BERICHTE DER DEUTSCHEN GESELLSCHAFT FÜR VÖLKERRECHT

HEFT 7

Verhandlungen der 9. Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht in Heidelberg vom 26. bis 28. April 1965

Internationale und nationale Zuständigkeit im Völkerrecht der Gegenwart

Joseph H. KAISER, Ingo VON MÜNCH

Zur Frage des internationalen ordre public

Günther JAENICKE, Rudolf WIETHÖLTER

VERLAG C. F. MÜLLER KARLSRUHE
1967

Zsr 17196

Staatsbibliothek
Preuß. Kulturbesitz

Zm 17196
9
1965

© 1967 Verlag C. F. Müller Karlsruhe

Gesamtherstellung

C. F. Müller, Buchdruckerei und Verlag GmbH,

Karlsruhe

503/7

Inhalt

1. Thema: Internationale und nationale Zuständigkeit im Völkerrecht der Gegenwart
Bericht von Prof. Dr. Joseph H. Kaiser 1
Leitsätze 23
Bericht von PrivDoz. Dr. Ingo von Münch 27
Leitsätze 60
Aussprache 63

2. Thema: Zur Frage des internationalen ordre public
Bericht von Prof. Dr. Günther Jaenicke 77
Leitsätze 126
Bericht von Prof. Dr. Rudolf Wiethölter 133
Leitsätze 174
Aussprache 178

3. Die Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht in Heidelberg vom 26.—28. April 1965 186

4. Satzung der Gesellschaft 191

5. Verzeichnis der Organe und Mitglieder der Gesellschaft 194

1. THEMA

Internationale und nationale Zuständigkeit im Völkerrecht der Gegenwart

Bericht von Prof. Dr. Joseph H. Kaiser, Freiburg/Br.

Der Dualismus nationaler und internationaler Zuständigkeit beruht historisch auf zwei überlieferten Axiomen: es ist die grundsätzliche Staatsbezogenheit allen Rechts [1], und es ist außerdem die Gebietsbezogenheit und -gebundenheit des Staates. Unter diesen beiden Voraussetzungen hat jener Dualismus die Evidenz einer klaren und sinnfälligen Unterscheidung. Der Staat ist die Achse, um die sich diese Welt des Rechts dreht: das Recht jedes einzelnen souveränen Staates und das Völkerrecht als Recht der Staatengemeinschaft [2]. Internationale und nationale Zuständigkeit fügen sich in diesem System fugenlos aneinander, so wie auf der Seite der nationalen Zuständigkeit die Summe der Einzelstaaten den Raum ebenso dicht ausfüllt, wie deren Staatsgebiete sich ohne

1 *Georg Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., S. 380.

2 Der Ständige Internationale Gerichtshof hat dieser Rechtsvorstellung in einem kategorischen Ausspruch Geltung verschafft:

„Tout contrat qui n'est pas un contrat entre des États en tant que sujets du droit international a son fondement dans une loi nationale. La question de savoir quelle est cette loi fait l'objet de la partie du droit qu'aujourd'hui on désigne le plus souvent sous le nom de droit international privé ou de théorie du conflit des lois. Les règles en peuvent être communes à plusieurs États et même être établies par des conventions internationales ou des coutumes, et dans ce dernier cas avoir le caractère d'un vrai droit international, régissant les rapports entre des États. Mais, à part cela, il y a lieu de considérer que lesdites règles font partie du droit interne." (Entscheidung über die serbischen und brasilianischen Anleihen, PCIJ Ser.A Nos. 20/21, p.41).

Diese Auffassung ist inzwischen aufgegeben; z. B. in dem Schiedsspruch vom 23. August 1958 in dem Streit zwischen Saudi-Arabien und der Arabian American Oil Company, International Law Rep. 1963, S. 117 (S. 165 ff.). Vgl. auch die Kritik an der Entscheidung des StIGH bei *Edvard Hambro*, International Law and Conflict Law, RC 105 (1962) S. 18.

Zwischenräume aneinanderreihen[3]. In der so vorgestellten Ordnung des Rechts hat man sogar gemeint, die Trennungslinie zwischen internationaler und nationaler Zuständigkeit für alle Staaten gleichlaufend bestimmen zu können; das Prinzip der Gleichheit der Staaten fordere dieses hier nicht nur, es sei sogar die Quelle jener Unterscheidung[4], und diese Unterscheidung impliziere die Völkerrechtsgarantie eines den Staaten vorbehaltenen und ihnen also nicht entziehbaren Bereichs[5], und Anknüpfungspunkt für die staatliche Zuständigkeit sei ganz überwiegend das Staatsgebiet und sekundär allenfalls noch das Staatsvolk[6]. Das alles ist logisch eindeutig wenn nicht zwingend unter der Voraussetzung jener beiden Axiome.

Diese aber sind nicht mehr ganz zweifelsfrei und vermitteln darum nur noch beschränkt eine axiomatische Gewißheit. Die Staatsbezogenheit des Völkerrechts ist durch die Anerkennung nichtstaatlicher Völkerrechtssubjekte[7] relativiert[8]. Ähnliches gilt für die Funktion des Staatsgebiets als eines prädominierenden Anknüpfungs- und Abgrenzungskriteriums für die staatliche Zuständigkeit. Die Tendenzen, den Wirkungsbereich der eigenen Rechts-

3 *Georg Jellinek* hat die herrschende Auffassung von dem engen Zusammenhang zwischen Staatsgebiet und staatlichem Imperium repräsentativ ausgedrückt; vgl. Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., S. 394 ff.

Dagegen mit Recht kritisch *Herbert Krüger*, Allgemeine Staatslehre, 1964, S. 146.

4 *Eberhard von Thadden*, Der vorbehaltene Betätigungsbereich der Staaten (domaine réservé), Göttingen 1934, S. 85.

5 *E. v. Thaden*, a.a.O., S. 85.

6 Wo außerdem noch die Staatsgewalt als Anknüpfungspunkt genannt wird, ist man dem Sog der bekannten Lehre von den drei Staatselementen erlegen, ohne zu bedenken, daß es gerade gilt, Anknüpfungspunkte für den Zuständigkeitsrahmen der Staatsgewalt zu gewinnen; vgl. *Eberhard von Thadden*, a.a.O., S. 84.

7 Die letzte Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht hat einen bemerkenswerten Fortschritt in der Erkenntnis dieses Phänomens gebracht; vgl. namentlich die Diskussionsbeiträge von *Bindschedler*, *Mosler* und *Bülck* zu den Referaten von *Kipp* und *Zweigert* über „Verträge zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Partnern", Berichte, Heft 5 (1964), S. 232 f., 235 f. und 237 f. Vgl. ferner *Kaiser*, Nichtstaatliche internationale Organisationen, Strupp-Schlochauer II, 1961, S. 162 ff.

8 *Mosler* wendet sich mit Recht gegen „die petitio principii, daß es keine anderen Rechtsordnungen als die des Staats- und Völkerrechts geben könne" (Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 4, 1961, S. 73, und ZaöRV 22, 1962, S. 43).

ordnung über das Territorium hinaus auszudehnen, im Strafrecht[9] und im Kartellrecht[10] beispielsweise, gehen bis zur Aufhebung des Territorialitätsprinzips[11]. Die Staaten „berühren" sich nicht mehr nur in ihren Gebietsgrenzen, sondern auch mit allem, was sonst heute einen Staat ausmacht: sie tangieren sich vor allem als Wirtschaftskörper — jeder Staat mit jedem anderen — und dies in einem sich noch steigernden Maß vielfacher wechselseitiger Durchdringung, in Gestalt der Handels- und Kapitalverflechtung und des Fremdarbeiterfaktors auch unabhängig von der Organisationsform supranationaler Integration. Der Produktions- und Dienstleistungsapparat der Wirtschaft ist für einen Staat so wesentlich und signifikant wie das Staatsgebiet — cuius regio eius oeconomia[12]. Die Identifikation jedes Staates mit der seiner Zuständigkeit durch Standort oder sonstwie rechtlich zugeordneten Wirtschaft konfrontiert uns in Anbetracht der sich intensivierenden Wirtschaftsbeziehungen mit Rechtsfragen, zu deren Lösung jene einfachen bislang geradezu axiomatischen Kriterien der Unterscheidung internationaler und nationaler Zuständigkeit nicht mehr ausreichen. Das werde ich sogleich an Problemen des Kartellrechts exemplifizieren. Vergleichbare Probleme stellen sich für das Strafrecht und für das Verwaltungsrecht.

Empirische Befunde dieser Art weisen auf den Zusammenhang unseres Themas mit Abgrenzungsproblemen des Internationalen Privatrechts, Strafrechts usw., die hier nicht ignoriert werden dürfen, will man die Einheit des Rechtsdenkens nicht ohne Not gefährden.

9 *H. H. Jescheck*, Zur Reform der Vorschriften des StGB über das internationale Strafrecht, Internationales Recht und Diplomatie, 1956, S. 93 f.: Über die Ubiquitätstheorie im geltenden Recht.

10 Dazu siehe unten Ziff. 10.

11 Der unbegrenzte „objective territoriality test" sei „destructive of the territoriality principle itself on which it purports to be based, and what purports to be a mere extension or interpretation of the territoriality principle is found to have become a ‚ubiquity' principle of jurisdiction" (*R. Y. Jennings*, The international law governing anti-trust jurisdiction, International Law Association, Tokyo Conference 1964, Report of the Committee on the extraterritorial application of restrictive trade legislation, S. 8).

12 *Carl Schmitt*, Das Zeitalter der Neutralisierungen und Entpolitisierungen, Positionen und Begriffe, 1940, S. 126.

Ich sehe meine Aufgabe, wie ich in dieser Einleitung anzudeuten dachte, also nicht nur darin, nach vielen vorausgegangenen Bemühungen [13] einen neuen Versuch zu machen, nationale und internationale Zuständigkeiten zu definieren, obgleich es für sich allein schon eine ergiebige Aufgabe ist, diesen Gegenstand im Laufe der schnellen Entwicklung unseres Rechts von Zeit zu Zeit neu zu bestimmen. Es erscheint mir jedoch ebenfalls an der Zeit, jene völkerrechtliche Unterscheidung auch im Lichte der Erfahrungen anderer Rechtsgebiete, insbesondere des Internationalen Privatrechts zu sehen, um der Einheit unseres Rechtsdenkens willen und nicht weniger aus der praktischen Erwägung, reale Sachverhalte als Ganze zu erfassen. Es mag sein, daß sich dabei auch neue Gesichtspunkte für den Inhalt und den Rang der Unterscheidung beider Zuständigkeiten ergeben.

I.

