

p.B.15.11.Balt.-CAF/SAG/GER/HUC

Bern, den 28. Mai 1991

NOTIZ AN DIE POLITISCHE ABTEILUNG I

**Mitgliedschaft der baltischen Republiken
in gewissen internationalen Organisationen**

1. Einleitung

Anlässlich seines Besuches in Bern am 4. Februar 1991 ersuchte der Aussenminister Estlands die schweizerischen Behörden um ihren juristischen Rat bei der Abklärung der Auswirkungen der 1940 erfolgten Annexion der baltischen Staaten auf deren Mitgliedschaft in damals wie heute bestehenden internationalen Organisationen. In Frage stehen insbesondere die folgenden Institutionen: Internationale Arbeitsorganisation (ILO), Internationale Fernmeldeunion (ITU), Weltpostverein (UPU), Organisation für den Internationalen Eisenbahnverkehr (OTIF) und Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO).

In Ihrer Notiz vom 13. Februar 1991 fragen Sie, ob dem Anliegen des estnischen Aussenministers durch eine einfache, direkte Antwort entsprochen werden könnte oder ob es angezeigt wäre, zum Thema eine externe Expertise einzuholen. Die folgende Studie untersucht das vom estnischen Aussenminister angesprochene Thema eingehend, was eine solche Expertise wohl erübrigt. Die der Studie beigefügten Schlussfolgerungen könnten zur Beantwortung der estnischen Anfrage herangezogen werden.

Das vom Aussenministers Estlands angesprochene Thema ist höchst interessant, wirft es doch allgemeine Fragen der Identität und Kontinuität oder Nachfolge sowohl von Staaten als

- 2 -

auch von internationalen Organisation auf. Diese Fragen werden in Punkt 2 erörtert. Punkt 3 hat die spezifische Lage der baltischen Republiken zum Gegenstand. Punkt 4 schliesslich enthält eine Reihe von Schlussfolgerungen.

Der Anfrage des Aussenministers scheint vor allem der Wunsch zugrunde zu liegen, die estnische Mitgliedschaft in den fraglichen Organisationen ohne Aufnahmeverfahren zu "reaktivieren", um damit völkerrechtliche Unabhängigkeits- und Anerkennungsansprüche zu begünstigen und durchzusetzen. Die nachfolgende Studie setzt sich vor allem mit diesem Wunsch auseinander, der zweifelsohne von den anderen baltischen Staaten geteilt wird.

2. Identität und Kontinuität oder Nachfolge von Völkerrechtssubjekten im Rahmen des Rechts der internationalen Organisationen

2.1. Identität und Kontinuität oder Nachfolge internationaler Organisationen

Mitgliedschaftsrechte in internationalen Organisationen können nur fortbestehen, wenn die Organisation selbst dies tut. Oft werden internationale Körperschaften geschaffen, die mit ihren Vorgängerinnen nicht identisch sind, diesen also nachfolgen. Es besteht keine Regel, die der Nachfolgeorganisation automatisch den Mitgliederkreis ihrer Vorgängerin übermacht, es sei denn, dies sei durch die Satzung der ersteren vorgesehen und werde von den interessierten Staaten angenommen.¹⁾

Ein gutes Beispiel eines solchen Nachfolgevorgangs bildet der Uebergang vom Völkerbund (VB) zu den Vereinten Nationen (VN) oder vom Ständigen Internationalen Gerichtshof (StIGH) zum Internationalen Gerichtshof (IGH).²⁾ Im ersten Fall handelt es sich um eine Nachfolge besonderer Art, hatten doch die beiden

Körperschaften, deren Zuständigkeitsbereiche sich im übrigen nicht deckten, während achtzehn Monaten (1. Januar 1946 bis 31. August 1947) nebeneinander bestanden.³⁾ Die Mitgliedschaft der baltischen Staaten, die im übrigen nicht mehr zur Schlussitzung der Völkerbundsversammlung eingeladen worden waren, hätte gemäss Satzung der VN keinerlei Einwirkungen auf die Stellung dieser Staaten innerhalb der neuen Organisation: Die drei Republiken könnten nur durch ein ordentliches Aufnahmeverfahren gemäss Artikel 4 der Satzung Mitglieder der VN werden. Die Teilnahme am StIGH gründete auf dem Beitritt zum Statut dieses vom VB teilweise unabhängigen Organismus,⁴⁾ während dem Zugehörigkeit zum IGH auf Mitgliedschaft in den VN - dessen Organ der Gerichtshof ist - beruht (und in einigen Fällen auf besonderen Vereinbarungen).⁵⁾ Auch hier handelt es sich also um einen Nachfolgevorgang, wobei der neue Gerichtshof zwar kraft seines Statuts gewisse Kompetenzen des alten übernimmt,⁶⁾ nicht aber dessen Mitgliederkreis.⁷⁾

Die auf Teil XIII des Versailler Friedensvertrags fussende ILO war eine autonome Institution des VB, dessen Mitglieder automatisch Mitglieder der ILO wurden.⁸⁾ Durch den am 9. Oktober 1946 abgeschlossenen Vertrag von Montréal (AS 1946, S. 1020) und ein am 30. Mai 1946 mit den VN getroffenes Uebereinkommen (UNTS, Bd. 1, S. 186) wurde die Verfassung der Organisation aus dem Versailler Vertrag und vom VB losgelöst; die ILO wurde eine Sonderorganisation der VN. Es ist anzunehmen, dass diese durch den Untergang des VB bedingten Aenderungen die Identität und Kontinuität der Organisation nicht in Frage stellten.⁹⁾ Diese Annahme wird durch Artikel 1 Ziffer 2 des Vertrags vom 9. Oktober 1946 erhärtet, sieht letzterer doch vor, dass diejenigen Staaten Mitglieder der ILO sind, die es bereits am 1. November 1946 waren, sowie die Staaten, die in Zukunft neu zugelassen werden.

Gewisse Zweifel können hingegen betreffs der ITU und der UPU angemeldet werden. Artikel 61 des am 17. Mai 1865 abge-

schlossenen Pariser Internationalen Telegraphenvertrags (AS, Bd. 8, S. 549), in seiner revidierten Fassung vom 21. Juli 1868 (AS, Bd. 9, S. 762), hatte ein Internationales Bureau ins Leben gerufen, welches sich kraft Artikel 26 des Weltnachrichtenvertrags vom 2. Oktober 1947 (AS 1949, S. 158) und eines im August 1947 geschlossenen Abkommens (AS 1949, S. 203) in eine Sonderorganisation der VN verwandelte. Artikel 16 des Weltpostvertrags vom 9. Oktober 1874 (AS, Bd. 3, S. 673) sah ebenfalls ein Internationales Bureau vor. Artikel 1 des Weltpostvertrags vom 5. Juli 1947 (AS 1948, S. 599) und ein Uebereinkommen vom 4. Juli 1947 (AS 1948, S. 630) wandelten auch dieses Bureau in eine Sonderorganisation der VN um.

