründen ist, sobald sich eine hinreichend große Mehrheit findet, die entschlossen ist, die Ziele in Ihrem Sinne zu interpretieren. Auf einer sicheren rechtlichen Basis sind wir dagegen, wenn wir von Zuständigkeiten und Verfahrensweisen sprechen.

Ich glaube — dies im Anschluß an die Bemerkung von Herrn Seidl-Hohenveldern —, daß wir nicht unbedingt ein schlechtes Gewissen bei einer solchen Abwehrhaltung deswegen zu haben brauchen, weil die Argumentation sich geändert hat. Es hat sich nicht nur die Argumentation geändert, sondern es hat sich die Struktur der Organisation und die Betonung ihrer Ziele geändert. Ich bezweifle, daß die heutige Mehrheit, in einem teilweise politischen, teilweise ethischen Sinne in einer besseren Position ist als die damalige Mehrheit. Die Einseitigkeit der Betrachtungsweise in Diskriminierungsfragen heute läßt sich wahrscheinlich nicht überbieten.

Auf dieser Basis würde ich gerne noch eine allgemeine Bemerkung zu der Frage anschließen, wie steht es mit einem Rechtsinstitut der inaktiven Mitgliedschaft? Man mag von einer Art Rechtsinstitut der inaktiven Mitgliedschaft in internationalen Organisationen sprechen, wenn die Mitgliedschaftsrechte ganz oder teilweise nicht ausgeübt werden. Die Gründe für diese inaktive Mitgliedschaft sind aber von Fall zu Fall sehr unterschiedlich. Wenn Herr Ginther meint, daß eine inaktive Mitgliedschaft einem Ausschluß aus der Organisation unter Umständen vorzuziehen ist, dann mag das zwar sein. Die entscheidende Frage bleibt aber doch die nach der Rechtmäßigkeit eines Aktes, der die inaktive Mitgliedschaft herbeiführt. Von der Rechtmäßigkeit des Aktes hängt es für mich ab, ob man zu einer positiven oder zu einer negativen Wertung kommt. Über sie aber ist zu entscheiden anhand der Satzung der jeweiligen internationalen Organisation und nicht anhand von allgemeinen Grundsätzen des internatioalen Organisationsrechtes.

Scheiner: Die schönen Untersuchungen der beiden Referenten scheinen mir einige Ergänzungen zu benötigen, die durch die Stichworte: Homogenität, Außenseiter und regional bezeichnet werden können. Was zunächst die Einteilung der Organisationen anlangt, so hat sich die Debatte überwiegend den Vereinten Nationen und den sogenannten notwendigen technischen Organisationen zugewandt. Daneben hat sie die Organisationen verschiedener Zweck-

richtung beachtet, die keine große Eigenbedeutung haben. Herr Ipsen hat mit Recht darauf hingewiesen, daß ferner auch der Mittelraum, die politischen und regionalen Organisationen, Interesse besitzen. Bei ihnen stellen sich die Fragen anders. Sie sind in der Regel auf gewissen gemeinsamen Voraussetzungen aufgebaut. Sie verlangen von den Mitgliedern in viel höherem Masse, als dies bei den Vereinten Nationen der Fall ist, eine bestimmte Gesinnung oder Einstellung. Der Europarat hat Griechenland zum Austritt veranlaßt im Blick auf seine innere Ordnung. Die EG ist ein geschlossener Kreis, der ganz frei über die Aufnahme neuer Mitglieder befindet, gegen die jedes Mitglied ein Veto einlegen kann. Der regionale Gesichtspunkt spielt hier eine geringe Rolle, da der Ausdruck "Europa" hier zu weit gefaßt erscheint. In Wirklichkeit liegt ein westeuropäischer Staatenverband vor mit gewissen Ausstrahlungen durch Assoziation. Bei diesen Organisationen tritt eher noch eine andere Frage auf: Wann darf eine Organisation beitrittswillige Staaten ablehnen? Stärker ist diese Abschließung noch bei politischen oder militärischen Bündnissen. Bei der NATO wird sich vielleicht zeigen, daß Portugal zwar der Allianz weiter angehört, aber doch seine Mitwirkung in vieler Hinsicht stillgelegt wird.

Am ehesten könnte man wohl bei regionalen Organisationen von einem Aufnahmeanspruch sprechen. Die OAS könnte nicht leicht ein Mitglied ihres Bereiches ausschließen. Das Problem hat sich schon im Falle Cuba gezeigt, dessen Entfernung mit der geographischen Basis der Organisation nicht leicht zu vereinbaren war. Immerhin kann neben dem regionalen Gesichtspunkt auch ein anderer, moralischer oder politischer Natur, hinzutreten. Das zeigt sich etwa bei der Fernhaltung Südafrikas von der OAU, die unter moralischen Gesichtspunkten (Menschenrechte) steht.

Das führt zu einem weiteren Punkte. Je stärker die politische Natur einer Organisation ausgeprägt ist und ebenso je mehr sie überwiegend wirtschaftlichen Charakter trägt, desto eher ergeben sich in ihr Abweichungen vom Grundsatz der Gleichheit des Stimmgewichts aller Mitglieder. Auch in den Vereinten Nationen ist gerade die Frage der Zulassung und des Ausschlusses an die Mitwirkung des Sicherheitsrates gebunden und damit den großen Mächten eine maßgebende Rolle gesichert. Daher hat sich der Versuch

der Vollversammlung, Südafrika herauszudrängen, in rechtlicher Hinsicht als nicht vollziehbar erwiesen. Die Ausschließung von der Teilnahme an den Verhandlungen der Generalversammlung ist in ihrer rechtlichen Zulässigkeit zu verneinen, wenn sie auch faktisch durchgeführt wurde.

Das ganze Problem der Organisationszugehörigkeit hat aber auch noch eine andere Seite, die kurz erwähnt sei, die Rolle des Außenseiters. Zuweilen vermag sich ein Staat durch Austritt oder Fernbleiben in seiner Stellung zu stärken. Das gilt etwa für die französische Politik unter de Gaulle gegenüber der NATO. Würden die Vereinigten Staaten diesen Weg gegenüber den UN gehen, so würden sie - und dasselbe gälte von der Sowjetunion - alsbald aus einem Mitglied mit einer Stimme ein fast gleichwertiger Partner der Organisation werden. Auch ohne einen so krassen Schritt könnten einzelne Staaten, vor allem solche mit Vetorecht im Sicherheitsrat, ihre Stellung in den Vereinten Nationen durch klare Stellungnahmen gegen einseitige Beschlüsse der Majoritäten kleiner Staaten aufwerten. Frankreich geht diesen Weg bis zu einem gewissen Grade. Eine solche Haltung ist vielleicht wirksamer als bloße Stimmenthaltung. Das jetzt von der Mehrheit der Generalversammlung gewählte Verfahren gegen Südafrika, durch Herausstellung ethischer Maßstäbe einen Staat gewissermaßen an den Rand zu drängen, könnte, wie Herr Schindler bemerkt hat, in der Tat für kleinere Staaten zu einer Lebensbedrohung werden, wenn es sich einbürgerte. Die Situation wird noch dadurch verschärft, daß es kaum einen Weg gibt, auf dem die hier auftretenden Probleme gerichtlicher Entscheidung zugeführt werden können. Gerade die Vereinten Nationen haben selbst im allgemeinen wenig Neigung gezeigt, etwa im Wege des Gutachtens des Internationalen Gerichtshofs, rechtliche Klärungen herbeizuführen.

Frowein: Die Referate und die Diskussion haben bisher schon deutlich gezeigt, daß wir allen Anlaß haben, das Problem des Minderheitenschutzes in den Internationalen Organisationen stärker zu beachten, als das bisher geschehen ist. Das Vetorecht im Sicherheitsrat, das sicherlich nicht als Minderheitenschutz, sondern zur Gewährleistung der Großmachtkontrolle in die Satzung ge-

Control of the state of the sta

kommen ist, spielt heute in wichtigen Bereichen die Rolle eines Minderheitenschutzes, soweit die Zuständigkeit des Sicherheitsrates vorhanden ist. In Regionalorganisationen wie der EWG haben wir ein wohl ausbalanciertes System des Minderheitenschutzes, das insgesamt gerade auch bei einem stärkeren Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Rat wieder deutlicher beachtet werden dürfte. Die Frage ist, ob es uns gelingen kann, auch rechtlich gewisse Ansatzpunkte für die Entwicklung eines Minderheitenschutzes zu finden, wo in Satzungen so etwas nicht vorgesehen ist. Ich möchte einen Gedanken äußern, von dem ich mir klar bin, daß er nur mit außerordentlicher Vorsicht angewendet werden kann, der aber, wie ich meine, weiterer Vertiefung bedürfte. Wir kennen aus dem Bundesstaatsrecht die Tatsache, daß die Bundestreue nicht nur als eine einseitige Treue der Länder gegenüber dem Bund, sondern auch des Bundes gegenüber den Ländern verstanden werden muß. Müssen wir das nicht deutlicher herausstellen und beachten, daß die Position von Staatenminderheiten auch von einer Organisation berücksichtigt werden muß und daß eine Organisation eigentlich nur dann ihren Grundprinzipien gerecht wird - das gilt etwa auch für die Vereinten Nationen -, wenn sie eine solche Staatenminderheitsposition nicht von Anfang an unberücksichtigt läßt? Ich möchte das für einen ganz engen Bereich noch etwas konkretisieren und sagen, daß in all den Fällen, in denen es um Rechtsauslegung geht, nach meiner Meinung internationale Organisationen richtigerweise als verpflichtet angesehen werden müssen, die sehr unterschiedlichen Rechtstraditionen der Mitglieder, die bei der Auslegung von Satzungsnormen eine Rolle spielen können und die ja sehr leicht das Vorverständnis entscheidend prägen, mindestens zu berücksichtigen und einer ernsthaften Diskussion zugänglich zu machen. Ich möchte an das erinnern, was der Richter Pescatore kürzlich eindrucksvoll dargelegt hat: Eine der wichtigen Fragen für den Europäischen Gerichtshof bei der Anwendung von Rechtsvergleichung sei die Frage, ob etwas für einen der Mitgliedstaaten inakzeptabel sei. Das ist eine Frage, die es verdiente, in stärkerem Umfang auch in anderen Organisationen berücksichtigt zu werden.

Zieger: Ebenso wie Herr Geck möchte ich anknüpfen an das von Herrn Ginther entwickelte Stichwort der inaktiven Mitgliedschaft. Dieser Begriff läßt sich deuten als eine völlig oder teilweise ruhende Mitgliedschaft. Wie wir hörten, kann es zu ihr durch einen freiwilligen Rückzug aus dem Leben der internationalen Organisation kommen; es gibt aber auch Anschauungsmaterial dafür, daß eine solche Abstinenz durch Druck anderer Mitgliedstaaten oder der Organisation selbst bewirkt werden kann.

Sieht man diesen Begriff der passiven ("inaktiven") Mitgliedschaft als Anwendungsfall der das internationale Organisationsrecht auszeichnenden Flexibilität und Variationsbreite, so lassen sich weitere charakteristische Ableitungen nicht nur im Sinne einer nachträglichen Reduzierung der mitgliedschaftlichen Verbundenheit, sondern einer a priori gewollten Differenzierung des mitgliedschaftlichen Status feststellen. Herr Oppermann hat in Punkt 5 seiner Thesen von der Praxis "großzügiger Zulassung begrenzter Teilnahme" gesprochen. Hierbei handelt es sich um ein rechtlich besonders interessantes Problem des internationalen Organisationsrechtes. In ihm wird die Tendenz sichtbar, bisher außerhalb der Organisation stehende Völkerrechtssubjekte schrittweise in den Wirkungskreis der Organisationen hereinzuholen oder die beabsichtigte Abwendung von Mitgliedern durch eine modifizierte mitgliedschaftliche Rechtsstellung abzumildern. Vorzügliches Anschauungsmaterial hierfür liefert das GATT. Schon seiner Entstehung nach handelt es sich bei ihm um eine höchst unkonventionelle Organisation, die 1947 selbst nur durch ein Protokoll über die vorläufige Anwendung ins Leben getreten ist. Rückblickend wird man heute sagen können, daß die Bedeutung des GATT als Ordnungsfaktor im Welthandel nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, daß es seine kontrollierenden und behutsam korrigierenden Funktionen mit einer generalisierenden Tendenz nicht nur gegenüber seinen eigentlichen Vollmitgliedern hat zum Einsatz bringen können. In elastischer Weise hat das GATT weitere mitgliedschaftliche Beteiligungsformen entwickelt, von dem vorläufigen Beitritt über die de facto-Anwendung bis hin zur partiellen Mitwirkung in einzelnen Organen.

