Der Austritt aus den Vereinten Nationen

DR. GERHARD OHSE

Der ›Ausschluß‹ eines Mitglieds aus den Vereinten Nationen und teilweise die ›Suspension‹ der Rechte eines Mitglieds sind in Heft 4/71 abgehandelt worden. Der gleiche Autor untersucht nachstehend den ›Austritt‹ eines Mitglieds. Der Beitrag wird mit der Darstellung des Verfahrens beim Austritt, der Rechtsfolgen des Austritts und der Austrittserklärung Indonesiens (1965) im nächsten Heft fortgesetzt. Schließlich wird ein späterer Beitrag zur Abrundung des ganzen Komplexes noch die Suspension des Stimmrechts in der Generalversammlung gemäß Art. 19 der Satzung darstellen.

Wenn seit Gründung der Vereinten Nationen am 24. Oktober 1945 auch erst ein Mitglied, Indonesien, erklärt hat, die Organisation verlassen zu wollen und dieser Ankündigung entsprechende Schritte hat folgen lassen, erscheint eine Prüfung der Frage, ob der *Austritt* aus der UNO *rechtlich* möglich ist, wegen der Bedeutung dieser Organisation zur Erhaltung und Sicherung des Friedens notwendig. Dies gilt um so mehr, als die Charta in ihrem Kapitel über die Mitgliedschaft zwar Regelungen über die *Aufnahme* (Art. 4) und den *Ausschluß* (Art. 6) sowie über die *Suspension* der Ausübung der Mitgliedschaftsrechte (Art. 5) enthält, nicht aber über den *Austritt* aus der Organisation.

Im Gegensatz hierzu steht die Satzung des Völkerbundes (SVB), die die freiwillige Beendigung der Mitgliedschaft in zwei Artikeln behandelte: Der Austritt nach Art. 1 Abs. 3 SVB erforderte eine zweijährige Kündigungsfrist sowie die Erfüllung aller internationalen Verpflichtungen des austrittswilligen Mitglieds bei Ablauf dieser Frist; nach Art. 26 Abs. 2 SVB schied ein Mitglied automatisch aus, wenn es im Falle einer Satzungsänderung dem Völkerbund mitteilte, diese abzulehnen. Während ein solcher Fall nicht vorgekommen ist, hat von dem in Art. 1 Abs. 3 SVB verankerten Austrittsrecht mehr als Viertel der Mitglieder Gebrauch gemacht, was erheblich zum Scheitern dieser Organisation beitrug.

Fragen der Mitgliedschaft waren daher auf der Gründungskonferenz von San Franzisko, die unter Beteiligung von 50 Staaten vom 25. April bis 26. Juni 1945 stattfand, Gegenstand eingehender Erörterungen. Grundlage der Beratungen bildeten die Vorschläge von Dumbarton Oaks, die die USA, Großbritannien, die Sowjetunion und China erarbeitet hatten. Diese ließen einen Hinweis auf ein Austrittsrecht aus der zu schaffenden Organisation vermissen. Infolgedessen war die Frage, ob das Schweigen die Anerkennung des Austrittsrechts beinhaltete oder ob umgekehrt das Unterlassen den Ausschluß des Austrittsrechts bedeutete, in dem zuständigen Ausschuß und in verschiedenen Unterausschüssen heftig umstritten. Die Mehrheit der Delegierten war gegen die Zulassung des Austrittsrechts, weil es ihnen nach den Erfahrungen mit dem Völkerbund unvereinbar mit der Schaffung einer wirkungsvollen Organisation von dauerndem und universalem Charakter schien. Auch hätte die ausdrückliche Anerkennung eines Austrittsrechts dazu führen können, mit der Drohung des Austritts Zugeständnisse von der Organisation zu erzwingen, wie es im Völkerbund geschehen war. Nach langwierigen Verhandlungen kam man überein, eine Regelung des Austritts in der Charta zu unterlassen, um nicht, wie der französische Delegierte bemerkte, am Hochzeitstag von Scheidung zu sprechen. Gleichwohl billigte die Generalversammlung der Konferenz von San Franzisko einstimmig eine vom Ausschuß I/2 erarbeitete Erklärung zum Austritt. Hier heißt es:

»Der Ausschuß vertritt die Ansicht, daß die Charta keine ausdrückliche Bestimmung weder über die Zulassung noch das Verbot des Austritts aus der Organisation enthalten soll. Der Ausschuß hält dafür, daß die höchste Pflicht der Nationen, die Mitglieder werden wollen, die Fortsetzung der Mitarbeit innerhalb der Organisation zur Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ist. Falls sich jedoch ein Mitglied wegen außergewöhnliche Umstände gezwungen fühlt, auszutreten und die Bürde der Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit den anderen Mitgliedern zu überlassen, ist es nicht die Absicht der Organisation, dieses Mitglied zur Fortsetzung seiner Mitarbeit in der Organisation zu zwingen.

Es ist jedoch offensichtlich, daß Austritt oder irgendwelche andere Formen der Lösung von der Organisation unvermeidbar würden, wenn sich die Organisation entgegen den Hoffnungen der Menschheit als zur Aufrechterhaltung des Friedens unfähig erwiese oder dieses nur auf Kosten von Recht und Gerechtigkeit geschähe.

Weiter wäre es nicht Aufgabe der Organisation, ein Mitglied zum Verbleib in der Organisation zu zwingen, falls dessen Rechte und Pflichten als solche durch eine Änderung der Charta geändert würden, der es nicht zugestimmt hat und die anzunehmen es sich nicht imstande sieht, oder falls eine Satzungsänderung, die von der notwendigen Mehrheit der Generalversammlung oder einer Allgemeinen Konferenz ordnungsgemäß angenommen wurde, nicht die Ratifizierung findet, die erforderlich ist, um sie wirksam werden zu lassen.

Wegen dieser Erwägungen hat der Ausschuß beschlossen, Abstand zu nehmen von der Empfehlung, eine besondere Bestimmung in die Charta aufzunehmen, die den Austritt ausdrücklich verbietet oder erlaubt.«[1]

Die rechtliche Bedeutung der Erklärung zum Austritt

Es ist zu fragen, ob ein Austrittsrecht aus den Vereinten Nationen im Rahmen der in dieser Erklärung gesteckten Grenzen besteht oder ob mangels einer ausdrücklichen Regelung in der Charta und wegen rechtlicher Bedeutungslosigkeit der Erklärung allgemeines Völkerrecht zur Anwendung kommt.

