

# Die Aufnahme in internationale Organisationen \*)

*Hermann Mosler*

Direktor des Instituts  
o. Professor an der Universität Heidelberg

## *1. Kollektivvertrag und internationaler Verband*

Die Verträge zur Gründung internationaler Organisationen sehen in der Regel die Ausdehnung des Kreises der Teilnehmer über die ursprünglichen Mitglieder hinaus vor. Die Bedingungen, unter denen diese Möglichkeit eröffnet wird, tragen in erster Linie dem spezifischen Charakter der Organisation als eines politischen, wirtschaftlichen, sozialen, technischen oder kulturellen Zusammenschlusses Rechnung: Politische Freundschaft, geographische Verbundenheit, wirtschaftliche oder technische Ergänzung, Gleichheit der sozialen Bestrebungen, endlich der Wunsch nach Kulturaustausch beeinflussen die mehr oder weniger liberale Gestaltung der Bestimmungen über die Erweiterung. In den Organisationen mit hochentwickelten Institutionen spielt der verhältnismäßige Anteil der Gründerstaaten bei der Zusammensetzung der Organe und bei der Abwägung der Stimmen eine Rolle; die Berücksichtigung neuer Mitglieder stört den zwischen ihnen bestehenden Ausgleich. Infolgedessen finden wir je nach dem Zweck der Organisation und dem Grad ihrer Institutionalisierung eine unbeschränkte Beitrittsklausel, die den Erwerb der Mitgliedschaft durch einfache Notifikation gestattet oder Vorschriften über die Aufnahme neuer Mitglieder, die in vielerlei Variationen von der Bindung an sachliche Merkmale und an bestimmte Verfahren bis zur freien politischen Entscheidung über die Annahme des Aufnahmeantrages reichen.

Die ersten internationalen Organisationen standen an der Grenze zwischen den Kollektivverträgen, in denen bestimmte Rechtsmaterien in abstrakte Tatbestände gefaßt wurden, den sogenannten *traités-lois*, und stän-

---

\*) Die drei europäischen Gemeinschaften für Kohle und Stahl, Wirtschaft und Atomenergie sind besonders berücksichtigt.

digen Zusammenschlüssen der Teilnehmer zu zwischenstaatlichen Verbänden. Die alten Verwaltungsunionen unterschieden sich von den Kollektivverträgen dadurch, daß die Durchführung der vereinbarten Grundsätze durch ein internationales Büro erleichtert wurde. Dieser Entwicklungsstufe gehören die verkehrs- und urheberrechtlichen Übereinkommen aus den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts an. Es lag daher nahe, in den Regeln über die Erweiterung des Mitgliederkreises nichts anderes zu sehen als Beitrittsklauseln zu Kollektivverträgen<sup>1)</sup>. Der Unterschied zwischen der Begründung von Vertragsbeziehungen im Verhältnis eines neuen Partners zu den bisherigen und dem Erwerb der Mitgliedschaft in einem Verbands wurde vernachlässigt. Er war in der Tat von größerem theoretischem als praktischem Interesse, solange die Mitgliedstaaten der Unionen nur gemeinsame Einrichtungen schufen und sich ihrer zu Verwaltungszwecken bedienten, ohne den Verband rechtlich zu verselbständigen und das gemeinsame Büro zu dessen Organ zu machen.

Die in der Gegenwart häufigste und wichtigste Form zwischenstaatlicher Zusammenschlüsse ist dagegen dadurch gekennzeichnet, daß die Mitglieder öffentliche Aufgaben, die sie unter den Verhältnissen der modernen Welt nicht mehr in ausreichendem Maße allein wahrnehmen können, durch völkerrechtsfähige Verbände ausüben lassen, die durch ihre eigenen Organe vertreten werden. Sie besitzen eine eigene Rechtsordnung, die vom Völkerrecht als der zwischenstaatlichen Weltordnung verschieden ist<sup>2)</sup>. Es liegt auf der Hand, daß der Eintritt eines neuen Mitgliedes in einen derartigen Verband rechtlich ein anderer Vorgang als die Erstreckung der gegenseitigen Rechte und Pflichten der Partner eines Kollektivvertrages auf einen weiteren Kontraktanten ist. Die Praxis hat dieser Entwicklung durch die Wandlung der Beitritts- in eine Aufnahmeklausel Rechnung getragen<sup>3)</sup>.

Die offene Beitrittseinladung ist bei Verträgen, die eine Staatenverbindung politischen Charakters schaffen, allgemein nicht üblich<sup>4)</sup>. Der Beitritt

<sup>1)</sup> Zur Kritik siehe Zemanek, Internationale Organisationen als Handlungseinheiten in der Völkerrechtsgemeinschaft (Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Bd. 7, 1956, S. 335 ff., 341); Schermers, De Gespecialiseerde Organisaties, 1957, S. 32.

<sup>2)</sup> Siehe dazu Monaco, L'autonomia normativa degli enti internazionali (Scritti di diritto internazionale in onore di Tomaso Perassi, Bd. 2, 1957, S. 135 ff.).

<sup>3)</sup> In der abweichenden Meinung der Richter Basdevant, Winiarski, McNair und Read zum Gutachten des IGH vom 28. 5. 1948 über die Bedingungen der Aufnahme in die UN (I. C. J., Reports, 1947-1948, S. 57 ff.) wird das *system of admission* der UN-Charter der automatisch wirkenden Beitrittserklärung vieler internationaler Unionen gegenübergestellt, die dem Modell der multilateralen Verträge folgt.

<sup>4)</sup> Beispiele: UN-Satzung Art. 4; Völkerbundsatzung Art. 1 § 2; Brüsseler Westpakt vom 17. 3. 1948, Art. 9 (U. N. T. S., Vol. 19 I, No. 304); Westeuropäische Union vom 23. 10. 1954, Art. 11 (BGBl. 1955 II, S. 256 ff., 283); NATO-Pakt vom 4. 4. 1949, Art. 10 (U. N. T. S., Vol. 34 I, No. 541; BGBl. 1955 II, S. 256, 289); Europa-Rat vom 5. 5. 1949, Art. 4,

wird von der Entscheidung der Vertragspartner oder eines Organs der Staatenverbindung, das über die Aufforderung zum Beitritt oder die Annahme des Antrags beschließt, abhängig gemacht. Bei internationalen Organisationen mit wirtschaftlichen Zwecken ist in der Regel eine ebensolche Regelung getroffen<sup>5)</sup>).

Die Bedeutung der Konsequenzen, die der Status des Mitglieds für den Neueintretenden zur Folge hat, zeigt sich deutlich in dem vielfach zutage tretenden Bemühen, den Wirkungsbereich internationaler Organisationen durch Formen abgeschwächter Zugehörigkeit oder bloßer Zusammenarbeit über den eigentlichen Mitgliederkreis hinaus auszudehnen. Politische und wirtschaftliche Gründe können die Ursache dafür sein, daß der Gründungsvertrag einer Organisation auf die besonderen Verhältnisse in einer bestimmten Staatengruppe abgestellt ist. Die Erweiterung des Mitgliederkreises würde Außenstehenden Rechte geben, die die Gründer ihnen nicht gewähren können, ohne ihre Ziele oder das unter ihnen bestehende Gleichgewicht zu gefährden; umgekehrt können die mit den Rechten korrespondierenden Pflichten für Außenstehende zu drückend sein, um den Erwerb der vollen Mitgliedschaft attraktiv zu machen.

In den zwischenstaatlichen Vertragsverhältnissen folgt aus der Gleichordnung der souveränen Partner das Auslegungsprinzip, daß im Zweifel die Gegenseitigkeit der Rechte und Pflichten vermutet wird. Da der Gründungsvertrag, der eine internationale Organisation errichtet, ebenfalls auf der Basis des allgemeinen Völkerrechts steht, wirkt dieser Grundsatz sich auch auf die Stellung der Partner als Mitglieder des Verbandes aus. Das Prinzip, daß Rechte und Pflichten von Vertragspartnern im Zweifel einander entsprechen, entwickelt sich in den internationalen Organisationen zur Gleichheit des Mitgliedschaftsstatus. Sie besteht auch im Verhältnis der Mitglieder zur Organisation selbst, der gegenüber die Reziprozitätsregel gegenstandslos ist.

---

20 c (BGBl. 1950, S. 263 in der Fassung der Bek. vom 30. 11. 1954, BGBl. 1954 II, S. 1126); Warschauer Pakt vom 14. 5. 1955, Art. 9 (Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik 1955 I, S. 382).

<sup>5)</sup> Beispiele: General Agreement on Tariffs and Trade, Art. 33 (Verträge der Bundesrepublik Deutschland, Serie A: Multilaterale Verträge, 1955, Bd. I, S. 418 ff.); Organization for Trade Cooperation (noch nicht in Kraft), Art. 2 (General Agreement on Tariffs and Trade, Final Act, adopted at the Ninth Session of the Contracting Parties, 10 March 1955, Geneva, S. 185; BGBl. 1957 II, S. 605 ff.); Internationaler Währungsfonds, Art. 2, Abschnitt II (U. N. T. S., Vol. 2 I, No. 20; BGBl. 1952 II, S. 637 ff.); Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UN, Art. 2, § 2 (Verträge der BRD, Serie A, Bd. 1, A 5, S. 228 ff.); Internationaler Weizenrat, Art. 21 (Cmd. 7819); Weltpostverein, Art. 3 der Weltpostkonvention (BGBl. 1954 II, S. 1219); Organisation der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit (OECE), Art. 25 (Verträge der BRD, Serie A, Bd. 1, A 1, S. 2 ff.).

Für den Beitritt zu Verträgen, durch den ein Außenstehender in den Kreis der Partner eintritt und für die Aufnahme in eine Organisation, durch die er die Mitgliedschaft erwirbt, gilt nichts anderes<sup>6)</sup>. In beiden Fällen gebührt dem Hinzutretenden die Gleichberechtigung und obliegt ihm der gleiche Pflichtenkreis. Juristisch und soziologisch bestehen aber erhebliche Unterschiede. In einem Verträge werden Verhaltensregeln vereinbart, die die Staaten je nach dem Gegenstand der Abmachungen in mehr oder weniger engen Verkehr miteinander bringen. Wird ein Neuhinzutretender nicht in die Gesamtheit der Rechte und Pflichten einbezogen, so bedarf es eines Vorbehalts. Die internationale Organisation dagegen tritt, obwohl sie von den Staaten geschaffen ist und ihre Existenz von ihnen abhängt, als ein eigenes Zentrum neben die Staaten. Sie entfaltet ein mit den Mitgliedern verbundenes, aber doch gesondertes Leben. Die Mitglieder nehmen durch ihre Beteiligung an den Organen an der rechtlichen Weiterentwicklung und an der Erfüllung der Aufgaben teil. Soll oder will ein Außenstehender den vollen Status nicht erhalten, so muß eine diesem allgemeinen Gleichheits- und Koordinationsprinzip widerstrebende minderberechtigende oder minderverpflichtende Mitgliedschaft eingeführt werden. Andernfalls muß der Verkehr mit dem Außenstehenden, mit dem die Zusammenarbeit gewünscht wird, sich im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts, d. h. auf der Basis von Vertragsbeziehungen ohne Mitgliedschaftserwerb abspielen.

Diese Gegenüberstellungen enthalten Vergrößerungen. Es gibt Kollektivverträge, die von Aufnahmebedingungen sprechen oder den Kreis der für die Aufnahme vorzusehenden Staaten der Bestimmung durch ein Gremium vorbehalten<sup>7)</sup>. Auf der anderen Seite gibt es Organisationen, deren Verbands-

<sup>6)</sup> Die »volle Gleichberechtigung« des zu einem Verträge Beitretenden wird in dem Bericht von Lauterpacht für die International Law Commission vom 24. 3. 1953 mit Recht hervorgehoben (International Law Commission, Fifth Session, Doc. A/CN.4/63, S. 93); seine Rechtsstellung ist, wie Anzilotti (Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 1, deutsche Übersetzung 1929, S. 329) sagt, »praktisch keine andere als die, welche ihm zukäme, wenn er am Abschluß des ersten Vertrages teilgenommen hätte, abgesehen davon, daß er an den einschlägigen Rechten und Pflichten zu einem anderen Zeitpunkt teilnimmt«. Für Kunz gehört die staatliche Gleichheit zu den begriffsbestimmenden Merkmalen internationaler Verwaltungsunionen (Die Staatenverbindungen, Handbuch des Völkerrechts, Bd. 2, Abt. 4, 1929, S. 388, 384).

<sup>7)</sup> In der Generalakte der Brüsseler Antisklaverei-Konferenz vom 2. 7. 1890 (RGBl. 1892, S. 655) behielten sich die Signatarmächte vor, für den Beitritt anderer Mächte die Bedingungen zu stellen, welche sie für erforderlich erachten sollten. Siehe auch das (1. Haager) Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle vom 18. 10. 1907 (RGBl. 1910, S. 5 ff.), Art. 94: «Les conditions auxquelles les Puissances qui n'ont pas été conviées à la Deuxième Conférence de la Paix, pourront adhérer à la présente Convention, formeront l'objet d'une entente ultérieure entre les Puissances contractantes». Diese Konvention ist – abgesehen von der nicht in Kraft getretenen über den Internationalen Prisenhof – das einzige Abkommen der II. Haager Friedenskonferenz, das eine wenn auch lose Organisa-

charakter in einer gemeinsamen Stelle zum Ausdruck kommt, ohne daß man davon sprechen könnte, daß dieses Büro – oder wie immer seine Bezeichnung sein mag – für einen rechtlich verselbständigten Verband handelt. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die ersten Verwaltungsunionen in dieser Weise organisiert sind. Soweit man bereits von einem Verband sprechen kann, besteht er in der Gesamtheit der Mitglieder. Zwischen den offenen Beitrittsklauseln von Kollektivverträgen und tief in das Wirtschaftsleben eingreifenden Aufnahmeabkommen, die beispielsweise zur Erweiterung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft<sup>8)</sup> erforderlich werden, gibt es eine Vielzahl von Abstufungen, die dem jeweiligen Bedürfnis Rechnung tragen. Die beiden Grundtypen – hier reine koordinationsrechtliche Vertragsbeziehungen, dort Zugehörigkeit zu einem Verband – heben sich aber deutlich voneinander ab, mögen die konkreten Erscheinungsformen auch häufig Züge von beiden tragen.

Die Völkerrechtsfähigkeit ist ein wichtiges, aber nicht notwendiges Attribut internationaler Verbände. Zur Bildung einer eigenen Rechtsordnung, die dem allgemeinen Völkerrecht ebenso geschlossen gegenübersteht wie das Landesrecht der Staaten, ist ein eigener Träger von Rechten und Pflichten, also eine Rechtspersönlichkeit erforderlich. Diese handelt normalerweise durch besondere Organe. Es ist aber auch möglich, daß sie durch ihre Mitglieder vertreten wird. Wir haben dann einen Fall der doppelten Organstellung vor uns, wie er im Grenzraum zweier Rechtsordnungen häufig vorkommt und wie ihn Georges Scelle für den Kontakt des Landesrechts mit dem Völkerrecht dargestellt hat. So handeln z. B. die Mitgliedstaaten der drei europäischen Gemeinschaften als deren Organe, wenn sie »im gegenseitigen Einvernehmen« die Mitglieder der Hohen Behörde der Montan-Union, der Wirtschaftskommission und der Kommission für Atomenergie ernennen<sup>9)</sup>.

Die Erörterung über die Voraussetzungen und Wirkungen der Erweiterung internationaler Organisationen muß demnach von der Tatsache ausgehen, daß im Zeitalter der zwischenstaatlichen Zusammenschlüsse die koordinationsrechtlichen Vorstellungen des klassischen Völkerrechts zur Er-

---

tion, den Ständigen Schiedshof errichtet. Lauterpacht (a. a. O., S. 87) kritisiert diese Klausel, weil die Erweiterung eines Vertrages, der die Tendenz zur Universalität in sich trage, nicht in dieser Weise beschränkt werden dürfe. Als Beispiele für die Festlegung der zum Beitritt fähigen Staaten nennt Lauterpacht (a. a. O., S. 86) die unter den Auspizien der UN geschlossene Konvention über die Todeserklärung Verschollener vom 6. 4. 1950 (BGBl. 1955 II, S. 701) und die Straßenverkehrsconvention vom 19. 9. 1949 (U.N.T.S., Vol. 125 I, No. 1671).

<sup>8)</sup> Art. 237 des Vertrags vom 25. 3. 1957 (BGBl. 1957 II, S. 753, 898).

<sup>9)</sup> Art. 10 Abs. 1 EGKS-Vertrag, Art. 158 Abs. 1 EWG-Vertrag, Art. 127 Abs. 1 EAG-Vertrag.

klärung der verbandsrechtlichen Elemente der modernen internationalen Beziehungen nicht mehr ausreichen<sup>10)</sup>. Von »Beitritt« wird dabei als von der zum Erwerb der Mitgliedschaft erforderlichen Willenserklärung des Neuhinzutretenden, von »Aufnahme« als der für die Organisation gegenüber dem Neuhinzutretenden abzugebenden Erklärung gesprochen, die die Einladung zum Beitritt oder die Annahme des Aufnahmeantrages zum Gegenstand hat. Als allgemeiner Begriff, der sowohl Beitritt wie Aufnahme umfaßt, wird das Wort »Erweiterung« verwendet.