Derartige vielfältige Formen einer modifizierten mitgliedschaftlichen Zugehörigkeit zu internationalen Organisationen, die in einer ganzen Stufenleiter von punktueller Beteiligung bis zur ÜberThe state of the s

nahme einer vollen, durch Vorbehalte oder Ausklammerung einzelner Sachgebiete gekennzeichneten Mitgliedschaft reichen, finden sich auch bei der OECD und anderen Institutionen; von den Europäischen Gemeinschaften wurde bereits gesprochen. Diese abgewandelten Mitgliedschaftsformen würde ich unter den Begriff der Assoziierung oder der außerordentlichen Mitgliedschaft zusammenfassen. Herr Ginther hat den Begriff der Assoziierung in seinen Thesen (Punkt 14) den Besonderheiten der Mikrostaaten gewidmet, also dem Bereich des politischen Völkerrechts vorbehalten. Er hat zugleich auf das Mißlingen dieses Versuchs aufmerksam gemacht. Die von mir genannten Fälle mitgliedschaftlicher Abstufungen liegen dagegen sämtlich bei den im ökonomisch-technischen Raume tätigen internationalen Organisationen. Hier stellt sich der Reduzierung der mitgliedschaftlichen Stellung nicht das politische Prestige entgegen, vielmehr sind es sachliche Erwägungen, die es als möglich und sogar geboten erscheinen lassen, Abstufungen im mitgliedschaftlichen Status unter Berücksichtigung unterschiedlicher Leistungsfähigkeit und Interessiertheit zuzulassen. Der Begriff der Assoziierung hat deshalb heute schon im internationalen Wirtschafts-Organisationsrecht einen festen Stellenwert.

Herr Oppermann hat unter Punkt 5 von einer mitgliedsfreundlichen "broad interpretation" der Aufnahmeregelungen gesprochen und dabei auch auf die begrenzte, assoziierte Teilnahme an internationalen Organisationen hingewiesen. Das muß zu der weiteren Frage Anlaß geben, ob man diesen Komplex beim Schweigen der Satzung tatsächlich durch den Begriff der "Auslegung" voll abdecken kann. Ich würde geneigt sein zu sagen, daß diese Modifizierungen auch beim Schweigen der Satzung deshalb möglich sind, weil die Staaten als "Herren der Verträge" im gegenseitigen Einvernehmen zu solchen Fortentwicklungen legitimiert sind. Allerdings müßte man an dieser Stelle doch wohl unterscheiden, ob eine solche Fortschreibung der Satzung auch zu Lasten einzelner Mitglieder möglich ist, wie sie sich in der eingangs erwähnten Form des "in die Ecke Drängens" einzelner Mitglieder in letzter Zeit vor allem im Bereich der UNO angedeutet hat. Die Legitimation für eine solche rechtlich begründete Entwicklungslinie müßte deshalb wohl auf die Fälle beschränkt werden, in denen eine Reduzierung

der mitgliedschaftlichen Positionen auf eine freiwillige Entscheidung des Mitglieds zurückzuführen ist.

Das Stichwort von den Staaten als "Herren der internationalen Organisationen" zeigt sich im internationalen Organisationsrecht nicht nur bei der Elastizität der Formen mitgliedschaftlicher Verankerung, sondern generell bei der inhaltlichen Fortschreibung der Satzung durch die Organe der internationalen Organisationen. Mit Zustimmung der Mitgliedstaaten können die Organe der Organisation die Entwicklung mitunter in eine Richtung hineinbringen, die sich mit dem ursprünglichen satzungsmäßigen Konzept nicht mehr allenthalben zu decken braucht. Als Beispiel können hier genannt werden die Institution der im Rat vereinigten Vertreter der Europäischen Gemeinschaften oder aus dem Bereich des Internationalen Währungsfonds die heutige Praxis der flexiblen Wechselkurse und die mannigfachen Schritte zur Demonetarisierung des Goldes, obschon die heute noch geltende Fassung der Satzung sowohl feste Wechselkurse als auch die Stellung des Währungsgoldes als elementare Bausteine des Internationalen Währungsfonds stipuliert. Wir finden hier geradezu ein klassisches Beispiel für eine prinzipielle Kursänderung einer internationalen Organisation ohne förmliche Satzungsänderung. Wegen des dahinterstehenden allgemeinen Konsenses ist meines Wissens dem Internationalen Währungsfonds bisher von keiner Stelle der Vorwurf einer Vertragsverletzung gemacht worden.

Bei diesen Beispielen für den bestimmenden Einfluß der Staaten auf die inhaltliche Gestaltung internationaler Organisationen darf freilich nicht übersehen werden, daß die letzteren sich anschicken, ein Eigenleben zu führen und ihr Gewicht auf die Waagschale des internationalen Geschehens zu legen. Aus dem schlichten internationalen Büro haben sich die Organisationen heute längst zu einer beträchtlichen Bürokratie entwickelt und damit Eigengewicht und Eigengesetzlichkeit erhalten. Noch heute heißt es zwar in den Satzungen der meisten internationalen Organisationen, daß nur Staaten oder andere territoriale Einheiten ("Hoheitsgebiete und Gruppen von Hoheitsgebieten") die Mitgliedschaft erlangen können. Doch stehen wir heute vor einer Entwicklung, in der auch internationale Organisationen selbst als Mitglieder anderer internationaler

The second of th

Organisationen in Betracht kommen. Gerade bei den Europäischen Gemeinschaften - die man jedenfalls in ihren Außenbeziehungen unbedenklich als internationale Organisationen klassifizieren kann - wird das in letzter Zeit sehr deutlich, und zwar in deren Außenverhältnis zu internationalen Organisationen, in denen die Gemeinschaftsstaaten die Mitgliedschaft besitzen. Wegen der weitgehenden Übertragung von Kompetenzen der Gemeinschaftsstaaten auf die Gemeinschaften ergibt sich in den letzten Jahren ein hochinteressanter Prozeß einer mitgliedschaftlichen Konkurrenz der Gemeinschaftsstaaten und der Europäischen Gemeinschaften in internationalen Organisationen. Das läßt sich in den erwähnten Organisationen des GATT und der OECD ebenso konstatieren wie in den organisierten internationalen Rohstoffabkommen oder der IAEO. Insoweit scheinen die internationalen Organisationen aus einer subordinativen in eine emanzipatorische Phase einzutreten. Dabei handelt es sich um ein dogmatisch interessantes Feld, bei dem es vor allem auf die Abgrenzung einer doppelten ("parallelen") Mitgliedschaft der Staaten als Primärmitglieder und der Gemeinschaft als Verband derselben Staaten ankommt. Unter Berücksichtigung des Gleichheitssatzes bietet sich hier der Begriff der komplementären Mitgliedschaft an, der sich dahin umschreiben läßt, daß die Gemeinschaften und ihre Mitgliedstaaten bei der Beteiligung an anderen internationalen Organisationen grundsätzlich zusammengenommen nicht mehr Rechte — etwa beim Stimmrecht usw. ausüben und Pflichten auferlegt erhalten dürfen, als sie dem Status der ordentlichen Mitgliedschaft eines Drittstaates entsprechen.

Ipsen, Knut: Ich möchte mich der allgemeinen völkerrechtlichen Kooperationspflicht zuwenden, die eines der tragenden Elemente des ersten Referats bildete. Herr Ginther hat zu Recht auf den Nord-Süd-Konflikt sowie auf das Ost-West-Verhältnis hingewiesen und folgerichtig einige Eigentümlichkeiten erörtert, die eine allgemeine völkerrechtliche Kooperationspflicht vor dem Hintergrund dieser Spannungsfelder aufweisen sollte. Hierzu einige Ergänzungen: Was zunächst das Ost-West-Verhältnis anbetrifft, so geht die sowjetische Völkerrechtsdoktrin bekanntlich von einer Pflicht zur brüderlichen Hilfeleistung — von einer Kooperationspflicht —

aus, die alle anderen Rechtsbeziehungen zwischen sozialistischen Staaten, so auch das Recht der im sozialistischen Lager bestehenden internationalen Organisationen, als höherrangiges Recht überlagert. Sofern neben dieser auf das sozialistische Lager beschränkten Kooperationspflicht noch eine Ost und West verbindende "Minimalkooperationspflicht" vorhanden sein sollte, so hat diese auf jeden Fall eine völlig andere Qualität als die Pflicht zur brüderlichen Hilfeleistung. Hier ist bereits das zu verzeichnen, was Herr Scheuner mit den "regionalen Besonderheiten" gekennzeichnet hat.

Was den Nord-Süd-Konflikt anbetrifft, so läßt sich auf seiten der Entwicklungsländer eine massive Tendenz zur Schaffung einer "einseitigen" Kooperationspflicht erkennen. Herr Delbrück hat auf der Tagung des Instituts für Internationales Recht im November 1974 die Dissoziationsbestrebungen angesprochen, welche die Staaten der Dritten Welt zum Teil gegenüber den hochentwickelten Industriestaaten verfolgen. Diese Dissoziationsbestrebungen sind auf der einen Seite durch das Verlangen nach Hilfeleistung gekennzeichnet, d. h. durch die Schaffung einer Art einseitigen "Kooperationspflicht" in Nord-Süd-Richtung -, insofern trifft im Grunde genommen der Begriff "Kooperation" gar nicht mehr zu. Auf der anderen Seite ist eine Isolationstendenz der Staaten der Dritten Welt gegenüber den Industriestaaten — etwa auf dem Rohstoffsektor - zu verzeichnen. Hier ist der gemeinsame Nenner, den eine allgemeine völkerrechtliche Kooperationspflicht in den Interessen der verpflichteten Staaten aufweisen müßte, sehr schwer zu finden. Aber selbst wenn ein solcher gemeinsamer Nenner gefunden werden sollte, stellen sich noch einige weitere Fragen: Die erste betrifft den rechtsquellentheoretischen Aspekt. Sie, Herr Ginther, haben die allgemeine völkerrechtliche Kooperationspflicht auf die Prinzipien-Deklaration abgestützt, und zwar auf den in dieser enthaltenen Grundsatz der Kooperation als einen allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts. Würden Sie diesen allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts als "peremptory norm" im Sinne der Wiener Vertragsrechtskonvention bezeichnen mit der Folge, daß dieser Grundsatz stets in das Recht bestehender internationaler Organisationen durchgreift? Falls Sie nicht so weit gehen wollen - ich hatte allerdings den Eindruck, daß Ihre Argu-

mentation zumindest tendenziell in diese Richtung weist -, würde dann nicht auf jeden Fall schon die Gründung einer oder der Beitritt zu einer internationalen Organisation die restlose Erfüllung der allgemeinen Kooperationspflicht bedeuten? Was kann zur Erfüllung dieser Pflicht denn noch mehr geschehen, als daß die Kooperation im Rahmen einer internationalen Organisation institutionalisiert wird? Soll jedoch die allgemeine Kooperationspflicht bereits den Charakter einer "peremptory norm" des Völkerrechts aufweisen und infolgedessen fortlaufend auf das Recht bestehender internationaler Organisationen einwirken, dann ergeben sich weitere Probleme, die ich in drei Fragestellungen auffächern will: 1. Bildet die allgemeine Kooperationspflicht zugleich die Hauptauslegungsregel für die konkreten Kooperationspflichten, die im Rahmen einer internationalen Organisation vertraglich festgelegt sind? 2. Sind die Einwirkungsbefugnisse einer internationalen Organisation auf ihre Mitgliedstaaten ebenfalls an der allgemeinen Kooperationspflicht zu messen? Könnte dies in concreto beispielsweise bedeuten, dass die Resolutionen einer internationalen Organisation, die durchweg nur den Charakter unverbindlicher Empfehlungen aufweisen, kraft der allgemeinen völkerrechtlichen Kooperationspflicht nunmehr einem Beachtungszwang unterliegen? Ich spreche bewußt nicht von einem Befolgungszwang, sondern von einem Beachtungszwang in dem Sinne, daß die Mitgliedstaaten diesen Resolutionen zumindest eine Art "honest judgment" zuteil werden lassen, ihnen gegenüber eine erfüllungsbereite Haltung einnehmen müssen. 3. Stellt die allgemeine Kooperationspflicht die untere Grenze für ein organisationsneutrales, ein organisationsfremdes oder -entfremdetes Verhalten der Mitgliedstaaten dar, wie es beispielsweise Frankreich 1966 gegenüber der NATO gezeigt hat oder wie es immer wieder einzelne UN-Mitgliedstaaten im Rahmen der Weltorganisation oder ihrer Sonderorganisationen einnehmen?