Die Lehre hat sich hauptsächlich mit der Frage der Identität der "alten" mit der "neuen" UPU auseinandergesetzt. Ein Verfasser glaubt ohne Angabe von Gründen feststellen zu dürfen, dass "the legal identity of the UPU has continued unchanged since 1874",¹⁰⁾ während ein anderer diese Identität in Abrede stellt mit der Begründung, die die ITU und UPU betreffenden Vertragswerke von 1947 und 1948 zeugten vom Willen "de former des institutions totalement nouvelles, tout en attribuant aux organes de ces agences des pouvoirs et des finalités tout à fait similaires à ceux possédés par les bureaux des unions précédentes". Zur Begründung dieser Ansicht werden folgende Elemente angeführt: 1) Fehlen jeglichen Verweises der neuen Verträge auf die alten; 2) Umschreibung der Ziele beider Organisationen, als ob sie zum erstenmal formuliert würden; 3) Regelung von Struktur und Kompetenzen der Organe beider Körperschaften ohne Bezugnahme auf die Organe der Vorgängerinstitution; und 4) "les Etats déjà membres de ces unions ne furent pas considérés automatiquement membres des nouvelles organisations, mais on déclara nécessaires leurs ratifications ou adhésions formelles aux nouvelles conventions institutives".

Nach dieser Auffassung wurden also bestehende Institutionen "absorbées dans les nouvelles organisations comme un substratum

de fait".¹¹⁾ Zu dieser Folgerung wäre zu bemerken, dass die vier eben erwähnten Kriterien reichlich unbestimmt sind und dass ihnen deshalb kein absoluter Wert beizumessen ist. Bei Abänderung der Gründungsverträge internationaler Organisationen ist beispielsweise Ratifikation oder Beitritt in der Regel notwendig, ohne dass daraus unbedingt auf die Schaffung einer neuen Institution und damit auf einen Nachfolgevorgang zu schliessen wäre. Ausserdem ist festzuhalten, dass im Falle der ITU der Vertrag vom 2. Oktober 1947 unterschied zwischen den im Anhang 1 aufgeführten Staaten oder Ländern und denjenigen, die künftig in einem ordentlichen Beitrittsverfahren zuzulassen wären (Artikel 1 Absätze 2b, 2c und 4). Die im genannten Anhang aufgezählten Staaten schliessen die bisherigen Mitglieder der Organisation ein. Auch der am 5. April 1947 abgeschlossene Weltpostvertrag wendet sich weitgehend an die Mitglieder der "alten" UPU, die in der Präambel eingeschlossen sind. Wenn also die Uebernahme der Mitgliedschaft das ausschlaggebende Kriterium wäre, hätte man in beiden Fällen auf die Identität der alten mit der neuen Union zu schliessen. Wie dem auch sei, muss festgestellt werden, dass die vier aufgelisteten Kriterien auch bei kumulativer Anwendung nicht immer Klarheit zu schaffen vermögen.

Das Schicksal der zwei verbleibenden Körperschaften - OTIF und WIPO - wird von der Literatur übergangen. Das OTIF wurde durch einen am 9. Mai 1980 (AS 1985, S. 505) abgeschlossenen Vertrag (COTIF) geschaffen, um das Zentralamt für den Internationalen Eisenbahnverkehr (OCTI) abzulösen, welches mit der Anwendung der 1970 letztmals revidierten internationalen Uebereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr (CIM) und den Eisenbahn-, Personen- und Gepäckverkehr (CIV) (AS 1975, S. 189 und 267) betraut war. Nach Artikel 22 und 23 des COTIF können diejenigen Staaten Mitglieder des OTIF werden, die 1980 zur achten Revisionskonferenz von CIM und CIV eingeladen waren, sowie Länder, die ein Aufnahmegesuch stellen und gegen deren Beitritt nicht von mindestens fünf Mitgliedern Einspruch erhoben

wird. Die COTIF erweckt den Eindruck, es habe sich bei der Umwandlung des Zentralamts um einen Nachfolgevorgang gehandelt, wobei der Mitgliederkreis des Amts nicht einfach von der OTIF übernommen worden ist.

Die WIPO endlich wurde erst durch den Vertrag vom 14. Juli 1967 (AS 1970, S. 602) als neue Institution aus der Taufe gehoben. In ihrem Fall kann also weder von Identität und Kontinuität noch von Nachfolge die Rede sein.

Die vorstehenden Ausführungen gestatten es, die Identität und Kontinuität der ILO als sicher, diejenige der ITU und der UPU als eher wahrscheinlich anzusehen. Im Gegensatz dazu wäre eine solche Identität und Kontinuität bei der WIPO und möglicherweise beim OTIF zu verneinen.

2.2. Identität und Kontinuität oder Nachfolge von Staaten in Bezug auf Mitgliedschaft in internationalen Organisationen

In dieser Rubrik wird die Identität und Kontinuität der jeweils in Frage stehenden internationalen Organisation als gegeben betrachtet. Nunmehr ist zu untersuchen, ob kraft einer von Annexion gefolgten Eroberung oder kraft einer Fusion mit anderen Staaten seinerzeit untergegangene Staatswesen, die einer internationalen Organisation angehört hatten, nach Wiedererlangen ihrer Staatseigenschaft ihre Mitgliedschaft in dieser Organisation "reaktivieren" können. In der hier untersuchten Situation geht ein Staat infolge seines Zusammenschlusses mit einem anderen Staat oder seiner von Annexion gefolgten Eroberung unter. Nach einer kürzeren oder längeren Zeitspanne bildet sich auf dem Gebiet des verschwundenen Staatswesens sodann eine neue staatliche Gemeinschaft gleichen Namens, mit demselben Staatsvolk und ähnlicher Staatsform. Formell handelt es sich dabei um ein neues Gebilde; der geschilderte Vorgang wäre also der Staatensukzession zuzuordnen. Besteht eine gewohnheitsrechtliche Regel, die

den automatischen Eintritt des Nachfolgestaats in die Mitgliedschaft seines Vorgängers in internationalen Organisationen vorsieht?

Generell ist diese Frage zu verneinen, vgl. das Beispiel Pakistans,¹²⁾ doch gibt es Fälle, wo ein solcher Eintritt durch vertragliche Sonderregelungen oder stillschweigende Zustimmung bewirkt wurde. So wurde die 1958 aus dem Zusammenschluss Ägyptens und Syriens entstandene Vereinigte Arabische Republik (VAR) Mitglied der VN, ohne das in Artikel 4 der Satzung vorgeschriebene Beitrittsverfahren beschreiten zu müssen;¹³⁾ dieselbe Lösung wurde 1964, nach dem Zusammenschluss von Tanganyika und Sansibar, für Tansanien gewählt.¹⁴⁾ Bei der Auflösung der VAR im Jahre 1960 traten Ägypten und Syrien ohne weiteres wieder in ihre vor dem Zusammenschluss eingenommenen Mitgliedschaftspositionen ein.¹⁵⁾ Der in diesen Fällen gewählte Weg, ermöglicht durch das Fehlen von Einwänden, gründet auf einer Fiktion: Obschon eigentlich Staatensukzessionen stattfanden, handelte man als ob der Nachfolgestaat mit seinem Vorgänger identisch wäre. Dies aus praktischen Erwägungen und, was zu betonen wäre, in Situationen, wo sich der staatliche Wandlungsprozess in einer verhältnismässig kurzen Zeit abspielte.

