# Die Vertretung Chinas in den UN als völkerrechtliches Problem

DR. WALTER SCHWENK

Die Frage der Vertretung Chinas in den Vereinten Nationen war mit der Bildung der kommunistischen Regierung in Peking im Oktober 1949 und dem Rückzug der Regierung Tschiang Kai Schek nach Formosa aufgetaucht und gipfelt darin, welche von diesen beiden Regierungen berechtigt ist, den Mitgliedstaat China in den Vereinten Nationen zu vertreten. Damit sind eine Reihe von Problemen verbunden: Ein Teil der Mitglieder der Vereinten Nationen erkennt die Pekinger Regierung an, ein anderer Teil die Regierung in Taipeh. Das hat Folgen für die Vertretung Chinas in den Vereinten Nationen. Nicht weniger folgenschwer waren die Ereignisse in Korea. Durch ihr Eingreifen in den Koreakonflikt wurde die Pekinger Regierung von der Generalversammlung zum Angreifer erklärt. Auch das wirkte sich auf den Streit um die Vertretung Chinas aus. Die umstrittene Rechtslage Formosas führte zu weiteren Schwierigkeiten, indem sie vielfach mit der Frage der Vertretung gekoppelt wurde. Schließlich ist die Vertretung Chinas im Sicherheitsrat wegen des damit verbundenen Vetorechts von besonderer Problematik.

*Die Mitgliedschaft Chinas in den Vereinten Nationen*

Das Verhältnis Chinas zu den Vereinten Nationen wird zunächst durch seine Mitgliedschaft in der Weltorganisation bestimmt. Als China die Vereinten Nationen mitbegründete und ursprüngliches Mitglied wurde, war sein staats- und völkerrechtlicher Status unumstritten: Es gab einen einheitlichen Staat China und eine einzige Regierung, während heute zwei chinesische Regierungen in Peking und Taipeh bestehen und nach einer nicht selten vertretenen Ansicht sogar zwei chinesische Staaten. An der Mitgliedschaft Chinas in den Vereinten Nationen hat sich jedoch durch die Entwicklung seit ihrer Gründung nichts geändert.

Durch die kommunistische Revolution von 1949 ist neben der Regierung Tschiang Kai Schek eine zweite chinesische Regierung entstanden, zu deren Herrschaftsbereich nahezu das gesamte chinesische Hoheitsgebiet gehört. Die Bildung einer revolutionären Regierung berührt die Existenz eines Staates ebensowenig wie ein auf konstitutionellem Wege, also normalerweise durch Wahlen, erfolgter Regierungswechsel. Der Staat bleibt identisch. Folglich bleibt er auch Mitglied der Vereinten Nationen, ohne Rücksicht auf seine neue Regierungsform. Der Regierungswechsel wirkt sich nur auf die Vertretung des Staates in den einzelnen Organen der Vereinten Nationen aus. So wurden zum Beispiel nach dem kommunistischen Staatsstreich in der Tschechoslowakei von 1948 die Vertreter der entmachteten Regierung durch Delegierte des neuen Regimes ersetzt, ohne daß es hierüber zu Auseinandersetzungen kam.

Bei China liegen die Dinge freilich anders, weil zwei Regierungen nebeneinander bestehen. Allein auch die Existenz zweier Regierungen beeinflußt nicht die Identität eines Staates, solange sie ihn als Ganzes zu vertreten behaupten und keine Teilstaaten entstanden sind. Das ist jedenfalls nach Meinung der beiden rivalisierenden chinesischen Regierungen der Fall. Beide behaupten, es gebe nur einen Staat China, bestehend aus dem Festland, Formosa und den Pescadoren, und beide nehmen für sich das Recht in Anspruch, die alleinige, im allgemeinen völkerrechtlichen Verkehr und in den Vereinten Nationen vertretungsberechtigte Regierung dieses Staates zu sein.

Aber selbst wenn zwei selbständige Staaten, Festlandchina und Formosa, bestehen sollten, wird hierdurch die Mitgliedschaft des Gründungsmitglieds China in den Vereinten Nationen nicht berührt. Formosa könnte auf zweierlei Art selbständiger Staat geworden sein: durch Sezession von dem Gesamtstaat China oder durch Neubildung eines von den Japanern aufgegebenen, jedenfalls im Zeitpunkt der Neubildung nichtchinesischen Staatsgebietes.

Im Falle der Sezession würde China in der Chinesischen Volksrepublik fortbestehen. Denn die Teilung eines Staates bringt ihn dann nicht zum Erlöschen, wenn lediglich ein kleiner Bruchteil des ehemaligen Gesamtgebiets seine Selbständigkeit durchsetzt. Da Formosa, sofern es nach 1945 Bestandteil Chinas gewesen sein sollte, flächen- und bevölkerungsmäßig gegenüber Festlandchina nicht ins Gewicht fällt, kann seine staatliche Selbständigkeit den Fortbestand des Staates China nicht berührt haben, der sich mithin in der Volksrepublik China fortsetzen muß.

Ist dagegen Formosa nach 1945 nicht Bestandteil des chinesischen Staates gewesen, sondern aus ehemaligem japanischem Besitz als selbständiger Staat entstanden, dann kann es die Existenz Chinas erst recht nicht berühren, das sich wiederum in der Volksrepublik China fortsetzen muß.

Folglich wird die Mitgliedschaft Chinas in den Vereinten Nationen durch den Teil Chinas verkörpert, der sich als Volksrepublik China bezeichnet, ohne Rücksicht darauf, ob Formosa ein selbständiger Staat ist oder nicht[1]. Das allein besagt nun freilich nicht, daß die Regierung Tschiang Kai Schek die Volksrepublik China in den Vereinten Nationen nicht vertreten könne und durch die Pekinger Regierung ersetzt werden müsse. Denn die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen liegt allein bei den Staaten, und welche *Regierung* einen bestimmten Staat vertreten soll, ist eine Frage der völkerrechtlichen Vertretungsbefugnis und damit, wie zu zeigen sein wird, der völkerrechtlichen Anerkennung einer Regierung. Dies ist das Problem, das sich hinter der ›Zulassung Rotchinas‹ zu den Vereinten Nationen verbirgt, eine sehr häufig zu findende, aber irreführende Bezeichnung für die Frage der *Vertretung* Chinas in den Vereinten Nationen, die den Eindruck erweckt, als ob Rotchina erst zu den Vereinten Nationen als Mitglied zugelassen werden müßte.