Gerade diese konkreten Fragen zeigen, so meine ich, wie wichtig eine Vertiefung des rechtsquellentheoretischen Aspektes (allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts im Sinne einer "peremptory norm"?) ist.

Seidl-Hohenveldern: Ich wollte zwei Fragen stellen. Herr Oppermann hatte gemeint, es ware eine internationale Organisation wie die UNO sachlich nötig zur Handhabung des Gewaltverbots. Daran zweifle ich gar nicht. Nur zweifle ich daran, daß die UNO selbst heute das Gewaltverbot noch ernst nimmt. Ich denke hier an die ganze Lehre des gerechtfertigten Angriffskrieges zur Bekämpfung kolonialen Unrechtes, die zweifellos heute die These der Generalversammlung ist. Kein Staat der Welt ist dagegen gefeit, morgen zum Kolonialisten erklärt zu werden. Das hört man schon für Großbritannien in Nordirland, und die Pakistani haben zu ihrem Entsetzen gesehen, daß sie plötzlich als Kolonialisten von Bangla Desh trotz ihrer braunen Hautfarbe gestempelt wurden. Es gibt hier sicher die Notwendigkeit einer Organisation, die ein Gewaltverbot handhaben sollte, und der Rahmen dafür ist ja auch gegeben. Der Sicherheitsrat mit seinem Vetorecht ist von der Reservierung der Großmachtstellung heute tatsächlich zu einem letzten Schutz der Minderheit geworden. Insoweit lautet mein Plädoyer: Tunlichst die Satzung beachten und sie so beachten, wie sie von Molotow ausgelegt worden ist.

Um etwas optimistischer zu schließen: Wenn man von dem Gedanken ausgeht, daß eine weltweite Zusammenarbeit irgendwie möglich ist, wenn man gerade auf diesen Nord-Süd-Ausgleich angesprochen wird, und zwar gerade von den Staaten der Dritten Welt mit der Argumentation, man wolle im weltweiten Rahmen nichts anderes machen als das, was etwa die Sozialgesetzgebung in den westlichen Ländern seit den 1880er Jahren getan hat, man wolle eine gewaltsame Revolution dadurch vermeiden, daß man einen gewissen sozialen Ausgleich im weltweiten Maßstab anstrebe, genau dann ist eine Kooperation und ein breiter Konsensus notwendig. So wie das jetzt gemacht wird, indem man diese Begründung anführt und dann doch mit der 77er Mehrheit dekretiert, was man will. kann man sicher die wohlhabenderen Staaten der westlichen Welt nicht zu diesem im wohlverstandenen eigenen westlichen Interesse liegenden Opfer zwingen. Dann werden diese Staaten eben sagen, daß zum Kapitulieren ja immer noch Zeit ist. Vorderhand wollen wir uns mal einigeln und mal sehen, was bei solcher Inaktivität herauskommt. Das ist also die Argumentation, mit der man irgendwie versuchen müßte, zumindest einsichtsreichere Gruppen zu einem größeren Kooperationsverständnis zu bringen. Es gibt ja auch sicher Nuancen innerhalb dieses Blocks der 77. Eine solche Einsicht der Verständigungsbereiteren wird zwar mit Opfern von westlicher Seite bezahlt werden müssen. Aber als Ergebnis müßte dann die UNO wieder zu einer Organisation mit einem Mitspracherecht werden, mit zumindest einer Sicherung der Minderheit gegen automatische Diktate.

Fischer: Ich möchte kurz an den Gedanken anknüpfen, der von Herrn Geck, Herrn Scheuner und auch von Herrn Zieger angesprochen wurde, und zwar handelt es sich um die inaktive Mitgliedschaft. Herr Ginther hat die inaktive Mitgliedschaft bei einer internationalen Organisation bewertet und gesagt, sie sei besser als ein Ausschluß. Was universelle Organisationen betrifft, so kann ich mit dieser Ansicht konform gehen. Wir sehen aber eine Buntschekkigkeit im Gesamtbild dieser Organisationen, und ich habe Bedenken, diesen Gedanken und dieses Institut - wenn es überhaupt bereits ein Institut im internationalen Organisationsrecht ist -, bedenkenlos auf regionale oder spezielle Organisationen anzuwenden, etwa Organisationen, die räumlich oder speziell fachlich beschränkt sind. Nehmen wir die OPEC. Ich glaube, hier muß man differenzieren und für diese besonderen Organisationen eine klare Linie ziehen, die nur Austritt bzw. Ausschluß offen läßt. Wir haben im Vertragsrecht ein vergleichbares Institut im Zusammenhang mit dem Vorbehalt, wo es darum geht, daß bei den sog. beschränkt multilateralen Verträgen eben eine differenzierte Regelung dahingehend getroffen wird, daß alle Staaten, die diesem Vertrag angehören, dem Vorbehalt zustimmen müssen (Art. 20 Abs. 2 der Wiener Vertragsrechtskonvention). Ähnlich sehe ich auch das Problem im Zusammenhang mit - falls es das überhaupt gibt - dem Institut der inaktiven Mitgliedschaft.

Delbrück: Im Zusammenhang mit den Ausführungen von Herrn Scheuner möchte ich die Frage stellen, inwieweit nicht ein aus den Funktionen und dem Zweck internationaler Organisationen abgeleitetes, umfassendes Kooperationsprinzip die Normativität der Charta der Vereinten Nationen (und andere Konstitutionen inter-

nationaler Organisationen) an der Wurzel trifft. Gewiß ist heute angesichts der Funktionen und Zwecke internationaler Organisationen ein Zug zur Universalität ihrer Mitgliedschaft unübersehbar und daraus folgend eine Rückwirkung auf die Einschätzung der Zweckmäßigkeit von Austritten oder Ausschlüssen aus einer internationalen Organisation zu bemerken. Beide Möglichkeiten würden dem Ziel der Universalität gerade zuwiderlaufen und dem Kooperationsprinzip Abbruch tun. Dennoch scheint es mir bedenklich, wenn man - wie Herr Ginther - annimmt, daß das Institut der inaktiven Mitgliedschaft wohl positiver zu bewerten sei als der Ausschluß oder der Austritt (Leitsätze 7-11). Dies bedeutet doch in der Praxis - wenn man etwas überspitzt formuliert _ den Verzicht der Organisation auf eine mögliche Anwendung ihrer Sanktionsgewalt zur Einhaltung der Prinzipien ihrer Satzung. Man läßt ein Mitglied, das sich nicht satzungskonform verhält, in der Grauzone der inaktiven Mitgliedschaft und begibt sich damit einerseits der Notwendigkeit und andererseits auch der Möglichkeit, klar zu sagen, was eigentlich die Normen der Satzung von einem Mitglied verlangen. Ich habe das Gefühl, daß wir hier in einem Prozess der Anpassung an die Realitäten sind, der dem normativen Anspruch des Völkerrechts (Satzungsrecht) eigentlich nicht gerecht wird.

Ich habe in anderem Zusammenhang schon darauf hingewiesen, daß wir uns als Völkerrechtler unter dem Ansturm sozialwissenschaftlicher Kritik und neuer Konzepte im Moment etwas zu sehr zurückziehen und nicht klar sagen, was rechtens und was nicht rechtens ist. Ich möchte die Notwendigkeit solcher Entscheidung auch und gerade in Hinblick auf eine politische Praxis unterstreichen, in der immer wieder Fälle von evident satzungswidrigem Verhalten durch Mitgliedstaaten internationaler Organisationen vorkommen — man mag dies Verhalten im Einzelfall politisch billigen oder nicht —, die im Rahmen der vorhandenen Sanktionsmöglichkeiten auch als solche beurteilt werden sollten, auch mit der Konsequenz des evtl. Ausschlusses des satzungswidrig handelnden Staates. Bei allem Verständnis für das Bemühen, von der Basis des Kooperationsprinzips aus die Organisationen in ihrem Mitgliederstand möglichst zu erhalten, scheint mir eine Überhöhung dieses Prinzips

in dem Sinne nicht akzeptabel, daß Verzicht auf Sanktionsmöglichkeiten etwa zugunsten des Instituts der inaktiven Mitgliedschaft geleistet wird. Dies gilt jedenfalls so lange, als man weiter davon ausgehen will, daß eine Organisation wie die Vereinten Nationen auf einer normativen Grundlage beruhen soll.

Ich stimme Herrn Ginther ohne weiteres zu, daß man vom Kooperationsprinzip her die Vereinten Nationen heute als eine Art
"Fürsorge"anstalt charakterisieren kann. Das schließt doch aber
nicht aus, einem Mitglied, das das Kooperationsprinzip einseitig als Möglichkeit interpretiert, den Nutzen der Anstalt in Anspruch zu nehmen, sich aber im übrigen evident satzungswidrig
verhält, den Nutzen der Organisation zu versagen, d. h. im Extremfall seinen Ausschluß zu beschließen. Die Wirksamkeit solcher
Sanktion hat sich m. E. im Falle Griechenlands im regionalen Bereich durchaus gezeigt.

Ich meine also, wir überziehen dieses Prinzip der Kooperationspflicht — unterstellt, es gibt es in dieser Form —, wenn wir es zum
Anlaß nehmen, Möglichkeiten der Sanktion durch Ausschluß aufzugeben oder zumindest stark zu reduzieren. Zu bedenken ist freilich insgesamt, daß der Unterschied von Suspendierung (inaktiver
Mitgliedschaft) und Ausschluß im Hinblick auf die damit verbundene Unterbrechung der Kooperation vielleicht gar kein prinzipieller ist.

Steiger: Im Prinzip würde ich Herrn Delbrück zustimmen. Ich meine aber, man müßte doch etwas differenzieren. Das hat auch etwas mit der These 10 von Herrn Ginther zu tun. Je weiter und unbestimmter die Ziele einer Organisation gefaßt sind, desto geringer wird die Kooperationspflicht sein, und desto eher wird auch, so glaube ich, die Möglichkeit einer inaktiven Mitgliedschaft gegeben sein müssen. Je dichter oder konkreter die Ziele einer Organisation bestimmt sind, sei es im Gründungsvertrag selbst, sei es durch die nachfolgende Tätigkeit der Organisation, und je größer die Homogenität innerhalb der Gemeinschaft ist, desto eher wird sich eine Mitwirkungs- und Mitarbeitspflicht oder auch Kooperationspflicht ergeben.