## II. Voraussetzungen der Erweiterung

### 1. Unbeschränkte und beschränkte Erweiterung

Von einer offenen Erweiterungsklausel kann man nur dann sprechen, wenn der Beitretende durch einseitige Notifikation an die in der Klausel bestimmte Stelle die Mitgliedschaft erwirbt. Dies ist in denjenigen Organisationen der Fall, die ohne Gefährdung ihres Zwecks den Beitritt nach dem Muster der Kollektivverträge gestatten können. Diese Voraussetzung trifft in der Regel zu, wenn der Grundvertrag gesetzesähnlichen Charakter besitzt und die organisatorischen Elemente schwach ausgebildet sind, jedoch im allgemeinen nicht, wenn die Erreichung gemeinsamer Ziele durch gestaltendes Verwaltungshandeln angestrebt wird.

Der Tendenz der Verwaltungsunionen zur Universalität entspricht es, daß der Beitritt so leicht wie möglich gemacht wird<sup>11)</sup>. Als Beispiele seien genannt: die Internationale Meterkonvention vom 20. Mai 1875<sup>12)</sup>, die Pariser Konvention vom 20. März 1883 zum Schutz des gewerblichen Eigentums in der Fassung vom 2. Juni 1934<sup>13)</sup>, die Weltpostkonvention in der früheren, jetzt nicht mehr geltenden Fassung vom 20. März 1934<sup>14)</sup>.

Als Zwischenform wird zuweilen eine dem Beitritt angenäherte Aufnahme gewählt: Die Beitrittserklärung wird wirksam, wenn binnen einer bestimmten Frist kein Mitglied (oder eine festgesetzte Anzahl von Mitgliedern) widerspricht<sup>15)</sup>.

<sup>10)</sup> Siehe dazu Reuter, *Organisations internationales et évolution de droit*, in *L'Évolution du droit public, Études en l'honneur d'Achille Mestre*, 1956, S. 447 ff., 449.

<sup>11)</sup> Siehe Kunz, a. a. O., S. 386, 388.

<sup>12)</sup> Art. 11, RGBl. 1876, S. 191 ff.

<sup>13)</sup> Art. 16, RGBl. 1937 II, S. 584.

<sup>14)</sup> Art. 2, RGBl. 1934 II, S. 855 ff.

<sup>15)</sup> S. z. B. die Übereinkommen über den Eisenbahnpersonen- und Frachtverkehr in der Fassung der Revisionskonferenz von 1953 (hrsg. vom Zentralamt für den internationalen Eisenbahnverkehr, Bern).

Die Zweckmäßigkeit, den Kreis der Partner auszudehnen, die zum besseren Funktionieren der Organisation beitragen sollen, ist kein hinreichender Grund, beim Fehlen ausdrücklicher Bestimmungen den Vertrag im Sinne der offenen Beitrittsmöglichkeit auszulegen. So bedeutete das Fehlen der Beitrittsklausel in der ersten Fassung der Berner Übereinkommen über den Eisenbahnpersonenverkehr vom Jahre 1886, daß jedes Mitglied den Beitritt weiterer Staaten verhindern konnte<sup>16)</sup>.

War die Übung, den Beitritt an keine andere Voraussetzung zu knüpfen als an die Bereitschaft des Beitretenden zur Übernahme der gleichen Verpflichtungen, die den ursprünglichen Partnern oblagen, schon bei den alten Verwaltungsunionen nicht frei von Ausnahmen<sup>17)</sup>, so ist sie bei den Staatenverbindungen, die fester organisiert oder auf ein aktives Zusammenwirken der Mitglieder angewiesen sind, nicht zu finden. Die Aufnahme Klausel ist heute die Regel. Sie kann

- a) bestimmte Außenstehende begünstigen oder benachteiligen,
- b) objektive Kriterien der Aufnahmefähigkeit festsetzen,
- c) Aufnahmebedingungen auferlegen, denen sich der Bewerber unterwerfen muß,
- d) die Aufnahme der Entscheidung der Organisation oder ihrer Mitglieder anheimgeben.

Die verschiedenen Möglichkeiten sind häufig miteinander verbunden.

Ungeachtet dieser mannigfachen Voraussetzungen, durch die die Aufnahme beschränkt sein kann, sind die Erweiterungsbestimmungen der Gründungsverträge, zuweilen auch ihre Präambeln, im allgemeinen so formuliert, daß eine aufnahmefreundliche Tendenz zum Ausdruck gebracht ist. Häufig erklären die Regierungen der Mitgliedstaaten bei der Errichtung der Organisation – oder später ihre Organe –, daß der Beitritt allen offen stehe, die bereit seien, die Mitgliedschaftspflichten auf sich zu nehmen. Die Unterzeichnung des Vertrages über die Montan-Union war mit einer solchen durch den Vorsitzenden der Ministerkonferenz der beteiligten Staaten abgegebenen Verlautbarung verbunden<sup>18)</sup>. Die Hohe Behörde sowie die Gemeinsame Versammlung und deren Mitglieder haben das Prinzip der offenen Tür immer wieder betont<sup>19)</sup>. Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschafts-

<sup>16)</sup> Neumayer, *Les Unions Internationales* [Vorlesungen an der Haager Völkerrechtsakademie vom Jahre 1923] (*Revue de Droit International [Sottile]*, Jg. 2, 1924, S. 343 f.).

<sup>17)</sup> Weitere Beispiele siehe bei Neumayer, a. a. O.

<sup>18)</sup> Siehe unten Anm. 29.

<sup>19)</sup> Siehe zum Beispiel: a) Präsident Monnet in der gemeinsamen Sitzung der Beratenden Versammlung des Europarats und der Gemeinsamen Versammlung der Montan-Union vom 22. 6. 1953, wörtlicher Bericht über den Verlauf der Sitzung, S. 10; b) 3. Ge-

gemeinschaft enthält in der Präambel die »Aufforderung an die anderen Völker Europas, die sich zu dem gleichen hohen Ziel bekennen, sich diesen Bestrebungen anzuschließen«. Der Präsident der Wirtschaftskommission, W. H a l l s t e i n, hat das Prinzip der offenen Tür in seiner Programmrede anlässlich der ersten Tagung der neuen, für die drei integrierten Gemeinschaften zuständigen Parlamentarischen Versammlung unterstrichen und die Gemeinschaft gegen den Vorwurf der Diskriminierung verteidigt. Es sei niemandem der Eintritt verweigert worden, der bereit gewesen sei, den gleichen Preis zu entrichten, den die sechs Mitgliedstaaten bezahlen müssen<sup>20)</sup>.

Derartige Formulierungen in Vertragsbestimmungen, Präambeln und Erklärungen dienen natürlich in erster Linie einem politischen Zweck. Sie sind dazu bestimmt, etwaige Befürchtungen außenstehender Mächte vor dem exklusiven Charakter der Organisation zu zerstreuen. Sie sollen den Eindruck vermeiden, daß der Zusammenschluß eine politische oder wirtschaftliche Spitze gegen irgendeinen dritten Staat enthält. Man muß sich aber fragen, ob ihnen daneben nicht eine Bedeutung für die Vertragsauslegung zukommt.

Erweiterungsfreundliche Formulierungen der Aufnahmebestimmungen können nicht ohne weiteres als bloße *façon de parler* abgetan werden. Sie sind Bestandteil eines rechtlich erheblichen, der Auslegung fähigen Textes. Sie zeigen an, daß im Zweifel dem Vertrag eine die Erweiterung begünstigende Auslegung gegeben werden muß. Ist z. B. die Grenze zwischen objektiven Voraussetzungen der Aufnahme und der politischen Entscheidungsfreiheit des aufnehmenden Organs nicht klar gezogen, so ist dessen Beurteilungsspielraum einschränkend auszulegen. Diese Regel kann natürlich nur auf die Auslegung der im Verträge vorgesehenen Tatbestände Anwendung finden, aber nicht zu einer Begünstigung des Antragstellers bei der Bewertung des konkreten Aufnahmesachverhalts führen. Wird in der Aufnahmeklausel nicht die Mitwirkung aller Mitgliedstaaten nach einem ihren verfassungsmäßigen Vorschriften entsprechenden Verfahren verlangt, so führt die er-

---

samtbericht der Hohen Behörde (für die Zeit vom 12. 4. 1954 bis 10. 4. 1955), S. 27; c) Entschließung der Gemeinsamen Versammlung vom 23. 6. 1953, Ziffer 2 (Amtsblatt der EGKS 1953, S. 156); d) Bericht Fr. K l o m p é über die Außenbeziehungen der Gemeinschaft (zum 3. Gesamtbericht der Hohen Behörde) (Doc. No. 22, 1954/55, S. 16); e) 5. Gesamtbericht der Hohen Behörde (9. 4. 1956 bis 13. 4. 1957, S. 74 f.); f) Schlußrede des Präsidenten der Gemeinsamen Versammlung in der letzten Sitzung am 28. 2. 1958 (EGKS, Verhandlungen der Gemeinsamen Versammlung, Ausführliche Sitzungsberichte, Ausgabe in deutscher Sprache, 2. außerordentliche Sitzungsperiode, No. 38, S. 450 ff., S. 453) und Bericht des Abg. P l e v e n im Namen des Ausschusses für politische Angelegenheiten und Außenbeziehungen der Gemeinschaft (25. 6. 1957; Gemeinsame Versammlung, Doc. No. 40, 1956/57).

<sup>20)</sup> Europäisches Parlament, Verhandlungen, Ausführliche Sitzungsberichte, Ausgabe in deutscher Sprache, Nr. 1, Konstituierende Sitzungsperiode März 1958, Sitzung vom 20. 3. 1958, S. 38 ff., 41 f.



weiterungsfreundliche Auslegung zu der Folgerung, die Durchführung des Verfahrens durch die Organe der Staatenverbindung ohne Vertragsänderung für ausreichend zu halten, es sei denn, daß den Mitgliedern neue Pflichten entstehen, die sie im Grundvertrag nicht übernommen hatten. Dieser Gesichtspunkt trifft auf Art. 98 des EGKS-Vertrags zu, der im Gegensatz zu den Verträgen über die Wirtschafts- und Atomgemeinschaft kein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Staat vorsieht. Der praktischen Auswirkung dieser Ansicht steht allerdings die Schwierigkeit entgegen, daß die sechs Mächte, die den drei Gemeinschaften angehören, in dem »Abkommen über gemeinsame Organe für die europäischen Gemeinschaften«<sup>21)</sup> vereinbart haben, einer einzigen parlamentarischen Versammlung und einem einzigen Gerichtshof die Zuständigkeiten zu übertragen, die in den drei Verträgen für die dort vorgesehenen Versammlungen festgelegt sind<sup>22)</sup>.

Aus beitriffsfreundlichen Formulierungen der *P r ä a m e l n*, wie sie in dem Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zu finden sind, läßt sich ebenfalls schließen, daß die Aufnahmebestimmungen des dispositiven Teils in einer die Erweiterung erleichternden Weise auszulegen sind. Die Aufforderung an die anderen Völker Europas, sich den Bestrebungen der Wirtschaftsgemeinschaft der sechs Mächte anzuschließen, ist zwar diesen gegenüber eine unverbindliche Geste; aber die in der Präambel zum Ausdruck gebrachten und damit zum Bestandteil der Vertragsurkunde gemachten Motive und Ziele der Parteien zeigen die Gesichtspunkte, auf die sich die Vertragschließenden bei der Festlegung des dispositiven Teils geeinigt hatten.

Den *v e r e i n b a r t e n E r k l ä r u n g e n* der bevollmächtigten Vertreter, die im Zusammenhang mit der Unterzeichnung abgegeben werden, kommt ein geringerer juristischer Wert zu, wenn sie nicht als Nebenurkunde des Vertrags dem Ratifizierungs- und Zustimmungsverfahren der Mitgliedstaaten unterworfen worden sind. Da sie aber im Rahmen der Vollmacht abgegeben werden, die von allen anderen Beteiligten geprüft und anerkannt worden ist, ist es zulässig, sie als weiteres Hilfsmittel für die Auslegung heranzuziehen.

## 2. *Begünstigung und Benachteiligung*

Häufig ist der Beitritt durch Notifikation bestimmten Staaten eröffnet, anderen dagegen nicht. So gestattete der Völkerbundspakt (Art. 1 Abs. 1) 13 namentlich genannten Staaten, durch eine im Sekretariat innerhalb von zwei Monaten nach Inkrafttreten der Satzung niederzulegende Erklärung

<sup>21)</sup> Vom 25. 3. 1957 (BGBl. 1957 II, S. 1156 ff.).

<sup>22)</sup> Siehe unten S. 286, 307, 316.

dem Bunde beizutreten. Sie erlangten dadurch ebenso wie die Signatare des Versailler Friedensvertrags die Stellung ursprünglicher Mitglieder des Völkerbundes und waren nicht dem Aufnahmeverfahren unterworfen, das für andere Bewerber galt (Art. 1 Abs. 2). Es handelte sich um Mächte, die während des ersten Weltkriegs neutral geblieben und von der Pariser Friedenskonferenz aufgefordert worden waren, sich zum Entwurf der Völkerbundsatzung zu äußern<sup>23)</sup>.

Ausnahmen von dem im Normalfall geforderten Aufnahmebedingungen werden zuweilen zugunsten von Staaten gemacht, die bereits zu einer größeren Gruppierung gehören, unter deren Auspizien oder in deren Rahmen sich die Organisation bildet. So können die Mitglieder der Vereinten Nationen sich den meisten Sonderorganisationen, die sich an sie lehnen, durch Hinterlegung der Beitrittsurkunde anschließen. Der Beitritt wird zu diesem Zeitpunkt wirksam. Die Mitteilung von der erfolgten Hinterlegung an die Mitglieder der Organisation hat nur die Bedeutung einer Notifizierung, setzt aber kein Aufnahmeverfahren in Gang und keine Einspruchsfrist in Lauf<sup>24)</sup>.

Die Privilegierung ist häufig dadurch abgeschwächt, daß nicht der einseitige Beitritt gestattet, sondern nur der Kreis derjenigen Außenstehenden abgegrenzt wird, die zur Aufnahme zugelassen werden.

Während die Fälle der namentlichen Bezeichnung unproblematisch sind, kann die Beschränkung der Erweiterung auf einen geographischen Raum zu Auslegungsschwierigkeiten führen. Eine Anzahl der nach dem zweiten Weltkrieg in Europa neu errichteten internationalen Organisationen sieht die Aufnahme weiterer »europäischer Staaten« vor. Die Verträge über die Montan-Union<sup>25)</sup>, über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft<sup>26)</sup> und über die

<sup>23)</sup> Die Einladung wurde von allen innerhalb der vorgeschriebenen Zweimonatsfrist angenommen (Göppert, Der Völkerbund, Handbuch des Völkerrechts, Bd. 4, Abt. 1, 1938, S. 74 f.).

<sup>24)</sup> Dies ist der Fall bei der Internationalen Arbeitsorganisation (Art. 1, U.N.T.S., Vol. 15, I, No. 229; BGBl. 1957 II, S. 318); der Internationalen Organisation der Zivilluftfahrt (mit einigen Besonderheiten, die aus dem vor der Konferenz von San Francisco liegenden Gründungsdatum zu erklären sind) (Art. 92, 93; U.N.T.S., Vol. 15, II, No. 102); der UNESCO (Art. 2 §§ 1 und 2; U.N.T.S., Vol. 4 I, No. 52; Verträge der BRD, Serie A, Bd. 1, A 10, S. 370); der Weltgesundheitsorganisation (Art. 4-6; U.N.T.S., Vol. 14, I, No. 221; Verträge der BRD, Bd. 1, A 7, S. 258); der Internationalen Flüchtlingsorganisation (Art. 4, U.N.T.S., Vol. 18, I, No. 283); der Meteorologischen Weltorganisation (Art. 3 c; WMO Basic Documents, 2nd Ed. 1956, No. 15, Bd. 1; Bundesanzeiger vom 27. 4. 1956, S. 2) und der Internationalen Fernmeldeorganisation (Art. 1 No. 1 b, 16; BGBl. 1955 II, S. 15, 29). Nicht hierher gehören die Fälle, in denen eine Organisation nach ihrem Zweck und Gegenstand so von einer anderen abhängt, daß die Beitritts- oder Aufnahmemöglichkeit nur für deren Mitglieder vorgesehen werden kann (Weltbank im Verhältnis zum Internationalen Währungsfonds, U.N.T.S., Vol. 2, I, No. 20 b, S. 134; Europäische Zahlungsunion im Verhältnis zur OEEC, Europa: Dokumente zur Frage der Europäischen Einigung, hrsg. vom Auswärtigen Amt, 1953, S. 173).

<sup>25)</sup> Art. 98.

<sup>26)</sup> Art. 237.