Aehnliche Fiktionen können auch im Falle des Untergangs von Staaten durch deren Eroberung, gefolgt von Annexion, beobachtet werden. Oft - doch nicht immer - als Folge eines vom annektierenden Staat schliesslich verlorenen Kriegs entsteht später auf einem Teil dessen Gebiets ein Staatswesen mit dem Namen des längst untergegangenen Vorgängers, auf dem früheren Territorium des letzteren, mit demselben Staatsvolk und vielleicht einer ähnlichen Staatsform. Obwohl es sich hier grundsätzlich um ein neues Gebilde handelt, wird kraft einer Fiktion Identität, ja sogar Kontinuität zwischen dem längst verschwundenen und dem neu entstandenen Staat hergestellt,¹⁶⁾ wobei "Identität" den Eintritt in gewisse, aber nicht alle Rechte und Pflichten des untergegangenen Staatswesens, "Kontinuität" die Uebertragung

sämtlicher Rechte und Pflichten bedeutet.¹⁷⁾ In der Literatur wird vereinzelt behauptet, ein solches jus postliminium fliesse beim Vorliegen bestimmter Umstände aus einer allgemeinen Regel des Völkerrechts, die die Drittstaaten verpflichte, "de reconnaître rétroactivement la continuité étatique réclamée par l'Etat ressuscité, en acceptant ses conséquences juridiques",¹⁸⁾ insbesondere das Wiederaufleben von Mitgliedschaftsrechten und -pflichten in internationalen Organisationen. Eine solche Verpflichtung bestünde insbesondere im Falle eines Untergangs des Vorgängerstaats aufgrund einer tatsächlichen, aber widerrechtlichen Annexion.¹⁹⁾ Was das Vorhandensein eines gewohnheitsrechtlichen jus postliminium auf dem Gebiet der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen betrifft, hat sich ein Autor wie folgt geäußert: "The argument of a mere resumption of the previously existing membership loses force as the period of dependence becomes longer. From a legal point of view, there are objections to a State reappearing after it has officially disappeared by merger with another State, but those objections seem somewhat too formal. As long as the territory, the people, the culture and the national identity of a State have not disappeared, the State has not completely vanished. During a long period of federation with other States, those national characteristics will gradually be diminished. Only after a considerable period of time will a former State lose its national identity and be unable to resume its former membership of international organisations without readmission".²⁰⁾

Für das wiederentstandene Staatswesen läge der Vorteil dieser Lösung in der damit verbundenen Anerkennung einer historischen Kontinuität mit dem längst untergegangenen Vorgänger sowie in der Auslöschung der dazwischen liegenden geschichtlichen Periode und der während dieser geschaffenen Rechtsverhältnisse; ausserdem würde ein solches jus postliminium allgemein die Stellung des neu entstandenen Staates in der Völkergemeinschaft festigen. Die fraglichen internationalen Organisationen und deren Mitglieder mögen ihrerseits daran interessiert sein, dem

wiedergeborenen Staatswesen die Verpflichtungen seines längst verschwundenen Vorgängers zu überbürden.²¹⁾

Im Rahmen der heutigen Völkerrechtsordnung spräche einiges für ein solches jus postliminium, wenigstens im Fall des Untergangs von Staaten durch Eroberung und anschliessende Annexion: Das nunmehr in Artikel 2 Absatz 4 der Satzung der VN niedergelegte Gewaltverbot stünde mit einer solchen Regelung im Einklang, wobei jedoch dieser Lösung gewisse Grenzen zu setzen wären.

Was hingegen Vorgänge vor dem Ende des Zweiten Weltkriegs betrifft, sind die im vorstehenden Zitat genannten Voraussetzungen einer Anwendung der behaupteten jus postliminium-Regel wohl allzu unbestimmt: Das "Verschwinden" von "Kultur und nationaler Identität", wie auch "langer Zeitraum" sind dehnbare Begriffe. Selbst wenn dem nicht so wäre, könnte das Bestehen eines gewohnheitsrechtlichen jus postliminium vor 1945 kaum nachgewiesen werden: Vor dem Zweiten Weltkrieg war wohl eher das Effektivitäts- als das Legitimitätsprinzip massgebend. Aehnliches kann von einem anderen Grundsatz - demjenigen der Selbstbestimmung - gesagt werden, der ebenfalls zur Begründung eines allgemeinen jus postliminium herbeigezogen wird. Ausserdem waren Drittstaaten im Allgemeinen nicht dazu zu bewegen, mit dem anektierenden Staat verbundene, Personen und Gegenstände im anektierten Gebiet betreffende rechtliche Beziehungen hinterher als nichtig oder nicht mehr existent zu behandeln.²²⁾

Dies soll nicht heissen, dass Fiktionen der Identität und Kontinuität nicht durch besondere Abmachungen, ja sogar durch konkludentes Handeln entstehen können, wie die drei folgenden Beispiele zeigen.

Die Schaffung des Reichsprotectorats Böhmen und Mähren muss zweifellos als eine echte Annexion gewertet werden, die das Gebot der Effektivität erfüllte, definitiv schien und auch von ei-

nigen Staaten anerkannt wurde. Erst später, im Jahr 1941, anerkannten die Alliierten die Londoner Exilregierung und das Weiterbestehen der Tschechoslowakischen Republik, im Gegensatz zu den neutralen Staaten, die weiterhin mit dem Protektorat Beziehungen unterhielten. Die Friedensverträge von 1947 erwecken jedoch den Eindruck, die Tschechoslowakei habe sich zwischen 1939 und 1945 unausgesetzt mit Deutschland im Krieg befunden und nie zu bestehen aufgehört.²³⁾

Ein weiteres Beispiel liefert Aethiopien, das 1935 erobert und 1936 von Italien annektiert wurde, effektiv und endgültig wie es damals schien, da weder auf aethiopischem Gebiet noch im Ausland eine aethiopische Regierung vorzufinden war, die Gesandtschaften Aethiopiens nicht weiterbestanden, mit diesem Land abgeschlossene und nicht gebietsgebundene völkerrechtliche Verträge als hinfällig betrachtet wurden und die Annexion durch Italien von etlichen Staaten - darunter der Schweiz²⁴⁾ - gar ausdrücklich anerkannt wurde. Bei der Befreiung des Landes im Jahr 1941 wurde die Annexion jedoch von Grossbritannien²⁵⁾ rückgängig gemacht und der Negus wieder auf seinen Thron gesetzt. Ein am 31. Januar 1941 abgeschlossener Allianzvertrag²⁶⁾ weist auf die Herstellung eines jus postliminium hin, geht doch aus ihm hervor, dass der Befreier die Geschehnisse "rückwirkend" zur kriegerischen Besetzung reduzierte.²⁷⁾ Dieses jus postliminium findet im Friedensvertrag mit Italien vom 10. Februar 1947 seine Bestätigung.²⁸⁾

Eine Identität zwischen Vorgänger und Nachfolger ergibt sich schliesslich aus dem Staatsvertrag mit Oesterreich vom 15. Mai 1955;²⁹⁾ dies obwohl der "Anschluss" dieses Landes an das Deutsche Reich sich in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht von den Fällen Aethiopiens und der Tschechoslowakei unterschied. Das auch hier bemühte jus postliminium war aber beschränkten Umfangs, musste doch die wiedererstandene Republik sich einem "Wiederaufnahme"-Verfahren in die ILO, UPU und ITU unterziehen.³⁰⁾

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass vor 1945 ein gewohnheitsrechtliches jus postliminium nicht oder doch nur unter gewissen Bedingungen bestand, wozu jedenfalls der Ablauf einer verhältnismässig kurzen Zeitspanne gehörte. Hingegen konnten Identitäts- und Kontinuitätsfiktionen durch vertragliche Abmachungen oder konkludente Handlungen des betroffenen Landes und von Drittstaaten entstehen, wobei der politische Wille der letzteren die entscheidende Rolle spielte.