Ginther: Ich habe von inaktiver Mitgliedschaft im Sinn der Realisierung eines völkerrechtlichen Grundsatzes der Kooperation dort gesprochen, wo immer in einem Austritt, vor allem aber in einem Ausschluß ein Versagen der Organisation mit Beispielwirkung einer weitergehenden Desintegration und Erschütterung des Organisationsgefüges gesehen werden kann. Ich habe nicht von einem bereits handlich zur Verfügung stehenden Rechtsinstitut der inaktiven Mitgliedschaft gesprochen. Ebensowenig habe ich von einer sehr inhaltsträchtig definierten Kooperationspflicht gesprochen. Ich habe den Kooperationsgrundsatz im Laufe meines Referates mit dem Minimalgehalt einer Institutionalisierung eines permanenten Informationsflusses und einer dauernden Verhandlungsführung definiert. In Beantwortung einiger Wortmeldungen möchte ich nun die Kooperationspflicht dem Gewaltverbot an die Seite stellen. In der Weise, in der der Kooperationsgrundsatz in Analogie und in Widerstreit zum Souveränitätsprinzip steht, unterliegt er genauso den Schwächen einer Völkerrechtsrealisierung, wie jeder andere Grundsatz. D. h., er ist kaum sanktioniert. Er enthält so wie die Grundsätze des Völkerrechts im allgemeinen eine imperfekte Obligation. Und wenn ich hier diesen Grundsatz eingeführt habe, dann ist das nicht systemfremd oder strukturfremd, was die Frage der Grundsätze des Völkerrechts anlangt. Ich möchte hier Herrn Ipsen, was den rechtsquellentheoretischen Aspekt anlangt, antworten, daß ich ausgegangen bin von der Kategorie einer sozialen Notwendigkeit und mich hier vielleicht in Übereinstimmung befinde mit dem, was Herr Mosler auf dem Heidelberger Kolloquium gesagt hat, daß nämlich soziale Notwendigkeit normerzeugend oder zumindest konstitutiv für einen Rechtsgrundsatz sein kann. Die Ableitung eines ius necessarium besteht darin, daß in der Nichtannahme der betreffenden Norm eine wesentliche Störung oder ein wesentlicher Verfall der Rechtsgemeinschaft erblickt werden kann. Ich habe von einer unteilbaren Interdependenz gesprochen, was die Wohlfahrt und was die Katastrophenabhängigkeit anlangt. Auf den Kooperationsgrundsatz bin ich vorgestoßen unter dem Aspekt eines modernen Entwicklungsvölkerrechts, in dem es in Verbindung mit der Dekolonisierung und Umschichtungen von Machtlagen wesentlich um Umverteilung ökonomischer Werte geht. Angesichts der Tatsache, daß zwei Drittel der

Menschheit in einem erklärten Entwicklungs- und Armutsgefälle zum Rest der nördlichen Welt stehen, ist die Notwendigkeit eines friedlichen Wandlungsprozesses gegeben. Zu diesem Zweck rücke ich den Kooperationsgrundsatz in den "New United Nations", der Institutionalisierung eines Verfahrens des friedlichen Wandels, in den Vordergrund. Kooperation ist ein formaler Grundsatz, den ich, das ist eine Antwort an Herrn Geck, heranziehe gegenüber material-ethisch aufgeladenen Legitimitätskriterien in der Auseinandersetzung um die Ausschließung Südafrikas. Im Rekurs auf den Kooperationsgrundsatz rekurriere ich auf einen Grundsatz, der m. E. unwandelbar ist so wie das Gewaltverbot. Hier nehmen die Untersuchungen zur Verhandlungsführung oder zur Verhandlungstheorie an Bedeutung zu. Wenn in der Verhandlung das wesentliche Element der Kooperation zu sehen ist, dann stelle ich das Kooperationsprinzip zwischen Gewaltverbot und Souveränität als einen, ich glaube, in dieser Gesellschaft absolut vertretbaren und homogenen und sinnvoll einzunehmenden Grundsatz. Und wenn ich mich nun auf den Kooperationsgrundsatz berufe, um, was den Ausschluß Südafrikas anlangt, hier eine höherrangige Norm anzusprechen, ist das keine material-ethisch aufgeladene Norm, sondern damit will ich einen Mitgliederstand der Organisation für eine fortgesetzte Verhandlung erhalten wissen. Darin sehe ich einen Fortschritt eines Völkerrechts der Kooperation, wenn auf andere Weise die Organisation durch einen Ausschluß entscheidend gestört und erschüttert werden könnte. Die besonderen Umstände des Südafrikafalles waren, daß der Ausschluß aus der Generalversammlung vollzogen wurde unter einem zweifelhaften Umstand einer Kompetenzanmaßung. Denn die Generalversammlung hat eine Kompetenz in einer Weise gebraucht, wie sie sie früher beim Ausschluß Chinas auch schon gebraucht hat. Indem sie damals die Vollmachten der Volksrepublik China nie geprüft hat, aber diese nach des Generalsekretärs Gutachten auf Grund des Effektivitätsgrundsatzes und auch nach herrschender Lehre angesichts der Rivalität von zwei Prätendenten nach einem revolutionären Regierungswechsel eigentlich hätte anerkennen müssen, hat die Generalversammlung indirekt von einem materiellen Legitimitätsprinzip Gebrauch gemacht. Das würde ich genauso kritisieren. Was die Beteiligung Chinas anlangt, wird allerdings der Grundsatz der Essentialität noch mit hereingebracht, indem man sagt, in dem besonderen Fall sei China nicht repräsentiert, weil es im Sinn eines intakten Verhandlungsgefüges essentiell sei, daß das effektive China in der Organisation ist. Meine Ausführungen sind hier ineinander verschränkt. Was ich zur Kooperationspflicht sage, ist nur verständlich und sinnvoll, wenn gleichzeitig, worauf Herr Seidl immer wieder hingewiesen hat, eine Reform der gegenwärtigen Verfahrensweise in der Generalversammlung mitgedacht wird. Eine Kooperation, in der lediglich einseitig, wie Herr Ipsen oder Herr Delbrück sagten, Ansprüche gestellt werden, das ist in meinem Sinn eben keine Kooperation. Und hier habe ich in meinem Referat im 3. Abschnitt gemeint, daß eine Reform des Verfahrens veranlaßt werden muß, indem die aktuellen "working purposes" der Organisation und die Gruppenstruktur in Rechnung gestellt werden, um ein funktionierendes Verhandlungssystem möglich zu machen.

Oppermann: Ich bedanke mich zunächst bei Herrn Schindler für die Bemerkungen zur "halb-aktiven Nichtmitgliedschaft" der Schweiz. Sie scheinen mir indirekt eine gewisse Bestätigung der "Notwendigkeitsthese" zu sein, daß man sich nämlich bestimmten Organisationen, selbst wenn man nicht Mitglied ist, in der einen oder anderen Weise nicht ganz entziehen kann. In dem Zusammenhang auch noch ein Hinweis auf den Artikel 2 Ziff. 6 der Satzung, der m. E. genau in dieselbe Richtung weist. Die Organisation legt den Nichtmitgliedern die fundamentalen Pflichten der Organisation auf und ist so für alle Staaten "unentrinnbar".

Ich stimme Herrn Geck vollkommen zu, daß man Satzungswidrigkeiten klar als solche bezeichnen sollte, natürlich im Rahmen der jeweiligen offiziellen Opportunität, da gibt es Stufen. Insofern würde ich auch sagen, es ist sicherlich richtig, daß der Ausschluß aus den Vereinten Nationen und die Suspension in Art. 5/Art. 6 der Charta in einem festgelegten Verfahren geregelt sind und daß es daneben Partialausschlüsse im Rahmen der Vollversammlung eigentlich nicht geben dürfte. Das hat Herr Ginther bei der credentials-Frage ja auch gesagt. An dieser Stelle erweise ich meinerseits mit Herrn Seidl-Hohenveldern gerne dem großen Stalin und sein

nem Außenminister Molotow meine Reverenz. Die Sicherheitsratskonstruktion, die auf ganz bestimmten historischen Prämissen aus 1943/45 beruht, hat sich heute durch die List der Vernunft als eine vernünftige Konstruktion auch bei den Fragen des Ausschlusses und der Suspension nach Art. 5 und 6 der Charta erwiesen. Die hier zwingend vorausgesetzte Empfehlung des Sicherheitsrates stellt heute in manchen Fällen die letzte Barriere der Vernunft dar. Insofern müssen die Dinge heute hier und dort mit etwas anderen Augen betrachtet werden als vor 20 Jahren.

Zu Herrn Scheuner. Natürlich gibt es bei Art. 237 EWG-Vertrag legaliter eine ganz freie Entscheidung, ob man jemand zur EWG zuläßt oder nicht. Auf der anderen Seite würde ich meinen, gibt es auch da gewisse Sachzwänge. Sie führen zwar nicht immer notwendigerweise zum vollen Beitritt. Ich schalte hier aber gerne Herrn Ziegers Gedanke ein. Natürlich sind z. B. die Niederlande oder England und Dänemark imstande, den Beitritt Spaniens zur EWG vielleicht ad infinitum nicht eintreten zu lassen. In diesem Falle ergeben sich dann aber um so zwingender Notwendigkeiten der Teilmitgliedschaft, denen vertraglich Rechnung getragen werden muß. Es ergibt sich daraus diese Fülle der Assoziationsverträge und handelsvertraglichen Arrangements u. a. auch mit Spanien, die auf ihre Weise die "Notwendigkeit" vertraglicher Wirtschaftsverflechtung in einem etwas weiteren westeuropäischen Rahmen zum Ausdruck bringen.

Herrn Frowein würde ich beipflichten, daß man den Gedanken der Bundestreue in Richtung der "Organisationstreue" versuchen sollte zu erweitern. Es ergeben sich zwar Schwierigkeiten, diesen "germanizistischen" Begriff in andere Rechtsordnungen einzuführen. Man sollte es aber, was die Sache angeht, versuchen. Insbesondere der Minderheitenschutz kann aus diesem Gedanken, wie wir ihn vom Bundesstaat her kennen, sinnvoll gefördert werden.

Zu Herrn Zieger noch eine Bemerkung zum Prinzip der Staaten als "Herren der Verträge". Es ist sicherlich richtig, daß das auch die Fortschreibung der Satzung beinhaltet. Man kann das ausdrücklich an Regelungen wie Art. 236 EWG-Vertrag erkennen, wo

die Vertragsänderung nicht in den Händen der Organisation selbst liegt, sondern wo die Gründerstaaten handeln. Art. 235 EWG-Vertrag ist insofern eine ganz markante Ausnahme, wenn man das internationale Organisationsrecht in seiner vollen Breite sieht. Es hat sich freilich gerade am EWG-Recht gezeigt — hier ist an frühere Arbeiten von Carstens zur EGKS-Revision, aber vor allem an die EWG-Praxis zu denken —, daß beispielsweise bei der Assoziierung Griechenlands zur EWG man auch gewisse Änderungen und Ergänzungen des EWG-Vertrags für zulässig gehalten hat, einfach durch die lex posterior z. B. eines Assoziierungsvertrages, obwohl man eigentlich das Verfahren des Art. 236 EWG-Vertrag hätte einschlagen müssen. Hier zeigt sich die Wirkungskraft der Theorie der Staaten als Herren der Verträge besonders deutlich.