In der Billigung der Erklärung zum Austritt durch die Konferenz von San Franzisko könnte ein Vorbehalt gesehen werden, mit dem sich die Gründer der Organisation die Möglichkeit des Austritts in bestimmten Fällen offenhalten wollten. Das Völkerrecht versteht unter Vorbehalt eine formelle Erklärung einer Vertragspartei, die darauf abzielt, die Anwendbarkeit einer oder einzelner Regelungen des Vertrages auszuschließen oder abzuändern. Ein Vorbehalt kann so lange erklärt werden, wie der Vertrag noch keine Rechtskraft erlangt hat. Entscheidend ist somit nicht, daß er bei der Unterzeichnung oder der Ratifizierung gemacht, sondern daß er dem Vertragspartner vor dem Inkrafttreten des Vertrages bekanntgegeben wird. Es ist daher auch für ausreichend zu halten, wenn die Erklärung des Vorbehalts während der der Unterzeichnung vorangehenden Verhandlungen erfolgt. Eine Auslegung der Erklärung als Vorbehalt wäre indes nur möglich, wenn unter den Konferenzteilnehmern Einigkeit darüber bestanden hätte, daß das Fehlen einer Bestimmung über den Austritt in der Charta als Ausschluß dieses Rechts gewertet werden könnte, und sich die Gründungsmitglieder mit dem multilateralen Vorbehalt somit eine Hintertür für den Austritt in außergewöhnlichen Fällen offenhalten wollten. Über diesen Punkt bestand aber gerade keine Einigkeit. Somit kann darüber auch nicht ein gleichlautender Vorbehalt erklärt werden. Hinzu kommt, daß die Charta als völkerrechtlicher Vertrag gemäß Art. 4 der Satzung der Vereinten Nationen (SVN) für den Beitritt anderer Staaten offen ist. Wollte man die Erklärung als Vorbehalt ansehen, wäre sie für neu eintretende Staaten nur wirksam, wenn diese sich aus Anlaß ihrer Aufnahme in die Vereinten Nationen ausdrücklich auf die Erklärung berufen hätten. Das ist indes in keinem Fall geschehen. Die Erklärung würde daher für die Neumitglieder nicht gelten. Es kann aber weder von den UN noch von den neu eintretenden Staaten eine verschiedene Behandlung der Mitglieder in der wichtigen Frage des Austritts aus der Organisation gewollt sein. Aus diesen Überlegungen ergibt sich, daß die von der Konferenz gebilligte Erklärung zum Austritt einen Vorbehalt nicht darstellen kann.

Fraglich ist weiter, ob hierin ein neben die Charta tretender, zwischen den Gründungsmitgliedern geschlossener zusätz-

licher Vertrag zu sehen ist. Völkerrechtliche Verträge werden heute zwar meist in schriftlicher Form abgeschlossen mit der zusätzlichen Bestimmung, daß sie erst mit der Ratifizierung in Kraft treten. Es gibt jedoch keinen völkerrechtlichen Grundsatz, daß dies so sein muß. Vielmehr können völkerrechtliche Verträge auch mündlich und sogar stillschweigend zustandekommen. Auch aus Art. 110 SVN folgt nur, daß die Charta erst nach Ratifizierung durch die fünf Großmächte und eine Mehrheit der anderen Unterzeichnerstaaten in Kraft tritt. Das bedeutet aber nicht, daß neben der Charta nicht noch andere Vereinbarungen getroffen werden könnten, die dieser Form nicht bedürfen. Insofern ist es möglich, die Billigung des Berichts der I. Kommission für eine zusätzliche Willenserklärung der Konferenz zu halten, die die gleiche rechtliche Bedeutung hat wie die Charta selbst. Fraglich ist aber, ob die Gründungsmitglieder für ein und dasselbe Vertragswerk zwei verschiedene Formen wählen wollten: den einen Teil schriftlich abfassen und sein Inkrafttreten gemäß Art. 110 SVN von der Ratifizierung abhängig machen, den anderen Teil, eine einzelne Bestimmung nur, dagegen mündlich vereinbaren wollten. Auch hat die Generalversammlung der Konferenz nicht die Erklärung zum Austritt als solche, sondern den Bericht des Berichterstatters der I. Kommission gebilligt. Somit wäre Gegenstand eines zusätzlichen Vertrages nicht nur die Erklärung zum Austritt, sondern der gesamte Bericht. Es war aber sicher nicht die Absicht der Konferenzteilnehmer, die diesen Bericht zur Kenntnis nahmen und auf die Frage des Präsidenten der Versammlung »Is there any comment or objection concerning that report of the first Commission?« — bis auf den Delegierten der Sowjetunion — keine Einwendungen zu machen hatten, hiermit nun einen den Austritt regelnden Vertrag abzuschließen. Für eine solche Ansicht geht auch aus den Diskussionen des Ausschusses I/2 und der Unterausschüsse nichts hervor, in denen zwar die Frage behandelt wurde, ob der Austritt in der Charta behandelt werden sollte, nicht aber, daß dies in einem neben die Charta tretenden Vertrag geschehen solle. Als Vertragsentwurf verstanden weder die Ausschüsse noch die Generalversammlung der Konferenz den Bericht des Berichterstatters.

Problematisch wäre ferner, wie auch bei der Auslegung der Erklärung als Vorbehalt, die Geltung eines zwischen den Gründungsmitgliedern geschlossenen Vertrages für nach Art. 4 SVN aufgenommene Mitglieder. Art. 4 fordert von den neu eintretenden Staaten nur die Annahme der »in der vorliegenden Charta enthaltenen Verpflichtungen«, und in der Praxis wird von diesen auch nur hierauf Bezug genommen. Es geht auch nicht an, den in die UNO eintretenden Staaten den stillschweigenden Beitritt zu weiteren vertraglichen Vereinbarungen unterstellen zu wollen. Diese wären somit nicht Vertragspartner eines Vertrages über das Austrittsrecht. Es würde daher auch bei der Wertung der Erklärung als eines zusätzlichen Vertrages verschiedenes Recht für die Mitglieder der Vereinten Nationen gelten, je nachdem, ob sie Gründungs- oder Neumitglieder sind. Mangels des Willens der Konferenzteilnehmer, einen völkerrechtlichen Vertrag über das Austrittsrecht aus den Vereinten Nationen zu schließen, ist somit festzustellen, daß in der Billigung des Berichts der I. Kommission durch die Generalversammlung der Konferenz nicht ein neben die Charta tretender Vertrag gesehen werden kann.