1. Die Unterscheidung betrifft die Grundlagen des Völkerrechts [14]. In ihr reflektieren sich alle substantiellen Wandlungen des allgemeinen und des partikulären Völkerrechts, denn sie ist ein Indikator für die Reichweite der internationalrechtlichen Ordnung und demgemäß für den sich im konkreten Einzelfall jeweils erweisenden Gehalt einzelstaatlicher Autonomie.

Sie ist aber kein allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts, denn sie ist für sich genommen bar jedes normativen Gehalts und kann darum natürlich auch nicht Geltungsgrund für Rechte und Pflichten von Völkerrechtssubjekten sein. Es handelt sich vielmehr um

13 Zu erwähnen sind namentlich die Arbeiten des *Institut de Droit International,* zuletzt Annuaire 1954, Bd. II, S. 108 ff. und vorher Annuaire 1950, Bd. I, S. 5 ff.; sowie 1952, Bd. I, S. 137 ff. Vgl. ferner *H. Triepel,* Les rapports entre le droit interne et le droit international, Rec. 1923, vol. 1, S. 77 ff.; *H. Kelsen,* Théorie Générale du droit international public, Rec. 1932, vol. 42, S. 121 (178 ff.); *F. Ullmann,* Die ausschließliche Zuständigkeit der Staaten nach dem Völkerrecht, Bonn 1933; *N. Politis,* Le Problème des Limitations de la Souveraineté, Rec. 1925, I (vol. 6), S. 47; *M. Bourquin,* Règles Générales du Droit de la Paix, Rec. 1931, I, (vol. 35), S. 151; *J. Basdevant,* Règles générales du droit de la paix, Rec. 1936, IV (vol. 58), S. 603 ff.; Annuaire 1952, I, S. 137 ff., (S. 162 ff.), und weitere bei *Mosler-Bräutigam,* Staatliche Zuständigkeit in Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Berlin 1962, S. 322 f.

14 *Verdross,* Annuaire de l'Institut de Droit International, 1954, S. 113.

ein formales Zurechnungsmittel, das den Geltungsbereich des Völkerrechts gegenüber den Völkerrechtssubjekten abzugrenzen bestimmt ist. Im Ergebnis besagt das namentlich die Festlegung der Zuständigkeiten der jeweils durch das Völkerrecht Berechtigten gegenüber dem Eigenbereich anderer Subjekte des Völkerrechts, in dem diese autonom sind.

2. So wie die Staaten besitzt auch jedes andere Völkerrechtssubjekt einen ihm vorbehaltenen Bereich, in dem es eine autonome Zuständigkeit besitzt. Das ließe sich leicht in extenso ausführen [15], es bedarf an dieser Stelle jedoch nur einiger Hinweise. Für die völkerrechtsfähigen internationalen Organisationen ist es in ihrem durch Völkerrecht determinierten Verhältnis zu anderen Organisationen und zu Nicht-Mitgliederstaaten von Belang, in einem ihnen vorbehaltenen Bereich gegen Interventionen durch organisationsfremde Mächte geschützt zu sein. Die gegenwärtige Ordnung der Welt beruht unter anderem auf großen räumlichen und ebenso eindrucksvollen funktionellen Strukturen, die sich ihrerseits wiederum auf bestimmte Großräume stützen, diese in der einen oder anderen Hinsicht, nämlich politisch, wirtschaftlich oder militärisch, organisieren. Jedes dieser räumlichen und funktionellen Ordnungsgebilde hat seinen eigenen domaine réservé; seine Basis ist das jeweils gegebene Minimum an Kohärenz, wobei hier außer Betracht bleiben kann, wodurch im einzelnen dieser Zusammenhalt bestimmt wird, ob durch Integration von Staaten mit gleichgerichteten Interessen, ob durch die Hegemonie einer der Weltmächte oder durch beides.

Mit dieser These ist keine rechtsinhaltliche Feststellung intendiert (was bei dem soeben hervorgehobenen methodisch-formalen Charakter dieses Zurechnungsmittels auch nicht möglich wäre). Es wird lediglich vorgeschlagen, den heuristischen Wert dieses Instru-

15 Im heutigen Völkerrecht zeigt sich eine Tendenz, selbst dem *Einzelnen* unmittelbar völkerrechtliche Rechte und Pflichten aufzuerlegen. Vgl. *Dahm*, Völkerrecht, Bd. I, S. 418; *Ders.*, Die Stellung des Menschen im Völkerrecht unserer Zeit, Tübingen 1961.

Folge dieser ausgedehnten Völkerrechtssubjektivität könnte sein, daß auch dem Einzelnen vom Völkerrecht ein Vorbehaltsbereich zuerkannt wird, wie er im begrenzten Maße in den Bestimmungen über den Schutz der Menschenrechte der Satzung der Vereinten Nationen und der Europäischen Menschenrechtskonvention zum Ausdruck kommt.

mentes, der sich bei den Staaten bewährt hat, nunmehr auch für die Erkenntnis der Rechtsstellung anderer Völkerrechtssubjekte zu nutzen. So wie diese als Völkerrechtssubjekte (wenngleich minderen Ranges) mit den Staaten unter einen Oberbegriff gebracht werden, so ist es möglich und naheliegend, auch den für den staatlichen Eigenbereich geprägten Begriff des domaine réservé auf sie anzuwenden. Er erfüllt hier wie dort dieselbe Funktion: die Abgrenzung des autonomen Bereichs von der Fremdbindung durch völkerrechtliche Normen. Wesentlich ist, den räumlich und organisatorisch-funktional bestimmten Vorbehaltsbereich in seiner jeweiligen Eigenart zu erkennen.

Die amerikanisch-russische Erledigung der krisenhaften Auseinandersetzung um Cuba 1962[16], die einvernehmliche Beseitigung des auf dieser Insel im Bau befindlichen Stützpunktes russischer Nuklearwaffen, das ist ein Fall von außerordentlicher Evidenz. Der Anteil der Organisation amerikanischer Staaten daran ist gewiß sekundär, aber im Detail völkerrechtlich exakter ausgetragen und fundiert als die Konfrontation der beiden Weltmächte. Natürlich impliziert nicht jeder Interventionsfall einen domaine réservé; von dem Konflikt um Nord- und Südvietnam würde ich das nicht behaupten, obwohl auch diese Konfrontation alle Zeichen eines Streites darüber angenommen hat, wo und mit dem Einsatz welcher Mittel die raumfremde Intervention beginnt. Anders im Fall Cuba: ältere Begriffe wie Interessen- oder Einflußsphären werden weder der aktuellen rechtlichen Ordnung dieses Gebiets noch jenem Grad der Zuspitzung gerecht. Die Rechtsauffassung eines Vorbehaltsbereichs kommt dem näher und korrespondiert hier wie auch sonst bei internationalen Organisationen der Entwicklung einer internen Sonderrechtsordnung, die in Einzelheiten einer Verfassung verglichen werden kann.

3. Terminologisch schlage ich demgemäß vor, „nationale" und „staatliche Zuständigkeit" als identische Begriffe anzusehen, diese aber als species einer allgemeineren, auch bei nichtstaatlichen Völkerrechtssubjekten gegebenen „autonomen Zuständigkeit" zu verstehen. Ebenso verwende ich den allgemeinen Begriff „Vorbehaltsbereich" als Oberbegriff sowohl des staatlichen Eigenbereichs

16 *Qu. Wright,* The Cuban Quarantine, AJIL 1963, S. 546 ff.

wie auch des Eigenbereichs anderer Subjekte des Völkerrechts, insbesondere internationaler Organisationen. — Demgegenüber nenne ich „internationale Zuständigkeit" jede aus allgemeinem oder partikulärem Völkerrecht abgeleitete Befugnis, gleichgültig ob sie zugunsten eines internationalen Gebildes oder zugunsten von Staaten oder anderen Völkerrechtssubjekten festzustellen ist. In der ganz dezentralisierten Völkerrechtsordnung der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg waren natürlich die Staaten die fast alleinigen Inhaber internationaler Zuständigkeit. Die Wandlung in der Organisation der Welt und in der Erweiterung der Völkerrechtssubjekte haben entsprechende Veränderungen unter den Trägern internationaler Zuständigkeit bewirkt.

Ich denke meiner Aufgabe nun dadurch am besten gerecht zu werden, daß ich zunächst mit der autonomen Zuständigkeit schlechthin auch die nationale Zuständigkeit mit allgemeinen Kriterien von der internationalen Zuständigkeit abgrenze, um sodann konkreter die Besonderheiten der nationalen Zuständigkeiten darzustellen.

II.

Die allgemeinen Grundlagen der Unterscheidung stehen ganz außer Streit. Deduktionen aus den einander gegenübergestellten Begriffen wie internationale, autonome oder nationale Zuständigkeit, vorbehaltener Bereich, domestic jurisdiction etc., aus der Natur des Völkerrechts oder der Völkerrechtssubjekte führen nicht weiter. Schon der Ständige Internationale Gerichtshof im Haag[17], das Institut de Droit International in mehreren Diskussionen und Resolutionen[18] und dem folgend die jüngeren Autoren[19] haben

17 Gutachten des StIG über die französischen Staatsangehörigkeitsdekrete in Tunesien und Marokko (1923), P.C.I.J., Ser. B, No. 4.

18 Annuaire 43 (1950), I, S. 5 ff.; 44 (1952), I, S. 137 ff.; 45 (1954), II, S. 108 ff.

19 *L. Preuss*, The International Court of Justice, the Senate, and Matters of domestic jurisdiction, AJIL 1946, S. 726; *P. Berthoud*, La compétence nationale des Etats et l'Organisation des Nations Unies, Annuaire Suisse de droit internationale, 1947, S. 17 ff.; *Goodrich-Hambro*, Charter of the United Nations, 2nd ed., London 1949, S. 112 ff.; *C. H. M. Waldock*, The plea of domestic jurisdiction before international legal tribunals, BYIL 1954, S. 96 ff.; *J. J. Brierly*,

übereinstimmend betont, daß die Kriterien der Abgrenzung dem jeweiligen Stand des Völkerrechts zu entnehmen sind.

Darauf kann hier der Abkürzung halber verwiesen werden. Ich ziehe aus alledem den Schluß, daß die Wandlungen des Völkerrechts, wie sie sich in den Kompetenzverschiebungen unter den Völkerrechtssubjekten ausdrücken, logisch zu einem Bestandteil des Begriffsinhalts unserer Unterscheidung werden müssen. Diese ist darum insofern von derselben Dynamik erfüllt, die die Völkerrechtsentwicklung unserer Zeit kennzeichnet.