Zu Herrn Ipsen und damit indirekt auch zur Kooperationspflicht von Herrn Ginther möchte ich eines sagen. Ich habe meinerseits bewußt weniger das Wort "Kooperationspflicht" in den Mund genommen als mehr das Wort "Universalität der Mitgliedschaft". "Kooperation" ist m. E. manchmal bereits ein zu vollmundiges Wort für die Beziehungen gewisser UN-Mitglieder zueinander. Ich weiß nicht, ob man etwa im Verhältnis zwischen Ägypten und Israel von Kooperation sprechen kann. Man kann aber sehr wohl von der Notwendigkeit des Kontaktes auch zwischen diesen Staaten sprechen, der sich etwa über die Vereinten Nationen z. B. bei der Beendigung des Sechstagekrieges 1967 und bei anderen Gelegenheiten als nützlich erwies.

Herr Seidl-Hohenveldern, ich befinde mich etwa in der Mitte zwischen Ihrem Schüler Czervinski, der in ganz scharfer Weise Beitrittsrechte und ähnliches zu den Vereinten Nationen und anderen Organisationen begründet hat, und Ihnen, der Sie heute anfangs die Notwendigkeit der Vereinten Nationen in Frage stellten. Dem, was Sie jetzt zu der Notwendigkeit eines stärkeren Kooperationsverständnisses in der UNO als Vorausbedingung einer halbwegs ersprießlichen Zukunft der Vereinten Nationen ausführten, kann man selbstverständlich nur zustimmen. Daß die Vereinten Nationen untergehen, glaube ich persönlich nicht. Aber wenn sie untergehen würden, bin ich allerdings dezidiert der Auffassung,

daß sich die Notwendigkeit der Ersetzung der Vereinten Nationen durch eine andere universale Organisationsform heute sehr rasch ergeben würde. Das ist wieder genau der Kern meiner "Notwendigkeitsthese".

Rauschning: Im Zusammenhang mit Ihrer These 11 sagten Sie, Herr Ginther, daß Sie ein Austrittsrecht aus der UNO für bedenklich hielten. Der Grund war vor allem der, daß gegen die Verpflichtung zur Kooperation verstoßen würde. Ich stimme auch Herrn Froweins Ausführungen über die Verpflichtung zum organisationsfreundlichen Verhalten von seiten des Mitgliedes gegenüber der Organisation wie auch von seiten der Organisation gegenüber dem Mitglied zu. Im Rahmen der Organisation sehe ich das als echte Rechtspflicht an. Das Gebot der Zusammenarbeit scheint mir aber ein politisches Prinzip zu sein, das nicht nur zwischen Organisationsmitgliedern gilt. Aus diesem Prinzip kann ich deshalb nicht ableiten, daß es rechtswidrig sei, aus dem Verband auszutreten. Eine solche Folgerung scheint mir angesichts der sehr schwachen Stellung der einzelnen Mitglieder in einer Organisation nicht zulässig zu sein. Es ist die Situation nicht auszuschließen, daß die Mitgliedschaftsrechte einzelner mißliebiger Staaten permanent und prinzipiell mißachtet werden und daß sie innerhalb der Organisation schon als outlaws behandelt werden. Ihnen in dieser Situation unter dem Gesichtspunkt ihrer allgemeinen Kooperationspflicht das Recht abzusprechen, aus der Organisation auszutreten, würde eine vollständige Entmündigung dieser Staaten bedeuten. Ein Austrittsverbot kann nicht aus der völkerrechtlichen Pflicht zu organisationsfreundlichem Verhalten oder aus dem politischen Prinzip der allgemeinen Kooperationspflicht oder gar aus dem Prinzip der Universalität mit rechtlicher Wirkung abgeleitet werden.

Gestatten Sie noch eine grundsätzliche Bemerkung zur Rechtsnatur einzelner hier diskutierter Sätze. Es ist sicher sinnvoll, im Bereich der internationalen Organisation als parallele Entwicklung zur Verwaltungslehre auch eine Organisationslehre zu diskutieren und die weiteren Entwicklungstendenzen uns vor Augen zu führen. Damit ist aber noch nicht entschieden, daß es sich dabei um Sätze des Völkerrechts handelt. Selbst außerhalb der Kategorien

des Artikel 38 IGH-Status müßten wir uns fragen, in welcher Art wir die rechtliche oder normative Geltung der verschiedenen diskutierten Prinzipien begrüßenswerten. Es geht gewiß um eine Reihe von durchaus begrüßenswerten Vernunfterwägungen — aber unterscheiden wir uns methodisch noch wesentlich von den frühen Stufen des Naturrechts, wenn wir hier ausführen, es sei vernünftig, daß man eine Basis für das allgemeine Gespräch erhalte, und also sei es rechtswidrig, diese Basis zu verlassen?

Zuleeg: Ich knüpfe an das Stichwort der Rechtswidrigkeit des Austritts an, das Herr Rauschning gegeben hat. Ich greife dabei Herrn Oppermanns Beispiel der Drohung Großbritanniens auf, aus der Europäischen Gemeinschaft auszutreten. Das wirft die Frage auf, ob der Austritt möglich und rechtsmäßig ist, obwohl im Gründungsvertrag keine ausdrückliche Austrittsbefugnis vorgesehen ist. Sie, Herr Oppermann, haben in diesem Zusammenhang die clausula rebus sic stantibus erwähnt. Sie haben auch auf die Auffassung von Herrn Dagtoglou verwiesen. Mir ist eigentlich nicht ganz klar geworden, wie Ihre eigene Stellungnahme zu einem solchen Austrittsrecht oder einer Austrittsmöglichkeit ist, wenn Gründe, die für eine Anwendung der clausula sprechen, nicht vorhanden sind. Ich meine, daß solche Gründe im Falle Großbritanniens nicht ersichtlich sind, auch wenn das Referendum negativ ausfällt. Ist ein Austrittsrecht trotz Fehlens einer Klausel im Vertrag anzuerkennen?

Man könnte auf die Idee kommen, von der Konzeption der Notwendigkeit oder auch von der Konzeption der Kooperationspflicht her, einem Mitgliedstaat das Austrittsrecht zu verweigern. Ich muß mich allerdings den Erwägungen im ersten Teil der Diskussion anschließen und an der Konzeption der Notwendigkeit etwas knabbern. Ich glaube nicht, davon ausgehen zu können, daß die Notwendigkeit einer Organisation wie der Europäischen Gemeinschaft oder einer anderen Organisation dazu führen müßte, das Austrittsrecht zu verweigern. Man müßte den Grundsatz der Effektivität ins Spiel bringen, wenn ein Mitgliedstaat die Mitgliedschaft aufkündigt, gleichgültig, ob eine Austrittsklausel im Gründungsvertrag vorhanden ist oder nicht oder sogar ein Verbot des Austritts für

eine gewisse Zeit. Die verbleibenden Mitgliedstaaten haben keine Zwangsmittel, um den ausgetretenen Staat zu veranlassen, in den Verband zurückzukehren. Die Folgerung daraus wäre nicht, einem Mitgliedstaat stets ein Austrittsrecht zuzubilligen, sondern nur, daß die Mitgliedschaft beendet ist, wenn ein Mitglied den Austritt erklärt und vollzieht, und daß dies dann auch rechtswirksam ist. Eine weitere Frage wäre, ob der Austritt rechtmäßig oder rechtswidrig erfolgt. Die Antwort ist meines Erachtens weder von der Konzeption der Notwendigkeit noch von der Konzeption der Koperationspflicht her vorgezeichnet. Die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit wäre für die völkerrechtliche Haftung von Bedeutung.

Oppermann (Schlußwort): Zunächst auf die beiden Fragen von Herrn Rauschning noch ein paar Worte. Ich würde sagen, ein Austrittsrecht aus den Vereinten Nationen ist sicherlich auf der legalen Ebene gegeben. Das läßt sich nachweisen über die Dokumente der Konferenz von San Francisco 1945. Da hat man sich darüber unterhalten, daß man die Austrittsmöglichkeit nicht ausdrücklich in die Charta hineinschreiben wollte wie beim Völkerbund, um den Austritt den Staaten nicht zu leicht zu machen. Aber es ist dokumentarisch niedergelegt, daß man in außergewöhnlichen Fällen die Vereinten Nationen verlassen kann. So weit, so gut. Auf der anderen Seite treffe ich zunächst die faktische Feststellung: es tritt praktisch niemand aus den Vereinten Nationen aus. So schlimme Dinge da auch passieren mögen, weiß man doch nicht, ob etwa die öfters unvernünftige Politik der "77" dazu führen wird, daß jemand aus den Vereinten Nationen austritt. Ich sehe es bisher nicht. Ich meine nun aber, diese faktische Feststellung (Stichwort: "soziale Notwendigkeit" und all das, was Herr Ginther dazu gesagt hat) ist nicht ohne rechtliche Relevanz. Nochmals der Hinweis insbesondere auf Art. 2 Ziff. 6 der Charta. Sie mögen noch so sehr aus den Vereinten Nationen austreten, Nichtmitglied werden, sie bleiben in einem weiteren Sinne doch irgendwie Mitglied der UNO hinsichtlich der fundamentalen Pflichten. Insofern würde ich meinen, daß das Prinzip der Universalität Rechtspflichten in einem bestimmten nicht zu weiten, aber mindestens in dem Ausmaß des Art. 2 Ziff. 6 der Charta zu begründen vermag. Wenn man das

als eine Vernünftigkeitsregel anschen wollte, wie Sie gesagt haben, ergibt sich die weitere Frage, ob die Charakterisierung einer bestimmten Verhaltensweise als Vernünftigkeitsregel den Gedanken der Rechtspflicht ausschließt. Ich wäre da flexibel.

Zu den Äußerungen von Herrn Zuleeg zum eventuellen Austritt des Vereinigten Königreichs aus den Europäischen Gemeinschaften will ich gerne eine klare Antwort aus meiner Sicht geben. Selbstverständlich sind die Gründe, die der britische Außenminister Callaghan besonders in seiner ersten, dann etwas milder in seiner zweiten Rede im April bzw. Juni 1974 vor dem EG-Ministerrat genannt hat, in keiner Weise rechtfertigend für die Anwendung der Clausula-Lehre. Insoweit müßte man sagen, ein Austritt Großbritanniens, gestützt auf die Gründe, die damals vorgebracht wurden, würde selbst wenn man etwa die Clausula-Lehre im Rahmen der Wiener Vertragsrechtskonvention anwenden wollte, gegen den EWG-Vertrag verstoßen. Das würde ich ganz klar und eindeutig sagen. Andererseits nehme ich das gerne auf, was Sie gesagt haben. Es ist prinzipiell nicht ausgeschlossen, daß man auch aus einer Organisation wie der EWG unter ganz bestimmten Voraussetzungen, eben der Clausula, austreten kann. Da stellt sich z. B. die andere Frage, wenn ein Referendum wie im Vereinigten Königreich negativ, d. h. gegen Europa ausgehen würde, ob dann nicht dieses Referendum ein Faktum ist, das unter dem Aspekt der Clausula mitberücksichtigt werden müßte. Da wäre ich jedenfalls etwas vorsichtiger mit einer raschen verneinenden Beantwortung, so wie vorhin im Hinblick auf die von Herrn Callaghan vorgegebenen Gründe. Prinzipiell würde ich jedenfalls ein Austrittsrecht selbst bei den Europäischen Gemeinschaften nicht schlechthin ausschließen, wenngleich in einem sehr viel engeren Vorstellungsrahmen als etwa bei den Vereinten Nationen. Aber, und insofern halte ich doch an meiner "Notwendigkeitsthese" fest, was würde denn geschehen, wenn das Vereinigte Königreich nunmehr wirklich austreten würde? Es würde dann, wenn die EWG wirklich wirtschaftlich notwendig sein sollte und es sinnvoll wäre, daß Großbritannien dem Gemeinsamen Markt angehört (und dafür spricht sehr vieles), wiederum zu einer Fülle von Ersatzhandlungen und -gründungen kommen. Vielleicht müßte sich England dann seinerseits zur EG

im Status eines "halbaktiven Nichtmitgliedes" verhalten, wie es Herr Schindler nannte, weil man sonst einfach fundamental gegen die eigenen wirtschaftlichen Interessen handeln würde.