Europäische Atomgemeinschaft gestatten »jedem europäischen Staat«, einen Antrag auf Erwerb der Mitgliedschaft zu stellen. Das Ministerkomitee des Europarats kann jeden europäischen Staat unter bestimmten in der Satzung vorgesehenen Voraussetzungen einladen, Mitglied zu werden<sup>27)</sup>. Der Europäischen Wirtschaftsorganisation (OEEC) können europäische Staaten mit einstimmiger Zustimmung des Rates beitreten<sup>28)</sup>. Nach der Entstehungsgeschichte muß man annehmen, daß diese Fassung der Aufnahmebestimmungen in diesen Fällen nicht als Beschränkung gedacht war, sondern den offenen Charakter innerhalb Europas unterstreichen sollte. Obwohl der Text darüber schweigt, hat das Wort Europa in den Satzungen der Gemeinschaften und des Europarats außer der geographischen Bedeutung auch einen politischen Unterton. Nur Staaten mit freiheitlich-humanitärer Gesellschaftsordnung im Sinne der europäischen Tradition sind als Mitglieder willkommen<sup>29)</sup>. Da indes die Aufnahmeverfahren die Berücksichtigung der politischen Gesichtspunkte in ausreichendem Maße gestatten, besteht kein Anlaß, dem Wort »europäisch« in den Aufnahmeklauseln einen anderen als den üblichen geographischen Sinn zu geben. Daher ist jeder Staat, dessen Gebiet ganz oder teilweise im europäischen Erdteil liegt, berechtigt, die Beitrittsmitteilung an die OEEC zu richten und dadurch das Zustimmungsverfahren des Wirtschaftsrats in Gang zu setzen<sup>30)</sup>. Das gleiche gilt für den Aufnahmeantrag an die Ministerräte der drei Gemeinschaften. Auf der anderen Seite kann man zweifeln, ob die Aufnahme eines nichteuropäischen Staates eine Satzungsrevision erfordert. Beim Europarat ist die Frage zu bejahen. Das Ministerkomitee kann die Beitrittseinladung mit einer Zweidrittelmehrheit aller Vertreter beschließen, die Anspruch auf einen Sitz im Komitee haben<sup>31)</sup>. Die Einladung an beispielsweise einen nordafrikanischen Staat könnte von Angehörigen der überstimmten Minderheit als satzungswidrig gerügt werden. Für die europäischen Wirtschafts- und Atomgemeinschaften dagegen ist nicht anzunehmen, daß die Aufnahme eines nichteuropäischen Staates eine Satzungsänderung erfordert. Die Aufnahmeklauseln sind so ausgestaltet, daß sie auch den Erfordernissen einer normalen Vertragsänderung genügen. Sie sehen einen Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellen-

<sup>27)</sup> Art. 4 der Satzung des Europarats vom 5. 5. 1949 (BGBl. 1954, II, S. 1126).

<sup>28)</sup> Abkommen vom 16. 4. 1948, Art. 15, 14; Verträge der BRD, Bd. 1, A 1, S. 2.

<sup>29)</sup> Siehe z. B. die Präambel zur Satzung des Europarats und die gemeinsame Erklärung, die vom Präsidenten der Pariser Außenministerkonferenz zur Unterzeichnung des Vertrags über die Montan-Union, Robert Schuman, im Namen aller beteiligten Minister verlesen wurde: «Cette Europe est ouverte à tous les pays européens libres de leurs choix. Nous espérons fermement que d'autres pays s'associeront à notre effort». (Les Archives Internationales, Février 1952, Doc. No. 1046, «Acier-Charbon»).

<sup>30)</sup> Art. 25 der OEEC-Satzung.

<sup>31)</sup> Art. 20 c.

den Staat vor, der der Ratifizierung durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften bedarf<sup>32)</sup>. Der Vertrag über die Montan-Union erfordert zur Aufnahme nur die Mitwirkung der Gemeinschaftsorgane, nicht aber der Mitgliedstaaten. Da der Ministerrat einstimmig über die Aufnahme entscheiden muß, ist aber jeder Mitgliedstaat in der Lage, seinen Vertreter im Rat anzuweisen, die Zustimmung zu verweigern. Praktisch werden also auch hier keine Schwierigkeiten entstehen. Den allgemeinen Grundsätzen über die Änderung völkerrechtlicher Verträge entspricht das Aufnahmeverfahren aber nicht<sup>33)</sup>. Die Erweiterung der Montan-Union um ein weiteres Mitglied hat indes so weitgehende Konsequenzen, sowohl für die wirtschaftlichen Verhältnisse des gemeinsamen Marktes der sechs Staaten als auch für den Neuaufzunehmenden, daß man sich keinen Fall der Aufnahme ohne vertragliche Vereinbarung von Sonderbestimmungen vorstellen kann<sup>34)</sup>. Die Modifizierung des Vertrages wird in jedem Fall unvermeidlich sein. Dazu bedarf es der Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten. Da somit in der Praxis, wenn auch nicht nach dem Wortlaut der Aufnahme Klausel, nur eine den Erfordernissen der Vertragsänderung genügende Erweiterung zustandekommt, ist die hier erörterte Frage nicht anders als bei den bei den anderen Gemeinschaften zu beurteilen. Von den Aufnahmeverfahren der drei Gemeinschaften aus gesehen, bedeuten die Worte »jeder europäische Staat« keine Beschränkung.

### 3. Objektive Voraussetzungen der Aufnahme

Als solche kommen in Betracht

- a) der rechtliche Status des Bewerbers und
- b) sachliche Bedingungen.

Zu a): Häufig wird verlangt, daß die Mitglieder Staaten seien. Die bekannteste Bestimmung dieser Art ist Art. 4 der UN-Charter, der im Gegensatz zur Völkerbundsatzung (Art. 1) für Neuaufnahmen Staatsqualität ver-

<sup>32)</sup> Art. 237 des EWG- und (gleichlautender) Art. 205 des EAG-Vertrages lauten: »Jeder europäische Staat kann beantragen, Mitglied der Gemeinschaft zu werden. Er richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig, nachdem er die Stellungnahme der Kommission eingeholt hat. Die Aufnahmebedingungen und die erforderlich werdenden Anpassungen dieses Vertrages werden durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Staat geregelt. Das Abkommen bedarf der Ratifizierung durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften«.

<sup>33)</sup> Art. 98 des EGKS-Vertrages: «Tout Etat européen peut demander à adhérer au présent Traité. Il adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Haute Autorité, statue à l'unanimité et fixe, également à l'unanimité, les conditions de l'adhésion. Celle-ci prend effet du jour où l'instrument d'adhésion est reçu par le gouvernement dépositaire du Traité».

<sup>34)</sup> Siehe darüber unten S. 307.

langt. Obwohl das Attribut der Souveränität ausdrücklich nicht gefordert wird, ist anzunehmen, daß nur Gemeinwesen mit rechtlich unbeschränkter Selbstregierung aufnahmefähig sind. Insbesondere ist die selbständige Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten erforderlich<sup>35)</sup>. Nach den in den ersten Artikeln der Charta festgelegten Grundsatzentscheidungen, die für die Auslegung der übrigen Bestimmungen heranzuziehen sind, ist die Organisation auf dem Prinzip der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder gegründet (Art. 2 § 1). Die Aufnahme setzt demnach ein unbeschränktes Statut im allgemeinen Völkerrecht voraus, so wie es vom Internationalen Gerichtshof in dem Gutachten über die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen durch die Vereinten Nationen definiert worden ist<sup>36)</sup>.

Ist die Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation auf Staaten beschränkt, so sind Völkerrechtssubjekte mit beschränkter Rechtsfähigkeit nicht zur Aufnahme zugelassen<sup>37)</sup>. Dies gilt für alle internationalen Organisationen, weil sie ihr Statut von den Staaten ableiten, die sie gegründet haben. Gliedverbände eines Bundesstaates sind ebenfalls nicht aufnahmefähig, mögen sie auch nach dem Verfassungsrecht des Bundesstaates eine weitgehende Autonomie in der Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit besitzen<sup>38)</sup>. Auch die beschränkte Fähigkeit, völkerrechtliche Rechte und Pflichten zu haben und im Völkerrechtsverkehr aufzutreten, kann ihnen nicht die Eigenschaft eines Staates verleihen. Ihre Rechtsstellung ist von der inneren Verfassungsordnung des souveränen Verbandes, dem sie eingegliedert sind, abhängig. Als »Staaten« können nur solche Gemeinwesen bezeichnet werden, die unmittelbar auf Grund des allgemeinen Völkerrechts ohne Zwischenschaltung eines übergeordneten Verbandes das volle Statut der souveränen koordi-

<sup>35)</sup> Schermers, *Subjecten van Internationale Organisatie* (Völkerrechtelijke Opstellen, 1957, S. 170, 173). Das Wort »Staat« wird, wie N. Feinberg dargelegt hat, in den Art. 3 und 4 der Charta in verschiedenem Sinne verwendet. Während sich unter den ursprünglichen Mitgliedern auch solche befanden, die nicht Staaten im Sinne unabhängiger Verbände waren, wird für die Neuaufnahmen die Souveränität im Sinne der klassischen Definition verwandt (Feinberg, *L'admission de nouveaux membres à la Société des Nations et à l'Organisation des Nations Unies*, in *Académie de Droit International, Recueil des Cours* Bd. 80, 1952, I, S. 293, 330). In der Praxis ist das Fehlen von Souveränitätsmerkmalen bei der Frage der Aufnahme der mongolischen Volksrepublik, Jordaniens, der Koreanischen Republik und Nepals von UN-Mitgliedern beanstandet worden (a. a. O., S. 331).

<sup>36)</sup> Reports of the I. C. J., 1949, S. 173 ff., 180.

<sup>37)</sup> Vgl. Soder, *Die Vereinten Nationen und die Nichtmitglieder*, 1956, S. 114.

<sup>38)</sup> Kipp bejaht die Aufnahmefähigkeit von Gliedstaaten eines Bundesstaates in die UNESCO, falls sie volle kulturelle Autonomie – auch in auswärtigen Angelegenheiten – besitzen (UNESCO, Bd. 8 der Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e. V. Mainz, 1957, S. 40); für die deutschen Länder ablehnend Mosler, *ZaöRV*, Bd. 16, S. 1, 21; sie können aber die Mitgliedschaft in Organisationen erwerben, die *pays* oder *territoires* aufnehmen.

nierten Rechtsgenossen besitzen. Die katholische Kirche, die als einziger organisierter Personalverband ein besonderes, nicht von den Staaten abgeleitetes Völkerrechtssubjekt ist, ist nicht aufnahmefähig, weil ihr die soziologischen Staatsmerkmale fehlen. Die Vatikanstadt kann jedoch in Organisationen technischen Charakters, in denen ihre Mitgliedschaft zweckentsprechend ist, aufgenommen werden <sup>39)</sup>.

Das Erfordernis der Staatsqualität bedeutet mit anderen Worten, daß alle Mitglieder den gleichen Status nach allgemeinem Völkerrecht besitzen müssen. Stünde ein Teil der Mitglieder in einem Abhängigkeitsverhältnis, ein anderer dagegen nicht, so wäre die selbständige Wahrnehmung der Rechte und die selbständige Erfüllung der Pflichten eines Mitglieds nicht möglich. In der Praxis des Völkerbundes hat die Frage der Unabhängigkeit des Antragstellers nach außen eine Rolle gespielt, obwohl die Satzung "any fully self-governing State, Dominion or Colony" für aufnahmefähig erklärte <sup>40)</sup>.

Auch wenn die Aufnahmebestimmungen nicht ausdrücklich die Beschränkung auf Staaten vorsehen, ist anzunehmen, daß die freie Ausübung der Mitgliedschaft gesichert sein muß. Der Internationale Gerichtshof hat im Rechtsgutachten vom 26. August 1930 über die Frage, ob die besondere rechtliche Stellung der Freien Stadt Danzig diese befähige, Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation zu werden, die Ansicht ausgesprochen, daß Danzig nur dann daran teilnehmen könne, wenn ein Übereinkommen getroffen werde, das im voraus sicherstelle, daß die polnische Regierung keine Einwendung gegen irgendeine Handlung erheben könne, die die Freie Stadt in ihrer Eigenschaft als Mitglied in der Organisation vornehmen möchte <sup>41)</sup>. Die Satzung der Internationalen Arbeitsorganisation enthielt in ihrer damaligen Fassung als Teil des Versailler Vertrages (Teil XIII) keine Aufnahmebestimmungen für Nichtmitglieder des Völkerbundes. Die Frage, ob in die Organisation aufzunehmende Nichtmitglieder des Völkerbundes Staatsqualität haben müßten oder nicht, war somit nicht unmittelbar Gegenstand des Gutachtens. Die Erwägung des Gerichts, daß die Gleichheit der rechtlichen Voraussetzungen der Mitglieder bei der Ausübung ihrer Rechte und der Erfüllung ihrer Pflichten ein wesentliches Merkmal der Zugehörigkeit zu einem Verbands sei, ist von allgemeiner Bedeutung. Sie ist im Zweifel als Auslegungsregel anzu-

<sup>39)</sup> Sie ist z. B. Mitglied im Internationalen Fernmeldeverein (BGBl. 1955 II, S. 10, 42) und im Weltpostverein (BGBl. 1954 II, S. 1218); am 26. 10. 1956 hat ihr Vertreter die Satzung der Internationalen Atomenergie-Behörde unterzeichnet (BGBl. 1957 II, S. 1357 ff., 1409).

<sup>40)</sup> Art. 1 Abs. 2. Siehe Göppert, a. a. O., S. 80 ff.

<sup>41)</sup> Publications de la Cour permanente de Justice internationale, Série B, No. 18, S. 15. und Göppert, a. a. O.

wenden, falls eine Satzung nicht ausdrücklich ungleiche Voraussetzungen zuläßt<sup>42)</sup>).

Die Grenzen zwischen Selbständigkeit und Abhängigkeit können zweifelhaft sein. Es ist allgemein anerkannt, daß Verträge, mögen sie auch weitgehende Bindungen zu Lasten des einen Teils enthalten, keine Einbuße des Souveränitätsstatus bedeuten. Reduziert man die Souveränität auf einen reinen Rechtsbegriff, indem man sie mit Völkerrechtsunmittelbarkeit gleichsetzt, so kann ein souveräner Staat sehr wohl der Unabhängigkeit erlangen<sup>43)</sup>. Das Erfordernis der Eigenschaft als Staat oder der Unabhängigkeit im Sinne der Aufnahme Klausel kann nicht als Verweisung auf den reinen Rechtsbegriff aufgefaßt werden, vielmehr ist das Maß an tatsächlicher Unabhängigkeit notwendig, das die Stellung als Mitglied erfordert.

Zu b): Objektiv abgegrenzte, durch Auslegung des Aufnahmetatbestandes eindeutig feststellbare Kriterien finden sich nicht oft. Meist haben die Begriffe einen so wenig feststehenden Inhalt, daß sie mehrerlei Deutungen zulassen. Außerdem bietet die Subsumtion des konkreten Falles unter den Begriff in der Regel einen so weiten Bewertungsspielraum, daß das Ergebnis der politischen Entscheidungsfreiheit nahekommt.

Die Fähigkeit, die internationalen Verpflichtungen und speziell diejenigen aus dem Organisationsstatut zu erfüllen, wird in einigen Aufnahme Klauseln *explicite* oder *implicite* gefordert. Nach der Satzung des Europarats setzt die Einladung des Ministerrates an einen außenstehenden europäischen Staat voraus, daß dieser für fähig und gewillt befunden wird, den Grundsatz der Vorherrschaft des Rechts und der Anwendung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf alle seiner Herrschaftsgewalt unterstellten Personen zu achten und bei der Erfüllung der Aufgaben des Europarats, so wie sie in Kapitel 1 der Satzung definiert sind, aufrichtig und tatkräftig mitzuarbeiten<sup>44)</sup>. Die Völkerbundsatzung forderte von den Aufzunehmenden, daß sie wirksame Gewähr für ihre Absicht gaben, ernsthaft ihre internationalen Verpflichtungen einzuhalten. Der Internationale Gerichtshof hat in dem erwähnten Gutachten von 1949 die Voraussetzungen des Art. 4 der UN-Charter wie folgt analysiert:

«Les conditions prescrites sont donc au nombre de cinq : Il faut 1) être un

<sup>42)</sup> Einige Organisationen bestehen nicht aus *etats-membres*, sondern aus *pays-membres* oder *territoires* (UPU, Art. 4; UNESCO Art. II Abs. 3; WHO Art. 8; UIT Art. 1 Abs. 2; WMO Art. 3). Die Ratifikation des Gründungsvertrags und die Beitrittserklärungen für die nichtselbständigen Territorien gehen in diesen Fällen von den staatlichen Mitgliedern aus, die ihre auswärtigen Beziehungen wahrnehmen.

<sup>43)</sup> Für den Völkerbund siehe Göppert, a. a. O., S. 82.

<sup>44)</sup> Art. 4, 3, 1.

État; 2) être pacifique; 3) accepter les obligations de la Charte; 4) être capable de remplir lesdites obligations; 5) être disposé à les faire»<sup>45)</sup>.

Der Gerichtshof hat diese fünf Punkte als die notwendigen und ausreichenden Voraussetzungen der Aufnahme bezeichnet.