Der Erklärung zum Austritt könnte in Anbetracht des Fehlens einer ausdrücklichen Regelung des Austrittsrechts in der Charta Bedeutung bei deren Interpretation zukommen. Bei dem Bericht der I. Kommission, der die Erklärung enthält, handelt es sich um ein im Verlauf der Vorarbeiten zum Entwurf der Charta erarbeitetes Dokument. Die Vorarbeiten können grundsätzlich zur Interpretation einer Vertragsbestimmung herangezogen werden. Ein Rückgriff auf sie kann nur dann nicht in Betracht kommen, wenn der Text des in Frage stehenden Vertrages hinreichend klar ist. So vertritt auch die UN-Völkerrechtskommission die Ansicht, daß auf die Vorarbeiten zurückzugreifen sei, wenn die Bedeutung einer Bestimmung zweifelhaft oder dunkel sei oder wenn die Interpretation zu einem Ergebnis führe, das im Lichte des Objekts und der Ziele des Vertrags offensichtlich absurd oder unsinnig sei. Fraglich ist, ob diese Grundsätze auch vorliegend gelten, da die Charta selbst eine Bestimmung über den Austritt nicht enthält. Eine Interpretation könnte schon aus diesem Grunde ausgeschlossen sein.

Gewiß ist die Regel, daß Gegenstand einer Interpretation Vereinbarungen sind, die ihren Niederschlag im Vertragstext gefunden haben und deren Sinngehalt am Vertragsobjekt und den Intentionen der Parteien gemessen wird. Wenn aber die Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrages der »Deutung, Aufhellung des wahren Sinnes, des Inhalts, des Umfangs, der Bedeutung (des) Vertrages«[2] dient und hierzu letztlich der Sinngehalt der in den Vertrag aufgenommenen Norm am Willen der Vertragsparteien zu messen ist, erhellt hieraus, daß entscheidendes Kriterium der Interpretation der Wille der Vertragsparteien ist. Dieser ist festzustellen. Gleiches gilt aber auch dann, wenn die Nichtaufnahme einer Bestimmung in den Vertrag in der Absicht der Vertragspartner lag. Bedenken gegen eine Interpretation des Schweigens der Charta in der Frage des Austrittsrechts bestehen daher insoweit nicht.

Hinsichtlich der Frage, ob ein Austrittsrecht aus den Vereinten Nationen besteht, gab es unterschiedliche Ansichten. Eine Heranziehung der Vorarbeiten kann nicht in Betracht kommen, wenn sie verschiedene, sich widersprechende Erklärungen enthalten. Hilfsmittel zur Feststellung des Willens der Autoren der Charta sind indes nicht die von den einzelnen Delegierten im Verlauf der Verhandlungen in der Frage des Austrittsrechts vertretenen unterschiedlichen Auffassungen. Diese können zur Feststellung eines einheitlichen Willens nicht führen. Vielmehr ist zur Interpretation allein der mit besonderer Sorgfalt erarbeitete Bericht der I. Kommission maßgeblich. Mögen die Delegierten zu der Konferenz auch mit verschiedenen Vorstellungen über das Austrittsrecht gekommen sein und diese in den Beratungen der verschiedenen Unterausschüsse und des Ausschusses I/2 vertreten haben, bleibt doch festzuhalten, daß die Erklärung zum Austritt von der Generalversammlung der Konferenz gebilligt wurde. Die in dem Bericht enthaltene Erklärung zum Austritt stellt somit einen Kompromiß in der vielumstrittenen Frage dar, der von allen Gründungsmitgliedern gebilligt wurde. Der gemeinsame Wille, der in dieser Billigung zum Ausdruck kommt, ist somit anhand der Erklärung feststellbar.

Aus der einmütigen Billigung der Erklärung zum Austritt allein folgt noch nicht, daß die Autoren der Charta in dieser Frage einen positiven oder negativen Standpunkt vertraten. Sie könnten hiermit vielmehr zu erkennen gegeben haben, daß sie das Problem des Austrittsrechts ungelöst lassen wollten. Gegen diese Ansicht spricht aber gerade die Tatsache, daß mehrfach Erklärungen zum Austritt erarbeitet und von den verschiedenen Organen der Konferenz gebilligt wurden. Hätte man dieses Problem tatsächlich einer späteren Regelung vorbehalten wollen, so hätte man die Arbeiten in dieser Frage einstellen können und nicht weiter nach einem Kompromiß zu suchen brauchen. Man hätte dann auf die Erarbeitung einer gemeinsamen Erklärung verzichtet oder aber die Absicht, die Frage ungelöst lassen zu wollen, klar zum Ausdruck gebracht. Die Tatsache, daß man den Kompromiß, der in der Erklärung seinen Ausdruck fand, nicht in Form eines Artikels in die Charta aufnahm, ist nicht auf das Fehlen einer Einigung in der materiellen Frage zurückzuführen, sondern beruht auf der Sorge, eine ausdrückliche Erwähnung in der Charta könnte eher zu einem Gebrauchmachen dieses

Rechts führen. Das Fehlen einer Bestimmung über den Austritt in der Charta stellt somit nicht eine Lücke dar, die mit Hilfe allgemeiner Grundsätze über die Beendigung völkerrechtlicher Verträge zu schließen wäre. Vielmehr ist in dieser Frage auf den von den Konferenzteilnehmern ausdrücklich erklärten Willen abzustellen. Hierfür scheint auch die vom Generalsekretär im Falle der *Austrittserklärung Indonesiens* eingenommene Haltung zu sprechen. Zwar nimmt er in seiner Note nur in vorsichtigen Worten Bezug auf die Erklärung zum Austritt. Hieraus erhellt aber doch wohl die Ansicht, daß das Schweigen der Charta im Lichte dieser Erklärung zu interpretieren sei.

Der Wille der Konferenzteilnehmer, wie er in der Erklärung zum Ausdruck gekommen ist, könnte gegen Art. 108 SVN verstoßen und daher unbeachtlich sein. Nach Art. 108 treten Satzungsänderungen in Kraft, wenn sie von einer Zweidrittelmehrheit der Mitglieder der Generalversammlung angenommen und von Zweidrittel der Mitglieder der Vereinten Nationen, einschließlich der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, ratifiziert worden sind. Das im 3. Absatz der Erklärung vorgesehene Austrittsrecht könnte dieser ausdrücklichen Bestimmung der Charta widersprechen. Hierbei ist aber die enge Beziehung des Art. 108 SVN zu der Erklärung zu berücksichtigen. Diese wurde in der Form, die sie schließlich gefunden hat, gerade durch die Aufnahme des Art. 108, wonach Satzungsänderungen auch für nicht zustimmende Mitglieder verbindlich sind, veranlaßt. Umgekehrt wären Art. 108 und 109 SVN wohl nicht zustande gekommen, nämlich am Widerstand der kleinen Staaten gescheitert, wenn ihnen nicht ein Austrittsrecht zugestanden worden wäre.