Der Rückgriff auf ein gewohnheitsrechtliches jus postliminium wäre hingegen plausibel im Falle von erst nach dem Zweiten Weltkrieg durch Gewaltanwendung und anschliessende Annexion verschwundenen Staaten, die später in ähnlicher Form auf-
erstehen.³¹⁾ Das in der Satzung der VN verankerte Gewaltverbot, dessen gewohnheitsrechtliche Geltung heute allgemein anerkannt wird, stellt Legitimität über Effektivität. Die logische Folge dieser neuen Rangordnung wäre eine Nichtanerkennung der Annexion als Folge widerrechtlicher Gewaltanwendung, die in ein gewohnheitsrechtliches jus postliminium auszumünden hätte.

3. Anwendung auf die baltischen Staaten

3.1. Allgemeines

Die baltischen Staaten waren seit 1921 Mitglieder des VB und somit auch der ILO. Die Sowjetunion trat dem VB und damit der ILO im Jahre 1934 bei, verlor jedoch ihre Mitgliedschaft in den Jahren 1939 und 1940.³²⁾

Der Eintritt der drei Republiken in den sowjetischen Staatsverband wird von der einschlägigen Literatur eingehend behandelt³³⁾ und bedarf wohl keines weiteren Kommentars, abgesehen von der Feststellung, dass es sich in Tat und Wahrheit um eine Annexion handelte. Letztere ist vor allem von den NATO-Ländern nie de jure, sondern höchstens de facto anerkannt

worden. Es ist behauptet worden, die blosse de facto-Anerkennung der Annexion durch diese Ländern sei als provisorisch und widerruflich zu werten, womit dank des Ausbleibens einer de jure Anerkennung ihrer Einverleibung durch die Sowjetunion diese Republiken weiterbeständen, wenigstens in ihren Beziehungen zu den besagten Ländern wie auch den Entwicklungsstaaten, die sich mit dem Thema nie rechtlich auseinandergesetzt hätten. Dazu habe die Absorption der drei Republiken den schon damals geltenden allgemeinen Grundsätzen des Gewaltverbots und der Selbstbestimmung widersprochen.³⁴⁾

Diesen Behauptungen kann nicht vorbehaltlos beigespflichtet werden. Erstens darf nicht vergessen werden, dass die Anerkennung einer Annexion im Allgemeinen nicht durch einen formellen Anerkennungsentzug erfolgt, sondern sich in konkludenten Handlungen ausdrückt.³⁵⁾ So wurden z.B. die drei Republiken nicht formell aus dem VB entfernt, konnten aber an der Schlussitzung der VB-Versammlung trotz der Bemühungen ihrer noch bestehenden Diplomatie nicht teilnehmen.³⁶⁾ Auf schweizerischer Ebene wurden die Befugnisse der baltischen Gesandtschaften und Missionen ab 1941 schrittweise beschnitten, um schliesslich 1946 ganz zu verschwinden. Im selben Jahr wurden die Guthaben und Archive dieser Gesandtschaften in die treuhänderische Verwaltung der Eidgenossenschaft übergeführt. Die lettische VB-Delegation in Genf musste ihre Residenz verlassen, die anlässlich der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Sowjetunion letzterer ausgehändigt wurden.³⁷⁾ Warum diesen konkludenten Handlungen ein kleinerer Stellenwert als dem Fehlen formeller Anerkennung zukommen sollte, ist nicht einzusehen. Ausserdem mag bezweifelt werden, dass die Grundsätze des Gewaltverzichts und der Selbstbestimmung schon im Zeitpunkt der Annexion der drei Staaten durch die Sowjetunion allgemeine Gültigkeit hatten und die Nichtigkeit sämtlicher späterer rechtserheblicher Vorgänge mit sich brachten.

Dem Intermezzo der deutschen Besetzung der drei Republiken folgten Ende 1944 / Anfang 1945 die Rückkehr der Sowjets und die Konsolidierung des status quo.³⁸⁾ Letztere erstreckte sich auch auf die internationalen Beziehungen: Die Hauptbefugnisse auf diesem Gebiet wurden hinfert vom sowjetischen Staat ausgeübt, wobei jedoch den Unionsrepubliken, zu denen die baltischen Staaten gehörten, kraft Artikel 80 der Verfassung der UdSSR (1983) gewisse Attribute verblieben. Diese Bestimmung hat folgenden Wortlaut: "Jede Unionsrepublik hat das Recht, mit ausländischen Staaten in unmittelbare Beziehungen zu treten, mit ihnen Abkommen zu schliessen und diplomatische oder konsularische Vertreter auszutauschen, sowie an der Tätigkeit internationaler Organisationen teilzunehmen". Artikel 80, dessen Inhalt grösstenteils aus dem Jahr 1944 stammt, findet sich auch in den Verfassungen der Unionsrepubliken.

Wie allgemein bekannt ist, wurden diese Vorschriften zurückhaltend und selektiv angewandt; sie sollten vor allem dazu beitragen, das Gewicht der Sowjetunion in internationalen Gremien zu stärken. So sind die Ukraine und Weissrussland Gründungsmitglieder der VN; ausserdem wurden diese beiden Gliedstaaten Vollmitglieder anderer internationaler Organisationen (ILO, ITU, UPU) und traten durch die ILO ausgearbeiteten Verträgen bei.³⁹⁾ Diese Teilnahme zog die stillschweigende, konstitutiv wirkende Anerkennung der beiden Republiken durch die Drittstaaten als Völkerrechtssubjekte nach sich, allerdings nur im engen Rahmen deren Mitgliedschaftsrechte und -pflichten.⁴⁰⁾

Theoretisch hätte dieser Weg auch für die baltischen Unionsrepubliken beschritten werden können. Wie noch auszuführen sein wird (S. 16-18), ist dies in den Nachkriegsjahren für die UPU und die ITU ohne Erfolg versucht worden. Im übrigen sind diese Unionsrepubliken weder Mitglieder internationaler Organisationen noch Parteien multilateraler Verträge geworden; die internationalen Beziehungen der drei Länder beschränkten

- 14 -

sich auf den Abschluss einiger bilateraler Verträge mit sozialistischen Nachbarstaaten und auf die Mitwirkung in wenigen nichtstaatlichen internationalen Organisationen.⁴¹⁾

Schliesslich sei noch auf die seit 1989 erfolgten Umwälzungen im sowjetischen Raum hingewiesen: Nichtigkeits-erklärung des Hitler-Stalin-Pakts von 1939, "Souveränitäts"-Erklärungen der drei Länder und Ausarbeitung eines Entwurfs für einen Unionsvertrag.⁴²⁾

Ueberdies wäre zu erwähnen, dass Island im laufenden Jahr auf Vorschlag Litauens mit diesem Staat "diplomatische Beziehungen" aufzunehmen beschloss, was einen sowjetischen Protest und den Rückruf des sowjetischen Botschafters in Reykjavik "zu Konsultationszwecken" zur Folge hatte.