5. Aber auch wenn man die allgemeinen Begriffe internationale und nationale Zuständigkeit usw. in dieser sozusagen dynamisierten Bedeutung versteht und ihren Begriffsinhalt aus dem zu einem bestimmten Zeitpunkt gegebenen allgemeinen Standard des Völkerrechts schöpft, lassen sich daraus noch keine ins Einzelne gehenden Schlußfolgerungen für den konkreten Vorbehaltsbereich dieses oder jenes Völkerrechtssubjektes gewinnen. Das ist nicht einmal für einzelne Kategorien von Völkerrechtssubjekten ergiebig. Für die Staaten beispielsweise würde das zur Voraussetzung haben, daß der Grundsatz von der Gleichheit der Staaten durchgreifen würde. Er ist jedoch heute weniger aussagekräftig als in den letzten beiden Jahrhunderten. Selbst Verdross[20], der die Notwendigkeit staatlicher Autonomie in inneren Angelegenheiten besonders nachdrücklich betont hat, muß natürlich einräumen, daß sogar über wesentliche Bestandteile der Verfassungsordnung durch völkerrechtliche Normierung verfügt werden könnte[21], ausnahmsweise zwar nur, aber wer vermöchte die Grenzen solcher Ausnahmen so zuverlässig

The Law of Nations, 5th ed., Oxford 1955, S. 75; *Sir Hersch Lauterpacht,* The Development of International Law by the International Court, London 1958, S. 270 f.; *G. Dahm,* Völkerrecht, Bd. I, Stuttgart 1958, S. 211; *Ch. de Visscher,* Théories et Réalités en Droit International Public, 3 éd., Paris 1960, S. 285; *L. Cavaré,* Le Droit International Public Positif, 2 éd., Paris 1961, S. 176 f.; 182 ff.; *W. W. Bishop Jr.,* International Law Cases and Materials, 2nd ed., Boston, Toronto 1962, S. 622; *L. Delbez,* Les Principes Généraux du Droit International Public, 3 éd., Paris 1964, S. 180 f.

20 *A. Verdross,* Die ausschließliche Zuständigkeit der Staaten nach der Satzung der Vereinten Nationen, in Scritti di Diritto Internazionale in onore di Tomaso Perassi, vol. 2, Milano 1957, S. 381 ff.

21 Siehe dazu die bei *Dahm,* Völkerrecht, Bd. I, S. 414 f. angeführten Beispiele, wo insbesondere auf den Status der Freien Stadt Danzig hingewiesen wird.

zu bestimmen, daß man nicht genötigt wäre, aus solchen Ausnahmen wesentliche Folgerungen für die Definition der staatlichen Zuständigkeit selber zu ziehen? Die Praxis der Vereinten Nationen bei der Anwendung des Art. 2 Ziff. 7 der Satzung müßte das besonders problematisch erscheinen lassen.

Ich verfolge das hier nicht weiter, um die Abgrenzung zu dem Referat von Herrn von Münch nicht zu überschreiten. Ich weise nur noch darauf hin, daß natürlich auch die Besonderheiten bilateraler und multilateraler Völkerrechtsbindungen, die sämtlich — ex definitione — die Abgrenzung völkerrechtlicher und eigener Zuständigkeit determinieren, deren generelle Bestimmung außerordentlich erschwerten. Die Abgrenzung unterliegt also nicht nur der allgemeinen völkerrechtlichen Entwicklung, sondern in weit größerem Maße noch den Möglichkeiten individueller vertraglicher Gestaltung[22].

Deduktive Argumentationen, zu denen die kontinentale Jurisprudenz noch eine gewisse Neigung verspürt, obwohl die Abhängigkeit von dem jeweiligen Entwicklungsstand des Völkerrechts übereinstimmend zugegeben wird, sind darum hier wenig ergiebig. Die Lösung von Streitfragen muß darum theoretisch bei den konkreten, aus allgemeinem oder besonderem Völkerrecht herzuleitenden Zuständigkeitsbindungen ansetzen und vorwiegend empirisch argumentieren.

6. Im Streitfall geht es in der Regel um die Frage, ob ein bestimmtes Handeln durch autonome Zuständigkeit oder durch eine von der Völkerrechtsordnung verliehene Berechtigung gedeckt wird und aus einem dieser Gründe völkerrechtsgemäß ist; ob beispielsweise die Anwendung des amerikanischen Anti-trust-Rechts durch amerikanische Behörden auf Unternehmen oder Unternehmensgruppen fremder Nationalität oder mit Sitz im Ausland, ob namentlich die Anwendung von Zwang und die Verhängung der im amerikanischen Anti-trust-Recht vorgesehenen Verwaltungs- und Kriminalstrafen gegenüber Ausländern aus dem Bereich der nationalen Zuständigkeit gerechtfertigt werden kann, oder ob die bel-

22 Vgl. z. B. Art. 189 EWG-Vertrag, wodurch den Verordnungen der gesetzgebenden Gewalt der Gemeinschaft unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten verliehen ist; dazu neuerdings das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 15. Juli 1964, Rs. 6/64, RsprGH, X, 1253 ff.

gisch-amerikanische Luftlandeaktion im Kongo zur Befreiung von Geiseln aufgrund einer internationalen Zuständigkeit erfolgte, die sich dem geltenden Völkerrecht entnehmen läßt. Daraus erhellt der Zusammenhang unseres Themas mit dem Begriff der Intervention und mit dem traditionsreichen Prinzip der Nichtintervention. Intervention ist ein Korrelatbegriff ebenso zu internationaler wie zu nationaler Zuständigkeit. Sie ist rechtmäßig, wenn sie sich aus dem einen oder anderen Zuständigkeitsbereich rechtfertigen läßt; sie ist rechtswidrig, wenn sie den Vorbehaltsbereich eines Staates, einer internationalen Organisation oder eines anderen Völkerrechtssubjektes verletzt. Nicht nur Staaten sind der rechtmäßigen oder rechtswidrigen Intervention im Sinne des Völkerrechts fähig oder können ihr ausgesetzt sein[23], sondern auch die anderen Völkerrechtssubjekte im Rahmen ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit. Für die UN folgt das aus Art. 2 Ziff. 7 ihrer Satzung, es gilt auch für die anderen internationalen, auch für die supranationalen Organisationen, auch für den Heiligen Stuhl usw. Wenn die Intervention, wie behauptet wird[24], „zu den ungeklärtesten Begriffen des Völkerrechts" zählt, dann gilt das entsprechend auch für die Bestimmung internationaler und nationaler Zuständigkeit, und diese stehen natürlich im Licht und im Schatten der Praxis internationaler, staatlicher und möglicherweise auch kirchlicher Intervention.

7. Praktisch bedeutsam ist vor allem die Frage, wer über den Einwand der nationalen Zuständigkeit entscheidet. Das gilt namentlich für die Organe der UN, zumal Art. 2 Ziff. 7 diese Frage offen läßt. Das Institut de Droit International ist in der Tradition der Zwischenkriegszeit noch in der Resolution von 1954 für die Entscheidung durch ein richterliches Organ eingetreten[25]. Die Vereinten Nationen haben jedoch in keinem Fall den Internationalen Gerichtshof mit dieser Frage befaßt, sondern im Effekt selbst darüber befunden, bisher immer im Sinne ihrer eigenen Zuständigkeit. Charles de Visscher findet eine Erklärung dafür in der Notwendig-

23 A.a.O. *Heinz Haedrich,* Intervention, Strupp-Schlochauer II, 1961, S. 145.

24 *Haedrich,* a.a.O., S. 144.

25 Annuaire 1954, II, S. 292.

keit „d'innover en des matières où le juge, lié par le droit en vigueur, ne pourra donner une solution satisfaisante“ [26].

Mosler und Bräutigam haben darum mit Recht hervorgehoben, daß die Abgrenzung des den Staaten vorbehaltenen Hoheitsbereichs „im Rahmen der Vereinten Nationen einen betont politischen Charakter angenommen“ habe [27]. Der Vorbehaltsbereich wurde zugunsten der Staaten in der Tendenz erweitert. Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 2 Ziff. 7 muß man folgern, daß dieses dem Willen der Staatengemeinschaft entspricht. Mir scheint, man muß diese Entwicklung auch außerhalb der Vereinten Nationen in Betracht ziehen.

In den Verfahren vor internationalen oder nationalen Gerichten oder Schiedsgerichten geht es nicht nur um die materielle Abgrenzung der Zuständigkeitskomplexe, sondern oft genug auch um die Wirkung und um die prozessuale Behandlung der Einrede des vorbehaltenen Bereichs. Mit der Einrede wird der mit der Sache befaßten Gerichtsbarkeit die eigene Zuständigkeit bestritten, über die das Gericht darum vor einer Entscheidung in der Sache zu befinden hat.

Wie verhält es sich aber in dem Fall, daß ein Staat in einer Sache nach Art. 36 Abs. 2 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs den Vorbehalt der nationalen Zuständigkeit gemacht hat und der betreffende Staat sich vor dem Internationalen Gerichtshof darauf beruft; wer entscheidet in einem solchen Streit über die Frage, ob eine Angelegenheit in den vorbehaltenen Bereich fällt oder nicht?

In dem Interhandel Fall haben die Vereinigten Staaten sich auf einen solchen Vorbehalt berufen und für sich in Anspruch genommen, selbst darüber befinden zu können, ob eine Materie dem ihnen vorbehaltenen Bereich zugehöre [28].

Der Gerichtshof hätte eine ausgezeichnete Gelegenheit gehabt, hier über diese schwierige Frage zu entscheiden. Er hat sie jedoch mit Gründen umgangen, die nicht voll überzeugen; mehrere Mitglieder des Gerichtshofes haben abweichende Stellungnahmen abgegeben [29].

26 Rec. 86 (1954), S. 496.
27 Staatliche Zuständigkeit, *Strupp-Schlochauer*, III, 1962, S. 321.
28 *G. Perrin*, L'Affaire de l'Interhandel, Annuaire suisse, 1958, S. 39 ff.
29 Affaire de l'Interhandel, Arrêt du 21 Mars 1959, C.I.J. Recueil 1959,

8. Als Ausgangspunkt für die weiteren Darlegungen resümiere ich die im bisherigen Schrifttum ausgiebig belegte und unbestrittene Auffassung von den Grundlagen der staatlichen Zuständigkeit. Diese ist nicht durch das Völkerrecht begründet, sondern ist von ihm anerkannt. Ihre Grenzen bestimmen sich angesichts der im Grundsatz universellen Kompetenz der Staaten nur aus den für sie geltenden völkerrechtlichen Bindungen [30].