*Die Auseinandersetzung um die Vertretung Chinas in den Vereinten Nationen*

Der Streit darüber, ob der Mitgliedstaat China in den Vereinten Nationen ordnungsgemäß vertreten sei, hat die Vereinten Nationen seit der kommunistischen Revolution von 1949 Jahr für Jahr beschäftigt. Hierbei sind verschiedene Stadien zu unterscheiden.

1. Die Erfolge der Kommunisten im chinesischen Bürgerkrieg veranlaßten die Regierung Tschiang Kai Schek, die Vereinten Nationen zu Gegenmaßnahmen zu bewegen. Sie brachte deshalb die ›Frage der Bedrohung der politischen Unabhängigkeit und Gebietshoheit Chinas‹ vor die Generalversammlung mit der Behauptung, daß die Sowjetunion den chinesisch-russischen Freundschafts- und Bündnisvertrag vom 14. August 1945 und die Charta der Vereinten Nationen durch Intervention zugunsten der chinesischen Kommunisten verletzt habe. Als sich der Erste Ausschuß der Generalversammlung am 25. November 1949 mit diesem Punkt befaßte, forderten die Vertreter der UdSSR und anderer Ostblockstaaten, ihn von der Tagesordnung zu streichen, da er von einer Delegation eingebracht worden sei, die kein Recht habe, das Mitglied China in den Vereinten Nationen zu vertreten. Die einzige vertretungsberechtigte Regierung Chinas sei die kommunistische Regierung in Peking. Der kanadische Außenminister Pearson als Vorsitzender des Ausschusses wandte

dagegen ein, daß die chinesische Delegation ordnungsgemäß akkreditiert worden sei und bis zu einer entgegengesetzten Entscheidung des für die Akkreditierung zuständigen Ausschusses der Generalversammlung zur Vertretung berechtigt sei. Der Ausschuß setzte dementsprechend seine Beratungen zu dem von der Regierung Tschiang Kai Schek eingebrachten Punkt fort.

Dieser Versuch, die vorhandenen nationalchinesischen Delegierten von den laufenden Sitzungen mit der Begründung auszuschließen, daß sie wegen der erfolgreichen Revolution der Kommunisten in China nicht mehr vertretungsberechtigt seien, wurde in den verschiedenen Organen, ihren Ausschüssen und den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen vielfach, jedoch ohne Erfolg, wiederholt[2].

2. Bedeutungsvoller sind die Fälle, in denen die Frage der Vertretung Chinas als selbständiger Tagesordnungspunkt behandelt worden ist.

Nachdem im *Sicherheitsrat* in der 458. Sitzung vom 29. Dezember 1949 ein Antrag auf Ausschluß des akkreditierten chinesischen Vertreters mit der Begründung zurückgewiesen worden war, daß er nicht auf der Tagesordnung stehe, kam es in der 459. Sitzung des Rates vom 10. Januar 1950 auf Grund des nunmehr in die Tagesordnung aufgenommenen russischen Entschließungsentwurfs zu einer umfangreichen Auseinandersetzung, die in der 461. Sitzung vom 13. Januar 1950 mit der Ablehnung dieses Antrages endete. Entscheidungsgrundlage bildete Regel 17 der Vorläufigen Geschäftsordnung des Rates, wonach ein Delegierter, gegen dessen Beglaubigungsschreiben Einwendungen erhoben worden sind, die Vertretungsbefugnis erst verliert, wenn eine entsprechende Entscheidung des Rates ergangen ist; bis dahin genießt er die gleichen Rechte wie die übrigen Ratsmitglieder. Ebenso abgelehnt wurde in der 462. Ratssitzung vom 17. Januar 1950 ein jugoslawischer Entschließungsentwurf. Der sowjetische Delegierte hatte inzwischen aus Protest gegen die Ablehnung seines Antrags den Rat verlassen und nahm seinen Sitz erst in der 480. Sitzung vom 1. August 1950 – er hatte in diesem Monat den turnusmäßigen Vorsitz im Rat – wieder ein. Als er in seiner Eigenschaft als Vorsitzender den nationalchinesischen Delegierten ausschließen wollte, wurde sein Verhalten gerügt und unter Hinweis auf die genannte Regel 17 der Geschäftsordnung zurückgewiesen. In der folgenden Sitzung vom 3. August 1950 lehnte der Rat mit 5 gegen 5 Stimmen bei einer Enthaltung es ab, die Vertretung Chinas durch einen Delegierten der Volksrepublik als Verhandlungspunkt in die Tagesordnung aufzunehmen.

Die *Generalversammlung* lehnte in der 277. Plenarsitzung vom 19. September 1950 russische und indische Anträge ab, wonach die Pekinger Regierung China an Stelle der Regierung Tschiang Kai Schek vertreten solle, während kanadische und australische Anträge Erfolg hatten, durch die die Frage einem Sonderausschuß zur weiteren Erörterung übermittelt wurde. Bis zu einer Entscheidung über den Bericht durch den Sonderausschuß sollte es beim Status quo bleiben. Der Sonderausschuß vertagte sich nach der Wahl eines Vorsitzenden am 15. Dezember 1950 und trat erst am 16. Oktober 1951 wieder zusammen, um der Generalversammlung zu berichten, daß er unter den derzeitigen Umständen – inzwischen hatte die Volksrepublik China in den Koreakonflikt eingegriffen – nicht in der Lage sei, zur Frage der Vertretung Chinas irgendwelche Empfehlungen zu geben. Die Generalversammlung billigte diesen Bericht am 5. November 1951. Seitdem wurden alljährlich bis zum Jahre 1960 einschließlich die von den USA initiierten Anträge, die Frage der Vertretung Chinas nicht in die Tagesordnung aufzunehmen, von der Generalversammlung angenommen, während demgegenüber die meist von der UdSSR und Indien ausgehenden Anträge, der Pekinger Regierung das Vertretungsrecht einzuräumen, gar nicht zur Abstimmung gelangen konnten. Eine Wende trat im Jahre 1961 ein, in dem die USA erstmals von ihrem Antrag absahen. Dementsprechend wurde über die Vertretung Chinas in der *Sache* abgestimmt, ohne daß sich bisher eine Mehrheit für Peking gefunden hätte[3]. Hierbei ist allerdings zu bemerken, daß auf Antrag der USA die Generalversammlung beschlossen hat, daß die Entscheidung über einen Antrag, die bisherige Vertretung Chinas zu ändern, eine ›wichtige Frage‹ sei, die einer Zweidrittelmehrheit bedürfe. Ob diese Mehrheit jemals erreicht wird, erscheint zweifelhaft. Andererseits wäre es möglich, daß die Generalversammlung von ihrem Beschluß abweicht und die Vertretungsfrage nicht mehr als wichtige Angelegenheit ansieht, so daß für die Vertretung durch die Pekinger Regierung eine einfache Mehrheit genügen würde.