Die Frage des Inkrafttretens von Satzungsänderungen war umstritten. Die eine mögliche Regelung, die die Ratifizierung seitens aller Mitglieder erfordert hätte, hätte eine Änderung der Satzung faktisch unmöglich gemacht. Aber auch die andere Lösung, wonach Satzungsänderungen nach Ratifizierung durch eine bestimmte Anzahl von Mitgliedern in Kraft treten, stellte sich als problematisch dar: einmal wegen des Eingriffs in die Souveränität der Staaten, die sie nicht ratifiziert hatten und denen gegenüber die Satzungsänderungen dennoch gelten sollten, zum andern wegen Schwierigkeiten im innerstaatlichen Bereich. Wenn trotz dieser Bedenken die zweite Alternative in Art. 108 und 109 SVN ihren Niederschlag gefunden hat, so nur deswegen, weil die Satzungsänderungen die sie nicht ratifizierenden Mitglieder nur binden sollen, wenn sie nicht von ihrem in diesem Falle bestehenden Austrittsrecht Gebrauch machen. Die Aufnahme dieser Regelung in die Charta erfolgte also mit der Einschränkung, daß sie sich nur auf die Mitglieder bezieht, die eine Satzungsänderung nicht ratifizieren und dennoch nicht den Austritt aus der Organisation erklären. Es stand den Konferenzteilnehmern frei, eine Verpflichtung nach Art. 108 nur eintreten zu lassen, wenn ein Mitglied weiterhin seine Mitgliedschaft aufrechterhalten will. Bei Satzungsänderungen hat ein Mitglied somit nach dem Willen der Konferenzteilnehmer die Wahl, diese für und gegen sich gelten zu lassen, sei es, indem es sie ausdrücklich annimmt und ratifiziert, sei es, daß es durch das Verfahren der Art. 108 und 109 SVN gebunden wird oder, wenn es diese nicht annehmen will, zugunsten der Weiterentwicklung der UNO aus der Organisation auszuscheiden. Hieraus ergibt sich, daß insoweit auch im Recht der UNO ein Mitglied nur solchen Verpflichtungen unterliegt, die es selbst auf sich genommen hat. Diese Regelung entspricht somit der des Art. 26 SVB. Art. 108 und 109 SVN stehen daher der Heranziehung der Erklärung zum Austritt zur Interpretation des Willens der Teilnehmer der Konferenz von San Franzisko nicht entgegen.

Nichtexistenz eines allgemeinen Austrittsrechts

Wie die Debatten, die der Billigung der Erklärung durch die Konferenz vorangingen, zeigen, ging es hauptsächlich um zwei Fragen: einmal, ob der Austritt erlaubt werden solle oder nicht, zum andern, in welcher Form dies gegebenenfalls geschehen solle. Die Frage, ob der Austritt auch ohne ausdrückliche Bestimmung in der Charta oder ohne eine von der Konferenz gebilligte Erklärung möglich ist, war nicht Gegenstand der Erörterungen. Ein Austrittsrecht in anderen als den in der Erklärung zum Austritt aufgeführten Fällen, damit praktisch ein unbegrenztes Austrittsrecht aus den Vereinten Nationen, könnte nur bestehen, wenn es ein allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts wäre, daß ein völkerrechtlicher Vertrag, der eine internationale Organisation begründet, jederzeit beliebig von einem Vertragspartner (Mitglied der Organisation) soll gekündigt werden können.

Dieses lange umstrittene Problem wird nunmehr von der Wiener Konvention über Internationales Vertragsrecht[3] geregelt, die in Art. 56 bestimmt, daß ein Vertrag, der keine Bestimmung hinsichtlich seiner Beendigung enthält, nur gekündigt werden kann, wenn eine Kündigung in der Absicht der Vertragspartner lag oder wenn sich ein Kündigungsrecht aus der Natur des Vertrages ergibt. Hiermit ist der Grundsatz pacta sunt servanda anerkannt und zum Ausdruck gebracht: einmal abgeschlossene Verträge sollten bewahrt bleiben. Die Erklärung zum Austrittsrecht gibt, wie gezeigt, den Willen der Konferenzteilnehmer in der Frage des Austrittsrechts wieder. Sie besagt, daß von der Einfügung eines Austrittsrechts in die Charta bewußt abgesehen wurde, erkennt dessen Existenz aber in bestimmten Fällen an. Ein weitergehendes, damit praktisch unbeschränktes Austrittsrecht würde nur bestehen, wenn die Konferenz von der Existenz eines solchen ausgegangen wäre. Die Erklärung zum Austritt hätte dann die Bedeutung, daß in den hier angeführten Fällen der Austritt auch moralisch gerechtfertigt wäre, hingegen ein Austritt, der nicht durch die Erklärung gedeckt wird, zwar nicht die Billigung der Organisation im moralischen Sinne fände, gleichwohl aber rechtlich zulässig wäre. In der Einleitung zu der vor der Konferenz verlesenen und von ihr einstimmig gebilligten Erklärung heißt es hierzu:

»... Das Fehlen einer solchen Bestimmung (über den Austritt) soll das Austrittsrecht unter bestimmten außergewöhnlichen Umständen nicht ausschließen.«[4]

Der Wille der Konferenzteilnehmer war also, das Austrittsrecht nur in bestimmten Fällen zuzulassen. Ein weitergehendes Austrittsrecht könnte daher gemäß Art. 56 Abs. 1 der Konvention nur dann gegeben sein, wenn die Charta zu den Verträgen gehört, denen ein Austrittsrecht immanent ist. Bei der Beantwortung dieser Frage ist auf den besonderen rechtlichen Charakter der UN abzustellen und aus dem Zweck eines fortdauernden Systems der Wahrung und Sicherung des Friedens und der internationalen Zusammenarbeit zu schließen, daß die Charta zu den Verträgen gehört, denen ein Austrittsrecht von Natur nicht immanent ist.

Die Heranziehung der in der Konvention zum Internationalen Vertragsrecht enthaltenen Grundsätze betreffend die Beendigung völkerrechtlicher Verträge[5] führt daher zu dem Ergebnis, daß ein Austritt aus den Vereinten Nationen nur im Rahmen der von der Konferenz von San Franzisko gebilligten Erklärung zum Austritt möglich ist.

Das Austrittsrecht im einzelnen

Zu untersuchen ist nunmehr anhand der Erklärung, in welchen Fällen nach dem Willen der Gründer der Vereinten Nationen ein Austrittsrecht aus der Organisation besteht.