Enthalten die Aufnahmebestimmungen objektiv abgrenzbare Tatbestände, so entsteht die Frage, wie die vertragsgemäße Anwendung durch das zuständige Organ oder durch die Mitgliedstaaten, falls diese unmittelbar beteiligt sind, kontrolliert werden kann. Das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 28. Mai 1948 über die Aufnahme in die Vereinten Nationen hat gezeigt, welche Schwierigkeiten die Nachprüfung der Motive bereitet, von denen die Vertreter der Mitgliedstaaten bei der Abstimmung im Sicherheitsrat oder in der Generalversammlung sich leiten lassen. Die Heranziehung politischer Überlegungen hat der Gerichtshof als unzulässig bezeichnet, da sie den Mitgliedstaaten eine unbeschränkte Entscheidungsfreiheit in der Forderung nach neuen Aufnahmebedingungen gebe. Er hat aber hinzugefügt, daß die Prüfung der tatsächlichen Voraussetzungen der Aufnahme politische Faktoren nicht ausschließe<sup>46)</sup>. Die Entscheidung muß vernünftigen Erwägungen entspringen und *bona fide* getroffen werden<sup>47)</sup>. Trotz dieser Bemühungen, die Vertragspflicht der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen bei der Aufnahme zu präzisieren, besteht der rechtlich faßbare Gehalt nur darin, daß das Ermessen bei der Auslegung des in Betracht kommenden Merkmals und der Beurteilung des konkreten Sachverhalts *bona fide* anzuwenden ist. Insbesondere fehlt ein Verfahren, in dem die Mängel einer Abstimmung über die Aufnahme in einem der beiden Organe festgestellt oder durch das gar die fehlende Zustimmung ersetzt werden könnte. Die Aufnahme hängt also von der politischen Einigung der Mitglieder ab, die zur Erreichung der satzungsgemäßen Mehrheit erforder-

<sup>45)</sup> Art. 4 lautet: «1. Peuvent devenir Membres des Nations Unies tous autres Etats pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposé à les faire.

2. L'admission comme Membre des Nations Unies de tout Etat remplissant ces conditions se fait par décision de l'Assemblée Générale sur recommandation du Conseil de Sécurité.»

<sup>46)</sup> A. a. O., S. 63: «Il ne résulte cependant pas du caractère limitatif du paragraphe I de l'article 4 que soit exclue une appréciation discrétionnaire des circonstances de fait de nature à permettre de vérifier l'existence des conditions requises. L'article 4 n'interdit la prise en considération d'aucun élément de fait qui, raisonnablement et en toute bonne foi, peut être ramené aux conditions de cet article. Cette prise en considération est impliquée dans le caractère à la fois très large et très souple des conditions énoncées; elle n'écarte aucun élément politique pertinent, c'est-à-dire se rattachant aux conditions d'admission.»

<sup>47)</sup> A. a. O.



lich sind<sup>48)</sup>. Die Vorgänge bei den zahlreichen Neuaufnahmen auf der 10. Generalversammlung im Dezember 1955 haben dies deutlich erwiesen.

Sieht man von diesem inneren Element der Willensbildung ab, das auch bei der bestformulierten Bestimmung einen Rest von Unwägbarkeit übrigläßt, so können die Rechte und Pflichten des zuständigen Organs oder der Mitgliedstaaten im Aufnahmeverfahren rechtlich abgegrenzt werden und Gegenstand eines Rechtsstreits sein. Z. B. kann die Fähigkeit, den Verpflichtungen nachzukommen oder die Menschenrechte und Grundfreiheiten im Innern zu achten, nach objektiven Maßstäben beurteilt werden. Die Vereinbarkeit der bestehenden Vertragsverpflichtungen des Antragstellers mit den Lasten aus dem Organisationsstatut, die er auf sich nimmt, kann ebenso geprüft werden wie die etwa notwendige Anpassung einer Staatsverfassung, die die Durchführung der Mitgliedschaftspflichten behindert<sup>49)</sup>. Überträgt die Satzung einer Schiedsgerichts- oder Gerichtsinstanz die Entscheidung über Streitigkeiten der Mitglieder über ihre Anwendung oder eine allgemeine Zuständigkeit zu ihrer Auslegung, so kann der Inhalt der Aufnahmebestimmungen verbindlich festgestellt werden<sup>50)</sup>. Ist keine Instanz zur Auslegung des

---

<sup>48)</sup> Siehe Goodrich and Hambro, Charter of the United Nations, 2nd and rev. Ed. 1949, S. 137.

<sup>49)</sup> Bei den Vorverhandlungen über die Aufnahme der Türkei in den Völkerbund tauchte die Frage auf, ob ihr Freundschafts- und Nichtangriffsvertrag mit der damals dem Bunde nicht angehörenden Sowjetunion mit der Satzung vereinbar sei. Die Bundesversammlung begnügte sich mit der Versicherung der türkischen Regierung, daß ihre Verträge mit den Mitgliedspflichten in keiner Weise unvereinbar seien (Göppert, a. a. O., S. 85 f.). Die verfassungsmäßig festgelegte ewige Neutralität eines Staates steht der Beteiligung an Sanktionen der Organisation entgegen, die mit dem Neutralitätsstatus unvereinbar sind. Eine das Privateigentum ablehnende Wirtschaftsverfassung kann mit dem Mindeststandard des völkerrechtlichen Fremdenrechts kollidieren.

<sup>50)</sup> 1. a) Art. 89 EGKS-Vertrag: «Tout différend entre Etats membres au sujet de l'application du présent Traité, qui n'est pas susceptible d'être réglé par une autre procédure prévue au présent Traité, peut être soumis à la Cour, à la requête de l'un des Etats parties au différend. La Cour est également compétente pour statuer sur tout différend entre Etats membres en connexion avec l'objet du présent Traité, si ce différend lui est soumis en vertu d'un compromis». Die Hohe Behörde und jeder Mitgliedstaat können die Beschlüsse des Besonderen Ministerrats im Verfahren des Art. 38 vor dem Gerichtshof anfechten. Dieser ist zur Aufhebung befugt. Die Mitgliedstaaten werden wohl kaum von dieser Klagemöglichkeit Gebrauch machen, da der Rat nach Art. 98 einstimmig entscheidet, die Stimmen der Vertreter aller Mitglieder zum Zustandekommen des Beschlusses erforderlich sind.

b) Nach dem EWG-Vertrag (Art. 173 Abs. 1) und dem EAG-Vertrag (Art. 146 Abs. 1) können die Mitgliedstaaten und die Kommissionen der beiden Gemeinschaften den Gerichtshof gegen die Beschlüsse des Ministerrats anrufen. Das gilt auch für dessen Zuständigkeit gemäß Art. 237 des EWG-Vertrages und Art. 205 des EAG-Vertrages, nach denen der Rat einstimmig über den Antrag auf Erwerb der Mitgliedschaft beschließt. Da die beiden Verträge außer dem Ratsbeschluß ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten

Vertrags berufen, so entscheidet jedes Organ selbst über seine Kompetenz. Zuweilen ist ein Verfahren dafür vorgesehen<sup>51)</sup>.

#### 4. Aufnahmebedingungen

Wenn das Statut einer Organisation von *conditions de l'adhésion* spricht, so sind damit nicht Bedingungen im technischen Sinne gemeint, die den Beginn oder die Beendigung einer Rechtswirkung auslösen. Es können sowohl die Voraussetzungen der Aufnahme zur Zeit des Wirksamwerdens der Mitgliedschaft oder Auflagen, die dem neuen Mitglied aufgebürdet werden, gemeint sein.

Fehlen nähere Anhaltspunkte im Verträge, welcher Art die Aufnahmebedingungen sein können, so können dem Aufzunehmenden alle Verpflichtungen auferlegt werden, die durch den Zweck der Organisation sachlich gerechtfertigt sind und den künftigen Mitgliedschaftsstatus nicht beeinträchtigen. Die Bedingungen müssen, da der Aufzunehmende sich auf völkerrechtlicher Basis verpflichtet, in einem Abkommen enthalten sein. Die Verträge über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft sehen dies ausdrücklich vor. Im EGKS-Vertrag fehlt ein solcher Zusatz. Auch hier ist indes ein Abkommen erforderlich. Der Ministerrat, der nach Art. 98 die Aufnahmebedingungen festsetzt, könnte Verpflichtun-

---

und dem Antragsteller über die Aufnahmebedingungen vorsehen, kann auch das Verhalten der Staaten beim Abschluß des Aufnahmeabkommens und bei dessen Ratifikation Gegenstand eines Verfahrens vor dem Gerichtshof sein: Nach Art. 170 des EWG-Vertrages und Art. 142 des EAG-Vertrages kann jeder Mitgliedstaat den Gerichtshof anrufen, wenn er der Auffassung ist, daß ein anderer Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus dem Vertrag verstoßen hat. Die Durchführung eines Verfahrens vor der Wirtschafts- bzw. Atomkommission ist Klagevoraussetzung. Es ist unwahrscheinlich, daß diese allgemeine Klage über die Vertragsverletzung anderer Mitgliedstaaten aus Anlaß der Aufnahme eines neuen Mitglieds benutzt wird, weil der Ratsbeschluß, der dem Abschluß des Aufnahmeabkommens vorausgeht, einstimmig gefaßt werden muß. – Auf die Schwierigkeit, die Aufnahme in die drei Gemeinschaften gesondert zu betrachten, wurde bereits hingewiesen.

2. Nach der UN-Charta (Art. 96) ist der IGH auf Ersuchen der Generalversammlung oder des Sicherheitsrats zur Erstattung von Gutachten über jede Rechtsfrage, also auch über die Aufnahmebedingungen zuständig (siehe Kapitel IV des IGH-Statuts). Allgemeine Klauseln über die justitielle Satzungslegung kennen z. B. die Satzungen der Internationalen Arbeitsorganisation (Art. 37), der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (Art. 16), der Weltgesundheitsorganisation (Art. 75), der Internationalen Flüchtlingsorganisation (Art. 17) und der Internationalen Organisation über die Zivilluftfahrt (Abschnitt 18). In den die Mehrzahl bildenden Fällen, in denen die freie Entscheidung des aufzunehmenden Organs nicht an objektive Voraussetzungen gebunden ist, kann die rechtliche Nachprüfung sich nur darauf erstrecken, ob das Verhalten der Abstimmenden *bona fide* gewesen ist.

<sup>51)</sup> Siehe z. B. Art. 18 der Satzung des Internationalen Währungsfonds, Art. 9 der Satzung der Weltbank und Art. 84 der Satzung der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (hier ist ein Einspruch an den IGH oder eine Schiedsinstanz möglich).

gen, die das neue Mitglied bei seiner Einbeziehung in den gemeinsamen Markt übernehmen soll, nicht einseitig in völkerrechtlich bindender Form begründen. Da die Aufnahme der Bedingungen in ein Abkommen aus rechtlichen Gründen notwendig ist, muß angenommen werden, daß Art. 98 in dieser Weise auszulegen ist<sup>52)</sup>.

Ein Beispiel für die Aufnahme zu Bedingungen, die innerhalb einer Organisation festgesetzt worden sind, bietet die Weltbank. Die Satzung<sup>53)</sup> bestimmt, daß Mitglieder des Internationalen Währungsfonds zu Bedingungen die Mitgliedschaft erwerben können, die vom Rat der Gouverneure vorgeschrieben werden<sup>54)</sup>. Der Beschluß des Rats der Gouverneure über die Zulassung der Bundesrepublik Deutschland zur Mitgliedschaft in der Bank vom 28. Mai 1952 setzt die Zeichnung der Anteile, die Einzahlungen auf die Anteile und andere Bedingungen fest und verlangt, daß die Bundesrepublik ein Instrument bei der Regierung der Vereinigten Staaten hinterlegt, in dem sie die Annahme der Bedingungen erklärt. Mit der Hinterlegung dieser Urkunde und der Unterzeichnung der Satzung der Bank beginnt die Mitgliedschaft. Das Abkommen besteht hier nicht, wie beim GATT, in der Errichtung einer Vertragsurkunde, sondern in dem Beschluß und der Annahme<sup>55)</sup>.

---

<sup>52)</sup> So auch Reuter, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, 1953, S. 126.

<sup>53)</sup> Art. 2 Abschnitt 1 b und Art. 5 Abschnitt 2 a, b (i).

<sup>54)</sup> Über das Verfahren im Rat siehe die By-Laws der Bank (First Annual Meeting of the Board of Governors, Washington, D. C., Sept. 27–Oct. 3, 1946; Proceedings and Related Documents, Section 20, S. 107).

<sup>55)</sup> International Bank for Reconstruction and Development. Seventh Annual Meeting of the Board of Governors, Mexico City, Sept. 3–12, 1952. Summary Proceedings, S. 30 f. Siehe dort auch die ebenso gestalteten Beschlüsse über die Zulassung Jordaniens, Japans, Indonesiens, Haitis. Die maßgebende Stelle lautet: "Acceptance of Membership: After the Bank shall have informed the Government of the United States of America that the Federal Republic of Germany (i) has made the payments called for by par. 4 of this resolution; (ii) has made the representation called for by par. 5 of this resolution; and (iii) has furnished the information requested by the Bank pursuant to said par. 5, and after the Federal Republic of Germany shall have become a member of the International Monetary Fund, the Federal Republic of Germany shall become a member of the Bank, with a subscription as set forth in paragraph 2 of this resolution, as of the date when the Federal Republic of Germany shall have complied with the following requirements: (a) The Federal Republic of Germany shall deposit with the Government of the United States of America an instrument stating that it has accepted in accordance with its law the Articles and all the terms and conditions prescribed in this resolution, and that it has taken all steps necessary to enable it to carry out all its obligations under the Articles and this resolution; (b) The Federal Republic of Germany shall sign the original copy of the Articles held in the Archives of the Government of the United States of America."

### 5. Beitrittsrecht und Beitrittspflicht?

Die internationalen Organisationen sind Sonderverbindungen innerhalb der Völkerrechtsordnung. Ein allgemeiner Völkerrechtssatz, der den Rechtsgenossen einen Anspruch auf Aufnahme – sei es gegen die Organisation selbst, sei es gegen die Gesamtheit ihrer Mitglieder – geben würde, kann erst dann entstehen, wenn die gesamte Völkerrechtsgemeinschaft in einem einzigen Verbandszusammenhang ist. Die Fähigkeit der Staaten, durch Verträge ein besonderes, vom allgemeinen Völkerrecht verschiedenes Netz von Rechten und Pflichten zu begründen, erstreckt sich auch auf die vertragliche Errichtung internationaler Verbände. Ein Recht auf Beitritt gibt es also nur, soweit offene Adhäsionsklauseln bestehen, die als berechtigende Abkommen zugunsten Dritter auszulegen sind.

Sowohl zur Zeit des Völkerbundes als auch bei Gründung der Vereinten Nationen ist die Frage aufgeworfen worden, welche Wirkung der Universalitätsgrundsatz auf die Einbeziehung der Nichtmitglieder habe. Für die Völkerbundsatzung nahm der Kommentar von Schücking und Wehberg<sup>56)</sup> eine Verpflichtung jedes Völkerbundsmitglieds an, für die Aufnahme zu stimmen, wenn die Voraussetzungen des Art. 1 vorliegen.

Soder<sup>57)</sup> geht so weit, allen Staaten, die willig und fähig sind, zu den Zielen der Vereinten Nationen beizutragen, einen Anspruch auf Aufnahme zu geben. Er begründet ihn mit dem Willen der UN, die Weltstaatsorganisation zu werden, die im Namen aller sprechen und allen Verpflichtungen auferlegen könne. Ihre Ziele könnten nur erreicht werden, wenn sie eine echte Organisation der Völkergemeinschaft darstellten. Den behaupteten Anspruch auf Aufnahme nimmt er zwar nicht aus Art. 4 unmittelbar, sondern aus den gesamten Bestimmungen der Charta. Diese These scheidet aber an der Notwendigkeit der Aufnahmebeschlüsse im Sicherheitsrat und der Generalversammlung; die Berechtigung Dritter ist dadurch ausgeschlossen. Die Entscheidung über die Voraussetzungen des Art. 4 wird diesen beiden Organen und, wie der Internationale Gerichtshof in dem erwähnten Gutachten hinzugefügt hat, indirekt den Mitgliedstaaten anheimgegeben; Dritte haben also keinen Aufnahmeanspruch. Auf der anderen Seite ist aus denjenigen Satzungsbestimmungen, die auch Nichtmitglieder zu verpflichten versuchen und damit über das allgemeine Völkerrecht hinausgehen, zu schließen, daß die Organisation zu ihrem wirksamen Funktionieren der Einbeziehung aller Staaten der Welt bedarf. Folglich sind ihre Mitglieder intern verpflichtet, diejenigen Staaten, die nicht nur als passiv Beteiligte mit den Maßnah-

<sup>56)</sup> 3. Aufl. 1931, Bd. 1, S. 283.

<sup>57)</sup> A. a. O., S. 120 f.

men der Vereinten Nationen in Berührung kommen wollen, sondern die Aufnahme anstreben und den Bedingungen des Art. 4 entsprechen, zu den Rechten der Mitgliedschaft zuzulassen.

Gegen die intern wirkende Aufnahmepflicht kann nicht eingewendet werden, daß die Gründungskonferenz der Vereinten Nationen in San Francisco kein eindeutiges Bekenntnis zum Universalitätsprinzip abgelegt hat. Es ist richtig, daß die diskriminierenden Bestimmungen gegen die ehemaligen Kriegsgegner<sup>58)</sup>, wenn sie auch kein formelles Hindernis der Aufnahme enthielten, zeigten, daß die Einbeziehung der Besiegten vorerst nicht ins Auge gefaßt war. Zu einer ausdrücklichen Ablehnung der Aufnahme bekannte sich die Konferenz von San Francisco in einer – allgemein formulierten, politisch auf das Franco-Regime in Spanien bezogenen – Erklärung<sup>59)</sup>. Dieser Beschluß enthielt ebenfalls nur die Bekundung der politischen Übereinstimmung der Gründungsmitglieder über die Handhabung der Aufnahme Klausel, bedeutete aber keine satzungsmäßige Einschränkung. Dies zeigte sich, als im Dezember 1955 Spanien ohne Änderung seines Regimes, aber nach einer Wandlung der weltpolitischen Verhältnisse Mitglied wurde. Zur Aufnahme ehemaliger Feindmächte wurde nicht einmal eine Änderung der Art. 53 und 107 für notwendig gehalten, obwohl die Diskriminierung der neuen Mitglieder durch ihre Aufnahme unzulässig geworden war.