3. Unabhängig von der Vertretung Chinas wurde die Frage, von welchen Voraussetzungen die Vertretung eines Mitgliedstaates in den Vereinten Nationen abhängt, ganz allgemein von der Generalversammlung erörtert. Kuba hatte diesen Punkt am 19. Juli 1950 auf die Tagesordnung setzen lassen und ein ausführliches Memorandum hierzu übermittelt. Andere Mitglieder stellten ergänzende Anträge. Der politische Ad-hoc-Ausschuß, dem die Angelegenheit von der Generalversammlung überwiesen worden war, befaßte sich sehr eingehend mit den völkerrechtlichen und politischen Aspekten der Vertretungsberechtigung in den Vereinten Nationen. Nachdem in ihm zunächst fest umrissene Kriterien für die Vertretung aufgestellt worden waren, vermochte sich die Generalversammlung nur auf die vage Resolution 396 (V) zu einigen, in der sie empfiehlt, daß die Frage, welche von zwei rivalisierenden Regierungen eines Mitgliedstaates zur Vertretung in den Vereinten Nationen berechtigt sei, im Lichte der Ziele und Grundsätze der Charta sowie nach den Umständen des einzelnen Falles entschieden werden solle. Die Resolution bringt daneben weiter zum Ausdruck, daß im Streitfalle die Generalversammlung oder ihr ständiger Ausschuß zuständig seien, eine Entscheidung über die Vertretung zu treffen, die von den übrigen Organen der Vereinten Nationen zu beachten sei.

*Die Anerkennung einer Regierung als Kriterium für ihr Vertretungsrecht*

Ausdrückliche Vorschriften darüber, nach welchen Kriterien sich die Vertretung eines Mitgliedstaates in den Vereinten Nationen richtet, insbesondere für den Fall, daß zwei rivalisierende Regierungen ihr Vertretungsrecht behaupten, sind weder in der Charta noch in den Geschäftsordnungen der einzelnen Organe der UN vorhanden. Dagegen gibt es Regeln über das Verfahren der Akkreditierung von Delegierten für diese einzelnen Organe. Sie beschränken sich jedoch darauf, die formellen Voraussetzungen festzulegen, die in der *Person* der einzelnen Delegierten erfüllt sein müssen, während sie keine Bestimmungen darüber enthalten, wie eine *Regierung* beschaffen sein muß, um wirksam Delegierte für die Vertretung des Mitgliedstaates in den Vereinten Nationen bestimmen zu können.

Die Resolution 396 (V), die auf die Ziele und Grundsätze der Charta verweist (Artikel 1 und 2 der Charta), führt nicht weiter. Diese Vorschriften sind weitgehender Auslegung fähig und lassen vielfältige Entscheidungen zu. Indem sie weiter auf die ›Umstände des einzelnen Falles‹ abstellt, verzichtet sie überhaupt auf feste Kriterien. Das aber wird der Natur der Vertretung, die als Ausfluß der Mitgliedschaft absolut sein und für alle Mitglieder von gleichen Voraussetzungen abhängen sollte, nicht gerecht. Die Vertretung wird vielmehr relativiert und von unbestimmten, jeweils veränderlichen Faktoren abhängig gemacht. Der Grundsatz der Gleichheit aller Mitglieder wird dadurch in Frage gestellt.

Nach einer anderen, insbesondere von dem früheren US-Außenminister Dulles vertretenen Auffassung[4] sollen die Voraussetzungen von Artikel 4 der Charta auf die Vertretung entsprechend angewendet werden, so daß die Regierung eines

Mitgliedstaates, die nicht friedliebend ist oder nicht bereitwillig und fähig, die mit der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen verbundenen Verpflichtungen zu erfüllen, nicht berechtigt ist, den Staat zu vertreten. Die Charta zeigt aber in den Artikeln 5, 6, 41 und 42, wie gegenüber einem nicht friedliebenden Mitglied zu verfahren ist, so daß es nicht möglich erscheint, ihm das Vertretungsrecht in entsprechender Anwendung des Artikels 4 abzusprechen. Dieser hat vielmehr nur für die Zulassung zur Mitgliedschaft Bedeutung. Fällt eine der Zulassungsvoraussetzungen fort, so führt dies allein weder zum Verlust der Mitgliedschaft noch zum Ausschluß des Vertretungsrechts der betreffenden Regierung.

Vielfach sahen die Mitgliedstaaten der UN das Kriterium für das Vertretungsrecht einer Regierung in ihrer Anerkennung durch die einzelnen Staaten. Sie führten aus, daß die Regierung der Volksrepublik China von der Mehrheit der Mitglieder nicht anerkannt werde und daher China in den Vereinten Nationen nicht vertreten könne. Demgegenüber vertrat der damalige Generalsekretär Trygve Lie in einem Gutachten[5] die Ansicht, das Vertretungsrecht einer Regierung hänge allein davon ab, ob sie die tatsächliche Herrschaft im Staatsgebiet ausübe und den Gehorsam des Volkes finde. Tatsächlich ist es im allgemeinen so, daß diejenigen Staaten, die die Pekinger Regierung anerkennen, auch für ihre Vertretung in den Vereinten Nationen stimmen und umgekehrt, wenngleich es auch Ausnahmen hiervon gibt. So hat zum Beispiel Großbritannien die Regierung in Peking anerkannt, jedoch im Ergebnis gegen ihre Vertretung in den Vereinten Nationen gestimmt. In der Praxis besteht daher ein Zusammenhang zwischen der Vertretung eines Staates in den Vereinten Nationen und der Anerkennung seiner Regierung. Dieser Zusammenhang ergibt sich aus dem Wesen der Anerkennung.