In Absatz 1 der Erklärung wird es als die erste Pflicht der Mitglieder bezeichnet, ihre Zusammenarbeit innerhalb der Organisation zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit fortzusetzen. Dieser Programmsatz entspricht dem Willen der Staaten, die ein Austrittsrecht ganz ablehnten. Daß es sich bei dieser Erklärung lediglich um einen Kompromiß handelt, ergibt sich sodann aus dem 3. Satz des Absatzes 1, wonach die Organisation ein Mitglied,

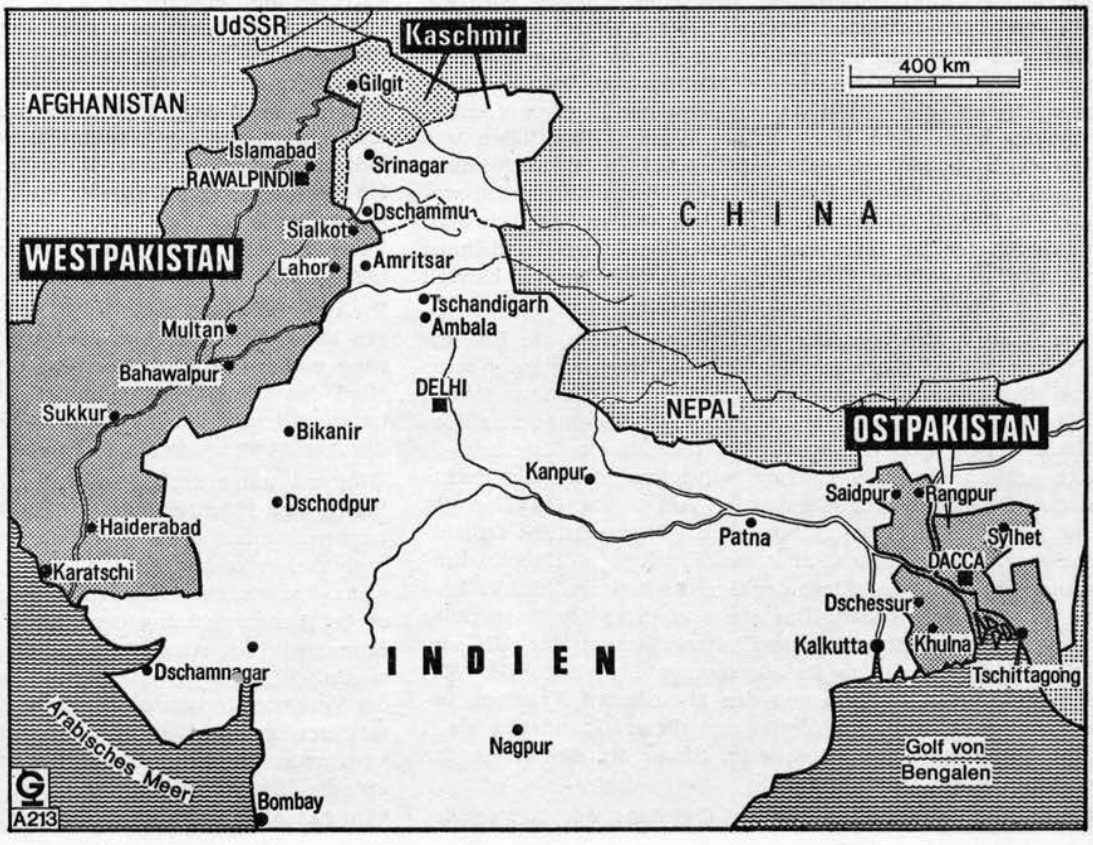
das sich wegen außergewöhnlicher Umstände zum Austritt genötigt fühlt, nicht zur Fortsetzung seiner Mitarbeit in der Organisation zwingen wird, sowie aus Abs. 2 und 3, die ein Austrittsrecht bei Unfähigkeit der Organisation, ihre Ziele zu erreichen, sowie im Falle von Satzungsänderungen vorsehen. Fraglich ist das Verhältnis der Absätze 2 und 3 zum Absatz 1.

Hierzu ist zunächst festzustellen, ob alle drei Absätze den Austritt aus der Organisation mit der Folge der Beendigung der Mitgliedschaft betreffen oder ob dies nur bei den Absätzen 2 und 3 der Fall ist. Aus Abs. 1 könnte sich ein Recht auf Einstellen der Mitarbeit in den Vereinten Nationen ergeben, das die Mitgliedschaft als solche unberührt läßt. Aus den Worten »die Bürde der Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit den anderen Mitgliedern zu überlassen« könnte man folgern, daß in den außergewöhnlichen Fällen des Abs. 1 nicht der Austritt zulässig ist, sondern daß ein Mitglied lediglich berechtigt sei, seine eigentliche tatsächliche Mitarbeit in der Organisation einzustellen.

Die Wahl des Ausdrucks »den anderen Mitgliedern« könnte für diese Auslegung sprechen. Erforderlich für eine Unterscheidung des Austrittsrechts vom Recht auf Einstellen der Mitarbeit ist aber, daß diese Unterscheidung im Laufe der Verhandlungen gemacht wurde. Tatsächlich ging es nur um die Frage, ob ein Mitglied berechtigt sein soll, aus der Organisation auszutreten und damit seine Mitgliedschaft zu beenden. Ein Recht auf Einstellen der Mitarbeit in der Organisation unter Aufrechterhaltung des Bandes der Mitgliedschaft war nicht Gegenstand der Erörterungen und wurde nicht einmal am Rande berührt. Es ist daher daran festzuhalten, daß die Erklärung sich nur auf den Austritt aus der Organisation bezieht.

Hierbei ist zu prüfen, ob nach dem Willen der Teilnehmer der Konferenz ein Austrittsrecht allgemein bei außergewöhnlichen Umständen gegeben ist und die Fälle der Absätze 2 und 3 nur Beispiele derselben darstellen oder ob in den aufgeführten Fällen eine abschließende Aufzählung zu sehen ist.

Gegen ein Austrittsrecht allgemein bei außergewöhnlichen Umständen könnte die Entwicklung des in den verschiedenen Entwürfen einer Erklärung zum Austritt zum Ausdruck gekommenen Willens der Konferenzteilnehmer sprechen. Nachdem in den Beratungen im Unterausschuß ein Austrittsrecht überhaupt verworfen war, war in dem ersten Entwurf einer Erklärung zum Austritt ein solches für den Fall vorgesehen, daß die Organisation den Frieden nicht oder nur auf Kosten von Gesetz und Gerechtigkeit aufrechterhalten könnte. Das Austrittsrecht war also zunächst auf diesen einen Fall begrenzt. Zu einer Erweiterung kam es wegen des Vetorechts der Großmächte bei Satzungsänderungen. Aus diesem Grunde wurde den kleinen Staaten eingeräumt, die Organisation verlassen zu können. Schon hieraus geht hervor, daß es nicht die Absicht der Autoren der Charta war, ein Austrittsrecht in weitem Umfang anzuerkennen. Dennoch erscheint es fraglich, ob der Austritt auf die in den Absätzen 2 und 3 aufgeführten Fälle beschränkt werden sollte. Die Delegierten einer Reihe von Staaten vertraten unter Berufung auf das Prinzip der Souveränität die Auffassung, der Austritt aus der Organisation sei jederzeit möglich. Diese Ansicht konnte sich, wie die Verhandlungen zeigen, jedoch nicht durchsetzen. Zwar wurde im weiteren Verlauf der Beratungen die Frage des Austrittsrechts im engen Zusammenhang mit dem Inkrafttreten von Satzungsänderungen gesehen; die hierbei von dem Sonderunterausschuß hinzugefügten weiteren Austrittsgründe zeichnen sich, im Gegensatz zu Abs. 1, durch eine scharfe Formulierung und enge Voraussetzungen aus, die ebenfalls auf die Ansicht der Autoren dieser Erklärung schließen lassen, das Austrittsrecht nicht nur in diesem Fall, sondern allgemein eng zu begrenzen. Hieraus folgt aber nicht, daß es der Wille der Konferenzteilnehmer war, nur in diesem Fall sowie dem Abs. 2 ein Austrittsrecht anzuerkennen. Im Gegenteil brachten noch in der entscheidenden Sitzung des Ausschusses I/2[6] bei der Beratung über die schließlich von der Konferenz gebilligte Erklärung zum Austritt einige Delegierte zum Ausdruck, daß nach ihrem Verständnis ein Austritt zumindest in bestimmten anderen Fällen als den ausdrücklich in der Er-