Die staatliche Zuständigkeit ist also eine Veränderliche der internationalen Zuständigkeit und der durch das Völkerrecht begründeten Zuständigkeit dritter Staaten. Hierbei kann es sich um einen Kompetenzbereich mit sehr verschiedenem Radius handeln. Es braucht nur an die traditionsreiche Rolle der Großmächte erinnert zu werden [31]. Eine neue Variante dieses politischen und völkerrechtlichen Phänomens wäre die Rolle der Atommächte, wenn es gemäß der Resolution der UN-Vollversammlung vom

S. 6 ff., S. 33 ff. (Opinions individuelles); dazu *G. Perrin*, L'Affaire de l'Interhandel, Annuaire suisse 1959, S. 73 ff.; vgl. auch *A. Stehlin*, Die Beilegung des Interhandel-Streites, AWD 1963, S. 351.

30 Der den Staaten reservierte Bereich umfaßt danach „les matières qui, bien que pouvant toucher de très près aux intérêts de plus d'un Etat, ne sont pas en principe règlées par le droit international"; mit dieser häufig wiederholten oder umschriebenen Formel legte schon der StIGH in seinem Gutachten über die französischen Staatsangehörigkeitsdekrete in Tunesien und Marokko die Abgrenzung fest. Vgl. ferner die Resolution des Institut de Droit International vom 29. 4. 1954 (Annuaire 45 (1954) II, 292). Ebenso *Mosler* und *Bräutigam*, a.a.O., S. 317; *Dahm*, Völkerrecht I, 1958, S. 210 ff., und die dort angef. Literatur; vgl. ferner *Verdross*, Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, 1926, S. 173 f.; *Kelsen*, Principles of International Law, 1952, S. 197 f.; *Wehberg*, Der nationale Zuständigkeitsbereich der Staaten nach der Satzung der Vereinten Nationen, AVR 2, 1950, S. 263 f., 289 f.; *Schlochauer*, Die extraterritoriale Wirkung von Hoheitsakten nach dem öffentlichen Recht der Bundesrepublik Deutschland und nach internationalem Recht, 1962, S. 52 f.; *C. H. M. Waldock*, The plea of domestic jurisdiction before International legal tribunals, BYIL 1954, S. 116, 111; *L. Preuss*, The International Court of Justice, the Senate and Matters of domestic Jurisdiction, AJIL 1946, S. 726; *Goodrich-Hambro*, Charter of the UN, Commentary and Documents, 2nd ed., London 1949, S. 96 f.; *L. Cavaré*, Le Droit International Public Positif, 2. éd., Paris 1961, S. 176, 182.

31 „Dans un certain sens ... on peut parler d'une reconnaissance de grande puissance, lorsque des compétences d'une envergure particulière sont expressément attribuées à certains Etats par le droit international" (*Antonio Truyol y Serra*, Genèse et Structure de la Société Internationale, Rec. 96, 1959, I, S. 603); vgl. auch die von *A. Truyol y Serra* angef. Literatur, namentlich *Heinrich Triepel*, Die Hegemonie, Ein Buch von führenden Staaten, 1938, und *Hermann Mosler*, Die Großmachtstellung im Völkerrecht, 1949.

19. November 1965[32] zu einem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen käme. Dadurch würde, der Auszeichnung der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates durch die Satzung der UN vergleichbar, ein besonderer völkerrechtlicher Status der Atommächte anerkannt, der faktisch im Hinblick auf die aus der militärischen Atomforschung hervorgehenden wirtschaftlich nutzbaren Kenntnisse zu besonderen Zuständigkeiten von nicht voraussehbarer Tragweite führen würde.

Wird eine Sache des domaine réservé durch völkerrechtlichen Vertrag geregelt, so wird sie dadurch zwar zu einer Angelegenheit der Vertragspartner, braucht deshalb aber noch nicht notwendig den Charakter einer „wesentlich inneren Angelegenheit" i. S. des Art. 2 Abs. 7 SVN zu verlieren[33].

9. Die Schrumpfung des staatlichen Zuständigkeitsbereiches zugunsten internationaler Zuständigkeit ist eine vielfach beobachtete und belegte Erscheinung, wenn es auch einzelne gegenläufige Tendenzen gibt, wofür hier der im Vergleich zur Zwischenkriegszeit gesunkene Stand des europäischen Minderheitenrechts[34] beispielhaft sei.

Ob es Materien gibt, die von Natur aus dem Staat vorbehalten und darum internationaler Zuständigkeit verschlossen sind, ist bestritten[35].

Vieles spricht für die Auffassung, daß prinzipiell jeder Gegenstand des den Staaten an sich vorbehaltenen Bereichs zu einer Sache internationaler Zuständigkeit werden kann; diese hat zu häufig tief in staatliches Rechtsleben eingreifende Auflagen durchgesetzt und selbst im Verfassungsrecht souveräner Staaten Spuren

32 EA 1966, S. D. 157 f.; vgl. zu dieser Entwicklung auch *F. O. Gaerte*, Die Genfer Abrüstungsverhandlungen im Jahre 1966, EA 1966, S. 693 ff.

33 Ähnlich *Dahm*, a.a.O., S. 213 f. Es erscheint darum fraglich, ob die Befassung der Vereinten Nationen mit der Frage der Behandlung südafrikanischer Staatsangehöriger indischer Herkunft in der Südafrikanischen Union im Jahre 1946 auf den 1927 abgeschlossenen und 1932 erneuerten Kapstadt-Vertrag gestützt werden konnte. Im einzelnen dazu *P. Berthoud*, La compétence nationale des Etats et l'Organisation des Nations Unies, Schweiz. JbIR 1947, S. 17 ff.

34 Vgl. namentlich *Eberhard Menzel*, Völkerrecht, 1962, S. 195 ff.

35 Bejahend *Mosler-Bräutigam*, a.a.O., S. 320; *Schaumann*, Die Gleichheit der Staaten, 1957, S. 140; verneinend *Dahm*, a.a.O., S. 213 mit weiterem Schrifttum.

hinterlassen[36], als daß man darin nur Ausnahmen sehen könnte. Nur der Typus staatlicher Zuständigkeit erscheint heute noch grundsätzlich und generell durch das Völkerrecht gewährleistet.

10. Das territoriale Element in der Lehre von den nationalen und internationalen Zuständigkeitsgrenzen ist nun eingehender darzustellen. Es ist das wichtigste der objektiven Kriterien, andererseits stellen sich hier heute die schwerwiegendsten Probleme und begegnet man den am meisten umstrittenen Ansprüchen, dieses vor allem in der Frage der extraterritorialen Wirkung von Hoheitsakten, ein Komplex, über dessen Ausdehnung Schlochauer uns eine exakte Vorstellung verschafft hat[37].

Eindeutige Lösungen haben Theorie und Praxis für die einfacheren, seit langem vertrauten Sachverhalte entwickelt, so vor allem das Strafrecht bei mehraktigen Delikten, fortgesetzten Handlungen, Delikten aus einer Distanz über die Grenze hinweg usw. Die sog. Ubiquitätstheorie begründet in allen diesen Fällen die Zuständigkeit des inländischen Richters; praktisch bedeutet das vielleicht nach der schon zitierten Auffassung von Jennings die Aufhebung des Territorialitätsprinzips, aber das ist plausibel in Fällen wie dem Schuß über die Grenze usw.

Eine andere Gruppe von Fällen betrifft die Ausübung von Staatsgewalt auf fremdem Territorium. Auch hier ist vieles unproblematisch. Als der Schweizer Bundesrat bei der Regierung der USA gegen die Loyalitätsuntersuchungen protestierte, die von amerikanischen Beamten im Zuge der McCarthy Campagne gegenüber amerikanischen Mitgliedern des UN-Sekreatariats in Genf durchgeführt wurden, stieß er auf keinen ernsten Widerspruch.

Viel schwieriger zu fassen und zu beurteilen sind die zahlreichen wirtschaftlichen Enquêten, die von ausländischen Regierungen oder Verwaltungen im Inland durchgeführt werden. Vor allem haben

36 So z. B. der Berliner Kongreß; vgl. dazu *Serge Maiwald*, Der Berliner Kongreß 1878 und das Völkerrecht, Die Lösung des Balkanproblems im 19. Jahrhundert, 1948, insbes. S. 7 f., 77 ff.; vgl. ferner die Friedensverträge von 1947 mit Italien, Bulgarien, Ungarn, Rumänien und Finnland, sowie die Auswirkungen des Staatsvertrages von 1955 auf die österreichische Verfassung. Weitere Beispiele bei *Dahm*, a. a. O., S. 214.

37 *Schlochauer*, Die extraterritoriale Wirkung von Hoheitsakten nach dem öffentlichen Recht der Bundesrepublik Deutschland und nach internationalem Recht, 1962.

amerikanische Behörden in Anti-Trust- und in Anti-Dumping-Verfahren im Ausland ermittelt und rigoros die Vorlage von im Ausland befindlichen Dokumenten, auch die Preisgabe von Geschäftsgeheimnissen ausländischer Unternehmer gefordert, ohne zu gewährleisten, daß die Resultate solcher Kontrollen nicht amerikanischen Unternehmen zur wirtschaftlichen Nutzung zugänglich wurden[38]. Hoheitsakte können auf fremdem Staatsgebiet nicht ohne Anerkennung wirksam werden[39]. Soweit solche Ermittlungen nicht in hoheitlicher Form erfolgen, sind sie teils prinzipiell gebilligt worden[40], teils sind diese Maßnahmen wegen des häufig damit verbundenen wirtschaftlichen Drucks auf heftigen Widerspruch von seiten europäischer Staaten und Japans und auch in der Literatur gestoßen[41]. Die Schweiz hat sich dagegen zu schützen gesucht mit Mitteln, die nach dem Prinzip der Spionageabwehr konstruiert sind[42]. Andere Staaten haben generell oder auf besonderen Anlaß ihren Staatsangehörigen verboten, dem Ersuchen fremder Behörden um Auskunft über Unternehmenssachverhalte stattzugeben[43].

38 Für die etwa in einem Atomsperrvertrag vereinbarten Kontrollen würden sich analoge Probleme ergeben.

39 *W. K. Geck,* Anerkennung fremder Hoheitsakte, *Strupp-Schlochauer,* Wörterbuch I, S. 55 ff.

40 *Ivo Schwartz,* Anwendbarkeit nationalen Kartellrechts auf internationale Wettbewerbsbeschränkungen, in: Kartelle und Monopole im modernen Recht, II, 1961, S. 679, 696; *H. J. Schlochauer,* Die extraterritoriale Wirkung von Hoheitsakten, 1962, S. 68.

41 International Law Association, Tokyo Conference (1964), Committee on the Extra-Territorial Application of Restrictive Trade Legislation, mit zahlreichen Nachweisen; Seymour Graubard, Overcoming Non-Tariff Barriers to Trade in the United States. An address sponsored by H. Hentz & Co., New York, 1965, S. 23 und passim.