3.2 Im Hinblick auf Mitgliedschaft in internationalen Organisationen

3.2.1 ILO

Wie bereits festgestellt, war diese Organisation als autonome Institution des VB letzterem zugeordnet, was sich vor allem darin äusserte, dass VB-Mitglieder automatisch Mitglieder der ILO wurden. Die baltischen Staaten gehörten seit 1921 beiden Organisationen an, die Sowjetunion seit 1934. Im Jahre 1939, als Folge der sowjetischen Agression gegen Finnland, wurde die Sowjetunion aus dem VB ausgeschlossen und verlor auch, gemäss Beschluss des Verwaltungsrats der ILO vom Monat Februar 1940, ihre automatische Zugehörigkeit zu dieser Organisation. Die Sowjetunion trat erst 1954, gemeinsam mit der Ukraine und Weissrussland, der ILO wieder bei.⁴³⁾

Eine Anfrage hat ergeben, dass die Organisation seit 1941 die baltischen Staaten, nach deren Absorption durch die

Sowjetunion am 21. Juni 1940,⁴⁴⁾ auf Grund einer internen Entscheidung nicht mehr als Mitglieder behandelte. Die genannten Staaten haben denn auch der ILO keine Beiträge mehr bezahlt und figurierten nicht mehr auf der Mitgliederliste.

Wie bereits erwähnt, fand die Trennung zwischen VB und ILO im Jahr 1946 statt. Sie führte am 9. Oktober 1946 zur Annahme einer neuen Verfassung und am 2. Oktober zum Abschluss eines Uebereinkommens mit den VN, welches der ILO den Status einer Sonderorganisation einräumt. Obgleich die ILO also 1946 eine Verwandlung durchmachte, steht die Identität und weitgehende Kontinuität der "alten" mit der "neuen" Institution ziemlich eindeutig fest.⁴⁵⁾ Dies ergibt sich sowohl aus dem Titel der Instruments vom 9. Oktober 1946 ("Urkunde über die Abänderung der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation") als auch aus der grossen inhaltlicher Aehnlichkeit zwischen alter und neuer Verfassung. Dazu kommt, dass die "erneuerte" Organisation den Mitgliederkreis der "alten" übernahm, d.h. diejenigen Staaten, die am 1. November 1945 Mitglieder der ILO waren.

Wie bereits festgestellt, wurden die drei baltischen Staaten zu diesem Zeitpunkt nicht mehr als Mitglieder der Organisation betrachtet, was übrigens auch aus der innerhalb der Organisation hinfort geübten Praxis hervorgeht. Ein jus postliminium ist nirgends vorgesehen, was ein "Wiederaufleben" einstiger Mitgliedschaftsrechte und -pflichten ausschliesst. Gemäss Artikel 1 Absätze 6.3 und 4 der Verfassung von 1946 hätten also die drei Republiken ihre "Wiederaufnahme", d.h. ihre Neuzulassung zu beantragen. Die Richtigkeit dieser Beurteilung ergibt sich namentlich aus der Tatsache, dass Oesterreich, trotzdem es allgemein als mit dem oesterreichischen Staat vor dem Anschluss identisch angesehen wurde -- Stichwort "Staatsvertrag" von 1955 --, zur UPU und zur ITU "wieder zugelassen" wurde.⁴⁶⁾ Anträgen zur "Wiederaufnahme" der baltischen Republiken würden gegenwärtig -- anders als 1947 im

- 16 -

Fall Oesterreichs -- aus leicht ersichtlichen politischen und völkerrechtlichen Gründen grosse Schwierigkeiten erwachsen. Deshalb wäre der gangbarste Weg der von der Ukraine und Weissrussland bereits beschrittene: auf Artikel 80 der Sowjetverfassung und die entsprechenden Bestimmungen der Gliedstaatenverfassungen abgestützte Beitrittsgesuche. Dass damit das eigentlich Verfolgte Ziel -- Förderung und Durchsetzung des Unabhängigkeitsanspruchs der drei Staaten durch Verweis auf Vollmitgliedschaft in internationalen Organisationen -- nicht näher rückt, liegt auf der Hand.

3.2.2 ITU

Mit Schreiben vom 22. November 1940 teilte die sowjetische Verwaltung der ITU mit, die baltischen Staaten hätten mit ihrem Eintritt in die UdSSR aufgehört, Mitglieder der Union zu sein. In einer Mitteilung vom 1. Februar 1947 wurde diese Anzeige wie folgt widerrufen:

"...nous avisons officiellement par la présente que notre communication du 1er décembre 1940 (sic)... et annonçant que les Républiques de l'Union ne sont pas autorisées à être indépendamment membres de l'Union des télécommunications n'est plus valable".

Dieser Widerruf ist einerseits auf die 1944 erfolgte Einfügung des bereits erwähnten Artikels 80 (damals 18a) in die sowjetische Verfassung, andererseits auf die Gründungsmitgliedschaft der Ukraine und Weissrusslands in den VN zurückzuführen. Politisch ging es der Sowjetunion, wie bereits festgestellt, um eine numerische Stärkung ihrer Position innerhalb der internationalen Organisationen.

An der Konferenz von Atlantic City (1947), die zum Abschluss des Weltnachrichtensvertrags vom 2. Oktober 1947 führte, wurde die baltische Frage sowohl in Bezug auf die

Teilnahme an der Konferenz wie auch die Mitgliedschaft in der künftigen ITU erörtert. Zur Konferenz wurden die drei Länder nicht zugelassen, trotz eines sowjetischen Einwands, Lettland und Litauen hätten den Weltnachrichtenvertrag vom 9. Dezember 1932 (AS 1934, S. 774) unterzeichnet und Estland sei demselben 1935 beigetreten. Dieser Einwand widersprach übrigens der von der Sowjetunion vertretenen These eines "Widerrufs" ("n'est plus valable") der Erklärung von 1940, die eine Neuaufnahme der drei Staaten in die umgestaltete Union nötig gemacht hätte.