Indien, West- und Ostpakistan sind heute drei selbständige Staaten, nachdem sie noch bis nach dem letzten Weltkrieg gemeinsam britisches Kolonialgebiet waren. Aber die religiösen Kräfte — die Inder sind überwiegend Hindus, die Pakistani Mohammedaner — brachten die erste Teilung in Indien und Pakistan. Doch dieses Pakistan war durch den gewaltigen indischen Block selbst räumlich getrennt. Die geopolitische Lage wirkte zentrifugal. Schließlich bewirkte die brutale Unterdrückung des bevölkerungsreicheren Ostpakistan durch die Landesregierung in Westpakistan die Flucht von 10 Millionen Ostpakistani nach Indien, es folgte das Eingreifen Indiens, der Krieg zwischen Indien und Pakistan und dann die Ausrufung des neuen Staates Bangla Desh, d. h. Freies Bengalen. (Vgl. S. 31 f.)

klärung aufgeführten möglich sei. Auch der Präsident der I. Kommission, der auch Mitglied des Ausschusses I/2 war, führte in der 3. Sitzung der I. Kommission aus, daß der Austritt »in einigen außergewöhnlichen Fällen, von denen im Bericht Beispiele angeführt sind«, nach Ansicht dieses Ausschusses unvermeidbar wäre[7]. Hieraus erhellt, daß die Ansicht der Konferenzteilnehmer dahin ging, daß nicht nur in den Fällen der Absätze 2 und 3, sondern allgemein bei Vorliegen von außergewöhnlichen Umständen ein Austritt aus der Organisation rechtlich zulässig sein sollte.

Der in Abs. 2 der Erklärung bestimmte Fall befaßt sich mit dem Hauptziel der UN, der Aufrechterhaltung des Friedens, und untergliedert sich in zwei Unterfälle: Ein Austritt soll möglich sein, wenn die UN sich als unfähig zur Aufrechterhaltung des Friedens erweisen oder diesen nur auf Kosten von Recht und Gerechtigkeit aufrechterhalten können.

Im Falle eines weltweiten Konflikts, in den alle oder doch die Mehrheit der Mitglieder verstrickt sind, ist ein ordnungsgemäßes Funktionieren der UNO nicht mehr gewährleistet. Ein Austritt aus der UNO hätte in solchem Fall wenig praktische Bedeutung. Fraglich ist, ob ein Austrittsrecht auch bei lokalen Konflikten besteht, die die UN zu schlichten nicht in der Lage sind. Aus den Worten »entgegen den Hoffnungen der Menschheit« könnte man herleiten, daß ein Austrittsrecht nur bei Unfähigkeit zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens besteht. Hierfür könnte auch die Bezugnahme auf die beiden Weltkriege in der Präambel sprechen. Die UN sind aber nicht nur zur Verhütung von Weltkriegen geschaffen. Kapitel VI der Charta bestimmt vielmehr ausdrücklich, daß die Organisation auch Streitigkeiten zwischen einzelnen Mitgliedern schlichten soll. Bei Unfähigkeit zur Beilegung solcher Streitigkeiten erfüllen die UN die ihr gestellten Aufgaben und damit die in sie von der Gesamtheit der Mitgliedstaaten gesetzten Erwartungen nicht. In einem Konfliktsfall zweier Mitglieder, der durch die UN nicht beigelegt werden kann, ist daher der angegriffene Staat berechtigt, den Austritt zu erklären. Ein solches Recht ist dem Angreifer indes nicht zuzubilligen. Vielmehr sieht er sich im Falle einer beharrlichen Verletzung der Charta dem Ausschluß aus den UN konfrontiert. Dritte, an dem Konflikt unbeteiligte Mitglieder könnten ebenfalls ein Austrittsrecht haben. Hierbei besteht allerdings die Gefahr, daß diese die Unfähigkeit der UN zur Lösung des sie nicht unmittelbar berührenden Konflikts zum Vorwand nehmen. Die von der Konferenz angenommene Erklärung unterscheidet indes nicht zwischen am Konflikt Beteiligten und Unbeteiligten, sondern stellt lediglich auf die Nichterreichung des Zieles der Friedenserhaltung ab. Dieses Ziel haben wegen der Gefahr der Ausbreitung eines lokalen Konflikts auch dritte Staaten. Ihr Interesse ist somit ebenfalls verletzt. Ihnen steht daher auch ein Austrittsrecht zu, es sei denn, es handelt sich um einen offensichtlichen Mißbrauch.

Ein Austritt soll ebenfalls möglich sein, wenn die UN den Frieden zwar aufrechterhalten können, aber nur auf Kosten von Recht und Gerechtigkeit. Zunächst ist unklar, ob mit »Recht« nur das Völkerrecht oder auch das innerstaatliche Recht der Mitglieder gemeint ist, ob also ein Mitgliedstaat sich zu Recht auf die Verletzung seines innerstaatlichen Rechts durch die UN berufen könnte. Aus Art. 1 Abs. 1 SVN ergibt sich, daß die Vereinten Nationen als völkerrechtliche Organisation zur Aufrechterhaltung des Friedens in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts handeln müssen. Das innerstaatliche Recht schränkt also insoweit nicht den Handlungsspielraum der UN ein. Diese sind vielmehr an die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts gebunden, die von den zivilisierten Nationen anerkannt sind. Nur eine Verletzung dieser Grundsätze stellt eine Verletzung von »Recht« im Sinne der Erklärung dar und gibt einen Austrittsgrund.