Dies wären also meine Quintessenzen aus der Diskussion, bei der ich mich sehr herzlich für alle Beiträge bedanke, die mir sehr viel Anlaß zu weiterem Nachdenken geben werden und die mich sehr belehrt haben. Die Grundthese erscheint mir freilich auch nach Prüfung einiger kritischer Einwürfe weiter plausibel, daß es also eine gewisse "Notwendigkeit" internationaler Organisationsbildung heutzutage gibt. Dabei handelt es sich nicht um eine rein faktische Beobachtung, sondern hier liegt ein juristisch sinnvoller Ansatzpunkt für die vernünftige Auslegung insbesondere der Aufnahme-, Austritts- und Ausschlußklauseln bei internationalen Organisationen oder für die Entdeckung mancher ungeschriebenen Grundsätze in diesem Bereich. In diesem Sinne möchte ich an der Grundthese weiterhin festhalten und bedanke mich nochmals bei Ihnen.

Ginther (Schlußwort): Ich möchte zuerst auf die von Herrn Rauschning vorgebrachte Frage eines Austritts aus den Vereinten Nationen im Falle eines Staates eingehen, der durch die Organisation in eine outlaw-Position gedrängt worden ist wie etwa Südafrika. Für die Aufrechterhaltung des Mitgliedschaftsstatuts der Organisation der Vereinten Nationen bedarf es in diesem Fall des Protestes von seiten der unmittelbar betroffenen Staaten, um der Präzedenzwirkung einer Kompetenzerweiterung der Generalversammlung zum Nachteil des Mitgliedschaftsstatuts vorzubeugen. Das heißt, Südafrika ist hier als unmittelbar betroffener Staat ganz wesentlich angesprochen, für die Behauptung eines ihm satzungsmäßig zustehenden Rechtes mitgliedschaftspolitisch zu agieren. Das war der Grundtenor meines gesamten Referates, daß die Aufrechterhaltung mitgliedschaftsrechtlicher Positionen ganz wesentlich der Interaktion und der kollektiven Anstrengung der Mitgliedstaaten bedarf, gerade im Fall einer Minderheitsposition. Und hier wiederum im Fall der Minderheitsposition ist hinsichtlich des zutiefst bebetroffenen Staates die Widerstandshaltung erhaltung des Mitgliedschaftsstatuts am wesentlichsten. Zusammen-

fassend ließe sich das in den Slogan "Kampf ums Mitgliedschaftsstatut" kleiden. Unter dem Gesichtspunkt dieses Kampfes ums Mitgliedschaftsstatut sehe ich im Rahmen der von mir entwickelten Argumentation eine allfällige Nichtgebrauchmachung eines Südafrika auf Grund seiner Souveränität von vorneherein nicht abzusprechenden Austrittsrechtes. Ich habe hier eine dem Völkerrecht gegenüber ganz allgemein ambivalente Haltung der Staaten vor Augen. Sie haben im Rückzug auf souveräne Rechte oder auf ein aus der Souveränität abgeleitetes "ius eminens" immer wieder aus formal ihnen unbestritten zukommenden Verpflichtungen einen Ausweg gesucht, was, wie Herr Zuleeg sagt, dann letztlich über den Weg der Effektivität saniert worden ist. Ich würde hier, um einer bestimmten mitgliedschaftspolitischen Praxis das Wort zu reden _im Sinne der Erhaltung einer nach Herrn Oppermann notwendig scheinenden Organisation und in meiner Terminologie zur Aufrechterhaltung eines intakten Verhandlungsgefüges, das durch Austritt oder Ausschluß gerade auf Grund der besonderen Umstände im Fall Südafrikas erschüttert werden könnte - ein Austrittsrecht zumindest für rechtlich bedenklich halten. So hatte ich es anfangs formuliert. Es ist natürlich die Frage, wieweit wir hier in der Begreifung von Völkerrecht materielles Recht und Verfahrensrecht so schön trennen können, wie wir das auf Grund unserer innerstaatlichen Rechtserfahrung natürlich gewohnt sind. Um materiell-rechtliche Positionen zu behaupten, die einem Staat zukommen, hat er, das ist althergebrachte Selbstbeurteilungslehre im Sinn eines dédoublement fonctionnel, für sein Recht auch verfahrensmäßig einzutreten. Ich würde sagen, es ist eine rechtlich eineinzuordnende Funktion, die Südafrika wahrnimmt, wenn es von einem, ihm souveränerweise nicht gänzlich absprechbaren Recht auszutreten, keinen Gebrauch macht. Ich würde darin, wenn der von mir vorgebrachte Vorschlag befolgt würde, eine sinnvolle Entwicklung eines allgemeinen Organisationsrechts im Sinne der von mir dargelegten Grundsätze sehen. Hier möchte ich noch eingehen auf das, was Herr Scheuner zur inaktiven Mitgliedschaft gesagt hat. Dies zeigt mir, daß in dem Rückzug in eine Position der Inaktivität auch ein Mittel im Kampf um ein Mitgliedschaftsstatut gesehen werden kann. Wenn ein mächtiger Staat wie die Vereinigten Staaten die Verletzung der Satzungsbestimmungen und

der Verfahrensordnung mit einem Rückzug in inaktive Mitgliedschaft beantworten würde, dann würde es m. E., wie schon Herr Fischer gesagt hat, nicht von einem sehr säuberlich darzustellenden Institut Gebrauch machen, aber es würde kein Recht verletzen. Ich würde sagen, es ist nicht einmal eine Repressalie, vielleicht eine Retorsionsmaßnahme, die ein Staat wie die Vereinigten Staaten in diesem Fall ergreifen würde. Das hat ja in manchen Äußerungen hier auch durchgeklungen, daß — wie vorhin Herr Geck gesagt hat — ein entschiedener Widerstand vonnöten ist, um Mitgliedschaftspositionen der Minderheit aufrechtzuerhalten. Auch hier könnte die inaktive Mitgliedschaft eine Funktion haben.

Im übrigen möchte auch ich Ihnen danken für all die Kritik, die Sie meinen Thesen entgegengebracht, und für die Differenzierung, die Sie dabei in meine Gedanken hineingebracht haben. Ich danke Ihnen sehr.

VERZEICHNIS DER REDNER

Delbrück S. 128

Fischer S. 128

Frowein S. 119

Geck S. 115

Ginther S. 7, 111, 130, 140

Ipsen, Knut S. 102, 124

Kiss S. 105

Krüger S. 100

Matscher S. 106

Meessen S. 107

Oppermann S. 53, 108, 133, 138

Rauschning S. 100, 107, 136

Rudolf S. 100, 114

Scheuner S. 117

Schiedermair S. 106

Schindler S. 114

Seidl-Hohenveldern S. 103, 127

Steiger S. 101, 130

Zieger S. 120

Zuleeg S. 137

	:
	9

Satzung

der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht

(Fassung vom 14. 4. 1961)

§ 1

Die Aufgabe der am 24. März 1917 gegründeten und am 7. April 1949 wiedergegründeten Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht ist die Förderung des Völkerrechts, des Internationalen Privatrechts und der anderen Zweige des internationalen Rechts. Zu diesem Zweck sollen Theoretiker und Praktiker sowie Vertreter der als Hilfswissenschaften erheblichen Wissensgebiete zu gemeinsamer wissenschaftlicher Arbeit versammelt werden.

Das heranwachsende Geschlecht in nachdrücklicher Weise zu völkerrechtlicher Arbeit anzuregen und in deren Durchführung zu fördern, wird sich die Gesellschaft besonders angelegen sein lassen.

§ 2

Die geschäftlichen Aufgaben der Gesellschaft werden von dem Vorstand, dem Rat und der Vollversammlung wahrgenommen.

§ 3

Der Vorstand besteht aus dem Vorsitzenden und zwei weiteren Mitgliedern, unter denen sich ein Vertreter des Internationalen Privatrechts befinden soll. Er wird von der Vollversammlung durch Stimmzettel auf zwei Jahre gewählt und bleibt im Amte bis zum Schluß der Jahresversammlung, in welcher der neue Vorstand gewählt wird. Wiederwahl ist zulässig.

Fallen während der Amtszeit einzelne Vorstandsmitglieder aus, so kann sich der Vorstand mit Wirkung bis zur nächsten Vollversammlung aus den Ratsmitgliedern ergänzen.

Der Vorstand führt die Geschäfte, soweit sie nicht dem Rat oder der Vollversammlung vorbehalten sind. Die Ämter des Stellvertretenden Vorsitzenden und des Schatzmeisters verteilt der Vorstand durch Beschluß auf die weiteren Mitglieder; die Ämter können auch zusammen wahrgenommen werden.

\$4

Der Rat besteht aus dem Vorstand und mindestens 12, höchstens 24 weiteren Ratsmitgliedern. Die Ratsmitglieder werden für 4 Jahre und in derselben Weise gewählt wie der Vorstand.

Der Rat bestimmt Zeit, Ort und Tagesordnung der Jahresversammlung sowie den sonstigen Arbeitsplan. Er wählt die Mitglieder.

§ 5

Zur Wahl als Mitglied kann nur gestellt werden, wer durch schriftlichen Antrag dreier Ratsmitglieder vorgeschlagen ist. Der Vorstand stellt den Vorgeschlagenen entweder zur Wahl auf der nächsten Ratsversammlung oder leitet den Ratsmitgliedern den Vorschlag zur schriftlichen Wahl zu. Der Vorgeschlagene ist gewählt, wenn er in der Ratsversammlung die Mehrheit der Stimmen der Anwesenden erhält, oder, im Falle der schriftlichen Wahl, nicht drei Ratsmitglieder binnen Monatsfrist die mündliche Erörterung beantragen.

Der Vorsitzende trägt dem Gewählten die Mitgliedschaft an. Der Erwerb tritt durch Annahmeerklärung ein.

§ 6

Durch Erwerb der Mitgliedschaft wird die Verpflichtung übernommen, sich an den Arbeiten der Gesellschaft zu beteiligen.

Der Mitgliedsbeitrag beträgt jährlich DM 20,— und ist jeweils im Januar für das laufende Kalenderjahr zu zahlen. Neue Mitglieder entrichten den Beitrag erstmalig für das auf ihre Aufnahme folgende Kalenderjahr.

Der Vorstand kann für einzelne Mitglieder von der Einziehung eines Jahresbeitrags abschen oder ihn herabsetzen.

Die Mitgliedschaft erlischt durch Verzicht, welcher dem Vorsitzenden gegenüber schriftlich erklärt wird.

In besonderen Fällen kann durch einstimmigen Beschluß des Rates die Mitgliedschaft entzogen werden.

Auf Vorschlag des Rates kann die Mitgliederversammlung Ehrenmitglieder ernennen.

\$ 7

Sitzungen des Vorstandes, des Rates und der Vollversammlung werden durch schriftliche Einladung des Vorsitzenden unter Mitteilung der Tagesordnung berufen. Dies muß geschehen, wenn es von mindestens ¹/s der Mitglieder unter Bezeichnung der Tagesordnung beantragt wird. Auf gleiche Weise unterstützte Punkte müssen auch sonst auf die Tagesordnung gesetzt werden.

8 2

Zur Änderung der Satzung ist 3/4-Mehrheit der Vollversammlung erforderlich.

Beschluß der Mitgliederversammlung vom 1. 4. 1955:

Die Mitgliederversammlung stellt fest, daß gemäß § 4 Abs. 1 der Satzung der Gesellschaft in der Fassung vom 3. 4. 1952 die Mitglieder des Rates der Gesellschaft nach Ablauf ihrer vierjährigen Amtszeit ebenso wie die Mitglieder des Vorstandes nach § 3 Abs. 1 Satz 2 bis zum Schluß der Jahresversammlung im Amt bleiben, auf der die Neuwahl des Rates oder desjenigen Teiles seiner Mitglieder stattfindet, deren Amtszeit abgelaufen ist.