Aus dem Verlauf der Konferenz von 1947 ergibt sich paradoxerweise -- die Erklärung dafür ist in der damaligen politischen Konstellation zu suchen -- dass es die Sowjetunion war, die für die ihr einverleibten baltischen Staaten eine Art von jus postliminium verlangte und dass die -- westliche -- Mehrheit dieses Postulat bekämpfte und schliesslich dessen Ablehnung durchsetzte.⁴⁷⁾ Es dürfte heute schwierig sein, sich über diese Ablehnung hinwegzusetzen. Auch hier wäre also für die baltischen Republiken ein gegenwärtig äusserst beschwerliches Aufnahmeverfahren ins Auge zu fassen, es sei denn, die drei Staatswesen begnügten sich mit einer Zulassung als "Länder" oder "Gebiete", unter Bezugnahme auf die einschlägigen Bestimmungen der sowjetischen und ihrer eigenen Verfassungen. Es ist nicht anzunehmen, dass sie dies tun würden.

3.2.3 UPU

Die drei baltischen Staaten traten der UPU in den Jahren 1921/1922 bei. Am 4. Dezember 1940 brachte die Union ihren Mitgliedstaaten ein Telegramm der sowjetischen Regierung zur Kenntnis, wonach die baltischen Republiken ihrer Mitgliedschaft in der Union verlustig gegangen seien. Der Rest des Szenarios ist derselbe wie im Fall der ITU: Im Jahre 1947 tat die Sowjetunion der ITU kund, ihre Mitteilung von 1940 "habe keine Gültigkeit mehr" und verlangte die Reintegration der drei

Unionsrepubliken, was schliesslich nach hitzigen Debatten am Kongress von Paris (1947) und am Brüsseler Kongress von 1952 mit grossem Mehr abgelehnt wurde.⁴⁸⁾ Auch hier wurde also ein jus postliminium postuliert -- merkwürdigerweise von der Annexionsmacht -- und von den westlichen Staaten abgelehnt. Dies bedeutet, dass trotz der wahrscheinlichen Kontinuität der Organisation auf eine Kontinuität der drei Staaten mit den Republiken der Vorkriegszeit kaum abgestellt werden kann, was nur den -- für die baltischen Republiken gegenwärtig bedenklichen -- Weg eines ordentlichen Aufnahmeverfahrens offen liesse. Dieser Weg wäre im Falle der UPU besonders steinig, sind doch nach Artikel 3 des Vertrags von 1947 die Neu- aufnahmen auf "unabhängige" Länder beschränkt.

3.2.4 OTIF

Während die Sowjetunion seit 1917 nicht mehr an den internationalen Eisenbahnabkommen nicht beteiligt gewesen war, traten die drei baltischen Staaten im Jahr 1933 der CIM und der CIV bei, waren also auch seit diesem Zeitpunkt Mitglieder des damaligen Zentralamts für den internationalen Eisenbahnverkehr. Am 23. August 1940 teilte der Direktor des OCTI dem Eidgenössischen Politischen Departement mit, sein Amt betrachte die drei Staaten auch weiterhin als Parteien der CIM und der CIV.

Im Januar 1940 schrieb das sowjetische Volkskommissariat für Verkehrswege dem OCTI, die Eisenbahnen der drei baltischen Länder seien Teile der sowjetischen Eisenbahnen geworden, die nicht der CIM und der CIV angehörten. Diese Mitteilung wurde in der Folge den Vertragsstaaten zur Kenntnis gebracht, worauf der Direktor des Zentralamts am 28. Februar 1941 "feststellte": "Wir selbst betrachten diese Bahnen als ausgeschieden und senden ihnen auch nicht mehr unsere Kreisschreiben". Weder die drei Unionsrepubliken noch die Sowjetunion sind in der Folge einer späteren CIM oder CIV beigetreten.

Wie bereits ausgeführt, sind die Identität und Kontinuität von OCTI und OTIF höchst fraglich. Dieser Umstand, gekoppelt mit dem eindeutigen Verlust ihrer Mitgliedschaft im Zentralamt durch die baltischen Bahnen, lässt in Ermangelung einer gegenteiligen Abmachung formeller oder informeller Art auf das Fehlen eines jus postliminium schliessen. Auch hier wäre also ein Neubeitritt gemäss Zulassungsverfahren erforderlich, was auf die oben bereits erwähnten Hindernisse stossen würde.

3.2.5 WIPO

Nach Artikel 5 des Uebereinkommens vom 14. Juli 1967 kann ein "Staat" Mitglied der WIPO werden, wenn er: i) der Pariser Verbandsübereinkunft zum Schutz des gewerblichen Eigentums vom 20. März 1883 (AS 1884, S. 517), einschliesslich aller revidierten Fassungen, oder der Berner Uebereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst vom 9. September 1886 (AS 1888, S. 219), einschliesslich aller revidierten Fassungen, beigetreten ist; oder ii) wenn er Mitglied der VN, einer deren Sonderorganisationen oder der internationalen Atomenergieagentur ist, oder dem Statut des IGH angehört; oder iii) wenn er von der Generalversammlung der WIPO eingeladen wird, Vertragspartei zu werden. Estland und Lettland traten 1923, respektive 1925, der Pariser Verbandsübereinkunft in deren Fassung von 1911 (AS 1913, S. 75) bei. Dieselben Staaten wurden 1927 bzw. 1936 Parteien der Berner Uebereinkunft, Estland in der Fassung von 1908 (AS 1910, S. 939), Lettland in derjenigen von 1928 (AS 1931, S. 462).

Normalerweise muss davon ausgegangen werden, dass mit dem Untergang der drei Republiken als Völkerrechtssubjekte auch ihre Teilnahme an den erwähnten Uebereinkommen endete. Die fraglichen Länder könnten also gar nicht als Parteien der Pariser oder Berner Uebereinkunft angesehen werden -- ganz abgesehen davon, dass sie noch ihre "Staats"-Eigenschaft nachzuweisen hätten --, es sei denn, die Mitglieder der Organisation seien bereit, eine

Fiktion zu schaffen des Inhalts, Estland und Lettland seien noch immer Parteien der erwähnten Uebereinkommen. Wenn die Mitglieder dazu die Hand bieten würden, was gegenwärtig kaum der Fall sein dürfte, wären sie ebenfalls bereit, auf weniger vorschlungenen Pfaden zum Ziel zu gelangen, d.h. über einen Beitritt zu den VN oder durch eine Einladung, dem Uebereinkommen von 1967 beizutreten.

4. Schlussfolgerungen

Das vorgängig behandelte Problem hat zwei Aspekte: denjenigen der Identität der fraglichen internationalen Organisation selbst und, gesetzt eine solche Identität bestehe, denjenigen der Identität der 1940 untergegangenen baltischen Republiken mit den gegenwärtig bestehenden drei Ländern.

Beim Fehlen einer Kontinuität der betroffenen Organisation ist eine automatische "Uebernahme" der Mitglieder der Vorgängerorganisation auszuschliessen, besteht doch keine allgemeine Regel, die es der Nachfolgeinstitution erlaubt, den Mitgliederkreis ihrer Vorgängerin zu "erben", oder es bisherigen Mitgliedern gestattet, sich auf ihre Mitgliedschaftsrechte in der alten Organisation zu berufen, um automatisch in der neuen Unterschlupf zu finden.