Nach allgemeinem Völkerrecht vertritt eine Regierung einen Staat, wenn sie anerkannt ist. Die Anerkennung ist der Ausdruck für ihre Vertretungsberechtigung, das heißt dafür, daß sie in einem Staat die Funktionen einer effektiven Regierung ausübt. Wenngleich über den Begriff der Anerkennung einige Verwirrung herrscht, bildet doch diese Begriffsbestimmung die Grundlage für das Wesen der Anerkennung von Regierungen. Im Verkehr der Staaten untereinander gehört die Vertretung des Staates zur Hauptfunktion seiner Regierung. Allein dieser Vertretung soll die Anerkennung dienen. Der Staat gibt sich kraft seines Selbstbestimmungsrechts eine Regierung und entscheidet damit, wer ihn völkerrechtlich vertritt. Bestehen über diese Vertretung Zweifel, etwa weil eine Gegenregierung einer anderen die Herrschaft im Staate streitig macht, ist es Aufgabe der anderen Staaten zu bestimmen, welche Regierung sie im völkerrechtlichen Verkehr als vertretungsberechtigt ansehen. Das ist deshalb notwendig, weil der Staat fortbesteht und einer Vertretung nach außen bedarf. Die Anerkennung einer Regierung bezweckt daher, einen wirksam für den Staat handelnden Vertreter zu bestimmen.

Die durch die Anerkennung zum Ausdruck gebrachte Vertretungsbefugnis beschränkt sich nicht auf das Verhältnis zu einzelnen Staaten, sondern umfaßt auch die Vertretung in solchen internationalen Organisationen, in denen Staaten Mitglieder sind. Daher erkennt eine solche Organisation mit der Entscheidung über das Vertretungsrecht eines Mitglieds seine Regierung an. Der kraft Mehrheitsentscheidung etwa der Generalversammlung gefaßte Beschluß über die Vertretung eines Mitgliedstaates gibt die Meinung ihrer Mitglieder in ihrer Gesamtheit wieder. Es handelt sich damit um eine Form der kollektiven Anerkennung im Gegensatz zu der individuellen Anerkennung, die der einzelne Staat ausspricht.

Wenn, wie dargelegt, die Vertretung Chinas von der Zahl derjenigen Staaten abhängt, die die Pekinger Regierung anerkennen oder nicht, die kollektive Anerkennung sich also praktisch nach der individuellen Anerkennung richtet, so fragt sich, ob dies mit den für die Vertretung eines Mitgliedstaates geltenden Grundsätzen vereinbar ist, das heißt, ob die Voraussetzungen, nach denen die Staaten die individuelle Anerkennung aussprechen, auch für die Vertretung Geltung haben können.

Als Grundvoraussetzung für die Anerkennung einer Regierung fordern Staatenpraxis und Rechtslehre überwiegend ihre Effektivität. Eine Regierung ist effektiv, wenn sie wirksam und mit Aussicht auf Dauer die ihr obliegenden Funktionen unabhängig von fremden Mächten in einem Staat ausübt, also Gewalt besitzt und unter der Bevölkerung überwiegend Gehorsam findet. Das ist auch in den Diskussionen innerhalb der Vereinten Nationen von der überwiegenden Mehrheit der Mitglieder bestätigt worden. Daneben werden teilweise weitere Voraussetzungen gefordert wie zum Beispiel die Bestätigung der Regierung durch freie Wahlen oder die Erfüllung der für den Staat eingegangenen internationalen Verpflichtungen. Andererseits lehnt die Staatenpraxis eine Pflicht zur Anerkennung ab, selbst wenn die Effektivität einer Regierung oder die sonst noch geforderten Voraussetzungen für ihre Anerkennung feststehen. Als typisch für diese Haltung sei auf Außenminister Dulles verwiesen. Er erklärte, es sei zwar allgemein die Politik der USA gewesen, entsprechend dem Effektivitätsprinzip die De-facto-Regierung als die rechtmäßige Regierung anzuerkennen. Wenn dies jedoch nicht den Interessen der USA diene, seien sie durch nichts daran gebunden. Die Anerkennung sei ein Instrument der nationalen Politik. Wenn immer es den Interessen der USA diene, würden sie das kommunistische China anerkennen.[6]

Die Anerkennung hängt nach der Staatenpraxis daher von dem freien Belieben der Staaten ab und dient vielfach als Mittel, nationale Interessen durchzusetzen. Damit muß sie zwangsläufig in Gegensatz zu den Erfordernissen geraten, die in der Organisation der Vereinten Nationen ihrem Wesen entsprechend an die Vertretung und kollektive Anerkennung zu stellen sind; denn die Vereinten Nationen wollen das Interesse der Staatengemeinschaft über das eines einzelnen Staates setzen.

### *Der Rechtsanspruch auf Vertretung in den UN und auf kollektive Anerkennung durch ihre Mitglieder im Gegensatz zur Anerkennungspraxis*

Aus dem Wesen der Vereinten Nationen als einer Organisation von Einzelstaaten lassen sich einige Grundsätze für die Vertretung eines Mitglieds in ihren einzelnen Gremien herleiten.

Zunächst muß sich die Vertretung als Ausfluß der Mitgliedschaft nach festen, allgemeinen Regeln richten und nicht, wie die Resolution 396 (V) festlegt, nach den Umständen des einzelnen Falles (vgl. oben S. 117).

Jeder Mitgliedstaat hat ferner ein Recht auf Vertretung in den Vereinten Nationen, solange wie die Mitgliedschaft uneingeschränkt fortdauert. Ohne die Vertretung eines Mitgliedes können die Vereinten Nationen ihre Ziele, nämlich auf bestimmten, in der Charta umrissenen Gebieten zusammenzuarbeiten, nicht wirksam erfüllen. Vom Sekretariat und dem Internationalen Gerichtshof abgesehen, setzen sich ihre Organe aus Delegierten der einzelnen Mitgliedstaaten zusammen. Sie sind daher, um funktionsfähig sein zu können, auf die Mitarbeit dieser Delegierten und damit auf die Vertretung der Mitgliedstaaten angewiesen. Daraus ergibt sich das Recht und die Pflicht eines Mitgliedes, in den Vereinten Nationen vertreten zu sein. Nur unter den Voraussetzungen des Artikels 5 der Charta kann ein Mitglied von der Ausübung seiner Rechte und Privilegien aus der Mitgliedschaft suspendiert werden. Sind solche Maßnahmen nicht ergriffen worden, kann ihm das Recht auf Vertretung nicht streitig gemacht werden. Diesem Recht entspricht eine Verpflichtung

der übrigen Mitgliedstaaten, für die ordnungsgemäße Vertretung in den Vereinten Nationen Sorge zu tragen und das Recht des einzelnen Mitgliedes auf Vertretung zu gewährleisten, weil dies die Zusammenarbeit in der Organisation erfordert. Es kann daher nicht von dem freien Belieben der übrigen Mitglieder abhängen, ob ein Mitgliedstaat in den Vereinten Nationen vertreten ist und durch wen.

