

Indonesien verläßt die Vereinten Nationen

I

Am letzten Tag des Jahres 1964 kündigte der indonesische Staatspräsident Sukarno an, sein Land werde die Vereinten Nationen verlassen, wenn Malaysia seinen Platz im Sicherheitsrat (auf den es zwei Tage zuvor für die Zeit ab 1. Januar 1965 gewählt worden war) einnehmen würde.

Am 30. Dezember hatte der indonesische Chefdelegierte in einem Schreiben an den Präsidenten der Generalversammlung die Einwände seiner Regierung gegen die Wahl Malaysias wiederholt. Das Schreiben erinnerte daran, daß Indonesien bereits früher seine Stellung gegen eine Kandidatur Malaysias bekanntgegeben habe (29. Dezember 1964), daß es Malaysia nicht anerkenne und entschlossen sei, die Folgen aus dieser Nichtanerkennung zu ziehen. Am Sylvesterabend, kurz vor Mitternacht, wurde diese Ankündigung dem Kabinettschef U Thants, C. V. Narasimhan, durch den indonesischen UNO-Botschafter Lambertus Palar telefonisch und formlos mitgeteilt. Es handelte sich um die Ankündigung einer Absicht der indonesischen Regierung, nicht einer bereits vollzogenen Tatsache.

Obwohl zunächst keine weitere schriftliche oder sonstige formelle Bestätigung folgte, appellierte Generalsekretär U Thant am 1. Januar aus einem kurzen Erholungsurlaub auf den Karibischen Inseln an Präsident Sukarno, sein Vorhaben zu revidieren und insbesondere im Jahr der Internationalen Zusammenarbeit „die Solidarität mit der Weltorganisation“ nicht zu schwächen. Am 4. Januar folgte ein Appell Alex Quaison-Sackey, der nicht nur in seiner Eigenschaft als Präsident der Vollversammlung, sondern auch im Namen afrikanisch-asiatischer Solidarität an den indonesischen Präsidenten appellierte. Sukarno ließ beide Appelle unbeantwortet.

Inzwischen wuchsen die Besorgnisse, daß die Entschiedenheit, mit der Sukarno vor allem die Mitgliedschaft Malaysias im Sicherheitsrat als Anlaß des Austritts Indonesiens aus den Vereinten Nationen unterstrichen hatte, eine unmittelbare Verschärfung der indonesischen Kampagne gegen Malaysia bringen würde. In einer Note¹ an den Sicherheitsrat vom 7. Januar 1965 verwies die Regierung Malaysias auf die aggressive Haltung Indonesiens und die ständige Bedrohung der malaysischen Souveränität und Sicherheit.

Erst am 20. Januar gab die indonesische Regierung in einem Schreiben ihres Außenministers Subandrio an den Generalsekretär den endgültigen Entschluß Indonesiens bekannt, aus der UNO auszutreten². Die Note, die übrigens offiziell in der UNO bis Ende Februar nicht veröffentlicht und damit auch nicht registriert wurde, erklärte, daß die indonesische Regierung am 7. Januar beschlossen habe, aus den Vereinten Nationen auszutreten. Indonesien sei sich der großen Bedeutung seiner Entscheidung bewußt, aber unter den Umständen, die durch die Kolonialmächte in den Vereinten Nationen geschaffen worden seien, gäbe es für Indonesien keine Wahl.

In der indonesischen Note wurde neuerlich die Entwicklung des Gegensatzes zwischen Indonesien und Malaysia, das als „neokoloniales“ Gebilde bezeichnet wurde, geschildert und die Mitgliedschaft Malaysias im Sicherheitsrat als die unmittelbare Ursache des indonesischen Schrittes angesehen³.

Die indonesische Mitteilung an den Generalsekretär ging aber über den unmittelbaren Anlaß hinaus und verwies auf den „revolutionären“ Charakter der Entscheidung Indonesiens, für die es kein Vorbild gäbe. Die Entscheidung sei aber „zum

Guten der Vereinten Nationen selbst getroffen“ worden und könnte als eine starke Mahnung an die UNO wirken.

Indonesien betonte aber, daß es sich auch nach seinem Austritt aus den UN an die Charta der Vereinten Nationen und ihre Prinzipien gebunden erachte. Es verlasse nicht nur die Vereinten Nationen, sondern auch Sonderorganisationen wie FAO, UNICEF und UNESCO. Weitere Sonderorganisationen erwähnt die Note nicht. Die indonesischen Vertreter blieben aber der Tagung des Verwaltungsrates des UNO-Sonderfonds im Januar fern.