42 Art. 273 SchweizStGB: „Wer ein Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnis auskundschaftet, um es einer fremden amtlichen Stelle oder einer ausländischen Organisation oder privaten Unternehmungen oder ihren Agenten zugänglich zu machen,
wer ein Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnis einer fremden amtlichen Stelle oder einer ausländischen Organisation oder privaten Unternehmen oder ihren Agenten zugänglich macht, wird mit Gefängnis, in schweren Fällen mit Zuchthaus bestraft. Mit der Freiheitsstrafe kann Buße verbunden werden." Vgl. die instruktive Studie von *Kurt Reichlin,* Art. 273 StGB und der agentenlose wirtschaftliche Nachrichtendienst, in: Wirtschaft und Recht, 1961, S. 1 ff.

43 So das holländische Gesetz über den wirtschaftlichen Wettbewerb von 1956 und der englische Shipping Contracts and Commercial Documents act

Die amerikanische Praxis scheint das objektive Territorialitätsprinzip zu überspannen. Andererseits ist die Anknüpfung der dagegen gerichteten Schutzmaßnahmen an das Territorialprinzip weder überzeugend noch ausreichend. Die schweizerische Identifikation der Unternehmens- mit den Staatsinteressen in der Rechtsprechung[44] überrascht weniger als die These, Schutzobjekt sei die Gebietshoheit der Schweiz[45]. Es erscheint mir zweifelhaft, daß durch nichthoheitliche Ermittlungsakte auf fremdem Staatsgebiet immer und in erster Linie die Gebietshoheit verletzt wird.

Die Staaten sind völkerrechtlich nicht gehindert, ihre interne Ordnung gegen private oder öffentliche Akte zu schützen, die im Ausland veranlaßt wurden, sich aber im Inland auswirken[46]. Die

von 1964; hierzu kritisch *Zweigert,* Internationales Privatrecht und öffentliches Recht, in: Fünfzig Jahre Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel, 1965, S. 136.

44 Nachweise bei *Reichlin,* a.a.O., S. 6 ff.

45 *Germann,* Wirtschaftlicher Nachrichtendienst nach Art. 273 des Schweizerischen Strafgesetzbuches, Zeitschrift für Wirtschaft und Recht, 1957, S. 22.

46 Nach § 98 Abs. 2 GWB gilt das Gesetz auch für im Ausland veranlaßte Wettbewerbsbeschränkungen, die sich im Inland auswirken; dazu *Eckard Rehbinder,* Extraterritoriale Wirkungen des deutschen Kartellrechts, 1965, S. 89; vgl. auch *Heinrich Kronstein,* Conflicts Resulting from the Extraterritorial Effects of the Antitrust Legislation of Different Countries, Festschrift Hessel E. Yntema, 1961, S. 432 ff.; *G. A. van Hecke,* Le Droit Anti-Trust: Aspects Comparatifs et Internationaux, Rec. 106, 1962, S. 253 ff.

Schlochauer hat mit Recht auch dem Außenwirtschaftsgesetz (BGBl 1961, I, 481) extraterritoriale Wirkung beigemessen (a.a.O., S. 22).

Die Vereinigten Staaten gingen weit, indem sie im Rat der OECD von den übrigen 14 Mitgliedstaaten verlangten, ihre im Amerika-Verkehr tätigen Reeder, soweit sie in sog. Schiffahrtskonferenzen kartelliert sind, anzuhalten, bestimmte Informationen und Dokumente vorzulegen. Der OECD-Rat faßte am 15. 12. 1964 dementsprechend einen Beschluß; die 14 Regierungen bestanden nur darauf, daß Informationen und Dokumente nicht zum Zweck der Strafverfolgung benutzt werden dürften und sie konsultiert werden müßten, bevor das Material informeller Verfahren vor der Federal Maritime Commission eingeführt würde (Doc. A. 50955). Darin sehe ich ein Beispiel für die Begründung einer internationalen Zuständigkeit zugunsten einer wirtschaftlichen Vormacht durch die von ihr dominierte zwischenstaatliche Organisation.

Als weiteres Beispiel einer Maßnahme „to impose American standards abroad" — „inconsistent and capricious" und ein langer Schritt zu finanzieller Isolation — bezeichnete die New Yorker Presse die Verschärfung der Publizitätsvorschriften für ausländische Unternehmen, deren Aktien in USA gehandelt werden, durch die „Securities Acts Amendments" von 1964. Die Deutsch-Amerikanische Handelskammer hatte in einer ersten Analyse vom 13. August 1964 Anlaß, in Anbetracht der schweren, im Gesetz vorgesehenen

Berührungsflächen offener Volkswirtschaften sind mit den Staatsgrenzen nicht identisch. Das Territorialprinzip wird dadurch relativiert, was sich auch in einer größeren Offenheit zugunsten der Anwendung fremden, auch öffentlichen Rechts zeigt[47].

11. Analog zur staatlichen Zuständigkeit haben auch internationale Organisationen, soweit sie Subjekte des Völkerrechts sind, einen ihnen vorbehaltenen Bereich, dessen Umrisse sich auf dem sie konstituierenden völkerrechtlichen Akt und auf ihrer sich in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht entwickelnden Zielsetzung und Praxis ergeben[48].

Die Mitgliedstaaten solcher Organisationen haben diesen gegenüber natürlich ebenfalls einen Vorbehaltsbereich, der jeweils komplementär zu der Zuständigkeit dieser Organisationen und allenfalls aus dem unaufgebbaren Kernbereich eines staatlichen domaine réservé[49] zu bestimmen ist[50].

Der den Nichtmitgliedern gegenüber der UN vorbehaltene Bereich ist stets als besonders problematisch empfunden worden. Scheuner hat mit Recht hervorgehoben, daß Art. 2 § 6 der Satzung für Nichtmitglieder keine verpflichtende Kraft haben kann[51]. Im einzelnen kann der Vorbehaltsbereich der Nichtmitglieder völkerrechtlich besonders qualifiziert sein, sei es durch die Mitglied-

Strafen auf das Risiko hinzuweisen, das leitende Herren von Gesellschaften, deren Publizität dem Gesetz nicht voll entspricht, bei Besuchen in den Vereinigten Staaten laufen.

47 Vgl. *Zweigert*, a.a.O., namentlich S. 134.

48 Vgl. statt anderer das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 11. April 1949 „Reparation for Injuries suffered in the Service of the United Nations", Recueil, 1949, S. 174 ff.

49 Dazu zählt unbestritten das Recht auf Selbstverteidigung.

50 Statt anderer vgl. die sich auf einen akuten Teilbereich dieses Komplexes richtenden Ausführungen von *C. Chaumont*, La Situation juridique des Etats membres a l'égard de la force d'urgence des Nations-Unies, Annuaire Français de Droit International, 1958, S. 399, bereits mit einem Hinweis auf die damit zusammenhängenden umstrittenen Finanzierungsprobleme.

51 Die Vereinten Nationen und die Stellung der Nichtmitglieder, in Festschrift *Bilfinger*, 1954, S. 371, 381, wobei schon mit Recht hervorgehoben wird, daß die UN und ihre Mitglieder über erhebliche Mittel der Einwirkung auf dritte Staaten verfügen (S. 385). Ebenfalls mit Recht kritisch gegenüber der Behauptung von Bindungen der Mitgliedstaaten: *Constantin Katzarov*, Die Stellung der Nichtmitglieder der Vereinten Nationen, ArchVR 3, 1951—52, S. 1 ff.; vgl. auch *J. Soder*, Die Vereinten Nationen und die Nichtmitglieder, 1956.

schaft in Sonderorganisationen der UN oder durch spezielle vertragliche Bindung[52], sei es durch besonderen völkerrechtlichen Status, z. B. der Neutralität[53].

12. Der Vollständigkeit halber ist anzumerken, daß auch supranationale Integrationsgebilde wie die Europäischen Gemeinschaften im Verhältnis zu Dritten ihren eigenen Vorbehaltsbereich haben. Für die Bestimmung des Verhältnisses zwischen diesen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten ist jedoch die Verfassung der Gemeinschaften und nicht die völkerrechtliche Bestimmung der Zuständigkeit maßgeblich.

III.

13. Ein Überblick über die Geschichte unserer Unterscheidung würde ehemals wesentliche Zusammenhänge aufgewiesen haben, die aber heute in den Hintergrund getreten sind und darum hier nur gestreift werden können: Die Konnexität mit dem Begriff der Souveränität natürlich, mit dem Prinzip der Gleichheit der Staaten, das in einer sich stark differenzierenden Welt für die Bestimmung der nationalen Zuständigkeit wenig mehr hergibt und schließlich den Zusammenhang mit den sogenannten Grundrechten der Staaten, die heute mit Recht durch das Postulat des Schutzes der Menschenrechte in den Schatten gestellt werden; ich werde darauf sogleich noch zurückkommen.

Nach dem ersten Weltkrieg geriet unser Denkmodell in den starken Aufwind, der die Gründung des Völkerbundes begleitete und

52 Die Resolution Nr. 232 des Sicherheitsrats der UN vom 16. Dezember 1966, durch die obligatorische Sanktionen gegen Rhodesien beschlossen wurden, richtet sich in Ziff. 5 und 7, hier unter Berufung auf Art. 2 der Satzung, ausdrücklich auch an die Nichtmitgliedstaaten und fordert unter Ziff. 8 die Mitglieder der Sonderorganisationen ebenso wie die Mitgliedstaaten zur Berichterstattung an den Generalsekretär über die von ihnen in Übereinstimmung mit der Resolution ergriffenen Maßnahmen auf (EA vom 10. 2. 1967, D 69).

Vgl. die von der Bundesrepublik in der Schlußakte der Londoner Neun-Mächtekonferenz übernommene Verpflichtung (EA vom 20. 10. 1954, S. 6981).

53 Der Generalsekretär der UN hat durch Noten vom 17. Dezember 1966 und 13. Januar 1967 auch die Schweiz eingeladen, sich entsprechend der Resolution des Sicherheitsrates vom 16. 12. 1966 den obligatorischen Wirtschaftssanktionen gegen Rhodesien anzuschließen; die Schweiz hat das Ersuchen unter Berufung auf ihre Neutralität durch Erklärung des Bundesrates vom 13. 2. 1967 abgelehnt (Neue Zürcher Zeitung v. 15. 2. 1967).

die völkerrechtliche Diskussion damit zusammenhängender Fragen stark befruchtete. Es entfaltete seitdem seine Wirkung nicht nur im Verhältnis zwischen den Staaten, sondern auch im Verhältnis zu den internationalen Organisationen. Das war der Profilierung des Modells sehr günstig. Das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Frage der Staatsangehörigkeitsdekrete in Tunesien und Marokko (1923) hat schon die Unmöglichkeit einer abstrakten Definition der nationalen Zuständigkeit herausgestellt und darum auf die Einzelheiten des Falles zurückgegriffen.