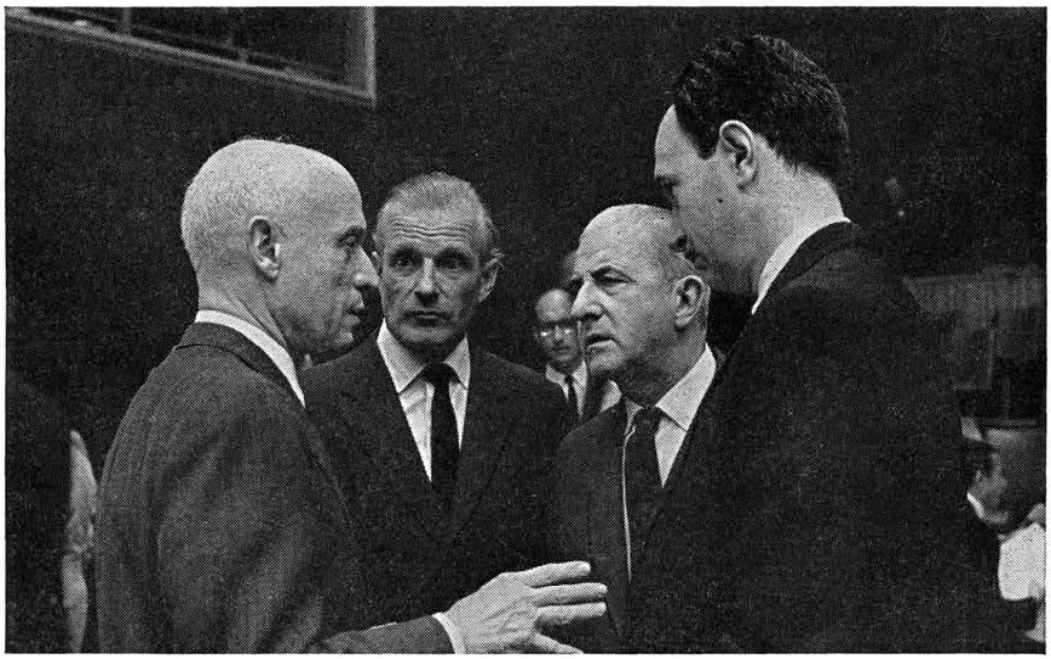
Damit ist bereits ein weiterer Grundsatz angedeutet: Es kommt nicht darauf an, daß ein Mitglied nominell vertreten ist. Seine Vertretung muß auch wirksam sein, das heißt seine Delegierten müssen den Staat, für den sie zu handeln behaupten, auch tatsächlich repräsentieren. Das ist nur dann der Fall, wenn sie ihre Vollmachten von einer effektiven Regierung ableiten, die in der Lage ist, wirksam die Regierungsfunktionen im Gebiet des Mitgliedstaates auszuüben. Der Mangel einer solchen effektiven Vertretung käme im Ergebnis dem Fehlen von Vertretern gleich. Infolgedessen müssen die Mitgliedstaaten sich nicht nur dafür einsetzen, daß ein Staat überhaupt vertreten ist, sondern auch dafür, daß er wirksam vertreten ist. Von zwei rivalisierenden Regierungen müssen sie derjenigen den Vorzug geben, die den Mitgliedstaat nach dem Effektivitätsprinzip repräsentiert. Ihre Entscheidung kann nicht nach freiem Belieben getroffen werden. Die Anerkennungspraxis ist daher mit den Grundsätzen für die Vertretung in den Vereinten Nationen insoweit nicht vereinbar, als sie sich nach dem freien Belieben der Mitglieder richtet.

*Der Vorrang der kollektiven Anerkennung durch die Vereinten Nationen vor der individuellen Anerkennung durch die einzelnen Staaten*

Die effektive Regierung eines Mitgliedstaates hat ein Recht auf Vertretung in den Vereinten Nationen. Dieses Recht wird durch eine Mehrheitsentscheidung, die kollektive Anerkennung, verwirklicht. Damit entsteht ein Konkurrenzverhältnis zwischen kollektiver und individueller Anerkennung. Kann ein Mitglied, das bei der kollektiven Anerkennung überstimmt worden ist, der durch die Vereinten Nationen anerkannten Regierung weiterhin die Anerkennung versagen? Im Bereich der Vereinten Nationen sicherlich nicht; denn hier ist es durch die Mehrheitsentscheidung gebunden. Es kann die Delegierten, denen das Vertretungsrecht zugesprochen wurde, nicht negieren. Fraglich erscheint dies jedoch für den Bereich außerhalb der Vereinten Nationen. Ist der Mitgliedstaat auch hier an die kollektive Anerkennung gebunden oder kann er sich auf den Standpunkt stellen, daß die kollektive Anerkennung nur partieller Natur sei, beschränkt auf die Vereinten Nationen und ohne Auswirkungen auf den allgemeinen völkerrechtlichen Verkehr?

Das gleiche Problem taucht bei der Zulassung neuer Mitglieder zu den Vereinten Nationen auf, nur handelt es sich hier nicht um die Anerkennung einer Regierung, sondern um die Anerkennung als Staat. Da nach der Charta nur Staaten Mitglieder werden können, bedeutet die Zulassung zur Mitgliedschaft eine kollektive Anerkennung des Staates durch die Vereinten Nationen. Ein Mitglied, das gegen die Aufnahme gestimmt hat, ist durch den Mehrheitsbeschluß gebunden und muß jedenfalls innerhalb der Vereinten Nationen das neue Mitglied als solches und damit auch als Staat anerkennen. Die Praxis zeigt, daß nicht immer Neigung besteht, hieraus auch für den allgemeinen Verkehr der Staaten untereinander außerhalb der Vereinten Nationen Folgerungen zu ziehen. Die arabischen Staaten haben Israel die Anerkennung als Staat versagt, obwohl beide Mitglieder der Vereinten Nationen sind. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß der Hauptgrund, weshalb die Bundesrepublik Deutschland bisher den Vereinten Nationen ferngeblieben ist, der Sorge entspringt, daß Mitteldeutschland gleichfalls Mitglied der Vereinten Nationen werden würde. Auf diese Weise könnte sich die Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen einem zweiten deutschen Mitgliedstaat gegenübersehen, dem sie jedenfalls für den Bereich dieser internationalen Organisation die Anerkennung als Staat nicht verweigern könnte.