Auch die Aufrechterhaltung des Friedens auf Kosten der »Gerechtigkeit« rechtfertigt den Austritt aus den UN. Dieser Begriff ist noch unbestimmter als der zuerst erörterte und bietet austrittswilligen Mitgliedern Gelegenheit, ihn in ihrem Sinne zu interpretieren.

Nach Abs. 3, erste Alternative der Erklärung, hat ein Mitglied ferner das Recht, die UN zu verlassen, wenn seine Rechte und Pflichten durch eine Änderung der Charta modifiziert werden, die es nicht unterstützt hat und nicht annehmen mag. Dieses Austrittsrecht erfordert nicht nur, daß das betreffende Mitglied die Satzungsänderung nicht annehmen will, sondern darüber hinaus, daß es sich bei den Vorarbeiten und Beratungen auch nicht für sie ausgesprochen oder sie in anderer Weise unterstützt hat. Ist dies geschehen, hat es sein Austrittsrecht verwirkt. Durch dieses doppelte Erfordernis soll verhindert werden, daß ein Mitglied das Zustandekommen einer Satzungsänderung nur deswegen betreibt, um diese nachher nicht zu akzeptieren und somit unter diesem Vorwand die Organisation verlassen zu können.

Das Austrittsrecht besteht sowohl in dem Fall, daß die Änderung durch einen Mehrheitsbeschluß der Generalversammlung erfolgt (Art. 108 SVN), als auch dann, wenn eine allgemeine Konferenz eine Änderung der Charta beschließt (Art. 109 SVN). Fraglich kann sein, ob jede Satzungsänderung zum Austritt berechtigt. Ein Austrittsrecht ist sicher gegeben, wenn hierdurch die Grundsätze der Charta verletzt oder die Verpflichtungen der Mitglieder in fundamentaler Weise geändert werden. Es besteht jedoch allgemein nur in außergewöhnlichen Fällen. Hieraus folgt, daß eine nur geringfügige Änderung der Charta ein Austrittsrecht nicht begründen kann.

Nach Abs. 3, zweite Alternative der Erklärung, soll der Austritt zulässig sein, wenn eine Satzungsänderung, die von der notwendigen Mehrheit, sei es der Generalversammlung, sei es auf einer allgemeinen Konferenz, beschlossen wurde, nicht von einer ausreichenden Zahl von Mitgliedern ratifiziert wird, so daß sie nicht in Kraft treten kann. In Anlehnung an den vorher behandelten Fall ist zu fordern, daß das Mitglied, das unter Berufung auf diese Bestimmung austreten will, von sich aus alles getan hat, damit die Änderung in Kraft treten kann. Es muß also nicht nur für die Annahme der Satzungsänderung gearbeitet und gestimmt, sondern außerdem ihre Ratifizierung herbeigeführt haben. Ein bloßes Einbringen einer Satzungsänderung würde demnach nicht genügen. Außer diesen eigenen Anstrengungen ist nach Art. 108 und 109 SVN erforderlich, daß die Satzungsänderung mit Zweidrittelmehrheit angenommen wurde. Diese Bestimmung verhindert, daß ein Mitglied eine Satzungsänderung vorschlägt, die von vornherein keine Aussicht auf Erfolg hat, um dann unter dem Vorwand, die Satzungsänderung sei nicht zustandegekommen, aus der UNO auszutreten.

Die Charta setzt für die Ratifizierung von Satzungsänderungen keine Frist. Erfahrungsgemäß vergeht bis zur Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge oft geraume Zeit. Ein Mitglied, das unter Berufung auf diesen Fall aus der UNO austreten will, muß diese Tatsache daher berücksichtigen und mit der Ausübung seines Rechts eine angemessene Zeit warten.

Während unter der ersten Alternative des 3. Absatzes die Rechte und Pflichten eines Mitglieds in einer Weise geändert werden können, die es bei Unterzeichnung der Charta nicht vorhersehen konnte, ändern sich diese im zweiten Fall gerade nicht. Das einzelne Mitglied steht mithin nicht schlechter als es bei Unterzeichnung der Charta gestanden hat. Die Einräumung eines Austrittsrechts erscheint daher nicht angebracht. Allenfalls könnte sie zur Fortentwicklung des Rechts der Vereinten Nationen beitragen, indem bei drohender Nichtratifizierung wichtiger Satzungsänderungen die diese befürwortenden Mitglieder unter Hinweis auf ihr Austrittsrecht auf die übrigen Mitglieder einen gewissen Druck ausüben können. Abschließend ist festzustellen, daß das Austritts-

recht bei Satzungsänderungen im Gegensatz zu dem des 2. Absatzes eine eingehende Regelung erfahren hat, wodurch eine mißbräuchliche Ausübung verhindert werden soll.