Der indonesische Entschluß, aus den UN auszutreten, bedeutete für die Vereinten Nationen ein Novum. Es gab für den Austritt weder in der Geschichte der Organisation noch in ihrer Charta einen Präzedenzfall oder eine Regel. Im Gegensatz zum Völkerbund, dessen Satzung einen Austritt mit Kündigungsfrist vorsah, gibt es in der UNO-Charta keine Bestimmung über den Austritt eines Mitgliedes. Vielfach wurde daraus bei der Erörterung der völkerrechtlichen und juristischen Folgen des indonesischen Schrittes die Frage aufgeworfen, ob ein Austritt aus den Vereinten Nationen überhaupt möglich sei oder ob nicht der Beitritt und die Annahme der Satzung durch den beitretenden Staat einem internationalen Vertrag gleichkomme, der eine einseitige Rücktrittserklärung nicht zulasse.

Angesichts der ungeklärten Situation war der Generalsekretär in einiger Verlegenheit, um so mehr, als es sich bei der Behandlung des indonesischen Austritts um Probleme von weitreichender Bedeutung für die Zukunft handelte. U Thant veröffentlichte die indonesische Austrittserklärung sowohl als Sicherheitsrats- wie auch als Vollversammlungsdokument, da nicht klar war, in wessen Kompetenz diese Frage fiel⁴. Nach Konsultationen mit Vertretern aller UN-Gruppen am 29. Januar und 24. Februar nahm U Thant am 26. Februar in einer Antwortnote auf das Schreiben Subandrios zum indonesischen Austritt Stellung⁵.

Der Generalsekretär verwies darauf, daß die UNO-Charta keine Vorkehrung für den Austritt trifft, daß aber die Konferenz von San Francisco zur Austrittsfrage eine Erklärung abgegeben habe⁶. Aufgrund dessen erkläre der Generalsekretär, daß die indonesische Erklärung zur Kenntnis genommen wird. Gleichzeitig wurde auch die Erklärung in der Note des indonesischen Außenministers zur Kenntnis genommen, daß Indonesien auch weiterhin die Prinzipien der UNO-Charta aufrechterhalten wolle.

Der Generalsekretär gab seinem „tiefen Bedauern, das in den Vereinten Nationen in weiten Kreisen geteilt wird“, über den indonesischen Schritt und zugleich der Hoffnung Ausdruck, daß Indonesien „zur gegebenen Zeit“ wieder seine „volle Zusammenarbeit“ mit den Vereinten Nationen aufnehmen werde.

Damit war der Austritt Indonesiens endgültig. Am 1. März wehte die indonesische Flagge nicht mehr vor dem UNO-Gebäude.

Bis dahin wurde Indonesien als Mitglied betrachtet. Als es in der Sitzung der Vollversammlung vom 18. Februar bei einer Abstimmung zum Namensaufruf aller Mitglieder kam, wurde auch Indonesien aufgerufen. Der mit den Angelegenheiten der Vollversammlung betraute Untersekretär C. V. Narasimhan erklärte daraufhin: „Abwesend“.

Dr. Otto Leichter

Anmerkungen:

1 UN-Doc. S/6140 vom 7. Januar 1965.

2 UN-Doc. A/5857 bzw. S/6157 vom 21. Januar 1965.

3 Malaysia war am 29. Dezember 1964 mit Akklamation — unter dem „Waffenstillstand der Abstimmungslosigkeit“ — für 1965 in den

Sicherheitsrat gewählt worden. Diese Wahl erfolgte aufgrund eines im Dezember 1963 zwischen den Delegationen der Tschechoslowakei und Malaysias abgeschlossenen „Gentleman's Agreement“, demzufolge die zweijährige Amtszeit des Sitzes zwischen diesen beiden Kandidaten aufgeteilt werden sollte. Weder die Tschechoslowakei noch Malaysia hatte in einer Reihe von Wahlgängen die erforderliche Zweidrittelmehrheit erreicht. Die Tschechoslowakei nahm den Sitz im Sicherheitsrat für das Jahr 1964 ein und gab ihn im Sinne des Gentleman's Agreement im Dezember 1964 auf. Daraufhin wurde Malaysia ohne jede Schwierigkeit in den Sicherheitsrat gewählt, während es bei den anderen Wahlen, wie zwischen Jordanien und Mali, zum Teil harte Gegensätze gab. Der indonesische Botschafter Palar gab zwar nach der Wahl Malaysias die indonesischen Vorbehalte gegen Malaysia, das von Indonesien nicht anerkannt würde, ab, fügte aber hinzu, die indonesische Delegation wolle dem Präsidenten seine schwierige Aufgabe nicht weiter erschweren. Daraus war durchaus nicht zu entnehmen, daß durch die mit einem Gentleman's Agreement mit einem kommunistischen Land erfolgte Wahl Malaysias so folgenschwere Konsequenzen gezogen werden würden.