Geht man von den Zielen der Vereinten Nationen aus, so ist es schwer verständlich, daß die kollektive Anerkennung durch die Vereinten Nationen nur auf den Bereich dieser Organisation beschränkt sein soll. Die Vereinten Nationen dienen dazu, das Verhalten der Mitgliedstaaten unter sich, also ihre Außenpolitik, zum Zwecke des Weltfriedens, der internationalen Zusammenarbeit und allgemeiner freundschaftlicher Beziehungen in bestimmtem Umfange zu koordinieren (Artikel 1 der Charta). Soll diese Zusammenarbeit wirksam sein, setzt sie voraus, daß ein Mitglied durch eine handlungsfähige



Während einer Pause in den Debatten des Sicherheitsrats über den soeben ausgebrochenen Nahostkrieg (v. r. n. l.): Die Delegierten Francisco Cuevas Cancino, Mexiko, Pedro P. Berro, Uruguay, und Botschafter S. von Braun, der Ständige Beobachter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen, hören sich aus dem Munde des Delegierten der Vereinigten Arabischen Republik, El Kony, die Darstellung über die Vorgeschichte des Krieges aus arabischer Sicht an. (Siehe den Beitrag S. 105 ff.)

Regierung vertreten ist, die es auch im allgemeinen völkerrechtlichen Verkehr tatsächlich vertritt und dort von den übrigen Staaten als vertretungsberechtigt angesehen wird. Es hat keinen Sinn, in den Vereinten Nationen mit einer Regierung zusammenzuarbeiten, wenn sich das im allgemeinen völkerrechtlichen Verkehr nicht auswirken kann. Die Charta geht davon aus, daß die aus der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen folgende Zusammenarbeit auch den Verkehr der Staaten untereinander außerhalb der Organisation beeinflussen soll. Anders als eine spezielle, etwa nur wirtschaftlichen Zwecken dienende Organisation sind die Vereinten Nationen ein Zusammenschluß mit umfassenden politischen Zielen, der sich in sehr weitem Umfang auf die Außenpolitik der Mitglieder auswirken soll. Daher ist die Vertretung in den Vereinten Nationen und außerhalb der Organisation untrennbar. Eine Regierung, die den Staat nicht außerhalb der Vereinten Nationen vertritt, kann dies auch nicht in den Vereinten Nationen und umgekehrt. Eine auf die Vereinten Nationen beschränkte partielle Anerkennung würde bei zwei rivalisierenden Regierungen dazu führen, daß die eine für den allgemeinen völkerrechtlichen Verkehr anerkannt (individuelle Anerkennung), die andere in den Vereinten Nationen als vertretungsberechtigt angesehen würde (kollektive Anerkennung). Eine solche Aufteilung der Regierungsfunktionen ist nicht zulässig. Ein einheitlicher Staat wird jeweils nur durch e i n e Regierung vertreten. Die Haltung Großbritanniens zum Beispiel hat anfangs hiermit nicht in Einklang gestanden. Es hat im Ergebnis die Regierung Tschiang Kai Schek in den Vereinten Nationen als vertretungsberechtigt angesehen, außerhalb der Organisation dagegen die Regierung in Peking, indem es letztere de jure anerkannt hat, während es sich im Sicherheitsrat in der Frage der Vertretung Chinas der Stimme enthielt und in der Generalversammlung wiederholt dafür eintrat, daß diese Frage nicht auf die Tagesordnung gesetzt wurde.

Zwischen kollektiver und individueller Anerkennung darf es danach keine divergierenden Entscheidungen geben. Eine bloß partielle Anerkennung, die nur das Vertretungsrecht im Rahmen der Vereinten Nationen ausspricht, steht mit dem Recht der Organisation nicht in Einklang. Das führt dazu, daß überstimmte Mitglieder an eine Entscheidung über die kollektive Anerkennung auch im allgemeinen völkerrechtlichen Verkehr gebunden sind. Die kollektive Anerkennung durch die Vereinten Nationen geht der individuellen durch die einzelnen Staaten vor.

*Die Verwirklichung des Vertretungsrechts der Volksrepublik China*

Die Effektivität der Pekinger Regierung wird heute von niemand mehr ernsthaft in Zweifel gezogen, während sie ihr noch vor zehn Jahren vielfach abgesprochen wurde. Mangelnde Regierungsgewalt im Innern und Abhängigkeit von der Sowjetunion waren die Haupteinwände. Heute sind diese Stimmen verstummt. Andererseits ist es eindeutig, daß die Regierung in Taipeh, deren Hoheitsgewalt sich auf Formosa und einige kleinere Inseln beschränkt, nicht als effektive Regierung für den Mitgliedstaat China angesehen werden kann. Selbst wenn man das von ihr beherrschte Gebiet zum chinesischen Territorium zählt, stellt es gegenüber Festlandchina sowohl flächenmäßig wie auch hinsichtlich seiner Bevölkerung nur einen geringen Bruchteil dar. Es besteht auch keine begründete Aussicht, daß sie die Herrschaft über das Festland zurückgewinnt. Wegen ihrer mangelnden Effektivität steht ihr daher das Vertretungsrecht für China nicht mehr zu. Die Rechtslage Formosas ist hierbei ebenso wie für die Frage der Mitgliedschaft Chinas ohne Bedeutung. Ist Formosa chinesisches Territorium, so stellt die Regierung Tschiang Kai Schek eine lokale Bürgerkriegsregierung dar. Ist es kein chinesisches Gebiet, kann sie als Exilregierung angesehen werden. In beiden Fällen fehlt ihr die Effektivität in bezug auf Festlandchina. Nach dem für die Vertretung in den Vereinten Nationen geltenden Effektivitätsprinzip ist danach die Regierung der Volksrepublik China zur Vertretung berechtigt. Die Tatsache, daß sie im Koreakrieg zum Aggressor erklärt worden ist oder daß sie sich sonst angeblich nicht friedliebend zeigt, steht ihrem Vertretungsrecht, wie ausgeführt wurde, nicht im Wege.