Die Gründe, die die Konferenz von San Francisco hinderten, die Universalität der Organisation durchzuführen, sind in der politischen Situation am Ende des zweiten Weltkrieges zu suchen. Sie können nicht zur Interpretation der Satzung einer Organisation dienen, die die Verantwortung für den friedlichen Ausgleich zwischen allen Mächten der Welt erstrebt und infolgedessen die gesamte Staatengemeinschaft repräsentieren muß. In der Tat ist das Universalitätsprinzip in vielen Erklärungen und Anträgen in den Organen der Vereinten Nationen immer wieder beschworen worden<sup>60)</sup>. Seitdem die Gründe, die im Jahre 1945 der Ausdehnung der Vereinten Nationen auf alle Staaten der Welt entgegenstanden, zu einem großen Teil weggefallen

<sup>58)</sup> Art. 107, 53.

<sup>59)</sup> Die von der mexikanischen Delegation eingebrachte interpretative Erläuterung zu dem Aufnahmeartikel, der der Konferenz vorlag, lautete: "It is the understanding of the Delegation of Mexico, that paragraph 2 of Chapter III cannot be applied to the States whose regimes have been established with the help of military forces belonging to the countries which have waged war against the United Nations, as long as those regimes are in power". Die Konferenz billigte diese Auffassung (Documents of the United Nations Conference on International Organisation, Bd. 1, S. 615, 620).

<sup>60)</sup> Siehe Feinberg, a. a. O., S. 300 ff.; Repertory of Practice of United Nations Organs, Vol. I, New York 1955, Article 4, §§ 26–31, S. 173, 174; Scheuner, U., Die Vereinten Nationen und die Stellung der Nichtmitglieder (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Heft 29, Festgabe Bilfinger 1954, S. 371 ff., 376 ff.).

sind und der repräsentative Charakter der Organisation durch die zahlreichen Neuaufnahmen der letzten Jahre größer geworden ist, hat sich die Pflicht, nach den Maßstäben des Art. 4 für die Aufnahme zu stimmen, im gleichen Maße konkretisiert. Die Nichtmitglieder sind zwar, wie bereits gesagt wurde, durch die Satzung der Organisation nicht gebunden; andererseits läßt sich nicht verkennen, daß Art. 2 § 6, die Grundsatzbestimmung über die Nichtmitglieder, weitgehend mit dem Völkerrecht in Einklang steht<sup>61)</sup>. Die Organisation beansprucht dafür zu sorgen, daß die Nichtmitglieder insoweit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Satzung bleiben, "as may be necessary for the maintenance of international peace and security". Die Durchführung des Angriffsverbots und der Verpflichtung zur friedlichen Regelung von Streitigkeiten ist nicht völkerrechtswidrig. Außenstehende Staaten würden nur dann über das allgemeine Völkerrecht hinaus als Pflichtsubjekte der Satzung in Anspruch genommen, wenn von ihnen eine Teilnahme an den Maßnahmen der Vereinten Nationen im Rahmen der Verfahrensbestimmungen der Satzung verlangt würde. Trotzdem bleibt die Tatsache bestehen, daß die Vereinten Nationen sich zum Wächter auch des Verhaltens der Nichtmitglieder aufwerfen. Um sich mit dem allgemeinen Völkerrecht in Einklang zu halten, ist es notwendig, daß sie alle Rechtsgenossen mit vollem Mitgliedschaftsstatus an dieser Verantwortung teilnehmen lassen.

Es besteht Einigkeit darüber, daß aus der Satzung eine Pflicht zum Beitritt nicht abgeleitet werden kann. Abgesehen von der allgemeinen Erwägung, daß eine Staatengruppe, mag sie auch an Zahl und Gewicht noch so bedeutend sein, nach dem gegenwärtigen Stand des Völkerrechts als Koordinationssystem keine Zwangsorganisation begründen kann, sprechen das Erfordernis des Aufnahmeverfahrens und die Möglichkeit des Ausschlusses selbst vom Standpunkt der Satzung aus gegen eine solche Drittwirkung<sup>62)</sup>. Die Vereinten Nationen sind im heutigen Stadium ihrer Entwicklung nicht so weitgehend in ihre Funktionen hineingewachsen, daß diese Voraussetzungen als bestehend angenommen werden könnten. Man wird auch, wenn die Organisation einen höheren Integrationsgrad erreicht als zur gegenwärtigen Zeit, eine Pflicht zum Beitritt jedenfalls so lange nicht annehmen können, als keine offene Beitrittsklausel eingeführt wird.

<sup>61)</sup> So auch Scheuner, a. a. O., S. 383.

<sup>62)</sup> Siehe auch Feinberg, a. a. O., S. 312. Soder lehnt zwar auch die satzungsmäßige Pflicht zum Beitritt ab, ist aber der Meinung, aus der allgemeinen Pflicht aller Völker, zum Gesamtwohl der Völkergemeinschaft beizutragen, könne sich ergeben, daß die Staaten einer Organisation beitreten müßten, die eine effektive Gewähr gebe, das Gesamtwohl entscheidend zu fördern in Bereichen, die für die Gesamtheit lebenswichtig sind (a. a. O., S. 121, 263).

Für internationale Zusammenschlüsse, die eine weniger lebenswichtige Aufgabe für die Erhaltung der Staatengemeinschaft haben, kann die Frage der Beitrittspflicht überhaupt nicht aufgeworfen werden.

#### 6. Sonderformen der Beteiligung

Das Bedürfnis, den Wirkungsbereich internationaler Organisationen über den Kreis der Vollmitglieder hinaus zu erweitern, hat vor allem seit dem zweiten Weltkrieg in einer Anzahl von Sonderformen Ausdruck gefunden, die ein beschränktes Mitgliedschaftsstatut oder eine feste, ständige Zusammenarbeit mit Außenstehenden ermöglichen. Die Gründe hierfür sind verschiedener Art: Trotz aller aufnahmefreundlichen Erklärungen und Bemühungen kann die Tatsache nicht übersehen werden, daß gerade die wichtigsten Zusammenschlüsse so sehr auf die Verhältnisse der Gründungsstaaten und der von ihnen in den Verhandlungen geschlossenen Kompromisse abgestellt sind, daß Aufnahmen das Gesamtgefüge der Organisation berühren<sup>68</sup>). Stößt die Erweiterung der Mitgliedschaft unter diesem Gesichtspunkt auf Schwierigkeiten, so bieten sich verschiedene Arten der Zusammenarbeit zwischen der Organisation und dem Außenstehenden an, die den beiderseitigen Interessen angepaßt werden können. Andere Hemmnisse entstehen aus dem völkerrechtlichen Status der Außenseiter. Organisationen, die nur Staaten die Mitgliedschaft eröffnen, können für abhängige Territorien oder für Gemeinwesen mit umstrittenem völkerrechtlichen Status eine von der allgemeinen Mitgliedschaft abweichende Art der Beteiligung vorsehen. Schließlich können politische Momente die Aufnahme bestimmter

<sup>68</sup>) In dem Mehrheitsbericht der italienischen Senatskommission über den Euratom-Vertrag wird die Beschränkung auf die sechs Gründungsstaaten mit der Erwägung gerechtfertigt, daß man, hätte man von Anfang an eine übergroße Zahl von Teilnehmern vereinigt, eine gleichzeitig für alle gültige Lösung hätte finden müssen. Der beschränkte Kreis der anfangs an der Euratom-Gemeinschaft Beteiligten habe nichts mit ideologischen Diskriminierungen zu tun, sondern mit technischen Gründen und mit dem Wunsch, die neue Einrichtung wirklich aktiv und wirksam zu machen (*Atti parlamentari, Senato della Repubblica, Legislatura II, 1953-1957, Documenti N. 2107-A; Bericht des Senators Focaccia, S. 6 ff.*). In dem für die Kommission für auswärtige Angelegenheiten der französischen Nationalversammlung über die Wirtschaftsgemeinschaft erstatteten Bericht des Abgeordneten A. Savary heißt es zu dieser Frage: «D'autre part, les garanties obtenues par la France dans le traité de Rome n'ont leur sens et leur valeur que dans un cadre géographique et économique déterminé. En particulier, la participation des pays de la Communauté à une zone de libre échange pourrait faire apparaître des disparités supérieures à celles que le traité de Rome a cherché à neutraliser, soit, par exemple, par l'accession à cette zone de pays à législation sociale particulièrement développée, soit, au contraire, par l'accession de pays à économie et législation sociale peu avancées.» (*Journal Officiel 1957, No. 66, A.N. 3. 7. 1957, S. 3139*). Der Passus betrifft den von Frankreich mit Zurückhaltung aufgenommenen Plan einer Freihandelszone über die Länder des Gemeinsamen Markts hinaus unter Einbeziehung Großbritanniens.

Staaten oder Staatsteile hindern: Wird ein neuer Staat nicht anerkannt oder die Vertretungsberechtigung der Regierung von den Mitgliedern verschieden beurteilt, so wird dem Bedürfnis, auch die von ihnen beherrschten Gebiete in den Ausstrahlungsbereich der Organisation einzubeziehen, durch neue, flexible Methoden Rechnung getragen.

a) Die beschränkte Teilnahme an der Mitgliedschaft wird erreicht durch

Aufnahme als außerordentliches Mitglied,  
Beteiligung an einzelnen Organen,  
Verklammerung des Rechts der Organisation mit dem innerstaatlichen Recht.

Außerordentliche Mitglieder (*membres associés, associate members*) kennen der Europarat und einige Sonderorganisationen der Vereinten Nationen <sup>64)</sup>.

Beim Europarat ist das Sonderstatut für assoziierte Mitglieder aus den politischen Verhältnissen der Gründungszeit (1949) zu erklären. Es ermöglichte die Einbeziehung der Bundesrepublik Deutschland und des Saargebiets. Während sich der Vollmitgliedschaft der Bundesrepublik zunächst, allerdings nur für kurze Zeit, allgemeine politische Schwierigkeiten entgegenstellten <sup>65)</sup>, fehlte dem Saargebiet die Anerkennung als Staat. Die Aufnahmeklausel für assoziierte Mitglieder spricht deshalb nicht von europäischen Staaten, sondern von europäischen Ländern (*pays européens*) und macht die Einladung des Ministerausschusses von »besonderen Umständen« abhängig, die nicht näher definiert werden. Die assoziierten Mitglieder sind nur in der Beratenden Versammlung, nicht aber im Ministerausschuß vertreten. Sie haben also an dem wichtigsten Organ keinen Anteil <sup>66)</sup>.

In anderen Organisationen dient die außerordentliche Mitgliedschaft entweder der Einbeziehung von Gebieten, die nicht Staaten sind (falls die Satzung diese Eigenschaft für Vollmitglieder fordert) oder der Eröffnung der Möglichkeit, der Organisation mit einem minderberechtigten Status anzugehören. Die Weltgesundheitsorganisation und die UNESCO, deren Vollmitglieder Staaten sind <sup>67)</sup>, können als außerordentliche Mitglieder

<sup>64)</sup> Siehe Schermers, *De Gespecialiseerde Organisaties*, 1957, S. 71 ff.

<sup>65)</sup> Die Bundesregierung hinterlegte die Beitrittsakte als assoziiertes Mitglied auf Einladung des Ministerausschusses am 13. 7. 1950 (Conseil de l'Europe, Assemblée Consultative, Session Ordinaire 1950, Documents de Séance, Tome II, Doc. 8, p. 557 et s.); am 2. 5. 1951 wurde Deutschland als ordentliches Mitglied aufgenommen (C. E. Ass. Cons., 3<sup>e</sup> Sess. Ord. 1951, prem. partie, Doc., T. II, Doc. 18, p. 315 § 24).

<sup>66)</sup> Art. 5 der Satzung.

<sup>67)</sup> Art. 6 der Satzung der WHO; Art. 2 der Satzung der UNESCO.



Gebiete oder Gruppen von Gebieten aufnehmen, die für die Wahrnehmung ihrer internationalen Beziehungen nicht selbst verantwortlich sind. Art und Umfang der Rechte und Pflichten der außerordentlichen Mitglieder werden durch die Weltgesundheitsversammlung bzw. durch die allgemeine Konferenz der UNESCO festgelegt<sup>68)</sup>. Die Zugehörigkeit zur Mitglieder- versammlung (Gesundheitsversammlung, Generalkonferenz) und dem Exe- kutivausschuß ist den staatlichen Mitgliedern vorbehalten<sup>69)</sup>.

In der Fernmeldeorganisation, die als ordentliche Mitglieder nicht nur Staaten, sondern auch Länder (*pays*) kennt<sup>70)</sup>, können außerordentliche Mitglieder bestimmte im Anhang zur Satzung aufgeführte Länder oder Territorien bzw. Gruppen von Territorien und jedes Land werden, das nicht ordentliches Mitglied des Vereins ist. Die außerordentlichen Mitglie- der haben im allgemeinen die gleichen Rechte und Pflichten, haben aber kein Stimmrecht bei den Konferenzen oder in anderen Organen des Vereins. Sie sind nicht wählbar in solche Organe, deren Mitglieder von den Konferenzen der Regierungsbevollmächtigten oder den Verwaltungskonferenzen be- stimmt werden<sup>71)</sup>.

Gelegentlich findet sich als Form der Beteiligung die Zugehörigkeit eines Dritten zu einem Organ einer internationalen Organisation, ohne daß eine Mitgliedschaft, wenn auch nur in beschränktem Umfang, in der Organi- sation selbst dadurch begründet wird. Die territorialen Unterkommissionen des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen sehen diese Mög- lichkeit vor<sup>72)</sup>.

Eine interessante neue Methode, den Wirkungsbereich auszudehnen, hat sich in der sogenannten Verklammerung des Landesrechts von Nichtmit- gliedern mit der Satzung einer Organisation herausgebildet. Sie dient in erster Linie dem Bedürfnis, die Satzung auch in Staaten oder Gebietsteilen von Staaten anzuwenden, mit denen das Mitgliedschaftsband aus politischen oder rechtlichen Gründen nicht hergestellt werden kann. Die Teilung Deutschlands nach dem zweiten Weltkrieg stellte die 5. Revisionskonferenz für die internationalen Konventionen über den Eisenbahnfrachtverkehr und den Eisenbahnpersonen- und Gepäckverkehr<sup>73)</sup> vor die Schwierigkeit, die Vertretung des alten Vertragsstaats Deutschland zu regeln. Die Aner- kennung der Sowjetzone Deutschlands als Vertragsstaat wäre auf den

<sup>68)</sup> Art. 8 Satz 3 der Satzung der WHO; Art. 2 § 3 der Satzung der UNESCO.

<sup>69)</sup> Für die UNESCO siehe K i p p, a. a. O., S. 45, Anm. 14 b.

<sup>70)</sup> Art. 1 Abs. 2 (BGBl. 1955 II, S. 15 f.).

<sup>71)</sup> Art. 1 Abs. 3, 6.

<sup>72)</sup> Siehe die Aufzählung der Sonderformen bei S c h e r m e r s, *Subjecten van Inter- nationale Organisatie* (a. a. O., S. 170 ff., 178 f.).

<sup>73)</sup> Beide Übereinkommen vom 25. 10. 1952 (BGBl. 1956 II, S. 35 ff.).

Widerstand der meisten Konferenzteilnehmer gestoßen und hätte der Bundesrepublik wegen ihrer Nichtanerkennungspolitik die Teilnahme unmöglich gemacht. Außerdem wären an die Stelle der einheitlichen Vertretung des Vertragsstaats Deutschland zwei stimmberechtigte Delegationen getreten. Den Ausweg der außerordentlichen Mitgliedschaft, den der Europarat angesichts einer ähnlichen Schwierigkeit gefunden hatte – auch das Saargebiet war von der Bundesrepublik nicht als völkerrechtsfähiger Partner anerkannt –, konnte hier nicht beschritten werden; diese Lösung hätte dem Identitätsanspruch der Bundesrepublik nicht genügt und hätte den Status des Vertragsstaates Deutschland in den beiden Unionen verändert. Um die Einbeziehung der deutschen Eisenbahnstrecken in der Bundesrepublik und der Sowjetzone, auf die man nicht verzichten wollte, dennoch zu ermöglichen, wurde in einem Zusatzprotokoll vorgesehen<sup>74)</sup>, daß die Staaten, welche die Übereinkommen vom 25. Oktober 1952 nicht unterzeichneten – oder Gebietsteile solcher Staaten –, auf deren Eisenbahnlinien aber die Übereinkommen in der früher geltenden Fassung angewendet wurden, der schweizerischen Regierung mitteilen könnten, daß sie die Bestimmungen der Übereinkommen von 1952 durch innerstaatliche Rechtsetzung eingeführt hätten und gemäß ihren Verfassungsbestimmungen durchführen würden. In der Frage des Stimmrechts sah das Protokoll vor, daß mehrere Gebietsteile eines solchen Staates nicht mehr als eine Stimme haben sollten. In allen anderen Beziehungen sollten diese Staaten oder ihre Gebietsteile dieselben Rechte und Pflichten wie die Staaten haben, für welche die Übereinkommen von 1952 verbindlich sind. Da eine Einigung über die Führung der deutschen Stimme wiederum die Frage der Behandlung der Sowjetzone aufgeworfen hätte, erwies sich auch dieses Zusatzprotokoll als nicht ausreichend, um die politische Schwierigkeit zu beseitigen. In einem Protokoll der diplomatischen Konferenz für die Inkraftsetzung der beiden neuen Übereinkommen, die im Jahre 1955 stattfand, wurde deshalb vereinbart, daß bei der Mitteilung über die Anwendung des Zusatzprotokolls von 1952 erklärt werden könne, daß auf das Stimmrecht und auf das Vetorecht bis zu einer Neuregelung verzichtet werde und daß während dieser Zeit die Vertreter und Experten der Eisenbahnverwaltungen zu Konferenzen, Tagungen oder Ausschüssen entsandt würden; diese Personen sollten beratende Stimme haben; ihre Anregungen sollten in den Niederschriften festgehalten werden<sup>75)</sup>.