4 Ebenfalls sowohl als Sicherheitsrats- wie auch als Vollversammlungsdokument veröffentlicht: UN-Doc. A/5899 bzw. S/6202 vom 26. Februar 1965.

5 Die Erklärung in San Francisco lautete: „... Wenn jedoch ein Mitglied infolge außerordentlicher Umstände sich gezwungen sieht auszutreten und die Last der Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit den anderen Mitgliedern überläßt, dann ist es nicht die Absicht der Organisation, dieses Mitglied zu zwingen, seine Mitarbeit in der Organisation fortzusetzen.“ Die Sowjetunion nahm in San Francisco gegen jenen Teil der Erklärung Stellung, der wie eine Kritik an einem austretenden Mitglied klingt. Aber offenbar hat die Sowjetunion keine Einwendungen gegen die Kenntnisaufnahme der Austrittserklärung Indonesiens durch den Generalsekretär erhoben.

II

Am 7. Januar 1965 gab Präsident *Sukarno* vor einer tosenden Menschenmenge in der indonesischen Hauptstadt Djakarta bekannt, der Austritt Indonesiens aus den Vereinten Nationen sei vollzogen. Somit ist diese fünftgrößte Nation der Welt, die am 28. September 1950, nachdem sie durch die tatkräftige Unterstützung der UN ihre Unabhängigkeit erlangt hatte, als 60. Mitglied in die Weltorganisation aufgenommen worden war, der erste Staat, der aus dem Verband wieder austritt.

Englische Politiker aus dem Kreise des Foreign Office haben betont, Indonesien könne eigentlich gar nicht aus den UN austreten, es könne lediglich auf die Ausübung der Mitgliedschaftsrechte verzichten.

In der Satzung der UN ist tatsächlich eine Austrittsmöglichkeit nicht vorgesehen. Und das mit Absicht. Es braucht einen daher nicht zu wundern, wenn namhafte Völkerrechtler und Politiker die Ansicht vertreten, ein freiwilliges Ausscheiden aus der Mitgliedschaft der UN sei überhaupt nicht möglich¹. Diese Meinung ist anlässlich der indonesischen Androhung mit dem Ausscheiden hier und dort wiederum laut geworden. Die Geschichte des Völkerbundes hat eine Reihe von Austritten seiner Mitglieder gekannt, z. B. Costa Rica im Jahre 1925, Brasilien 1927, Deutschland und Japan im Jahre 1935. Das war möglich gewesen, weil ein freiwilliges Ausscheiden ausdrücklich in Art. 1 Abs. 3 der Satzung vorgesehen und geregelt war.

Bei der Gründung der UN hat man mit Absicht von einer solchen Regelung Abstand genommen. Die Großmächte waren auf der Konferenz von Dumbarton Oaks der Meinung, es solle nicht gestattet sein, die Organisation zu verlassen. Folglich wurde im Entwurf der Satzung keine derartige Bestimmung vorgesehen. Auf der Gründungskonferenz von San Francisco war man geteilter Meinung. Der eigens hierfür gebildete Unterausschuß kam nach langer Beratung zum Ergebnis, die Mitglieder sollten nicht das Recht haben, aus der Organisation auszutreten².

Damit hatte man aber keine für alle annehmbare Lösung gefunden. Man debattierte weiter und kam schließlich zu folgendem Ergebnis: die Satzung solle zwar keine Regelung über eine Rücktrittsmöglichkeit enthalten, diese aber nicht unter allen Umständen ausschließen. Der Unterausschuß 1/2 hat dann eine diesbezügliche Erklärung verfaßt, die dem Kapitel X als Zusatz beigefügt wurde. Sie ist in der ersten Kommission und in der 9. Plenarsitzung der Konferenz von

San Francisco am 25. Juni 1945 einstimmig gebilligt und in das Protokoll der Konferenz aufgenommen worden³.