Nach dem zweiten Weltkrieg sind von der Völkerrechts p r a x i s keine vergleichbaren Impulse für die juristische Präzisierung der Unterscheidung ausgegangen. Die Auseinandersetzung um die Formulierung einer dem Art. 15 Ziff. 8 der Völkerbundsatzung entsprechenden Klausel der Satzung der UN und das in Art. 2 Ziff. 7 enthaltene Resultat haben im Gegenteil den politischen Willen der Staaten von einigen rechtsnormativen Schranken zu befreien gewußt, die die Zwischenkriegszeit entwickelt hatte.

Seit dem ersten Weltkrieg führt uns die Entwicklung von einer ganz dezentralisierten völkerrechtlichen Ordnung zu einer in immer höherem Grade organisierten und zentralisierten Ordnung der Welt. Diese Transformation des Völkerrechts wirft ihre Schatten auch auf die überlieferte Unterscheidung der Zuständigkeiten.

Die Expansion des internationalen Bereichs beruht auf neuen Lebensbedingungen und auf neuen Ideen. Organisierte Kriegsverhütung und Sicherheit werden um so dringlicher, je mehr die Wirkung der neuen Waffen wächst. Man kann jedoch nicht sagen, daß sich dementsprechend die Unterscheidung nationaler und internationaler Zuständigkeiten abgeklärt hätte. Das Gegenteil ist der Fall. Wer möchte eine klare Abgrenzung internationaler und nationaler Zuständigkeiten, im NATO-Bündnis zum Beispiel oder im Warschauer Pakt, für möglich halten? Es gibt Zuständigkeiten der Bündnisorganisationen, der Hegemonialmächte und der übrigen Mitgliedsstaaten, und in der NATO besteht jedenfalls über die Abgrenzung keine Übereinstimmung. Es gibt Zuständigkeiten aufgrund des Vertrages, aufgrund des Besitzes von Nuklearwaffen, aufgrund des unaufhebbaren Zusammenhangs von Schutz und Gehorsam und aufgrund der durch die Technik erzwungenen Mechanik

von unmittelbarer Gegenwehr auf überraschenden Angriff. Wo verläuft hier die Linie zwischen internationaler und nationaler Zuständigkeit? Und doch wird gerade hier, der eigenen Sicherheit wegen, so nachhaltig um Zuständigkeiten gerungen, wie es die Auseinandersetzung um das Projekt der MLF (Multi-Lateral-Force) zeigte.

Es ist immer wieder die „incertitude latente dans la lutte entre l'idée d'organisation et l'anarchie individualiste de la souveraineté ‚vieux jeu'". Josef Kunz hat in einem anderen Zusammenhang von ihr in den conclusions einer glanzvollen Vorlesungsreihe „La crise et les transformations du droit des gens"[54] gesprochen, es ist diese Art von latenter Ungewißheit, die immer wieder auch unser Unterscheidungsmodell verdunkelt.

Eine der zukunftsträchtigen Ideen des neuen Völkerrechts ist der Schutz der Menschenrechte durch die internationale Gemeinschaft auch gegen den Staat des betroffenen Individuums. Die Erwähnung in der Satzung der UN[55] ist zwar Programm geblieben, die Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 bindet nur moralisch und die in den Friedensverträgen von 1947 enthaltenen Garantien wurden oft verletzt. Die Staaten des Europarates, die die europäische Konvention der Menschenrechte[56] ratifiziert haben[57], haben damit erneut den zivilisatorischen Vorsprung Europas bekundet, dadurch aber auch die Zuständigkeitsabgrenzung kompliziert.

Undeutlicher in ihren juristischen Konturen ist vor allem die wichtigste Abgrenzungsnorm des Nachkriegsvölkerrechts, Art. 2 Ziff. 7 der Satzung der UN. — Hiermit gelange ich allerdings erneut an die mit Herrn von Münch vereinbarte Abgrenzung unserer Referate, und ich beschränke mich deshalb auf die Feststellung, daß die mit der gewählten Formulierung intendierte und durch die Praxis der UN entwickelte Politisierung der Abgrenzung deren rechtliche Merkmale verdunkelt hat.

Ungewiß ist auch noch die Zulässigkeit des sog. automatischen Vorbehalts der inneren Angelegenheiten als Bestand-

54 Rec. 88 (1955) Seite 99.
55 Art. 1, 3 und 13 Abs. 1.
56 Unterzeichnet am 4. November 1950.
57 Bundesrepublik Deutschland am 7. August 1952, BGBl II, S. 685.

teil der Anerkennung der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs, durch den ein Staat sich vorbehält, selbst zu bestimmen, welche Angelegenheiten in seine nationale Zuständigkeit fallen (Art. 36 Abs. 2 des Gerichtsstatuts). In der Rechtssache betreffend die norwegischen Anleihen in Frankreich[58] und im Interhandel-Fall[59] blieb die Frage unentschieden. Viel spricht dafür[60], die Berufung auf den Vorbehalt nur zuzulassen, wenn es sich offensichtlich um eine Sache nationaler Zuständigkeit handeln würde[61].

Nach allem läßt sich die Frage nicht umgehen, ob sich jenes Zuordnungsmodell auch zukünftig noch mit der einfachen, kategorialen Evidenz wie bisher in der Völkerrechtspraxis bewähren wird.

14. Die Prüfung der Zuständigkeit ermittelt völkerrechtliche Kontrollkriterien, die neben den kollisionsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Kontrollmaßstäben für die Beurteilung des Handelns öffentlicher Gewalt eine (sich keineswegs immer gleichbleibende) Bedeutung haben. Ihre Funktion läßt sich nicht immer präzise abgrenzen. Mancherlei Sachverhalte sind sowohl kollisionsrechtlichen wie völkerrechtlichen Lösungsversuchen zugänglich[62]. Das trifft vor allem zu angesichts einer uns in Richtung auf ein allseitiges Kollisionsrecht aller Disziplinen führenden Entwicklung, für die vor allem Zweigert überzeugend eingetreten ist[63], wobei die Eigenart der juristischen

58 Entscheidung vom 6. Juli 1957, Recueil 1957, S. 9 ff.

59 Beschluß vom 24. Oktober 1957, Recueil 1957, S. 105 ff. Zu diesem und dem in Anm. 56 angef. Fall vgl. *Rudolf Bernhardt*, Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, II, S. 34 und 630.

60 Namentlich die Zuständigkeit des Gerichtshofs, nach Art. 36 Ziff. 6 des Statuts über seine eigene Kompetenz zu entscheiden.

61 Vgl. *Paul Guggenheim*, Der sogenannte automatische Vorbehalt der inneren Angelegenheiten gegenüber der Anerkennung der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes in seiner neuesten Gerichtspraxis, Festschrift Alfred Verdroß, 1960, S. 117 ff.

62 Vgl. z. B. *Heinrich Kipp* und *Konrad Zweigert*, Verträge zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Partnern, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 5, 1964, S. 133 f., und die Diskussion dieser Referate.

63 Internationales Privatrecht und öffentliches Recht, a.a.O. (Anm. 42), S. 140, auch auf S. 240 f. des in Anm. 62 genannten Heftes.

Paul Guggenheim hat in der Diskussion jenes Kieler Vortrags von *Zweigert* beispielsweise der Kategorie des materiellen Rechtssatzes völkerrechtlicher

Disziplinen[64] natürlich keine Kollisionsnormen schematisch gleicher, sondern differenzierter Struktur erwarten läßt.

Andererseits kehren in den verschiedenen Kontrollmaßstäben verwandte Elemente wieder. Je stärker die kollisionsrechtliche Entscheidungspraxis sich beispielsweise an einem internationalen Regelungsstandard zu orientieren suchte, um so mehr bedurfte sie eines Pendants, das sie in dem Kriterium der „Inlandsberührung" fand[65], dessen (keineswegs unproblematische[66]) territoriale Basis dem herkömmlich ebenfalls territorial konstruierten Zuständigkeitsmodell des Völkerrechts verwandt ist.

Während sich die Kollisionsnorm auf den inländischen Akt der Anwendung einer ausländischen Norm oder der Anerkennung eines ausländischen Urteils bezieht, richtet sich die Prüfung der Zuständigkeit auf die völkerrechtlichen Voraussetzungen des in der fremden Norm oder Entscheidung hervortretenden Geltungswillens[67]. Man wird gegenwärtig nicht leicht die Priorität des einen oder anderen Prüfungsverfahrens behaupten können; man wird vielmehr in ihrer vergleichenden Analyse und Kombination die in ihnen beschlossenen Möglichkeiten am besten erkennen und nutzen können; das ist der sich sowohl integrierenden wie auch differenzierenden internationalen Ordnung gemäß.

Mancher Autor hat beim Studium dieses Gegenstandes erfahren, wie schwer er sich begrenzen läßt. Als das Institut de Droit International seine Arbeiten über nationale Zuständigkeit der Staaten aufnahm, schlug Basdevant eine thematische Erweiterung der

Provenienz im Landesrecht vor der Annahme einer allseitigen Kollisionsnorm den Vorzug gegeben (a.a.O. S. 149 f.).

64 In der spezifischen Staatlichkeit des öffentlichen Rechts, die *Vogel* sehr stark hervorgehoben hat, sehe ich, anders als er, kein unübersteigbares Hindernis einer solchen Entwicklung; vgl. *Klaus Vogel*, Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm, 1965, S. 238 f.

65 Vgl. die aufschlußreiche Studie von *Bernhard Aubin*, Die rechtsvergleichende Konkretisierung von Kontrollmaßstäben des Verfassungsrechts und des Kollisionsrechts in der deutschen Rechtsprechung, in: Deutsche Landesreferate zum VII. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung in Uppsala, 1966, S. 99 ff., 124.

66 S. oben Ziff. 10.

67 Ist die Zuständigkeit des fremden Geltungswillens z. B. durch völkerrechtlichen Vertrag anerkannt, kann der Anwendung schwerlich die Berufung auf den ordre public entgegengesetzt werden; vgl. *Aubin*, a.a.O., S. 119, Anm. 70, und *Geck* in: JuS 1965, S. 228 f.