Dieser Vorgang zeigt, daß unter Umständen auch andere Motive als

<sup>74)</sup> Vom 25. 10. 1952 (Actes de la cinquième Conférence de Révision, Bd. 2, S. 659).

<sup>75)</sup> Protokoll B der Konferenz vom 16.–18. 6. 1955, abgedruckt bei *Haustein-Pschirrer*, Internationales Eisenbahnrecht, Quellensammlung Bd. 1, 1956, S. 347 f.

Gründe der großen Politik die Einführung von Verklammerungsbestimmungen empfehlenswert machen. Da die Ausschüsse der beiden Unionen neue Regeln für die Eisenbahnstrecken einführen können, die nach deutschem Recht als Normen zu qualifizieren sind, bestanden verfassungsrechtliche Bedenken, einer internationalen Organisation, in der die Vertreter der Bundesrepublik kein Stimmrecht ausüben, eine Rechtsetzungsbefugnis mit unmittelbarer Wirkung im Bundesgebiet einzuräumen. Nach Art. 24 des Grundgesetzes kann zwar der Bund durch Gesetz Hoheitsrechte an zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen; es ist jedoch zweifelhaft, ob nicht der Erwerb der gleichberechtigten Mitgliedschaft vorausgesetzt wird. Aus diesem Grunde wurde in dem Zusatzprotokoll von 1955 vorgesehen, daß bei der Mitteilung an die schweizerische Regierung, die Einkommen seien durch innerstaatliche Rechtsetzung eingeführt, die selbständige Entscheidung über die Annahme neuer Regeln vorbehalten werden könne<sup>76)</sup>. Da solche verfassungsrechtlichen Fragen auch in anderen Zusammenhängen auftauchen können, kann die Verklammerung von Organisationssatzung und innerstaatlichem Recht nicht lediglich als Aushilfsmittel für eine politische Ausnahmesituation angesehen werden.

Der rechtliche Vorgang besteht in dem Angebot einer mitgliedähnlichen Stellung unter der Bedingung, daß das Nichtmitglied den Zielen der Organisation durch innerstaatliche Durchführung der Satzung dient, soweit dies ohne die Stellung als Mitglied möglich ist. Die Annahme des Angebots durch Mitteilung an die von der Organisation bestimmte Stelle bringt ein Vertragsverhältnis zur Entstehung, auf Grund dessen das Nichtmitglied verpflichtet ist, die materiellen Bestimmungen der Satzung durchzuführen, und das Recht besitzt, in beschränktem Umfang in den Organen mitzuwirken. Dieses Verfahren bietet einen gewissen Ersatz für die Vorbehalte, die beim Erwerb der Vollmitgliedschaft und der außerordentlichen Mitgliedschaft nicht zulässig sind. Aufnahmebedingungen in dem oben erörterten Sinne werden nur dem Antragsteller auferlegt. Beitrittserklärungen sind grundsätzlich vorbehaltsfeindlich<sup>77)</sup>. Da die Verklammerung nicht zur gleichberechtigten Vollmitgliedschaft führt, kann bei dieser Art der Einbeziehung von Dritten dem individuellen Bedürfnis besser Rechnung getragen werden. Während ein allgemeiner Vorbehalt bei der Aufnahme,

<sup>76)</sup> A. a. O. Zu diesem Vorgang siehe auch B. v. Nánássy, Das internationale Eisenbahnfrachtrecht nach dem internationalen Übereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr vom 25. Oktober 1952, 1956, S. 14-16.

<sup>77)</sup> Siehe dazu Schermers, De Gespecialiseerde Organisaties, a. a. O., S. 34. Vorbehalte können zwar in den Aufnahmebedingungen vereinbart werden, stören aber das Funktionieren der Satzung.

daß die Staatsverfassung die unbeschränkte Erfüllung gewisser Mitglieds-pflichten hindere, im Zweifel unzulässig ist, kann bei der Verklammerung darauf Rücksicht genommen werden.

b) Alle Formen beschränkter Mitgliedschaft sehen eine Mitwirkung innerhalb der Organisation vor. Auch bei der losesten Verbindung kann man nicht von einem Außenseiterverhältnis sprechen. Gestatten die Umstände derartige Sonderregeln nicht, so kann auf dem Vertragswege eine ständige Verbindung mit Nichtmitgliedern geschaffen werden. Das Nichtmitglied bleibt außerhalb der Organisation, arbeitet aber an deren Zielen im beschränkten Umfang mit. Die Organisation tritt dem Nichtmitglied als Ganzes gegenüber<sup>78)</sup>. Für eine ständige Verbindung, die gegenseitige Rechte und Pflichten zur Folge hat und durch regelmäßige Kontakte der beiderseitigen Vertreter einen institutionellen Charakter gewinnt, beginnt sich die Bezeichnung »Assoziierung« durchzusetzen. Als Modellfall dient das Assoziierungsabkommen Großbritanniens mit der Montan-Union<sup>79)</sup>. Während der Vertrag über die Montan-Union nur einzelne Bestimmungen kennt, aus denen auf die Zulässigkeit derartiger Verbindungen geschlossen wird<sup>80)</sup>, kennt der EWG-Vertrag die Assoziierung als Sonderform der Beteiligung von Nichtmitgliedern. Nach Art. 238 »kann die Gemeinschaft mit einem dritten Staat, einer Staatenverbindung oder einer internationalen Organisation Abkommen schließen, die eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen«<sup>81)</sup>. Von einfachen Vertragsverhältnissen, die lediglich Rechte und Pflichten der Beteiligten gegeneinander begründen, grenzt sie sich dadurch ab, daß sie selbst gewisse Züge einer Organisation trägt.

Die Bezeichnung »Assoziierung« wird häufig auch in anderem Sinne verwendet: Es wurde bereits erwähnt, daß außerordentliche Mitglieder in

<sup>78)</sup> Auf die Frage, wer auf Seiten der EGKS als Vertragsschließender zu beteiligen ist (die Organisation als juristische Person oder die Gesamtheit ihrer Mitglieder oder beide), soll hier nicht eingegangen werden (siehe dazu Teil 3 des Berichts von W. Wengler über die völkerrechtliche Stellung der Montan-Union gegenüber dritten Staaten und Staatenverbänden, Actes Officiels du Congrès International d'Etudes sur la C. E. C. A., Milan-Stresa, 31 mai – 9 juin 1957, Bd. 3, S. 7, 30 ff.); ferner Riphagen, De juridische structuur der Europese gemeenschap voor kolen en staal, 1955, S. 37, 39 f. (Besprechung in ZaöRV Bd. 16, S. 701).

<sup>79)</sup> Vom 21. 12. 1954, BGBl. 1955 II, S. 837.

<sup>80)</sup> Hallier, Die Vertragsschließungsbefugnis der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, ZaöRV Bd. 17, S. 428 ff., 438 f.

<sup>81)</sup> Die Abkommen werden von der Gemeinschaft geschlossen. Falls sie keine Vertragsänderung erforderlich machen, ist der Rat zum Abschluß zuständig, ohne daß die Mitgliedstaaten beteiligt werden müssen; andernfalls ist die vorherige Annahme durch die Mitgliedstaaten gemäß deren verfassungsmäßigen Verfahren vorher herbeizuführen.

den englischen und französischen Versionen *associate members* und *membres associés* heißen. Der EWG-Vertrag kennt außer der Assoziierung des Art. 238 die ebenfalls als Assoziierung bezeichnete Einbeziehung von außer-europäischen Ländern und Hoheitsgebieten, die mit den Mitgliedstaaten Belgien, Frankreich, Italien und den Niederlanden besondere Beziehungen unterhalten. Das Ziel dieser Assoziierung ist die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder und Hoheitsgebiete und die Herstellung enger Wirtschaftsbeziehungen zwischen ihnen und der Gemeinschaft. Sie soll in erster Linie den Interessen der Einwohner dieser Länder und Hoheitsgebiete dienen und den Wohlstand fördern, um sie der von ihnen erstrebten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung entgegenzuführen<sup>82)</sup>: Es handelt sich um Gebiete mit verschiedenen Wirtschaftsverhältnissen und verschiedener Verfassungsstruktur, deren auswärtige Angelegenheiten durch einen Mitgliedstaat wahrgenommen werden. Die Ziele dieser Art einer Assoziierung sind andere als diejenigen der Assoziierung der Gemeinschaft mit dritten Staaten. Dies zeigt sich z. B. in der »Absichtserklärung« der sechs Mitgliedstaaten der EWG über das zurzeit unter der Verwaltung der italienischen Republik stehende Treuhandgebiet Somaliland, die im Zusammenhang mit dem Vertragsschluß abgegeben wurde<sup>83)</sup>. Das Somaliland ist nach dem Vertrage bis zur Erreichung seiner Unabhängigkeit unter die assoziierten überseeischen Länder und Hoheitsgebiete aufgenommen. In der Absichtserklärung wird den Behörden, die nach Beendigung der Treuhandschaft für die auswärtigen Beziehungen Somalilands verantwortlich sind, die Möglichkeit vorbehalten, die Assoziierung dieses Gebietes mit der Gemeinschaft zu bestätigen. Ferner wird die Bereitschaft erklärt, diesen Behörden gegebenenfalls vorzuschlagen, in Verhandlungen über den Abschluß von Übereinkünften zur wirtschaftlichen Assoziierung mit der Gemeinschaft einzutreten. In diesem letzten Zusammenhange kann mit »Assoziierung« nur eine Vereinbarung nach Art. 238, also die für die Verbindung mit fremden Staaten vorgesehene Form gemeint sein.

### III. Rechtliche Bedeutung der Aufnahme

#### 1. Die Aufnahme als Vertrag

Die traditionelle Lehre sieht mit Recht in dem Beitritt zu einem völkerrechtlichen Vertrag ein Abkommen zwischen dem beitre-

<sup>82)</sup> Art. 131, 132. Siehe auch Anhang IV zum Vertrag.

<sup>83)</sup> BGBl. 1957 II, S. 762.

tenden Staat und den bisherigen Vertragspartnern<sup>84</sup>). Sie behandelt durchweg die Beitrittsklausel als ein Angebot, das diese entweder dritten Staaten im allgemeinen oder bestimmten dritten Staaten machen; die Annahme wird durch Notifikation erklärt. Die Zustimmung aller Vertragspartner wird in der Beitrittsklausel im voraus erklärt. Je nach der Formulierung der Klausel kann es sich um einen Vertrag zugunsten Dritter handeln, der diese zum Beitritt berechtigt<sup>85</sup>). Die Vertragspartner können durch Aufhebung der Klausel das Angebot, bevor es angenommen ist, zurückziehen. Der Beitritt »ist also in Wirklichkeit ein besonderes abgekürztes Verfahren, um einen Vertrag abzuschließen, der mit einem schon bestehenden identisch ist«<sup>86</sup>).

Gegen diese Konstruktion hat Kelsen eingewendet, die Fortdauer des Angebots bis zu seiner Annahme sei eine Fiktion; der Wille der einzelnen Vertragsparteien brauche zur Zeit der Annahme des Angebots nicht mehr zu bestehen, ohne daß der entgegenstehende Wille berücksichtigt werde. Vollends sei diese Vorstellung unhaltbar, wenn die Vertragspartner oder ein Organ einer Staatenverbindung mit Mehrheit gegen die Stimmen einer Minderheit der Vertragspartner die Aufnahme beschließen könnten<sup>87</sup>). Von seiner Rechtsphilosophie und Rechtslehre ausgehend, sieht er in der Beitrittsklausel eine zwischen den Parteien geschaffene Norm, die beim Eintritt einer Bedingung auch für andere Staaten als die ursprünglichen Vertragspartner wirksam wird. Die Bedingung besteht in der Unterwerfung des Beitretenden unter die Norm in der von der Beitrittsklausel bestimmten Form. Kelsen wünscht so der Konsequenz der Vertragslehre zu entgehen, nach der der Beitritt eine Vielzahl von Verträgen mit allen Vertragspartnern ist. In Wahrheit gebe es nur eine einzige Norm oder eine einzige vertragliche Ordnung<sup>88</sup>), die sich ausdehnt.

Die zwischen den Partnern eines Kollektivvertrags bestehenden Rechtsverhältnisse sind Sonderbeziehungen der Beteiligten im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts. Die Beitritts- oder Aufnahmeklausel enthält die Erklärung des gemeinsamen Willens der Partner gegenüber den dritten Staaten, auf die sich die Klausel bezieht. Die Willensbildung kann für den konkreten Aufnahmefall hinausgeschoben und einem bestimmten Verfahren, darunter auch der Abstimmung nach dem Mehrheitsprinzip unter-

<sup>84</sup>) Anzilotti, *Corso di diritto internazionale*, Bd. 1, 4. Aufl. 1955, S. 356.

<sup>85</sup>) Dazu Verdross, *Völkerrecht*, 3. Aufl., S. 124, 158.

<sup>86</sup>) Anzilotti, *Deutsche Ausgabe a. a. O.*, S. 329.

<sup>87</sup>) Kelsen, *Contribution à la théorie du traité international* (*Revue internationale de la théorie du droit*, Jg. 10, 1936, S. 253–292).

<sup>88</sup>) Kelsen, *a. a. O.*, S. 291.

worfen sein. Dasselbe gilt für die internationalen Organisationen, sei es, daß die Willensbildung von der Gesamtheit der Mitglieder, sei es, daß sie von Organen der Staatenverbindung selbst ausgeht. Im Außenverhältnis tritt das Angebot der Organisation selbst oder ihrer Mitglieder auf der einen Seite, die Annahme des Angebots durch den Beitretenden auf der anderen Seite in Erscheinung. Das Verhältnis von Angebot und Annahme kann auch vertauscht sein; der Antrag auf Aufnahme kann von dem Nichtmitglied ausgehen und von der Organisation oder für diese angenommen werden. Damit sind in beiden Fällen die Elemente eines Vertrags auf der Basis des allgemeinen Völkerrechts vorhanden.

Die Konstruktion des Aufnahmeantrags oder der Beitrittserklärung als einer »Unterwerfung« widerspricht der in den modernen Organisationen immer häufiger werdenden Notwendigkeit, besondere Aufnahmebedingungen für jeden Einzelfall zu vereinbaren. Von einer Unterwerfung unter eine vorgegebene Norm könnte man allenfalls insoweit sprechen, als es sich um den Erwerb des Mitgliedschaftsstatus handelt. Da aber die Aufnahmebedingungen damit in einem unlösbaren Zusammenhang stehen, müßte man, um an der Vorstellung einer Unterwerfung festzuhalten, den einheitlichen Vorgang der Aufnahme in zwei rechtlich verschiedene Bestandteile zerreißen.

## *2. Vertragsrecht und Verfassungsrecht in den internationalen Organisationen*

Rechtsfähige internationale Organisationen bilden autonome Rechtsordnungen, die auf der Basis des allgemeinen Völkerrechts von den Staaten geschaffen sind. Alle Rechtsverhältnisse innerhalb der autonomen Ordnung beruhen auf dem Verfassungsrecht der Organisation.

Der Gründungsvertrag enthält die Verpflichtung der beteiligten Staaten, eine Organisation zu errichten, die nach den ebenfalls im Gründungsvertrag festgelegten materiellen und organisatorischen Satzungsbestimmungen ein Eigenleben entfalten soll. Der Abschluß eines solchen Vertrags unterscheidet sich weder in seinen Formen noch in seiner Wirkung von sonstigen Abkommen. Nach allgemeinem Völkerrecht besitzen die der Völkergemeinschaft angehörenden Staaten die Zuständigkeit, Zusammenschlüsse zu schaffen, die ihre Befugnisse von ihnen ableiten. Erfüllen die Parteien ihre Vertragsverpflichtung, indem sie bei der Bildung der Organe mit dem rechtsgeschäftlichen Willen, einen neuen Verband zu errichten, zusammenwirken, so nehmen sie einen Gesamtakt vor, der den autonomen Verband ins Leben ruft. Dieser ist nunmehr der Beziehungspunkt für die Rechte und Pflichten der Verfassung (Satzung).