Dieser Beschluß sieht vor, daß ein Austritt aus der Organisation weder im positiven noch im negativen Sinn geregelt werden soll. Denn es sei die Pflicht aller Nationen, die Mitglieder werden, in der Organisation an der Erhaltung des Friedens mitzuwirken. Die Organisation würde sich aber einem Ausscheiden nicht widersetzen, falls einer der folgenden Fälle eintreten sollte:

1. Außergewöhnliche Umstände, welche ein Mitglied zum Ausscheiden drängen.
2. Unfähigkeit der Organisation, den Frieden durch rechtliche Mittel zu erhalten.
3. Revision der Satzung gegen die Zustimmung des betreffenden Mitgliedes.
4. Fehlschlag eines Revisionsantrages, der zwar angenommen worden, aber nicht zur Ratifikation gelangt sei⁴.

Nun entsteht die Kernfrage des ganzen Problems: Welcher rechtliche Wert ist diesem Beschluß beizumessen? *Kelsen* und andere vertreten die Ansicht, er besitze keinen rechtsverbindlichen Charakter, folglich gestatte er keinen Austritt aus der Organisation⁵.

Dieser Meinung kann aber nicht beigepflichtet werden. Der Beschluß ist zwar keine Bestimmung der Charta. Er bedeutet aber eine zusätzliche Willenserklärung der Konferenzteilnehmer zu einer in der Satzung mit Absicht ausgelassenen Regelung. Der Gesamtwille der Gründer der Organisation der Vereinten Nationen, welcher in der Satzung seinen Niederschlag gefunden hat, bekommt somit folgenden Sinn: Grundsätzlich soll ein Ausscheiden nicht möglich sein, es können aber außergewöhnliche Umstände eintreten, in welchen sich die Organisation einer solchen Haltung nicht zu widersetzen gedenkt. Diese Umstände sind die oben vom Ausschuß angeführten Gründe.

Diese Auslegung der Bestimmungen der Charta entspricht im übrigen auch der allgemeinen Gepflogenheit des Völkerrechts bei rechtsverbindlichen Willenserklärungen, der Auslegung der „*clausula rebus sic stantibus*“ und den allgemeinen Rechtsgrundsätzen. Es kann von keiner physischen und auch von keiner juristischen Person verlangt werden, daß sie in Situationen, welche ihr eine nicht mehr zumutbare Last aufbürdet, sich nicht von freiwillig eingegangenen Bindungen lossagt. Das gilt um so mehr, wenn dadurch anderen kein Unrecht zugefügt wird oder lediglich die im zwischenstaatlichen Verkehr unausbleibliche Reflexwirkung zu Lasten Dritter auftritt.

Ob nun die Gründung der unabhängigen Malaysischen Union und ihre Wahl in den Sicherheitsrat, die Indonesien als Grund für seinen Austritt nennt, einen Umstand bedeutet, der ihm eine solche nicht zumutbare Last auferlegt, sei dahingestellt. Es wäre aber eine Unkenntnis der völkerrechtlichen Normen, wollte man annehmen, Indonesien könne sich nunmehr als von den Grundsätzen der Satzung der UN befreit betrachten und einen Vernichtungs- und Eroberungskrieg beginnen. Die Normen des allgemeinen Völkerrechts, welche auch unabhängig von der Charta gelten, verbieten jeden unrechtmäßigen Gebrauch von Gewalt, Krieg, Invasion oder sonstigen den Weltfrieden gefährdenden Handlungen. Und ausgesprochen die Vereinten Nationen haben die Pflicht, dafür Sorge zu tragen, daß dieser Frieden nicht gefährdet werde.

Professor Dr. Dr. Josef Soder

Anmerkungen:

1 So unter bekannten Völkerrechtlern H. Kelsen, *Balladore Palieri*, *Quadri*.

2 Vgl. Memorandum des Ausschusses im Unterausschuß 1/2, Doc. 359, I/2/A/1, UNCIO 7 S. 542. — *Ibid.* S. 37: „The subcommittee was strongly of the opinion that withdrawal should be impossible.“

3 Vgl. Doc. 1086, I/2/77, UNCIO 7 S. 262. — Doc. 1210, P/20, UNCIO 1 S. 615.

4 Vgl. Doc. 1069, I/2/73 (A), UNCIO 7 p. 445.

5 Vgl. Kelsen, H.: *The Law of the United Nations*, London 1951, S. 122.