Untersuchung vor: es handele sich dabei um den Spezialaspekt eines umfassenderen Problems, der Bestimmung nämlich der den Staaten zur Verfügung stehenden Mittel, um sich gegen Machtmißbrauch internationaler Organe zu schützen, und eine Studie dieses Gesamtproblems sei einer Beschränkung auf den staatlichen domaine réservé vorzuziehen[68]. Im Gegensatz dazu rief Charles de Visscher jedoch nach einer Beschränkung des Diskussionsgegenstandes[69]. Vor- und Nachteile beider Methoden, die sich nicht leicht verbinden lassen, sind unschwer einzusehen. Der evolutive Charakter des Gegenstandes, über den alle Autoren heute einig sind, verlangt eine umfassende Fragestellung und führt in die Nachbarschaft von Disziplinen, deren Mitwirkung das Völkerrecht hier bedarf.

Leitsätze zum Bericht von Prof. Kaiser

I.

1. Die Unterscheidung internationaler Zuständigkeit von dem vorbehaltenen Bereich (domaine réservé) ist kein allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts, sondern ein formales Zurechnungsmittel, das den eigenen Zuständigkeitsbereich der Völkerrechtssubjekte von der Fremdbestimmung durch das Völkerrecht abzugrenzen bestimmt ist.

2. So wie die Staaten besitzt auch jedes andere Völkerrechtssubjekt einen ihm vorbehaltenen Bereich mit einer autonomen Zuständigkeit.

3. „Nationale Zuständigkeit" ist darum als Species einer allgemeineren, auch bei nichtstaatlichen Völkerrechtssubjekten gegebenen autonomen Zuständigkeit zu verstehen.

68 Annuaire, 1952, I, S. 138.
69 Annuaire, 1954, II, S. 114.

II.

4. Die Kriterien der Abgrenzung können nicht aus den einander gegenübergestellten Begriffen wie internationale und nationale Zuständigkeit, vorbehaltener Bereich, domestic jurisdiction etc. oder aus der Natur der Völkerrechtsordnung und der Völkerrechtssubjekte definitiv abgeleitet werden, sondern sind dem jeweiligen Stand des Völkerrechts zu entnehmen.

5. Sie lassen sich auch nicht a priori aus dem zu einem bestimmten Zeitpunkt gegebenen allgemeinen Entwicklungsstand des Völkerrechts gewinnen, sondern sind jeweils im Hinblick auf konkrete Sachverhalte aus dem einschlägigen allgemeinen und partikulären Völkerrecht zu eruieren.

6. Aus der Abgrenzung ergibt sich die konkrete Reichweite des Völkerrechts und komplementär dazu der materielle Gehalt des den Völkerrechtssubjekten vorbehaltenen Bereichs. Daraus bestimmt sich außerdem der Korrelatbegriff der Intervention und ihre völkerrechtliche Beurteilung im konkreten Fall.

7. Im Ergebnis besagt das namentlich die Festlegung der Zuständigkeiten der jeweils durch allgemeines oder partikuläres Völkerrecht berechtigten gegenüber dem Eigenbereich anderer Subjekte des Völkerrechts. Der vorbehaltene Bereich ist auch der internationalen Gerichts- und Schiedsgerichtsbarkeit entzogen. Über den Einwand der eigenen Zuständigkeit ist in jedem Fall nach Völkerrecht zu entscheiden.

III.

8. Die nationale Zuständigkeit der Staaten ist nicht durch das Völkerrecht begründet, sondern ist von ihm anerkannt. Ihre Grenzen bestimmen sich angesichts der im Grundsatz universellen Kompetenz der Staaten nur aus den für sie geltenden völkerrechtlichen Bindungen.

9. Sie unterliegt Modifikationen durch das Völkerrecht, das keine Garantie eines den Staaten vorbehaltenen Bereichs enthält.

10. Die Territorialität der nationalen Zuständigkeit wird relativiert durch die aus der sich noch steigernden wirtschaftlichen Verflechtung hervorgehende Fortbildung des Rechts.

11. Internationale Organisationen besitzen auf Grund des völkerrechtlichen Konstitutionsaktes einen Vorbehaltsbereich, der sich in den Grenzen ihrer besonderen Aufgaben aus den für sie geltenden völkerrechtlichen Normen ergibt.

12. Supranationale Integrationsgebilde wie die Europäischen Gemeinschaften besitzen im Verhältnis zu Dritten einen ebenso zu umschreibenden Vorbehaltsbereich. Für die Bestimmung ihres Verhältnisses zu den Mitgliedstaaten ist dieses völkerrechtliche Denkmodell ohne Erkenntniswert.

IV.

13. Die Expansion des internationalen Bereichs und die Bildung regionaler und funktionaler Staatengemeinschaften geben Anlaß, die Frage zu stellen, ob sich jenes Zuordnungsmodell auch zukünftig noch mit der einfachen, kategorialen Evidenz wie bisher in der Völkerrechtspraxis bewähren wird.

14. Eine dieser Entwicklung folgende Begriffsbildung muß die Annäherung von Völkerrecht und Internationalem Privatrecht erkennen lassen.

1. THEMA

Internationale und nationale Zuständigkeit im Völkerrecht der Gegenwart

Bericht von Privatdozent Dr. Ingo von Münch, Frankfurt (Main)

Das Jahr, in dem diese Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht stattfindet, ist von den Vereinten Nationen zum Jahr der internationalen Zusammenarbeit erklärt worden[1]. Noch steht es in den Sternen einer ungewissen Zukunft, ob jene Erwartung zufriedenstellend erfüllt werden wird. Hoffnungsvollen internationalen Bemühungen stehen gerade in diesem gleichen Jahr nationale Hindernisse entgegen[2]. Wir sind gegenwärtig Augenzeugen eines Ringens um die Grenzen von internationaler und nationaler Zuständigkeit. Der Gedanke des Vorstandes der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, die damit zusammenhängenden Fragen auch einer rechtsdogmatischen Untersuchung zu unterziehen, erscheint daher außerordentlich fruchtbar.

Das folgende Referat kann nur einen bescheidenen Beitrag — kaum mehr als eine Vorarbeit — zu diesen Untersuchungen bilden. Es beschränkt sich auf eine Erörterung der internationalen

1 Resolution der Generalversammlung 1844 (XVII) vom 19. 12. 1962, UN Yearbook 1962 S. 56 f.

2 Beispiele hierfür bilden der Austritt Indonesiens aus der UNO am 1. 3. 1965 (AdG 35 (1965) S. 11724 A; dazu *Leichter* und *Soder*, Indonesien verläßt die Vereinten Nationen, Vereinte Nationen 1965 H. 2 S. 49f.) und die reservierte Haltung Frankreichs gegenüber weiterer Europäischer Integration. Die kritische Einstellung Frankreichs gegenüber den Vereinten Nationen ist schon auf der Pressekonferenz von Staatspräsident de Gaulle am 11. 4. 1961 zum Ausdruck gekommen: „. . . France does not see how she can adopt any other attitude towards the United, or Disunited, Nations than that of the greatest reserve" (Abgedruckt in: The United Nations Reconsidered, herausgegeben von Raymond Moore, Columbia (South Carolina), 1963, S. 145).

und nationalen Zuständigkeit im Völkerrecht der Gegenwart unter dem Blickpunkt der internationalen Organisationen; mit anderen Worten auf das Thema: Internationale und nationale Zuständigkeit im internationalen Organisationenrecht der Gegenwart. Die Begriffe „Internationale Zuständigkeit" und „Nationale Zuständigkeit" sollen dabei zunächst als gegeben vorausgesetzt werden[3]; es wäre ein Eingriff in die Zuständigkeit des Herrn Erstreferenten, wenn die von ihm vorgenommene Analyse dieser Begriffe hier wiederholt würde. Auch der Begriff der internationalen Organisation kann — so viele Schattierungen er im einzelnen aufweisen mag — als feststehend und in diesem Kreise als bekannt vorausgesetzt werden[4]. Das Referat wird sich nur mit den staatlichen internationalen Organisationen befassen; ausgeklammert werden also die sogenannten nichtstaatlichen internationalen Organisationen, ohne daß damit deren Bedeutung verkannt werden soll[5].

Auf Grund einer Anregung des Herrn Vorsitzenden der Gesellschaft werden auch die europäischen Gemeinschaften nicht behandelt. Damit sollte nicht zum Ausdruck gebracht werden, daß der Beratungsgegenstand der Tagung nicht auch die supranationalen Europäischen Gemeinschaften betrifft. Doch rechtfertigt die — gerade in bezug auf die Zuständigkeit gegebene — besondere Natur der supranationalen Organisationen ihre Herauslösung aus der Themabearbeitung.

I.

1. Um zu einer sinnvollen Fragestellung zu gelangen, muß zwischen der internationalen Zuständigkeit und der nationalen Zuständigkeit einerseits und den internationalen Organisationen andererseits eine Beziehung gesucht werden. Eine solche Beziehung

3 Vgl. auch unten Abschnitt III, 11, 12 und 13.

4 Vgl. dazu *Bindschedler,* Internationale Organisation (Grundfragen), in Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts (im folgenden abgekürzt WVR), Bd. 2, 1961, S. 70, mit weiteren Literaturangaben.

5 Dazu neuestens *Lador-Lederer,* International Non-Governmental Organizations and Economic Entities, Leyden 1963; vgl. auch *Mosler,* Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 4, 1961, S. 40 f. (auch in ZaöRV 22 (1962), S. 1 ff.).

liegt offensichtlich dann vor, wenn die internationale und die nationale Zuständigkeit durch die Tätigkeit internationaler Organisationen berührt wird. Berührung ist ein weiter Begriff; er kann wertneutral aufgefaßt werden, er kann aber auch positiv oder negativ bewertet werden. Der Begriff der Berührung wird in dieser Weite hier bewußt gewählt, weil die Skala der Berührungsmöglichkeiten zwischen internationaler und nationaler Zuständigkeit einerseits und der Tätigkeit internationaler Organisationen andererseits von schwächsten Berührungspunkten über verschiedene Zwischenstufen bis hin zu massiven Eingriffen reicht. Die Skala umfaßt — um nur die wichtigsten Berührungsformen zu nennen — eine bloße Angrenzung ohne Einwirkung, lockere Formen der Berührung durch Konsultation, etwas engere Formen der Berührung im Wege der Kooperation, noch engere durch Koordinierung, schließlich direkte Einmischungen durch (humanitäre oder aggressive) Intervention.

2. Rein privatrechtliche Handlungen einer internationalen Organisation (z. B. Kauf eines Grundstückes, Miete eines Hauses) können keinen völkerrechtlichen Berührungspunkt hervorrufen. Die Frage nach dem völkerrechtlichen Verbot oder Gebot der Tätigkeit einer internationalen Organisation wird sich also immer (aber auch nur) dann stellen, wenn die internationale Organisation als Völkerrechtssubjekt auf dem Gebiet des Völkerrechts tätig wird.