20 Z. ausl. öff. R. u. VR., Bd. 19/1-3

Die Errichtung der Staatenverbindung hat nicht die Wirkung, daß die Verfassung der Organisation an die Stelle des vertraglichen Bandes zwischen den Mitgliedern tritt. Der Charakter des mehrseitigen Abkommens zwischen gleichgeordneten Partnern wird nicht völlig durch die Rechtsbeziehungen innerhalb der neuen autonomen Ordnung ersetzt. Die Basis für die Existenz der Organisation bleibt der Vertrag. Die kontraktlichen und die der Satzung angehörenden Bestandteile sind in derselben Urkunde vereinigt. Je nach dem Grad der Verselbständigung der Organisation gegenüber ihren Mitgliedern sind die vertraglichen Elemente stärker oder schwächer. Alle Bestimmungen, die nach Errichtung der Organisation die Mitwirkung der Partner außerhalb der Satzungsordnung verlangen, behalten vertraglichen Charakter und gehören dem allgemeinen Völkerrecht an. Erfordert z. B. die Änderung der Satzung die Zustimmung jedes einzelnen Mitglieds in den Formen des allgemeinen Völkerrechts, so haben wir ein vertragliches Element vor uns<sup>89)</sup>. Kann die Änderung von den Organen mit Mehrheit beschlossen werden und tritt die Verbindlichkeit auch für die überstimmten Mitglieder ohne ihre Zustimmung ein, so gehört eine solche Revisionsklausel der Satzungsordnung an<sup>90)</sup>.

Die Erweiterungsklausel enthält die Bedingungen für das Angebot an das Nichtmitglied oder die Annahme seines Antrags. Die Gründungsstaaten erklären darin untereinander und gegenüber Dritten ihren Willen, den Kreis der Mitglieder unter diesen Bedingungen zu erweitern.

Die Erweiterung hat den Erwerb derselben Doppelstellung zur Folge, den die ursprünglichen Partner besitzen. Das neue Mitglied ist zugleich Vertragspartei.

Ähnlich wie die Revisionsklausel können auch die Beitrittsbestimmungen mehr oder weniger der Satzungsordnung angehören oder Vertragscharakter besitzen. Bei der Aufnahme in die europäischen Wirtschafts- und Atomgemeinschaften treten die Mitgliedstaaten stark hervor: Das Abkommen über die Aufnahmebedingungen wird nicht von den Gemeinschaften, sondern von den Mitgliedstaaten mit dem Antragsteller geschlossen. Es bedarf der Ratifizierung durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften<sup>91)</sup>. Der Wechsel des Ausdrucks zeigt, daß die Staaten

---

<sup>89)</sup> Vgl. Art. 236 Abs. 3 EWG-Vertrag; ein Verfahren vor den Organen der Gemeinschaft geht voraus.

<sup>90)</sup> Kap. XVIII der UN-Satzung enthält verschiedene Elemente: Einzelne Satzungsänderungen können von der Generalversammlung mit Zweidrittelmehrheit beschlossen werden und treten nach der Ratifizierung durch zwei Drittel der Mitgliedstaaten in Kraft, unter denen sich die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats befinden müssen (Art. 108); Ähnliches gilt für die große Revision (Art. 109).

<sup>91)</sup> Art. 237 EWG-, Art. 205 EAG-Vertrag.



bei der Verhandlung und Unterzeichnung gemeinsam als Mitglieder auftreten: Bei der Ratifizierung handeln sie jeder für sich im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts.

Ist nach der Erweiterungsklausel keine Mitwirkung der einzelnen Mitglieder erforderlich, so ist anzunehmen, daß die Mitgliedschaft durch ein Abkommen mit der Organisation selbst erworben wird. Durch diesen Vorgang tritt das neue Mitglied ohne weiteres auch in die Vertragsbeziehung zu den ursprünglichen Mitgliedern ein. Bei allen Organisationen, deren Satzungen die Entscheidung ihrer Organe über die Aufnahme vorsehen, tritt die Staatenverbindung als solche dem Antragsteller gegenüber.

Diese Folgerung ist grundsätzlich auch für Art. 98 des EGKS-Vertrages zu ziehen<sup>92)</sup>. Aus dem EWG- und dem EAG-Vertrag kann nicht auf die Notwendigkeit der Mitwirkung der einzelnen Vertragsstaaten in dem Verfahren nach Art. 98 geschlossen werden. Der EWG-Vertrag ändert nicht die Bestimmungen des EGKS-Vertrages, insbesondere hinsichtlich der Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten und der Befugnisse der Organe<sup>93)</sup>. Die Bedeutung des einfacheren Verfahrens bei der Montan-Union wird aber dadurch gemindert, daß eine Aufnahme voraussichtlich die Vertragspflichten der ursprünglichen Partner berührt und aus diesem Grunde eine förmliche Vertragsänderung erfordert<sup>94)</sup>.

### 3. Die Mitgliedschaft

Die Aufnahme bewirkt die Gleichstellung mit den bisherigen Mitgliedern<sup>95)</sup>. Differenzierungen sind nur insoweit zulässig, als die Satzung entweder privilegierte Mitglieder wie die fünf ständigen Ratsmächte der Vereinten Nationen oder eine außerordentliche Mitgliedschaft in den oben geschilderten Formen kennt. Im Zweifel ist die Satzung nach dem Gleichheitsgrundsatz auszulegen. Das neue Mitglied hat das Recht auf gleiche Vertretung in den Organen<sup>96)</sup>, gleiches Stimmrecht, gleiche Anwendung der Satzung und gleiche Leistungen (z. B. Subventionen, Kredite, Warenzuteilungen). In der Regel sind nicht sämtliche Mitglieder gleichzeitig in allen

<sup>92)</sup> Seidl-Hohenveldern, Quelques considérations sur l'adhésion d'Etats tiers à la C. E. C. A. du point de vue du droit international public (Actes Officiels, a. a. O., Bd. 3, S. 303); Samkalden in Nederlands Juristenblad 1955, S. 813 ff., 819. Nach Riphagen (a. a. O., S. 36) ist die Gemeinschaft als solche nicht Vertragspartner.

<sup>93)</sup> Art. 232.

<sup>94)</sup> So auch Seidl-Hohenveldern, a. a. O.; De Soto, Les relations internationales de la C. E. C. A. (Actes Officiels, a. a. O., Bd. 3, S. 218-220).

<sup>95)</sup> Siehe oben S. 283, 286, 278.

<sup>96)</sup> Bericht Lauterpacht, a. a. O., S. 93; Anzilotti, a. a. O., S. 329.

Organen vertreten. Der Mitgliederversammlung<sup>97)</sup> steht nach dem seit der Errichtung des Völkerbundes üblichen Aufbauschema ein engerer Rat gegenüber, in dem nur ein Teil der Mitglieder vertreten ist. Gleiche Wählbarkeit zu diesem Organ gehört zu den Mitgliedschaftsrechten, es sei denn, daß die Satzung ausdrücklich Ungleichheiten vorsieht. Ist die Organisation nach dem Prinzip des ponderierten Einflusses aufgebaut – wie z. B. die drei europäischen Gemeinschaften, der Währungsfonds und die Weltbank –, so müssen die verhältnismäßigen Rechte gewährt werden, die nach den Verteilungsprinzipien der Satzung – z. B. Bevölkerungszahl, Außenhandelsvolumen, Kapitalanteile – den Mitgliedern zustehen.

Das gleiche gilt für die Pflichten, insbesondere für die anteiligen Beiträge zu den Kosten.

#### 4. Aufnahme und Vertragsänderung

Die Erweiterung der EWG und der EAG bedarf der Mitwirkung aller Vertragsstaaten. Den Erfordernissen der Vertragsänderung ist damit Genüge getan.

Die Mehrzahl der Satzungen läßt indes die Aufnahme durch Beschluß von Organen der Staatenverbindung zu, ohne daß die Mitgliedstaaten selbst in dieses Verfahren eingeschaltet werden. Die Zuständigkeit der Organe umfaßt zweifellos keine Änderungen der Satzung, die nicht die notwendige Folge der Aufnahme sind, sondern nur anlässlich des Aufnahmeverfahrens für zweckmäßig gehalten werden. Aber auch im Falle von zwangsläufigen Konsequenzen der Erweiterung kann die Frage entstehen, ob sie ohne Vertragsänderung zulässig sind. Soweit die Satzung allgemeine Grundsätze enthält, die auch auf einen erweiterten Mitgliederkreis angewendet werden können, wird im Zweifel die Zuständigkeit des Aufnahmeorgans zur Anpassung der Satzung an die neue Situation ausreichen. Z. B. wird es die Beiträge festsetzen können, wenn sie nach objektiven Merkmalen berechnet werden. Sind aber Änderungen nötig, die sich nicht nur innerhalb der Satzungsordnung auswirken, sondern die Rechte und Pflichten der Mitglieder als Vertragspartner verändern, so ist deren Zustimmung erforderlich. Die Änderung des Vertrags in den üblichen Formen des allgemeinen Völkerrechts (oder der im Verträge für diesen Fall vorgesehenen Sonderform, wie z. B. in Art. 96 EGKS-Vertrag) ist dann notwendig. Eine *resulting power* des Aufnahmeorgans, die auch Vertragsänderungen deckt, darf nicht vermutet werden.

<sup>97)</sup> Schermers (Subjecten van Internationale Organisatie, a. a. O., S. 171 f.) sieht die einstimmige Teilnahme am Hauptorgan der Organisation als Kriterium der Mitgliedschaft an.

#### IV. Die Wirkung der Aufnahme auf die Organe

Die Aufnahme wirkt sich auf die Besetzung der Organe und die Abstimmung aus. Die gleiche Beteiligung des neuen Mitglieds an den Organen macht keine Schwierigkeiten, wenn deren Struktur von der Zahl der Mitglieder unabhängig ist. Ist dagegen die Berechnung der Mehrheiten oder das relative Stimmgewicht auf die ursprünglichen Mitglieder abgestellt oder sind feste Zahlen in der Satzung bestimmt, so entsteht die Frage, ob die Ergänzung oder Umbildung der Organe als eine notwendige Konsequenz der Aufnahme zu behandeln oder ob eine Vertragsänderung erforderlich ist.

##### 1. Die Mitgliederversammlung

Die Ergänzung der Allgemeinen Versammlung der Mitglieder bietet normalerweise kein rechtliches Problem. Jedes Mitglied ist vertretungsberechtigt. Nur wenn das Stimmrecht abgestuft oder das bisherige Gleichgewicht der Mitglieder gestört wird, können sich der Gleichbehandlung des neuen Mitglieds Hindernisse in den Weg stellen.

Das internationale Zuckerabkommen sieht z. B. vor, daß bei Änderung der Mitgliedschaft der Zuckerrat die Stimmen in den Gruppen der Einfuhr- und Ausfuhrländer neu verteilt. Er ist dabei an bestimmte Maßstäbe gebunden<sup>98)</sup>. Die Bedingungen des Beitritts werden von der Regierung, die beizutreten wünscht, vorher mit dem Rat vereinbart<sup>99)</sup>.

Die Frage, ob beim Fehlen einer derartigen Bestimmung eine Vertragsänderung notwendig ist oder ob die Zuständigkeit zum Abschluß des Aufnahmeabkommens auch die Neufestsetzung der Stimmen umfaßt, ist m. E. folgendermaßen zu beantworten:

Ist die Neuverteilung nach allgemeinen Grundsätzen möglich, die in der Satzung festgelegt oder daraus zu schließen sind – z. B. Produktion, Handelsvolumen, Kapitalanteil –, so wird man annehmen müssen, daß aus der Zuständigkeit zur Aufnahme diejenige zur Feststellung der satzungsmäßigen

<sup>98)</sup> Art. 35: "Whenever the membership of this Agreement changes or when any country is suspended from voting or recovers its votes under any provision of this Agreement, the Council shall redistribute the votes within each group (importing countries and exporting countries), having regard in respect of importing countries to their average imports over the two preceding years, and in respect of exporting countries having regard to the ration, 40 to 60 to their average production over the two preceding years and to the basic export tonnages allotted to them; provided that in no case shall any country have less than 15 or more than 245 votes and that there shall be no fractional votes." (International Sugar Agreement vom 1. 10. 1953, BGBl. 1954 II, S. 578, 599).

<sup>99)</sup> Art. 41 Abs. 4, a. a. O.

Wirkungen folgt. Andernfalls wird im Zweifel eine Vertragsänderung nötig sein.

### 2. Der engere Rat

Beim engeren Rat (Exekutivausschuß, Direktorium usw.) wird häufig die Vertretung des neuen Mitglieds akut.

Art. 4 Abs. 2 der Völkerbundsatzung ließ eine Erhöhung der Anzahl der ständigen und der nichtständigen Mitglieder des Völkerbundsrats zu, ohne daß die Satzungsrevision gemäß Art. 26 erforderlich war: Mit Zustimmung der Mehrheit der Bundesversammlung konnte der Völkerbundsrat diese Bestimmung selbst treffen <sup>100</sup>).

Die Satzungen einiger internationaler Organisationen sehen indirekt eine Veränderung der Zusammensetzung dieses Organs vor:

In der Internationalen Arbeitsorganisation werden von den 20 Regierungsvertretern im Verwaltungsrat 10 durch die Mitglieder ernannt, denen wirtschaftlich die größte Bedeutung zukommt. Diese werden vom Verwaltungsrat nach einem im einzelnen festgelegten Verfahren bestimmt <sup>101</sup>).

Das Abkommen über die Organisation für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Handels (OTC) bestimmt, daß der Exekutivausschuß die fünf wirtschaftlich bedeutendsten Mitglieder umfaßt; sie werden von der Versammlung der Organisation gewählt <sup>102</sup>).

Fehlt eine Bestimmung, so muß die Lösung die gleiche sein wie für die Veränderungen in der Mitgliederversammlung: Nur wenn der engere Rat auf Grund eines allgemeinen Prinzips konstruiert ist, das auch nach der Erweiterung des Mitgliederkreises anwendungsfähig ist, kann das Organ ohne Vertragsänderung umgebildet oder die Stimmenverteilung geändert werden.

### 3. Die parlamentarische Versammlung

Sämtliche parlamentarischen Versammlungen, die die bisherige Geschichte der europäischen Organisationen kennt, sind zahlen-

<sup>100</sup>) Siehe dazu Schücking und Wehberg, a. a. O., S. 453. In der UN-Satzung gibt es keine solche Bestimmung. Trotzdem haben die zahlreichen Neuaufnahmen der letzten Jahre zu Revisionswünschen hinsichtlich der Besetzung des Sicherheitsrats und des Stimmrechts in der Generalversammlung geführt. Darüber Schlochauer, Bemerkungen zur Revision der Charter of the United Nations, Abschnitt III 1, 3 (unten S. 429 ff.).

<sup>101</sup>) Art. 7 der ILO-Satzung (BGBl. 1957 II, S. 318).

<sup>102</sup>) Art. 6, GATT, Basic Instruments and Selected Documents, Vol. I, revised, Texts of the GATT, as amended, and the Agreement on the OTC. (GATT/1955-1) (nicht in Kraft).

mäßig im Gründungsvertrag festgelegt<sup>103</sup>). Das neue Mitglied muß gleichberechtigt beteiligt werden.

Die Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland in den Europarat<sup>104</sup>) ist vor der Ergänzung des Art. 26 erfolgt, obwohl dort die Zahlen der Vertreter genannt sind. Andererseits wurde der Wegfall der Stimmen des Saar-gebiets in der Gemeinsamen Versammlung der Montan-Union in einem Abänderungsvertrag bestimmt<sup>105</sup>).

Die Zusammensetzung dieser Gremien geht auf die Beratende Versammlung des Europarats zurück. Die Westeuropäische Union übernimmt deren Zahlen; in der »Einzigsten Versammlung« der drei Gemeinschaften werden sie verdoppelt. Die Verteilung beruht auf einem groben und zugunsten der Länder mit kleiner Bevölkerungszahl abgeschwächten Proporzsystem. Das Verhältnis der Bevölkerungszahlen ist für die Zahl der Vertreter jedes Staates nur in beschränktem Grade maßgebend. Die kleinen besitzen verhältnismäßig mehr Vertreter als die großen. Staaten, deren Größe nicht allzu sehr von einander abweicht, haben die gleiche Anzahl von Vertretern. Nach diesem Grundsatz ist den Vertretern der drei Staaten, die im Verhältnis zu den anderen mit Abstand die größte Bevölkerungszahl besitzen, die gleiche Vertreterzahl zuerkannt worden.

Die Bevölkerungsunterschiede zwischen Italien, Deutschland und Frankreich kommen in der Repräsentation des italienischen, deutschen und französischen Volkes nicht zum Ausdruck. Belgien und die Niederlande werden ebenfalls gleich behandelt und sind verhältnismäßig besser repräsentiert. Irland und auch Luxemburg, die kleinsten beteiligten Staaten, sind im Verhältnis zu den anderen privilegiert<sup>106</sup>). Der Repräsentation der Völker der

<sup>103</sup>) Beratende Versammlung des Europarats, Art. 26 (BGBl. 1954 II, S. 1126); Versammlung der WEU (Art. V des Protokolls vom 23. 10. 1954 zur Änderung und Ergänzung des Brüsseler Vertrags vom 17. 3. 1948), bestehend aus den Vertretern der Vertragsmächte in der Beratenden Versammlung des Europarats (BGBl. 1955 II, S. 260); »Einzigste Versammlung« der drei europäischen Gemeinschaften, Art. 21 des EGKS-Vertrags in der Fassung des Abkommens vom 25. 3. 1957 über gemeinsame Organe für die europäischen Gemeinschaften (BGBl. 1957 II, S. 1156); Art. 138 EWG-Vertrag; Art. 108 EAG-Vertrag.

<sup>104</sup>) Deutschland ist assoziiertes Mitglied seit dem 13. 7. 1950, Vollmitglied seit dem 2. 5. 1952 (Europäisches Recht, Textsammlung, B I, 1, Vorbemerkung). Die Satzungsänderung ist am 18. 12. 1951 in Kraft getreten.