Obschon es nicht einfach ist, Bedingungen zu formulieren, die über Identität und damit Kontinuität entscheiden sollen, darf im Falle der ILO mit Sicherheit, in den Fällen der UPU und der ITU mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit, auf Identität und Kontinuität mit den Vorgängerinstitutionen geschlossen werden. Eine gegenteilige Erkenntnis drängt sich für das OTIF und die WIPO auf; für letztere entfielen demnach die Möglichkeit einer Reaktivierung "schlummernder" Mitgliedschaftsrechte zum vornherein. Von der Warte der fraglichen internationalen Institution aus bestünde diese Möglichkeit infolgedessen in den Fällen der ILO, der UPU und der ITU.

Wie steht die Sache in diesen drei Fällen aus der Sicht der wiedererstandenen Staaten? Letztere würden auf tatsächlicher Ebene Nachfolger des Macht, in deren Gebiet ihre historischen Vorgänger aufgegangen waren; die drei baltische Staaten würden also, sollten sie volle Unabhängigkeit erlangen, der Sowjetunion nachfolgen. Diese faktische Substitution zöge jedoch nach den geltenden Regeln des allgemeinen Völkerrechts keine Rechtsnachfolge in die sowjetische Mitgliedschaft nach sich. Die drei Republiken hätten sich also nach Erlangung der vollen Unabhängigkeit dem gewöhnlichen Zulassungsverfahren zu unterziehen.

Des weiteren stellt sich aber die Frage, ob die baltischen Staaten einem solchen Verfahren durch die Anrufung eines völkergewohnheitsrechtlichen jus postliminium ausweichen könnten. Dies muss wohl verneint werden, selbst wenn -- vor dem Ende des Zweiten Weltkriegs -- die Einverleibung der nunmehr wiederentstehenden Staaten gewaltsame Annexionen unter Missachtung des Selbstbestimmungsrechts darstellte. Die Nichtigkeit solcher Annexionen ist mit Sicherheit erst aus dem nunmehr zu Gewohnheitsrecht gewordenen, in Artikel 2 Absatz 4 der Satzung der VN ausgesprochenen Gewaltverbot ableitbar. Das Primat des Legitimitätsprinzips steht erst seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs mit absoluter Klarheit fest.

Damit wäre auch dem Argument, zahlreiche Drittstaaten hätten den Untergang der baltischen Republiken nie de jure anerkannt, die Spitze genommen: Das Fehlen einer formellen Anerkennung konnte das allmähliche Obsiegen der Effektivität von Annexionen nicht verhindern. Dazu kommt, dass die Staatengemeinschaft und die in Frage stehenden internationalen Organisationen das Aufgehen der drei Staaten in der Sowjetunion in ihrer Praxis durch zahllose konkludente Handlungen anerkannt haben.

Selbst wenn man sich diese Feststellungen nicht zu eigen macht und ein gewohnheitsrechtliches jus postliminium, besonders für die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, nicht ganz ausschliessen möchte -- siehe die Fälle Aegypten/Syrien - VAR und VAR - Aegypten/Syrien (1957/1960) -- müsste doch neben anderen Elementen, vor allem der Zeitfaktor berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang wäre beispielsweise zu bedenken, dass das nach "nur" sieben Jahren "Anschluss" wiederhergestellte Oesterreich im Jahre 1947 als Neumitglied in die ILO aufgenommen wurde. Angesichts dieses Beispiels scheint es unangebracht, nach fünfzig Jahren sowjetischer Herrschaft im Baltikum Mitgliedschaftsrechte der baltischen Staaten aus den Zwanziger- und Dreissigerjahren zu "reaktivieren", als hätte sich die Welt in keiner Weise verändert. Dazu käme noch, dass -- selbst wenn man diese Ansicht nicht teilt -- das Vorliegen eines jus postliminium nur behauptet werden kann, wenn das wiederentstandene Staatswesen den Status seines ursprünglichen Vorgängers besitzt, also vollständige Unabhängigkeit geniesst, was bei den baltischen Republiken noch nicht der Fall ist. Im Gegenteil: Die fraglichen Staatswesen wünschen, sich der Rechtsfigur des jus postliminium zu bedienen, um die Erlangung dieser Unabhängigkeit voranzutreiben.

So verbliebe nur die Möglichkeit eines ausdrücklich oder stillschweigend vereinbarten jus postliminium. Ein solches wäre nur denkbar, wenn grosse Mehrheiten der den betroffenen Institutionen angehörenden Staaten zu einer solchen Vereinbarung Hand böten. Dies wäre wohl nur möglich, wenn diese Staaten die volle Unabhängigkeit der drei Republiken bereits anerkannt hätten oder wenigstens anzuerkennen bereit wären. Bestünde jedoch eine solche Bereitschaft, so würde die vertragliche Konstruktion eines jus postliminium wohl überflüssig, könnte doch die erstrebte Mitgliedschaft alsdann ohne Schwierigkeiten in einem Beitrittsverfahren erworben werden.



Lucius Caflisch

Anmerkungen

1. Siehe H. Chiu, "Succession in International Organisations", International and Comparative Law Quarterly, Bd. 14, 1965, S. 83-119, auf S. 114-119.
2. Ibid., S. 89 und 91.
3. G. Cansacchi, "Identité et continuité des sujets internationaux", Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, Bd. 130, 1970-II, S. 1-94, auf S. 79-80.
4. S. Rosenne, The Law and Practice of the International Court of Justice, Bd. 1, Leiden, Sijthoff, 1965, S. 60 und 65.
5. Artikel 93 der Satzung der VN.
6. In diesem Zusammenhang sei auf die Artikel 36 Ziffer 5 und 37 des Statuts verwiesen.
7. Cansacchi, op. cit., S. 80-81.
8. Artikel 387 Absatz 2 des Versailler Vertrags.
9. Ibid., S. 81-82; so offenbar auch H. Hahn, "Continuity in the Law of International Organization", Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Bd. 13, 1964, S. 167-239, auf S. 201-202.
10. Chiu, op. cit., S. 85; Hahn, op. cit., S. 206-207. Die Verfasser schweigen sich über die Identität der "alten" mit der "neuen" ITU aus.
11. Cansacchi, op. cit., S. 85.
12. Nach der Teilung Indiens im Jahre 1947 wurde der neue indische Staat als mit dem alten identisch gewertet und übernahm dessen Mitgliedschaft in den VN. Im Gegensatz dazu hatte sich Pakistan dem in Artikel 4 der Satzung der VN vorgesehenen Aufnahmeverfahren zu unterziehen. Vgl. D.P. O'Connell, State Succession in Municipal Law and International Law, Bd. 2, Cambridge, Cambridge University Press, S. 184-187.