Nach der bisherigen Entwicklung kann man davon ausgehen, daß bei einer Entscheidung der Generalversammlung zugunsten der Pekinger Regierung diese von den übrigen Organen der Vereinten Nationen wie auch von den Sonderorganisationen beachtet wird. Allerdings sind divergierende Entscheidungen denkbar, wie beispielsweise die Entscheidung des Weltpostvereins für das Vertretungsrecht Pekings zeigt (vgl. Anm. 2). Ein bestimmtes Verfahren für die kollektive Anerkennung durch die Vereinten Nationen besteht nicht, vielmehr wird sie von jedem ihrer Gremien bei der Überprüfung der Beglaubigungsschreiben der Delegierten stillschweigend mit entschieden. Durch das Akkreditierungsverfahren soll sichergestellt werden, daß nur ordnungsgemäß bevollmächtigte Delegierte stimmberechtigt zu den einzelnen Gremien zugelassen werden. Normalerweise handelt es sich hier nur um die Überprüfung der formellen Gültigkeit der Beglaubigungsschreiben. Das ergibt sich schon daraus, daß z. B. die Regierungschefs und Außenminister im Sicherheitsrat keiner Beglaubigungsschreiben bedürfen, was verständlich ist, da die Beglaubigungsschreiben auch von diesen Personen oder vom Staatsoberhaupt ausgestellt werden müssen. Die formelle Natur des Akkreditierungsverfahrens schließt aber nicht aus, daß auch über das Vertretungsrecht der Regierung, die die Delegierten entsandt hat, mit entschieden wird. Es ist unzulässig, einen Delegierten zuzulassen, dessen Beglaubigungsschreiben zwar formell richtig ausgestellt sind, jedoch von einer Regierung, die kein Vertretungsrecht hat. In der Akkreditierung liegt daher zugleich auch eine Anerkennung der jeweiligen Regierung. Das entspricht den Regeln des allgemeinen Völkerrechts. Um bei den einzelnen Gremien der Vereinten Nationen divergierende Entscheidungen im Akkreditierungsverfahren zu vermeiden, ist es notwendig, daß in den Ausnahmefällen, in denen das Vertretungsrecht einer Regierung streitig ist, ein einziges Organ verbindlich für den gesamten Bereich der Vereinten Nationen die kollektive Anerkennung ausspricht oder versagt. Hierfür bietet sich die Generalversammlung an. Sie hat in ihrer Resolution 396 (V) auch schon zum Ausdruck gebracht, daß ihre Entscheidung über das Vertretungsrecht einer Regierung von den anderen Organen der Vereinten Nationen beachtet werden solle (vgl. oben S. 117). Es ist nicht anzunehmen, daß sich diese zu der Entscheidung der Generalversammlung als dem repräsentativsten Organ der Vereinten Nationen in Widerspruch setzen werden.

Ein Problem besonderer Art bietet die Vertretung Chinas im Sicherheitsrat. Es ist kein Geheimnis, daß die ablehnende Haltung der USA gegenüber der Vertretung Chinas durch die Pekinger Regierung mit dazu diente, einer zweiten kommunistischen Macht keinen ständigen Sitz im Sicherheitsrat einzuräumen. Inzwischen ist die Bedeutung des Sicherheitsrats gegenüber den Beschlüssen der Generalversammlung in den Hintergrund getreten, da sich das Vetorecht als eine Waffe erwiesen hat, die die Funktionsfähigkeit des Rates lahmlegen kann. Trotzdem sind Sitz und Stimme eines der fünf ständigen Ratsmitglieder bedeutsam genug, um die Entscheidung über die Vertretung Chinas im Sicherheitsrat nicht leicht fallen zu lassen. Artikel 27 der Charta unterscheidet bei der Abstimmung im Sicherheitsrat zwischen verfahrens- und materiellrechtlichen Fragen. Für die verfahrensrechtlichen Fragen genügt eine einfache Mehrheit, während in materiellrechtlichen Fragen eine Mehrheitsentscheidung nur wirksam

ist, wenn sie die Stimmen der fünf ständigen Ratsmitglieder mit umfaßt. Materiellrechtliche Entscheidungen lassen sich also durch das Veto eines ständigen Mitgliedes verhindern. Das würde auch für die Entscheidung über die Vertretung gelten, wenn man ihr materiellrechtlichen Charakter beilegt. Jedenfalls haben die Vertreter Chinas und der USA im Rate erklärt, sie würden notfalls von ihrem Vetorecht Gebrauch machen, um zu verhindern, daß die Volksrepublik China als ständiges Mitglied in den Sicherheitsrat einziehe. Es erscheint allerdings wenig begründet, die Frage der Vertretung eines Mitgliedstaates als materiellrechtlich im Sinne des Artikels 27 Abs. 3 der Charta anzusehen. Die Vertretung ist organisatorischer Natur, eine interne Angelegenheit des Sicherheitsrates, auch wenn ihre Auswirkungen infolge der damit verbundenen Anerkennung darüber hinaus gehen. Die Entscheidung über die Vertretung ist damit primär verfahrensrechtlicher Natur mit sekundären materiellrechtlichen Bestandteilen. Sie sollte deshalb nicht dem Veto unterliegen. Aber selbst wenn das Veto anwendbar wäre, wäre es absurd, dem nationalchinesischen Delegierten, der nur noch formal Sitz und Stimme Chinas im Sicherheitsrat repräsentiert, das Vetorecht einzuräumen, so daß er praktisch unabsetzbar wäre. Er kann nicht die Befugnis haben, über seine eigene Vertretung im Rate nicht nur mit abzustimmen, sondern auch durch sein Veto darüber zu entscheiden.