(§ 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 haben sich seit der Fassung vom 3. 4. 1952 nicht verändert.)

			_
,			

Verzeichnis der Organe und Mitglieder der Gesellschaft

(Stand: 1. 10. 1975)

Vorstand:

Professor Dr. Rudolf Bernhardt (Vorsitzender)

Professor Dr. Alfred E. von Overbeck

Professor Dr. Walter Rudolf (Schatzmeister)

Mitglieder des Rates der Gesellschaft:

Professor Dr. Günther Beitzke

Professor Dr. Rudolf L. Bindschedler

Botschafter Dr. Horst Blomeyer-Bartenstein

Professor Dr. Ernst von Caemmerer

Professor Dr. Karl Doehring

Professor Dr. Jochen A. Frowein

Professor Dr. Franz Gamillscheg

Professor Dr. Heribert Golsong

Professor Dr. Walter J. Habscheid

Professor Dr. Friedrich August Frh. v. d. Heydte

Professor Dr. Günther Jaenicke

Professor Dr. Eberhard Menzel

Professor Dr. Herbert Miehsler

Professor Dr. Hermann Mosler

Professor Dr. Thomas Oppermann

Professor Dr. Karl Josef Partsch

Professor Dr. Dietrich Rauschning

Professor Dr. Ulrich Scheuner

Professor Dr. Hans-Jürgen Schlochauer

Professor Dr. Ignaz Seidl-Hohenveldern

professor Dr. Karl Zemanek

Mitglieder der Gesellschaft:

(Stand: 1.10.1975)

- Abendroth, Professor Dr. Wolfgang, 355 Marburg/Lahn, Wilhelm-Roser-Str. 53
- Arndt, Professor Dr. Karl, Oberlandesgerichtspräsident i. R., 28 Bremen, Freiligrathstr. 5, Tel. (04 21) 23 04 07
- Arnold, Priv.-Doz. Dr. Rainer, 8702 Zell am Main, Küsterbergstr. 22, Tel. (09 31) 59 62 79 (Universität Würzburg)
- Aubin, Professor Dr. Bernhard C., 66 Saarbrücken, Universität des Saarlandes
- Baade, Professor Dr. Hans W., Duke University School of Law, Duke Station, Durham/North Carolina, USA
- Ballreich, Dr. Hans, 8 München 8, Prinzregentenstr. 77
- Basedow, Rechtsanwalt Dr. Dr. Klaus, 2 Hamburg 1, Ferdinandstr. 29-33
- Bayer, Wiss. Rat und Professor Dr. Hermann-Wilfried, 463 Bochum-Wiemelhausen, Nußbaumweg 25, Tel. (0 23 21) 71 57 24
- Beitzke, Professor Dr. Dr. h. c. Günther, 53 Bonn-Bad Godesberg, Am Stadtwald 53, Tel. (0 22 21) 35 13 74
- Berger, Botschafter Dr. Hans, 534 Bad Honnef, Schaaffhausenstr. 1
- Bernhardt, Professor Dr. Rudolf, Direktor des Max-Planck-Instituts für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht, 69 Heidelberg, Gustav-Kirchhoff-Str. 2 a, Tel. (0 62 21) 4 36 99
- Bertram, Wilhelm, Ministerialdirigent i. R., 53 Bonn-Bad Godesberg, Im Meisengarten 128
- Bindschedler, Botschafter Professor Dr. Rudolf L., CH-3013 Bern, Rabbentalstr. 77
- Bindschedler-Robert, Professor Dr. Denise, CH-3013 Bern, Rabbentalstr. 77
- Birk, Universitätsdozent Dr. Rolf, 852 Erlangen, Kochstr. 2, Jurist. Seminar, Tel. (0 91 31) 85 22 40
- Bleckmann, Professor Dr. Dr. Albert, 69 Heidelberg, Baden-Badener-Str. 3

- Blomeyer-Bartenstein, a. o. und bev. Botschafter Dr. Horst, Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, Empire Circuit, Yarralumla, Canberra, A.C.T. 2600
- Blumenwitz, Professor Dr. Dieter, 8011 Zorneding, Herzog-Albrecht-Str. 26, Tel. (0 81 06) 26 82 (Universität Augsburg, Lehrstuhl für Offentliches Recht, insbes. Völkerrecht und Europarecht, 89 Augsburg, Hessingstr. 9, Tel. [08 21] 32 84 41)
- Bothe, Priv.-Doz. Dr. Michael, 69 Heidelberg, Berliner Str. 48, Tel. (0 62 21) 4 21 33, 4 21 47
- Böckstiegel, Professor Dr. Karl-Heinz, 404 Neuss, Thywissenstr. 27, Tel. (0 21 01) 40 02 79
- Braga, Professor Dr. Sevold, 6602 Dudweiler (Saar), Schumannstr. 2
- Broggini, Rechtsanwalt Professor Dr. Gerardo, Via S. Vittore 45, Milano, Tel. 43 74 09
- Bülck, Professor Dr. Hartwig, 6121 Schöllenbach, Hohe Roth
- Bülow, Ministerialdirigent Dr. Erich, 53 Bonn, Stresemannstr. 6, Bundesministerium der Justiz, Tel. (0 22 21) 58 45 30 (Durchwahl)
- von Caemmerer, Professor Dr. Ernst, 78 Freiburg i. Br.-Zähringen, In der Röte 6
- Caflisch, Professor Dr. Lucius, CH-1203 Genf, 67 rue Liotard
- Carstens, Professor Dr. Karl (MdB), 5309 Meckenheim, Dechant-Kreiten-Str. 43
- Constantopoulos, Professor Dr. Dr. Dimitri S., Thessaloniki, Vasileos Konstantinou 39
- Damrau, Professor Dr. Jürgen, Richter am Landgericht, 6101 Rossdorf, Alter Stadtweg 8
- Delbrück, Professor Dr. Jost, 34 Göttingen, Leuschnerweg 7, Tel. (05 51) 2 14 45
- Deutsch, Professor Dr. Erwin, 34 Göttingen, Merkelstr. 47, Tel. (05 51) 4 16 55
- Doehring, Professor Dr. Karl, 69 Heidelberg, Bergstr. 58, Tel. (0 62 21) 4 58 80
- Dölle, Professor Dr. Dr. h. c. Hans, 2 Hamburg 13, Mittelweg 187

- Domke, Dr. Martin, 370 East 76th Street, New York, N.Y. 10021
- Erler, Professor Dr. Georg, 34 Göttingen, Schlegelweg 11, Tel. (05 51) 5 93 43
- Ermacora, Professor Dr. Felix, A-1010 Wien I, Dr.-Karl-Lueger-Ring 1, Universität, Tel. 42 76 11
- Everling, Ministerialdirektor Dr. Ulrich, 5307 Wachtberg-Pech, Dahlienweg 5, Tel. (0 22 21) 35 32 54
- Ferid, Professor Dr. Murad, 8 München-Pasing, Marschnerstr. 23
- Fischer, Univ.-Doz. Dr. Peter, Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen, A-1060 Wien, Ägidistr. 5/9
- Fleischhauer, Dr. Carl-August, Vortr. Legationsrat I. Kl. im Auswärtigen Amt, 53 Bonn-Kessenich, Rurweg 24, Tel. (0 22 21) 23 83 08
- Friesenhahn, Professor Dr. Dr. h. c. Ernst, Bundesversassungsrichter a. D., 53 Bonn, Wegelerstr. 2
- Frowein, Professor Dr. Jochen Abr., 4801 Hoberge-Uerentrup üb. Bielefeld, Wasserfuhr 1, Tel. (05 21) 10 23 11
- Fuß, Professor Dr. Ernst-Werner, 8702 Zell über Würzburg, Küsterbergstr. 8
- Gamillscheg, Professor Dr. Franz, 34 Göttingen, Ernst-Curtius-Weg 2
- Geck, Professor Dr. Wilhelm Karl, 6671 Oberwürzbach-Reichenbrunn, Privatweg, Tel. (0 68 94) 73 26 (Universität des Saarlandes, Seminar für Völkerrecht, 66 Saarbrücken, Tel. [06 81] 3 02 21 05)
- Ginther, Professor Dr. Konrad, Universität Graz, A-8130 Frohnleiten, Dr.-Amman-Str. 21
- Götz, Professor Dr. Volkmar, 34 Göttingen, Nikolausberger Weg 56, Tel. (05 51) 4 31 19
- Golsong, Professor Dr. Heribert, Direktor der Rechtsabteilung des Europarates, 7, rue des Arquebusiers, F-67 Strasbourg
- Graßhof, Ministerialrat Bernhard, 53 Bonn-Bad Godesberg, Im Pfirsichgarten 17
- Grewe, Botschafter Professor Dr. Wilhelm, Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, Tokio (Japan)

- Großfeld, Professor Dr. Bernhard, LL. M., 44 Münster/Westf., Universitätsstr. 14—16 (Inst. f. ausl. u. internat. Privat- u. Wirtschaftsrecht), Tel. (02 51) 4 90 27 82 (Priv.: 44 Münster/ Westf., Von-Manger-Str. 16, Tel. [02 51] 3 50 14)
- Guggenheim, Professor Dr. Paul, 1, Bout du Monde, CH-1206 Genève
- Gutzwiller, Professor Dr. Max, Muntelier (Murtensee), Schweiz
- Habscheid, Professor Dr. Dr. h. c. Walter J., 8702 Veitshöchheim, Schillerstr. 2
- Härle, Professor Dr. E., 7570 Baden-Baden, Hahnhofstr. 16 a
- Hahn, Professor Dr. Hugo J., 8702 Würzburg-Lengfeld, Am Weinberg 7, Tel. (09 31) 2 39 04
- Hallstein, Professor Dr. Dr. h. c. Walter, 7 Stuttgart 1, Klopstockstr. 29
- Heldrich, Professor Dr. Andreas, Institut f. Rechtsvergleichung, 8 München 22, Veterinärstr. 5
- Hettlage, Professor Dr. Karl Maria, 53 Bonn-Bad Godesberg, Friedrich-Ebert-Str. 83, Tel. (0 22 21) 36 43 61
- von der Heydte, Professor Dr. Friedrich August Frhr., 8702 Gerbrunn über Würzburg, Gieshügeler Str. 45, Tel. (09 31) 70 69 14
- Hinz, Ministerialrat Dr. Joachim, 53 Bonn-Bad Godesberg, Sedanstr. 13, Tel. (0 22 21) 35 33 21
- Hoffmann, Professor Dr. Gerhard, 355 Marburg/Lahn, Friedrichstr. 31, Tel. (0 64 21) 2 53 78
- Huber, Professor Dr. Hans, CH-3074 Muri bei Bern, Schweiz, Mannenriedstr. 5
- Ipsen, Professor Dr. Hans Peter, 3141 Raven über Lüneburg, Haus Opferberg
- Ipsen, Professor Dr. Knut, 463 Bochum-Querenburg, Ruhruniversität, Lehrstuhl f. öffentl. Recht III, Tel. (0 23 21) 71 28 20; privat: 463 Bochum-Weitmar, Nevelstr. 59, Tel. (0 23 21) 43 12 66
- Jaenicke, Professor Dr. Günther, Direktor im Institut für ausl. und intern. Wirtschaftsrecht Frankfurt/Main, 6906 Leimen b. Heidelberg, Waldstr. 13, Tel. (0 62 24) 7 25 71 (Tel. Frankfurt: [06 11] 7 98 22 64)