<sup>105</sup>) Vom 27. 10. 1956 (BGBl. 1956 II, S. 1875).

<sup>106</sup>) Rapport de la Délégation française sur le Traité et la Convention signés à Paris le 18 Avril 1951, S. 25: «Une telle composition marque d'une manière manifeste qu'il n'est fait état ici d'aucun critère de nature économique, tel que l'importance relative dans chaque pays de la production de charbon ou d'acier. On a tenu compte, comme à l'Assemblée du Conseil de l'Europe, à la fois de l'importance des populations et d'un certain minimum attribué à chaque Etat; toutefois, il a été jugé équitable de renforcer la position des Etats de Benelux par rapport à celle qu'ils ont à Strasbourg.»

Mitgliedstaaten liegt also ein Prinzip zugrunde, das sich im deutschen Bundesstaatsrecht für die Vertretung der Regierungen der Gliedstaaten entwickelt hat.

Der Anspruch neu hinzutretender Mitgliedstaaten auf Vertretung ihrer Bevölkerung in der Versammlung läßt sich ohne Vertragsänderung nur dann durchführen, wenn ein allgemeines Prinzip gefunden wird, das die sinngemäße Berechnung der Sitze trotz der Festlegung der Zahlen in den Verträgen ermöglicht. Man könnte daran denken, neu hinzutretenden Staaten eine Vertreterzahl zu geben, die einer der drei Größenordnungen angepaßt ist. Welcher Gruppe das neue Mitglied zugeordnet wird, müßte danach berechnet werden, ob seine Bevölkerungszahl derjenigen der großen, mittleren oder kleinen Gruppe am nächsten steht. Die Frage spielt für die EWG und die EAG keine Rolle, da die Aufnahme die Mitwirkung der Staaten erfordert. Die Aufhebung der Saarvertretung in der ehemaligen Gemeinsamen Versammlung der Montan-Union durch Vertrag zwischen den sechs Mitgliedern hat einen Präzedenzfall für die Auslegung des Art. 98 des EGKS-Vertrags geschaffen. Die Notwendigkeit der Vertragsänderung zum Zweck der Aufnahme der Parlamentarier aus neuen Mitgliedstaaten ergibt sich aber aus Art. 98 nicht zwingend. Praktische Bedeutung dürfte die Frage nicht mehr haben, seitdem die »Einzigste Versammlung«, die sich als »Europäisches Parlament« bezeichnet<sup>107)</sup>, als Versammlung für jede der drei Gemeinschaften fungiert.

#### 4. Die Verwaltungsinstitutionen (Hohe Behörde und Kommissionen) der »europäischen Gemeinschaften«

Die drei integrierten »europäischen Gemeinschaften« besitzen zur Zeit die kompliziertesten Institutionen. Sie werden deshalb in erster Linie betrachtet. Bei jedem Organ muß sowohl die Zusammensetzung als auch die Stimmenverteilung berücksichtigt werden.

Die Hohe Behörde und die Wirtschaftskommission bestehen aus je neun Mitgliedern, die Atomkommission hat deren fünf. Die Mitgliederzahl entspricht also nicht derjenigen der beteiligten Staaten. Der Ministerrat der Montan-Union ist zur Herabsetzung befugt; diejenigen der EWG und der EAG können sowohl eine Erhöhung wie eine Verminderung beschließen. In allen drei Fällen ist Einstimmigkeit erforderlich. Gemäß der supranationalen Konstruktion der Verwaltungsorgane üben diese ihre

<sup>107)</sup> Vgl. die Entschließung der Versammlung vom 20. 3. 1958 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Ausgabe in deutscher Sprache, Jg. 1, Nr. 1, S. 6) und den ergänzenden Beschluß vom 21. 3. 1958 (Amtsblatt, a. a. O., S. 7).

Tätigkeit in voller Unabhängigkeit im allgemeinen Interesse der Gemeinschaft aus. Die Textinterpretation der Verträge ergibt also, daß keine rechtliche Beziehung zwischen dem Kreis der beteiligten Staaten und der Anzahl der Mitglieder der Verwaltungsorgane besteht. Zwar können nur Staatsangehörige der Mitgliedstaaten ernannt werden, jedoch dürfen nicht mehr als zwei Mitglieder der Hohen Behörde und der Wirtschaftskommission dieselbe Staatsangehörigkeit besitzen<sup>108)</sup>; in der Atomkommission müssen alle Mitglieder verschiedener Staatsangehörigkeit sein. Es ist aber nicht vorgesehen, daß wenigstens je ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedstaates den Verwaltungsorganen angehören muß<sup>109)</sup>. Diese Bestimmungen können unverändert auch bei Hinzutritt neuer Mitglieder angewendet werden.

Es wäre der supranationalen Konzeption, die in großem Umfang dem EGKS-Vertrag zugrunde lag und auch in den Verträgen über die beiden neuen Gemeinschaften an vielen Stellen hervortritt, abträglich gewesen, die Zahl der Mitglieder der Behörde bzw. der Kommission derjenigen der Vertragspartner gleichzusetzen oder mit dieser zu multiplizieren. Der Unabhängigkeit dient am besten die im EAG-Vertrag gewählte Lösung, die es nicht ermöglicht, daß Staatsangehörige aller Mitgliedstaaten der Kommission angehören. Andererseits könnte man kaum erwarten, daß die Hohe Behörde und die Wirtschaftskommission ohne mindestens ein Mitglied der Hauptbeteiligten – bei der Montan-Union Frankreichs und der Bundesrepublik Deutschland, bei der Wirtschaftsgemeinschaft Frankreichs, der Bundesrepublik Deutschland und Italiens – ihre Zuständigkeiten wirksam ausüben könnten. Da also von vornherein mit der Zugehörigkeit je eines Staatsangehörigen dieser Mitglieder zu rechnen war, konnte man der Gefahr, daß die übrigen Mitglieder keine ausreichende Vertretung ihrer Interessen hätten, nur durch eine Vergrößerung der Gremien begegnen. Wenn sich auch daraus ergibt, daß die Anzahl der Gründungsmitglieder die Bildung der Verwaltungsinstitutionen beeinflußt hat, so ist doch die Abhängigkeit der Besetzung dieser Gremien von der Zahl der Vertragspartner vermieden worden. Dafür sprechen auch die Bestimmungen, die die Veränderung der Zahlen durch einstimmigen Ratsbeschluß, also ohne Vertragsänderung zulassen. Die Vertragspartner haben es also einem Organ der Gemeinschaft überlassen, die Relationen der Ausgangssituation zu ändern. Dies kann sowohl im Sinne der Stärkung des supranationalen Charakters als auch durch Angleichung der Gremien an die Zahl der Vertragsstaaten geschehen.

<sup>108)</sup> Art. 9 Abs. 3 EGKS-, 157 Abs. 1 EWG- und 126 Abs. 1 EAG-Vertrag.

<sup>109)</sup> Die Atomkommission zählt weniger Mitglieder als die Gemeinschaft Staaten.

Demnach ist die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten möglich, ohne daß die Mitgliederzahlen der Hohen Behörde bzw. der beiden Kommissionen geändert werden müßten. Geschieht dies aber, so ist eine Vertragsänderung nicht erforderlich<sup>110)</sup>. Für die Montan-Union bedeutet diese Feststellung, daß die Mitgliedstaaten aus diesem Grunde nicht am Aufnahmeabkommen beteiligt zu werden brauchen.

Bevor Neubesetzungen durchgeführt werden, muß der Ablauf der Amtszeit der Mitglieder der Behörde und der Kommissionen abgewartet werden. Sie sind keine Staatsvertreter, die abberufen werden können. Die vorzeitige Beendigung ihrer Amtsperiode würde ihre Unabhängigkeit, die ausdrücklich garantiert ist, beeinträchtigen.

##### 5. Die Ministerräte der »europäischen Gemeinschaften«

Die *Zusammensetzung* der in den drei Verträgen vorgesehenen Räte entspricht derjenigen der Mitgliederversammlungen in den zwischenstaatlichen Organisationen des Normaltyps. Der Charakter als Organ der Staatenverbindung ist aber viel stärker ausgeprägt. Die Herstellung und das Funktionieren des gemeinsamen Marktes und die Entwicklung der Kernindustrie erfordern einen wesentlich höheren Grad der Verschmelzung der Einzelinteressen zu einem Gesamtausgleich. Die Räte dienen diesem Umwandlungsprozeß. Mögen auch die widerstreitenden Bedürfnisse einander gegenüberstehen, so ist doch das Ergebnis der Ratsverhandlungen nicht nur juristisch ein Gemeinschaftsbeschluß. Auch soziologisch bilden die Räte in höherem Maße den Gesamtwillen als die Mitgliederversammlungen des Normaltyps.

Es unterliegt keinem Zweifel, daß neue Mitglieder die Vertretung in diesem Organ beanspruchen können<sup>111)</sup>.

Die *Stimmverteilung* macht große Schwierigkeiten. In allen drei Gemeinschaften sind die für die einzelnen Beschlüsse vorgeschriebenen Mehrheiten nach dem relativen Einfluß berechnet, den die Gründerstaaten einander zugebilligt haben<sup>112)</sup>. In der EWG und der EAG gibt es außerdem komplizierte Systeme des Pluralstimmrechts; in der Montan-Union sind Staaten, die einen bestimmten Prozentsatz des Gesamtwerts der Kohle- und

---

<sup>110)</sup> Siehe Scuppa, La clause d'adhésion et ses modalités d'application dans le Traité instituant la C. E. C. A. (Saar-Europa, 1955, Heft 2, S. 76).

<sup>111)</sup> Art. 27 EGKS-, 146 EWG-, 116 EAG-Vertrag.



112) Varianten der Stimmenverteilung und -bewertung im Rat (unter Vernachlässigung einzelner Sonderfälle):

- |  |   |   |
|--|---|---|
| <p><b>EWG:</b> a) Einfache Mehrheit der Mitglieder<br/>         b) Qualifizierte Mehrheit mit Stimmenwägung<br/>           aa) bei Beschlüssen auf Vorschlag der Kommission<br/>           bb) in allen anderen Fällen</p>   | } | Art. 148  |
| <p>c) besondere Mehrheiten mit Abweichungen von der allgemeinen Stimmenwägung (oben b)<br/>         d) Einstimmigkeit</p>  | } | <p>1. Art. 203:<br/>Haushaltsplan für den Europäischen Sozialfonds.<br/>         2. Art. 7<br/>des Durchf.-Abkommens über die Assoziierung der überseeischen Gebiete.</p> |
| <p><b>EAG:</b> a) einfache Mehrheit der Mitglieder<br/>         b) qualifizierte Mehrheit mit Stimmenwägung<br/>           aa) bei Beschlüssen auf Vorschlag der Kommission<br/>           bb) in allen anderen Fällen</p>   | } | Art. 118  |
| <p>c) besondere Mehrheit mit Abweichung von der allgemeinen Stimmenwägung (oben b)<br/>         d) Einstimmigkeit</p>  | } | Art. 177 Abs. 5<br>Forschung  |
| <p><b>EGKS:</b> a) einfache Mehrheit<br/>           aa) bei der Zustimmung zu Vorschlägen der Hohen Behörde mit 2 Varianten und mit Privilegierung von Staaten, die <math>\frac{1}{6}</math> der Gemeinschaftsproduktion erreichen (siehe die nächste Anmerkung)<br/>           bb) in sonstigen Fällen unter Einschluß eines Staates, der <math>\frac{1}{6}</math> der Gemeinschaftsproduktion erreicht</p> | } | Art. 28   |
| <p>b) qualifizierte Mehrheit<br/>           aa) Zweidrittelmehrheit<br/>           bb) Fünftelmehrheit<br/>         c) Einstimmigkeit</p>  | } |   |

Die Zweidrittelmehrheit, die für eine Anzahl von Beschlüssen vorgeschrieben ist (vgl. Art. 56, 88, 96; § 23 Ziff. 6 des Übergangsabkommens; Art. 4 der Satzung des Gerichtshofs) fällt bei der gegenwärtigen Mitgliederzahl mit der einfachen Mehrheit zusammen. Diese Bestimmungen kennen keine Qualifizierung derart, daß ein privilegierter Staat sich bei der Mehrheit befinden muß (R e u t e r, a. a. O., S. 65 bezeichnet dieses Ergebnis zwar als absurd, nimmt es aber als Vertragsinhalt hin). Es muß indes angenommen werden, daß die Privilegierung der stärksten Produzenten zum Prinzip der gesamten Mehrheitsbildung des Rats gemacht worden ist. Der Wille der Vertragspartner ist als Vertragsinhalt auch den Bestimmungen zugrunde zu legen, die nicht ausdrücklich dieselbe Regelung enthalten (so mit Recht J a e n i c k e, ZaöRV Bd. 14, S. 758-760). Bei der Zweidrittelmehrheit müssen also die Privilegierungen berücksichtigt werden, die für die einfache Mehrheit vorgeschrieben sind.

Stahlproduktion der Gemeinschaft erreichen, bei der Abstimmung privilegiert<sup>113)</sup>.

Aus den vielfachen, ins einzelne gehenden Abstufungen ist klar ersichtlich, daß die Vorschriften über Mehrheiten und Stimmenwägung auf die Gründungssituation der Gemeinschaften abgestellt sind. Wird der Rat erweitert, so wird das Kräfteverhältnis verschoben. Nur in den Fällen der Einstimmigkeit ist der Gleichheitssatz ohne Schwierigkeiten durchführbar.

In der Montan-Union können die vorgesehenen Mehrheiten theoretisch auch nach der Neuaufnahme berechnet werden: Sie sind allgemein in Bruchteilen ausgedrückt ( $\frac{2}{3}$ ,  $\frac{5}{6}$ )<sup>114)</sup> oder an Hand objektiver Kriterien ( $\frac{1}{6}$  der Produktion) feststellbar. Tatsächlich werden aber die Einflußrechte verändert. Ebenso wie bei der parlamentarischen Versammlung hat man deshalb den Vertrag geändert, als sich durch die Einbeziehung des Saargebiets in die Bundesrepublik Deutschland die deutschen und französischen Produktionsanteile verschoben<sup>115)</sup>.

Die Abstimmung in den Räten der EWG und der EAG setzt – auch hier von den Fällen der Einstimmigkeit abgesehen – voraus, daß dem neuen Mitglied soviel Pluralstimmen zugeteilt werden, wie ihm im Verhältnis zu den ursprünglichen Mitgliedern zugebilligt werden. Die Aufnahmeklausel bestimmt, daß die Anpassungen der Verträge in dem Abkommen mit dem Antragsteller festgelegt werden. Der Präzedenzfall anlässlich der Regelung der Saarfrage läßt erwarten, daß Art. 98 des EGKS-Vertrags ebenso gehandhabt werden wird, obwohl der Rat der Montan-Union die Aufnahmebedingungen festsetzen kann, ohne daß Zustimmungsverfahren in den Einzelstaaten durchgeführt werden.

#### 6. Institutionell verbundene Organisationen

Das Abkommen über gemeinsame Organe für die europäischen Gemeinschaften<sup>116)</sup> bestimmt, daß die Befugnisse und Zuständigkeiten, die der EWG- und der EAG-Vertrag der Versammlung übertragen, durch eine einzige Versammlung ausgeübt werden, die auch an die Stelle der Gemeinsamen Versammlung der Montan-Union tritt. Für den Gerichtshof ist die

<sup>113)</sup> Nach Art. 28 Abs. 3, 5 des EGKS-Vertrags in der Fassung des Abänderungsvertrages vom 27. 10. 1956 beträgt der Satz  $\frac{1}{6}$  (ursprünglich zur Zeit der Einrechnung der saarländischen in die französische Produktion  $\frac{1}{6}$ ) (BGBl. 1956 II, S. 1875).

<sup>114)</sup> Je nach der Zahl der Aufnahmen kann die Berechnung schwierig werden, wenn (z. B. bei 8 Mitgliedern) die Bruchteile keine ganzen Zahlen ergeben.

<sup>115)</sup> A. a. O., Anm. 113.

<sup>116)</sup> Vom 25. 3. 1957 (BGBl. 1957 II, S. 1156).

gleiche Vorschrift getroffen<sup>117)</sup>. Beide Organe üben die Funktionen nach den drei Einzelverträgen aus, die rechtlich voneinander unabhängig bleiben. Es handelt sich also um gemeinsame Organe der drei getrennten Gemeinschaften. Die Konstruktion entspricht *mutatis mutandis* der Realunion von Staaten. Da die Aufnahme zur Veränderung der Zusammensetzung der Versammlung führt<sup>118)</sup>, ist während der Dauer der Organgemeinschaft eine Aufnahme nur gleichzeitig in alle drei Gemeinschaften möglich. Falls nur eine oder zwei Gemeinschaften erweitert werden, kann die Verbindung der Versammlungen nicht aufrecht erhalten bleiben.

---

<sup>117)</sup> Der einzige Wirtschafts- und Sozialausschuß der EWG- und EAG, der auch bei der Erörterung der Wirkung der Aufnahme nicht berücksichtigt wurde, wird hier nicht behandelt.

<sup>118)</sup> Die Erweiterung des Mitgliederkreises hat keine rechtlich notwendigen Folgen für die Zusammensetzung des Gerichtshofs. Zur Erhöhung der Richterzahl und zur Vornahme der dadurch erforderlichen Anpassungen genügt ein einstimmiger Ratsbeschluß.