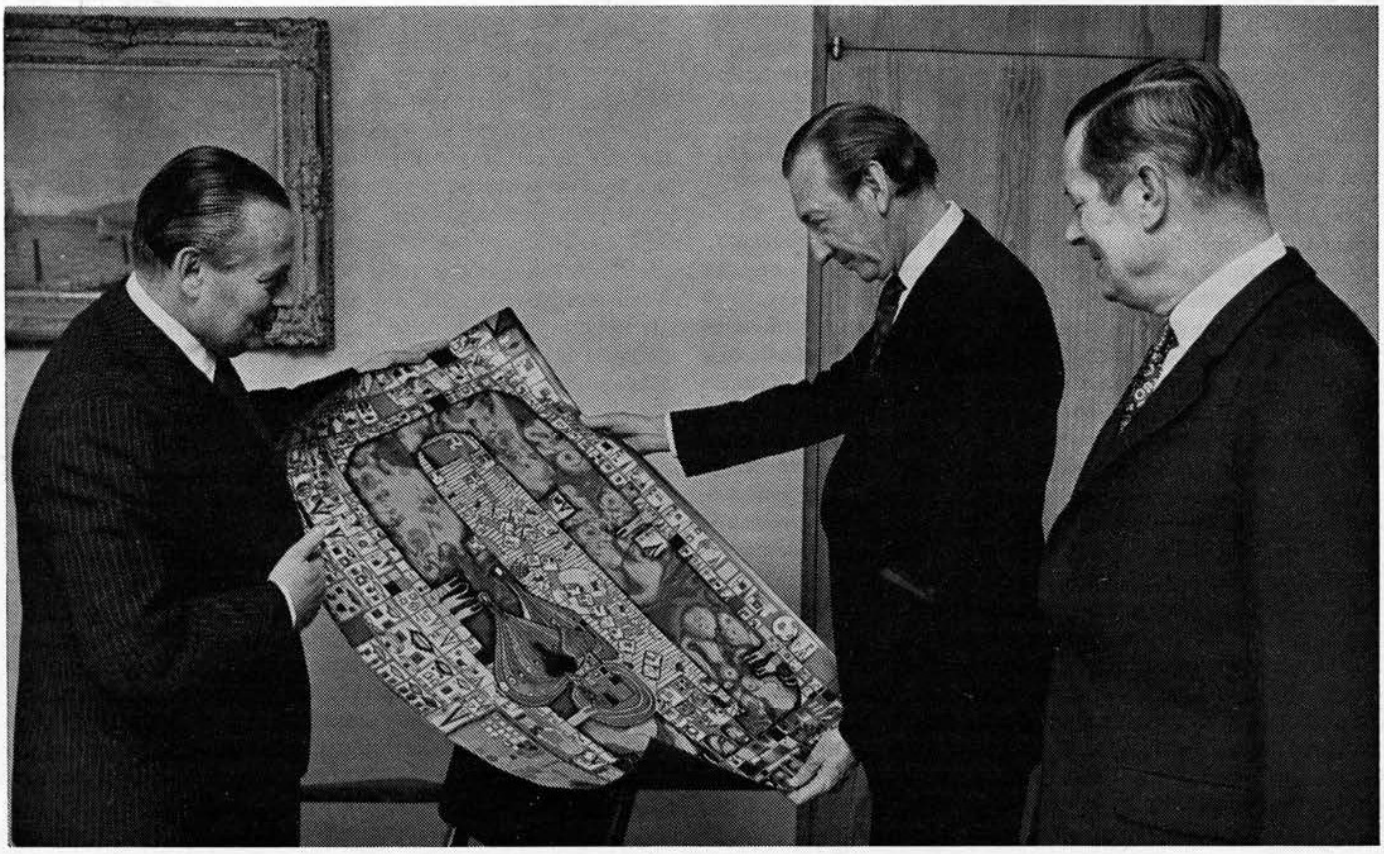
Nach dem Willen der Gründer der Vereinten Nationen soll ein Austritt in anderen als den in Abs. 2 und 3 der Erklärung aufgeführten Fällen nur zulässig sein, wenn außergewöhnliche Umstände vorliegen. Die von der Konferenz erarbeiteten Beispielfälle lassen erkennen, daß es sich bei diesen Umständen um solche handeln muß, die das Verhältnis des Mitglieds zu den Vereinten Nationen betreffen. Andere, etwa im innerstaatlichen Bereich beruhende Umstände gewähren somit ein Austrittsrecht nicht. Außerdem muß das Verhältnis eines Mitglieds zu den Vereinten Nationen in außergewöhnlicher Weise betroffen werden. Hierdurch muß es ihm unmöglich sein, die durch die Mitgliedschaft übernommenen Verpflichtungen weiterhin zu erfüllen.

Die Formulierung »außergewöhnliche Umstände« ist sehr vage. Es könnte fraglich sein, für wen sich die Umstände als außergewöhnlich darstellen müssen: für die Organisation oder das einzelne Mitglied. Ein Mitglied kann Umstände, die vom Standpunkt der Vereinten Nationen nicht wesentlich erscheinen, als so gewichtig ansehen, daß es sich zum Austritt berechtigt hält. Aus den Worten »sich wegen außergewöhnlicher Umstände gezwungen fühlt« läßt sich herauslesen, daß nach den Autoren der Charta auf die Sphäre des Mitglieds abzustellen ist. Die Qualifizierung von Umständen als außergewöhnlich hat also zu berücksichtigen, ob sie sich für das betreffende Mitglied als außergewöhnlich darstellen.

Auf der Konferenz wurde die Frage, wer das Vorliegen eines Austrittsrechts festzustellen hat, nicht erörtert. Besteht hierüber zwischen einem Mitglied, das einen Austrittsgrund für gegeben hält, und der Organisation Streit, so könnte man an eine Entscheidung durch den Internationalen Gerichtshof (IGH) denken. In Art. 34 Abs. 1 des Statuts des IGH ist indes festgelegt, daß nur Staaten Parteien eines Streitfalles sein können. Es käme also allenfalls eine Klage der übrigen Mitglieder gegen das den Austritt erklärende Mitglied in Betracht. Generalversammlung oder Sicherheitsrat könnten nach Art. 96 Abs. 1 des Statuts lediglich ein Gutachten des IGH einholen, das allerdings keine verbindliche Kraft hätte. Das beim Austritt zu wahrende Verfahren ist mithin nicht geregelt. Ein Mitglied, das aus den Vereinten Nationen auszutreten wünscht, ist also einer Kontrolle durch ein Organ der UNO bezüglich des Vorliegens eines Austrittsgrundes nicht unterworfen, somit Richter in eigener Sache. Dies führt indes nicht zu einem unbegrenzten Austrittsrecht. Aus der in der Erklärung zum Austrittsrecht zum Ausdruck gekommenen Absicht der Gründer der UN ergibt sich, daß ein Mitglied nur in außergewöhnlichen Fällen von seiner Pflicht zum Verbleib in der Organisation sich soll befreien können. Wenn auch die Organisation ein Mitglied am Bruch dieser Verpflichtung nicht hindern kann — die Erklärung des Austritts allein stellt eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens nicht dar —, so hat das Fehlen einer Sanktion doch keinen Einfluß auf die Existenz der Verpflichtung als solche. Im Einzelfall mag es zwar schwierig sein, das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände festzustellen. Wo diese aber offensichtlich nicht gegeben sind, der betreffende Staat sich aber dennoch nicht mehr als Mitglied betrachtet, tritt eine Befreiung von den Pflichten der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen nicht ein.

(Wird fortgesetzt)

Anmerkungen:

1 United Nations Conference on International Organization (UNCIO), Bd. 1, S. 616 ff. (Übersetzung des Verfassers).
2 Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, I. Bd. (1960), S. 441.
3 UN-Doc. A/CONF. 39/27.
4 UNCIO, Bd. 1, S. 616.
5 Nach Art. 5 der Konvention kommt diese auch auf solche Verträge zur Anwendung, die eine internationale Organisation begründen, sie gilt gemäß Art. 4 indes nur für nach Inkrafttreten der Konvention geschlossene Verträge.
6 UNCIO, Bd. 7, S. 262 ff.
7 UNCIO, Bd. 6, S. 115.

Der Präsident des ›Organisationskomitees der XX. Olympischen Spiele München 1972‹, Willi Daume (links), besuchte am 13. Januar 1972 den neuen Generalsekretär der Vereinten Nationen Kurt Waldheim. Daume, der vom Ständigen Beobachter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen, Botschafter Walter Gehlhoff (rechts), begleitet war, überbrachte Waldheim die Einladung zur Olympiade und zeigte ihm Entwürfe von Plakaten für die Spiele.