- Jahrreiss, Professor Dr. Dr. h. c., Dr. h. c., Dr. h. c., LL.D. h. c. Hermann, 5 Köln 41, Nasse-Str. 30
- Jayme, Professor Dr. Erik, LL.M., 8 München 22, Veterinärstr. 22
- Kaiser, Professor Dr. jur. Dr. rer. pol. h. c. Joseph H., Institut für öffentliches Recht der Universität Freiburg, 78 Freiburg i. Br., Werthmannplatz, Tel. (07 61) 2 03 35 67
- Kegel, Professor Dr. Gerhard, 5 Köln-Lindenthal, Gyrhofstr. 19 a von Keller, Botschafter a. D. Dr. Rupprecht, 8132 Tutzing, Traubingerstr. 22 a
- Kewenig, Professor Dr. Wilhelm, 23 Kiel, Schillerstr. 16
- Khol, Univ.-Doz. Dr. Andreas, Politische Akademie, A-1030 Wien, Jacquingasse 43, Tel. 72 51 86
- Kimminich, Professor Dr. Otto, 84 Regensburg, Killermannstr. 6, Tel. (09 41) 2 41 75
- Kipp, Professor Dr. Heinrich, Institut für Völkerrecht und Rechtsphilosophie, Neue Universität, A-6020 Innsbruck, Innrain 52
- Koppensteiner, Professor Dr. Hans-Georg, A-5020 Salzburg, Weiserstr. 22, Institut für österreichisches und internationales Wirtschaftsrecht, Tel. 8 61 11 / 3 23
- Korkisch, Professor Dr. Friedrich, 2 Hamburg 64, Schulteßdamm 29 Krüger, Professor Dr. Herbert, 2 Hamburg 50, Philosophenweg 14
- Kutscher, Professor Dr. Hans, Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, 7506 Bad Herrenalb-Neusatz, Viertelstr. 10, Tel. (0 70 83) 28 18
- Leibholz, Professor Dr. Dr. Gerhard, Bundesverfassungsrichter a. D., 34 Göttingen, Herzberger Landstr. 57
- Lewald, Rechtsanwalt und Notar Dr. Walter, 6 Frankfurt/Main, Eschenheimer Anlage 31 a
- Lorenz, Professor Dr. Werner, 8032 Gräfelfing, Merowingerstr. 15
- von Mangoldt, Professor Dr. Hans, 7401 Nehren, Goetheweg 1, Tel. (0 74 73) 79 08
- Mann, Professor Dr. F. A., London E.C. 2, 62 London Wall
- Matscher, Professor Dr. Franz, Universität Salzburg, Institut für Zivilgerichtl. Verfahren, A-5020 Salzburg, Weiserstr. 22
- Meessen, Professor Dr. Karl Matthias, 53 Bonn, Am Wichelshof 16, Tel. (0 22 21) 65 07 11

- Meissner, Professor Dr. Boris, 5 Köln, Kleine Budengasse 1, Haus "Im Römer"
- Menzel, Professor Dr. Eberhard, 23 Kiel-Schulensee, Am See 8
- Meyer, Professor Dr. Alex, Direktor des Instituts für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen der Universität Köln, 5 Köln-Lindenthal, Albertus-Magnus-Platz
- Meyer-Lindenberg, Botschafter Professor Dr. Hermann, Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, Rom, 00198 Roma, Via Po 25 c, Italien
- Miehsler, Professor Dr. Herbert, A-5020 Salzburg, Lederwaschgasse 22
- Mosler, Professor Dr. Hermann, Direktor des Max-Planck-Instituts für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht, 69 Heidelberg, Berliner Str. 48, Tel. (0 62 21) 4 21 33, 4 21 47
- Mössner, Professor Dr. Jörg Manfred, Hochschule der Bundeswehr Hamburg, 2 Hamburg 70, Holstenhofweg 85
- Mühlenhöver, Gesandter a. D. Dr. Josef, 53 Bonn-Röttgen, Am Schloßbach 2
- Müller, Professor Dr. Jörg P., CH-3032 Hinterkappelen b. Bern, Kappelenring 42 A
- Münch, Professor Dr. Fritz, 69 Heidelberg, Zur Forstquelle 2
- von Münch, Professor Dr. Ingo, 2 Hamburg 52, Hochrad 9, Tel. (0 40) 82 96 24
- Nettel, Außerordentlicher und bev. Botschafter Dr. Erik, A-1014 Wien, BM f. AA, Ballhausplatz 2
- Neumayer, Professor Dr. Karl H., CH-1009 Pully-Lausanne (VD), Chemin du Château sec. "La Gloriette"
- Niederländer, Professor Dr. Hubert, 6904 Ziegelhausen b. Heidelberg, Am Bächenbuckel 8
- Oppermann, Professor Dr. Thomas, 74 Tübingen 1, Burgholzweg 122, Tel. (0 70 71) 2 37 62
- von Overbeck, Professor Dr. Alfred E., 14, Route du Fort-Saint-Jacques, CH-1700 Fribourg, Schweiz
- Partsch, Professor Dr. Karl Josef, 53 Bonn, Lennéstr. 53, Tel. (0 22 21) 65 54 53

- Pescatore, Professor Dr. Pierre, Richter am Gerichtshof der europäischen Gemeinschaften, 16, rue de la Fontaine, Luxemburg
- von Puttkamer, Botschafterin Professor Dr. Ellinor, 53 Bonn, E.-T.-A.-Hoffmann-Str. 5
- Randelzhofer, Universitätsdozent Dr. Albrecht, 8 München 90, Wirtstr. 10, Tel. (0 89) 69 25 53
- Raschhofer, Professor Dr. H. Hermann, 87 Würzburg, Waldkugelweg 12
- Rauschning, Professor Dr. Dietrich, 3406 Bovenden, Rodetal la
- Ridder, Professor Dr. Helmut, 6301 Vetzberg, Krofdorfer Str. 43
- Riese, Professor Dr. Otto, CH-1009 Pully (VD), Schweiz, 61^{bis} Avenue des Cerisiers
- Roth, Priv.-Doz. Dr. Günter, 8702 Gerbrunn, Sieboldstr. 4, Tel. (09 31) 70 72 14
- Rudolf, Professor Dr. Walter, 65 Mainz-Lerchenberg, Rubensallee 55, Tel. (0 61 31) 74 21
- Rühland, Professor Dr. Curt, 33 Braunschweig, Dürerstr. 26
- Rumpf, Professor Dr. Helmut, Vortr. Legationsrat I. Kl. im Auswärtigen Amt, 53 Bonn-Bad Godesberg, Bismarckstr. 27
- Sandrock, Professor Dr. Otto, 463 Bochum-Querenburg, Behringweg 12
- Schack, Professor Dr. Friedrich, 8 München 19, Kuglmüllerstr. 22
- Scheuner, Professor Dr. Ulrich, 53 Bonn-Bad Godesberg, Beethovenstr. 77, Tel. (0 22 21) 36 25 63
- Schiedermair, Priv.-Doz. Dr. Hartmut, 69 Heidelberg, Kaiserstr. 36
- Schindler, Professor Dr. Dietrich, CH-8702 Zollikon b. Zürich, Alte Landstr. 44
- Schlechtriem, Professor Dr. Peter, 6901 Wilhelmsfeld, Angelhofweg 51, Tel. (0 62 20) 84 22
- Schlochauer, Professor Dr. Hans-Jürgen, Direktor im Institut für ausl. und intern. Wirtschaftsrecht, 6 Frankfurt/Main, Senckenberganlage 31
- Schneider, Professor Dr. Hans, 69 Heidelberg, Ludolf-Krehl-Str. 44
- Schneider, Professor Dr. Peter, 65 Mainz, Goldenluftgasse 23/10
- Schnorr von Carolsfeld, Professor Dr. Ludwig, 852 Erlangen, Kochstr. 19, Tel. (0 91 31) 2 45 18

- Schröder, Professor Dr. Jochen, 533 Königswinter 51, Bödinger Hecken 14, Tel. (0 22 44) 45 01
- Schwarz-Liebermann von Wahlendorf, Professor Dr. Hans Albrecht, Faculté de Droit.-Université Jean Moulin, 15, quai Claude Bernard, F-69007 Lyon
- Schweitzer, Professor Dr. Michael, 6229 Martinsthal, Wiesenstr. 39, Tel. (0 61 23) 7 26 06
- Schwind, Professor Dr. Fritz, A-1180 Wien 18, Franz-Barwig-Weg 20, Tel. 47 31 08
- Scupin, Professor Dr. Hans Ulrich, 44 Münster/Westf., Robert-Koch-Str. 46
- Seidl-Hohenveldern, Professor Dr. Ignaz, 5072 Schildgen b. Köln, Klutstein 31
- Serick, Professor Dr. Rolf, 6904 Ziegelhausen b. Heidelberg, Heinrich-Stoess-Str. 33, Tel. (0 62 21) 5 04 44
- Simitis, Professor Dr. Spiros, 6 Frankfurt/Main, Kettenhofweg 121
- Simma, Professor Dr. Bruno, Institut für Völkerrecht, Universität München, 8 München 22, Prof.-Huber-Platz 2
- von Simson, Professor Dr. Werner, 78 Freiburg i. Br., Luisenstr. 3
- Steiger, Professor Dr. Heinhard, 63 Gießen, Oberhof 16, Tel. (06 41) 7 42 52
- Steinberger, Professor Dr. Helmut, 6906 Leimen b. Heidelberg, Ahornweg 5, Tel. (0 62 24) 37 21
- Steindorff, Professor Dr. Ernst, 8 München 71, Hofbrunnstr. 25
- Stödter, Professor Dr. Rolf, Mitinhaber der Reederei John T. Essberger, 2 Hamburg-Altona, Palmaille 49 (Postfach 429)
- Stoll, Professor Dr. Hans, 78 Freiburg/Br., Belfortstr. 11
- Strebel, Dr. Helmut, 69 Heidelberg, Berliner Str. 48
- Sturm, Professor Dr. Fritz, 355 Marburg (Lahn), Am Annablick 2, Tel. (0 64 21) 6 56 80
- Suy, Professor Dr. A. Erik, United Nations Secretariat, Legal Department, U.N. Plaza, New York, N.Y. 10017
- Tomuschat, Professor Dr. Christian, 5205 St. Augustin-Hangelar, Graf-Zeppelin-Str. 36, Tel. (0 22 41) 2 75 41
- Treviranus, Dr. Hans-Dietrich, Vortr. Legationsrat im Auswärtigen Amt, 53 Bonn-Bad Godesberg, Römerstr. 16

- Uibopuu, Priv.-Doz. Dr. Henn-Jüri, A-5020 Salzburg, Willibald-Hauthaler-Str. 17, Tel. 44 84 42
- Uppenkamp, Dr. Walter, Reichsgerichtsrat a. D., 4 Düsseldorf, Ostendorfstr. 23
- Verdross, Professor Dr. Dr. Alfred, A-1190 Wien, Pokornygasse 23 Verosta, Professor Dr. Stephan, A-1180 Wien, Hockegasse 15 Vogel, Professor Dr. Klaus, 69 Heidelberg, Zeppelinstr. 39
- Wahl, Professor Dr. Eduard, 69 Heidelberg, Albert-Überle-Str. 22 Wiethölter, Professor Dr. Rudolf, 6243 Falkenstein/Ts., Am Bergschlag 9, Tel. (0 61 74) 2 10 18
- Wildhaber, Professor Dr. Luzius, CH-3065, Bolligen-Bern, Gerenstr. 14, Tel. 58 55 49
- Zemanek, Professor Dr. Karl, A-1090 Wien, Mariannengasse 28 Zieger, Professor Dr. Gottfried, 34 Göttingen, Leuschnerweg 10 Zuleeg, Professor Dr. Manfred, 5038 Rodenkirchen b. Köln, Schützstr. 32
- Zweigert, Professor Dr. Konrad, Direktor des Max-Planck-Instituts für ausl. und intern. Privatrecht, 2 Hamburg 13, Mittelweg 187

Korporative Mitglieder:

- 1. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 69 Heidelberg, Berliner Str. 48
- 2. Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, 2 Hamburg 13, Mittelweg 187