*Ergebnis*

Die Frage der Vertretung Chinas in den Vereinten Nationen zeigt mit aller Deutlichkeit, daß Recht und Politik im Bereich der Anerkennung nach der Staatenpraxis nicht voneinander getrennt werden. Die Anerkennung ist zweifellos ein Rechtsakt, unterliegt aber politischen Gesichtspunkten. Es hängt vom Belieben eines Staates ab, die Anerkennung zu versagen, auch wenn die völkerrechtlichen Voraussetzungen für sie gegeben sind. Dies führt zu einem Konflikt mit den Erfordernissen, die sich aus der gemeinsamen Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen ergeben. Die Forderung derer, die diesen Konflikt durch eine Überordnung der kollektiven gegenüber der individuellen Anerkennung lösen wollen[7], wird an Gewicht gewinnen, je mehr die Bedeutung und der Einfluß der Vereinten Nationen in der Völkergemeinschaft wachsen. Je mehr dies der Fall sein wird, um so weniger wird es sich ein einzelner Staat erlauben können, die kollektive Anerkennung zu negieren und seine nationalen Interessen über die der Staatengemeinschaft zu stellen. Vom Standpunkt dieser Gemeinschaft aus wäre eine für alle Mitglieder der Vereinten Nationen verbindliche Anerkennung, auf die bei bestimmten Voraussetzungen ein Rechtsanspruch besteht, nur zu begrüßen.

**Anmerkungen:**

1 Vgl. im einzelnen mit weiteren Literaturnachweisen Schwenk: Die Vertretung Chinas in den Vereinten Nationen, Kölner Dissertation, 1959, S. 3 ff.
2 Der Weltpostverein beschloß zwar im Mai 1950, Vertreter der Volksrepublik China als offizielle Delegierte einzuladen, machte diesen Beschluß jedoch wenig später wieder rückgängig. Vgl. UN-Yearbook 1950, S. 968.
3 Vgl. über das Stimmenverhältnis die Übersicht bei Pächter: Chinas Vertretung in den Vereinten Nationen, S. 112 ff. dieses Heftes.
4 Dulles: Department of State Bulletin, 1954, S. 88.
5 UN-Doc. S/1466. Eine Zusammenfassung enthält UN-Yearbook 1950, S. 424.
6 Dulles: Department of State Bulletin 1954, S. 540; 1957, S. 94; 1958, S. 165.
7 Oppenheim: International Law, Bd. 1, 8. A., 1955, S. 147 Note 7; Lauterpacht: Recognition in International Law, 1947, S. 165 ff.; Charpentier: Reconnaissance internationale et evolution du droit des gens, 1956, S. 335; Chen Ti-Chiang: The International Law of Recognition, 1951, S. 221; Scelle: L'admission des nouveaux membres de la Société des Nations, Revue générale de droit international public, 1921, S. 127–129; Schücking-Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes, 3. A., Band 1, 1931, S. 267–269; Kunz: Die Anerkennung von Staaten und Regierungen im Völkerrecht, Handbuch des Völkerrechts, 2. Band, 3. Abteilung, 1928, S. 24; Graham: The League of Nations and the Recognition of States, 1933, S. 39; Guggenheim, Lehrbuch des Völkerrechts, Band 1, 1947, S. 183; Verdross: Völkerrecht, 3. A., 1955, S. 187; Dahm: Völkerrecht, Band 1, 1958, S. 144–146; Wilh. Sauer: System des Völkerrechts, 1952, S. 103; Jessup: Modernes Völkerrecht, 1950, S. 64–69.

# Zwei chinesische Staaten in der UNO?

DR. EBERHARD FREIHERR VON PERFALL

Die folgende Untersuchung geht von der völkerrechtlichen Tatsache aus, die hier nicht weiter begründet wird[1], daß der Staat China, wie er 1945 Mitglied der Vereinten Nationen geworden war, trotz des revolutionären Umsturzes im Jahre 1949 und trotz der späteren Teilung – unabhängig von dem Rechtsstatus der Insel Taiwan (Formosa) – auf dem südostasiatischen Kontinent fortbesteht und daß die Regierung in Peking als effektive Machthaberin über Gebiet und Volk dieses Staates zur Repräsentation des Mitgliedes China in den Vereinten Nationen befugt ist. Für den Fall der Verwirklichung dieser Rechtslage stellt sich die bisher nicht näher erörterte Frage, ob und wie aus völkerrechtlicher Sicht – ungeachtet aller politischen Erwägungen – neben einem von rotchinesischen Delegierten vertretenen Mitglied China eine Repräsentation von Gebiet und Bevölkerung der Insel Taiwan durch eine nationalchinesische Delegation in den Vereinten Nationen kommt nur in Betracht, wenn das Regime auf Taiwan erscheinen, der Regierung in Peking im Falle ihrer Zulassung zur Weltorganisation das von ihr beanspruchte Mitvertretungsrecht für Taiwan zuzuerkennen, obwohl die Insel nicht ihrer Kontrolle untersteht.

Die Aufnahme eines zweiten chinesischen, von der Regierung in Taipeh repräsentierten Mitgliedstaates in die Vereinten Nationen kommt nur in Betracht, wenn das Regime auf Taiwan einen selbständigen Staat im Sinne des Art. 4 der Charta darstellt. Bedenken hiergegen können sich vor allem ergeben hinsichtlich der völkerrechtlichen Zugehörigkeit des fraglichen Gebietes, einer wirksamen Staatsbildung auf der Insel und einer eigenständigen und effektiven Machtausübung des herrschenden Regimes.

*Rückerwerb Taiwans im Zweiten Weltkrieg?*

Entgegen der von den angelsächsischen Ländern vertretenen Ansicht, daß der rechtliche Status Taiwans bis heute noch nicht geregelt sei, sondern zur endgültigen Festlegung noch einer internationalen Übereinkunft bedürfe[2], befindet sich Taiwan nach chinesischer wie auch sowjetischer Auffassung auf Grund der internationalen Abkommen und der tatsächlichen Geschehnisse seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges de jure und de facto unter chinesischer Souveränität[3].

Japan hat durch den Friedensvertrag von Schimonoseki vom 17. 4. 1895[4] die territoriale Souveränität über das vorher chinesische Taiwan durch juristisch einwandfreie Zession erworben und fortan wirksam und unangefochten ausgeübt. China besaß also seit diesem Zeitpunkt keine Hoheitsrechte an der Insel mehr und bedurfte deshalb zum rechtmäßigen Rückerwerb der Souveränität eines völkerrechtlichen Titels.

Die chinesische Kriegserklärung an Japan vom 8. 12. 1941 und die damit verbundene ›Aufhebung‹ des Vertrages von 1895[5] können den Souveränitätswechsel auf Taiwan nicht bewirkt haben, weil die einseitige Auflösung oder Kündigung eines Abtretungsvertrages den Realakt der Übergabe nicht beseitigt. Ein Krieg hebt zwar die meisten zwischen den Kriegsgegnern bestehenden, den friedlichen Verkehr regelnden