13. Ibid., S. 193-194.
14. A.H. Zarb, Les institutions spécialisées du système des Nations Unies et leurs membres, Paris, Pedone, 1980, S. 367.
15. Cansacchi, op. cit., S. 56-57; O. Udokang, Succession of New States to International Treaties, Dobbs Ferry, Oceana, 1972, S. 287-297; Zarb, op. cit., S. 364-369; O'Connell, op. cit., S. 197-198.
16. Cansacchi, op. cit., S. 47.
17. Ibid., S. 59-60.
18. Ibid., S. 49.
19. K. Marek, Identity and Continuity of States in Public International Law, Genf, Droz, 1968, S. 412-416 und 547 ff.
20. H.G. Schermers, International Institutional Law, Alphen a.d. Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1980, S. 58.
21. Ibid. Vgl. auch Cansacchi, op. cit., S. 57-58.
22. Cansacchi, op. cit., S. 51-52.
23. Ibid., S. 54-55; Marek, op. cit., S. 325 ff.
24. Darunter die Schweiz, siehe Répertoire suisse de droit international public, Nr. 3.56-3.57.
25. Grossbritannien hatte am 21. Dezember 1936 die italienische Hoheit über Aethiopien durch konkludentes Handeln -- Umwandlung der britischen Gesandtschaft in Addis Abeba in eine konsularische Vertretung -- anerkannt. Ibid., Nr. 3.56.
26. Cansacchi, op. cit., S. 53.

27. Nach Marek, op. cit., S. 279, wären Identität und Kontinuität selbst dann gesichert, wenn eine wirkliche Annexion vorläge, wäre doch letztere auf Grund ihrer Völkerrechtswidrigkeit nichtig.
28. Cansacchi, op. cit., S. 52-55, der auf Artikel 34-38 des Friedensvertrags (United Nations Treaty Series, Bd. 49, S. 3) verweist.
29. Staatsvertrag betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Oesterreich (United Nations Treaty Series, Bd. 217, S. 295). Die Präambel des Vertrags beruft sich auf die Moskauer Erklärung vom 1. November 1943, worin die drei Alliierten "die Annexion Oesterreichs... als null und nichtig betrachten". In Artikel 1 des Staatsvertrags anerkennen die Alliierten und Assoziierten Mächte, "dass Oesterreich als ein souveräner, unabhängiger und demokratischer Staat wiederhergestellt ist".
30. Cansacchi, op. cit., S. 59-60, 65, und Schermers, op. cit., S. 57.
31. Wie auch die in Artikel 52 der Wiener Konvention über Vertragsrecht vom 23. Mai 1969 (AS 1990, S.) vorgesehene Nichtigkeit erzwungener Verträge ein logischen Ausfluss des in Artikel 2 Ziffer 4 der Satzung der VN ausgesprochenen Gewaltverbots ist.
32. C. Osakwe, The Participation of the Soviet Union in Universal International Organizations, Leiden, Sijthoff, 1972, S. 67-69.
33. So z.B. R. J. Misiunas / R. Taagepera, The Baltic States. Years of Dependence 1940-1980, London, C. Hurst, 1983, S. 15-29; Marek, op. cit., S. 369-391.
34. B. Meissner, "Die staatliche Kontinuität der baltischen Länder", in B. Meissner/G. Zieger (Hrsg.), Staatliche Kontinuität unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage Deutschlands, Köln, Verlag Wissenschaft und Politik, 1983, S. 73-87, auf S. 79.
35. Répertoire suisse de droit international public, Nr. 3.56 in fine.
36. Wie Frau Marek auf S. 398-409 ihres bereits mehrfach zitierten Werks feststellt, hörten die internationalen Organisationen nach Einverleibung

der drei baltischen Staaten durch Sowjetrussland auf, diese als unabhängige Mitglieder zu behandeln, obschon nur wenige Staaten diese Einverleibung anerkannt hatten.

37. Vgl. A. Gerutis, "Litauischer diplomatischer Dienst nach der Besetzung Litauens durch die Sowjetunion", Acta Baltica, Bd. 18, 1979, S. 116-155, auf S. 125-126. Siehe auch Marek, op. cit., S. 408-409.
38. Misiunas/Taagepera, op. cit., pp. 44-73.
39. H.-J. Uibopuu, Die Völkerrechtssubjektivität der Unionsrepubliken der UdSSR, Wien/New York, Springer, 1975, S. 245 und 254.
40. Ibid., S. 280 und 282.
41. Ibid., S. 261-263, 254 und 245.
42. Gemäss einer von der sowjetischen Nachrichtenagentur am 13. März 1991 verbreiteten Version sieht der siebte Abschnitt von Punkt i ("Grundzüge") dieses Entwurfs folgendes vor: "Die Republiken sind vollberechtigte Mitglieder der Weltgemeinschaft. Sie sind berechtigt, direkte diplomatische, konsularische, Handels- und andere Beziehungen zu ausländischen Staaten aufzunehmen, direkt internationale Verträge zu schliessen und unmittelbar an internationalen Organisationen teilzunehmen, ohne die Interessen von Partnern des vorliegenden Vertrags und ihre gemeinsamen Interessen zu beeinträchtigen und die internationalen Verpflichtungen der Union der SSR zu verletzen".
43. Osakwe, op. cit., S. 67.
44. ILO, The I.L.O. and Reconstruction. Report by the Acting Director of the International Labour Office to the Conference of the International Labour Organization, New York, October 1941, Montreal, 1941, S. 89.
45. Vgl. Cansacchi, op. cit., S. 81-82.
46. Conférence internationale du Travail, 30e session, Genève 1947, Compte rendu des travaux, S. 562-563; Cansacchi, op. cit., S. 65; Schermers, op. cit., S. 57.

Das Gegenbeispiel ist dasjenige der VAR, bei deren Auseinanderbrechen im Jahre 1960 Aegypten und Syrien als identisch mit den 1957 untergegangenen Staaten gleichen Namens angesehen wurden, siehe G.A. Coddington, Jr., The ITU. An Experiment in Cooperation, Leiden, E.J. Brill, 1952, p. 95, sowie die in Anm 15 verzeichnete Literatur.

47. Für die Behandlung der Frage der baltischen Staaten durch die Konferenz von Atlantic City, vgl. Coddington op. cit., S. 217-219.
48. Für eine Beschreibung der Kontroverse, siehe G.A. Coddington, Jr., The Universal Postal Union. Coordinator of the International Mails, New York, New York University Press, 1964, S. 88-92.

p. B. 15. 11. Balt.

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR
AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

Bern, den 28. Mai 1991

Der Rechtsberater

PK:

Angereicherte Studie,
127te kurze Sitzung mit
CAF organisieren, um über
das obere Vorgehen
(Licht, Verteilung d. Notiz) zu
sprechen. SIN
74.6.

Herrn Botschafter Jenö Stachelin
Politische Direktion IW 162

Herr Botschafter,

Beiliegend finden Sie eine Notiz, die sich mit der Mitgliedschaft baltischer Staaten in gewissen internationalen Organisationen befasst. Die eventuelle Verteilung dieser Notiz überlasse ich gerne Ihnen (mit Ausnahme der DV, die ich bereits beliefert habe).

Falls Sie meiner Mitwirkung bei der Abfassung einer Antwort an den estnischen Aussenminister bedürfen, stehe ich gerne zu Ihrer Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr



Lucius Caflisch

Kopie an:

- DV
- CAF