Berührt die Tätigkeit der internationalen Organisation dabei den nationalen Zuständigkeitsbereich eines Staates, so berührt sie zugleich auch die internationale Zuständigkeit; denn entweder hält die Organisation sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit, dann entspringt die Handlung ihrer eigenen — unzweifelhaft internationalen — Zuständigkeit; oder die Organisation überschreitet ihre Zuständigkeit, dann ist erst recht die internationale Zuständigkeit berührt.

Es ist also kein Fall denkbar, in dem die Handlung einer internationalen Organisation nur die nationale Zuständigkeit berührt. Andererseits gibt es völkerrechtliche Handlungen internationaler Organisationen, die nur die internationale Zuständigkeit berühren. Das ist dann der Fall, wenn die Tätigkeit einer internationalen Organisation keinen Staat berührt,

sondern lediglich eine andere internationale Organisation, wenn also die Tätigkeit einer internationalen Organisation sich lediglich mit dem Sachbereich einer anderen internationalen Organisation überschneidet — sei es positiv in der Form einer Zusammenarbeit, sei es negativ in der Form eines Kompetenzübergriffes.

3. Die konkrete Frage, die sich für die völkerrechtliche Beurteilung dieser Tatbestände stellt, lautet: Ist die Tätigkeit einer internationalen Organisation, welche die internationale und die nationale Zuständigkeit oder nur die internationale Zuständigkeit berührt, völkerrechtlich verboten? (so im Fall der negativen Berührung), oder ist sie völkerrechtlich geboten? (so im Fall der positiven Berührung), oder ist sie erlaubt?

Diese Frage ist nicht nur von theoretischer, sondern auch von erheblicher praktischer Bedeutung. Das Eingreifen der Vereinten Nationen im Kongo[6] ist das vielleicht meist genannte, aber doch nur ein Beispiel von vielen einer solchen Berührung. Die gegenwärtige Entwicklung der internationalen Organisationen ist gekennzeichnet durch die Ausweitung ihrer Zahl und ihrer Befugnisse[7]. Eine solche Ausweitung stößt nicht in ein Vakuum; sie kann vielmehr nur auf Kosten (zu Lasten oder zugunsten) anderer erfolgen, d. h. entweder auf Kosten von Staaten oder von anderen internationalen Organisationen. Die wachsende politische und wirtschaftliche Interdependenz[8] und die in beträchtlichem Umfang internationale Maßnahmen erheischenden Entwicklungen der Technik[9] begünstigen diese Tendenz. Die Gegenströmungen — insbesondere der Nationalismus der jungen afro-asiatischen

6 Dazu unten Abschnitt III, 17.

7 Eine Aufstellung der gegenwärtig bestehenden internationalen Organisationen findet sich im Yearbook of International Organizations, 10. Aufl., 1964/65, S. 179 ff.

8 Die wirtschaftliche Interdependenz findet vor allem in den sog. Rohstoffabkommen ihren Niederschlag. — Vgl. im übrigen *Giuliano*, La Cooperazione internazionale in materia economica nei suvi aspetti giuridici, Mailand 1963; *Schüle*, Gemeinsamer Markt und nationale Wirtschaft, ZaöRV 22 (1962) S. 461 ff., sowie aus dem wirtschaftswissenschaftlichen Schrifttum z. B. *Besters*, Staatliche Autonomie und internationale Konjunkturpolitik, in: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur (Festgabe für Müller-Armack), Berlin, 1961, S. 243 ff.

9 Beispiele hierfür sind insbesondere Luftfahrt, Weltraumfahrt und Kernenergienutzung.

Staaten[10] und der Ost-West-Gegensatz[11], aber auch eine gewisse Organisationsmüdigkeit — mögen zwar die Tendenz zur Ausweitung und Intensivierung des internationalen Organisationswesens hemmen. Aber diese Gegenströmungen heben die Frage nach dem völkerrechtlichen Verbot oder dem Gebot der Berührung internationaler Zuständigkeit oder nationaler Zuständigkeit durch die Tätigkeit internationaler Organisationen nicht auf; im Gegenteil: zumindest für die vorhandenen internationalen Organisationen wird die Frage dadurch eher verschärft und ihre Beantwortung umso dringlicher.

II.

4. Eine exakte rechtliche Beantwortung der Frage läßt sich naturgemäß immer nur für den Einzelfall unter Würdigung aller Einzelumstände finden. Es muß also jeweils die konkrete Tätigkeit der betreffenden internationalen Organisation in der konkreten Situation betrachtet werden. Auch das Recht der internationalen Organisationen ist letztlich ein Fallrecht.

Sinn dieses Referates kann nicht die quasi-anwaltliche oder gar quasi-richterliche Entscheidung darüber sein, ob die eine oder andere internationale Organisation in dem einen oder anderen vergangenen Fall richtig (d. h. völkerrechtlich zulässig) gehandelt hat oder nicht. Vielmehr erscheint es dem Charakter dieser wissenschaftlichen Tagung angemessener, zu versuchen, einige allgemeine Linien zu finden und herauszuarbeiten. Vor eigenen Erwägungen

10 Zur Rolle dieser Staaten im Völkerrecht vgl. *Anand*, Rôle of the New Asian-African Countries in the Present International Legal Order, AJIL 56 (1962), S. 383 ff.; *Dölle-Reichert-Facilides-Zweigert*, Internationalrechtliche Betrachtungen zur Dekolonisierung, Tübingen 1964; *Folz*, Zur Frage der Bindung neuer Staaten an das Völkerrecht, Der Staat 2 (1963), S. 319 ff.; *Kordt-Zemanek*, Gegenwärtige Fragen der Staatensukzession, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 5 (1964) S. 1 ff., S. 56 ff.; *Seidl-Hohenveldern*, Dekolonisierung, Politik und positives Recht, JZ 19 (1964) S. 489 ff.; *Syatauw*, Some newly Established Asian States and the Development of International Law, Den Haag 1961; *Duroselle-Meyrat* (Hrsg.), La Communauté internationale face aux jeunes états, 1964.

11 Vgl. dazu *Bindschedler*, Illusion und Wirklichkeit — Gegenwart und Zukunft des Völkerrechts, JIR 8 (1959), S. 1 ff. (S. 11); *Schaumann*, Kalter Krieg, WVR Bd. 2 (1961) S. 182 ff. (mit weiterer Literatur).

soll dabei zunächst die objektive Rechtslage dargestellt, d. h. das Rechtsmaterial ausgebreitet werden. Begonnen werden soll — weil weniger umstritten — mit der Berührung nur der internationalen Zuständigkeit, also mit der Berührung der Zuständigkeit internationaler Organisationen durch die Tätigkeit anderer internationaler Organisationen.

Wichtigste Rechtsquelle für das Verhältnis der internationalen Organisationen untereinander sind die völkerrechtlichen Verträge[12]. In Betracht kommen hier einmal die Verträge zwischen den Staaten zur Gründung internationaler Organisationen, zum anderen die Verträge zwischen den internationalen Organisationen selbst[13]. Die verschiedenen Vertragsbestimmungen, die hier einschlägig sind, lassen sich in drei Hauptgruppen zusammenfassen; nämlich — ich möchte folgende Bezeichnungen vorschlagen — in: 1. Autonomieklauseln; 2. Ermächtigungsklauseln; 3. Spezielle Tätigkeitsklauseln.

5. Als Autonomieklauseln sind diejenigen Vertragsbestimmungen aufzufassen, welche die Eigenständigkeit der betreffenden internationalen Organisation statuieren. Hierzu gehören zunächst — implicite — die Bestimmungen, die der internationalen Organisation Völkerrechtsfähigkeit zulegen. Die Anerkennung der Völkerrechtsfähigkeit einer internationalen Organisation ist allerdings beschränkt: funktionell auf ihre Zwecke und Aufgaben sowie — vom Sonderfall der Vereinten Nationen abgesehen[14] — „räumlich" auf die Mitglieder und solche Nichtmitglieder, welche die Organisation völkerrechtlich anerkennen. Aber in der Anerkennung

12 Der besondere Rang der völkerrechtlichen Verträge ergibt sich zunächst aus der heutigen allgemeinen Sicht der Völkerrechtsquellen; die jungen afro-asiatischen Staaten und die Sowjetunion stehen dem Völkergewohnheitsrecht skeptisch gegenüber. Für die Organisationsverträge im besonderen kommt hinzu, daß die in ihnen enthaltenen detaillierten Regelungen zwar Raum für Auslegungen lassen, aber kaum für die Bildung von Gewohnheitsrecht praeter legem. Entscheidungen internationaler Gerichte sind — abgesehen vom Dienstrecht internationaler Bediensteter — selten.

13 Im folgenden wird als Fundstelle dieser beiden Vertragsarten das Werk von *Peaslee*, International Governmental Organizations, Constitutional Documents, 2. Aufl., Bd. 1 und 2, Den Haag 1961, verwendet.

14 Vgl. das Rechtsgutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 11. 4. 1949 betreffend den Ersatz von im Dienste der Vereinten Nationen erlittenen Schäden, ICJ Reports 1949 S. 174 ff. (S. 179).

einer internationalen Organisation als Völkerrechtssubjekt durch eine andere internationale Organisation (nur dieser Fall interessiert hier, d. h. für das Verhältnis der Organisationen zueinander) ist jedenfalls die Anerkennung ihres satzungsmäßigen autonomen Zuständigkeitsbereiches eingeschlossen. Die anerkennende Organisation ist also verpflichtet, den Zuständigkeitsbereich der von ihr anerkannten Organisation zu achten.

Neben den implizierten Autonomieklauseln gibt es Vertragsbestimmungen, die ausdrücklich die Autonomie der betreffenden Organisation betonen. Als Beispiel sei Art. 10 der UNESCO-Satzung[15] genannt, der von den Beziehungen der UNESCO zur UNO handelt; hierin heißt es, ein zu schließendes agreement „shall recognize the autonomy of this Organization, within the fields of its competence as defined in this Constitution". Hier wird also die Autonomie der Organisation ausdrücklich gegenüber einer anderen (namentlich genannten) Organisation abgehoben. Damit ist offensichtlich eine Spezifikation gegenüber der nur implizierten Fassung erreicht.

Mit den (implizierten oder explizierten) Autonomieklauseln überschneiden sich teilweise die Ermächtigungsklauseln. In den Ermächtigungsklauseln wird die Organisation ermächtigt, mit anderen Organisationen in Beziehungen zu treten oder mit anderen Organisationen Vereinbarungen abzuschließen. Als Beispiel sei Art. 6 Section 7 des Gründungsvertrages der Internationalen Entwicklungshilfe-Organisation[16] genannt: „The Association shall enter into formal arrangements with the United Nations and may enter into such arrangements with other public international organizations having specialised responsibilities in related fields".

Die Ermächtigungsklausel spezifiziert also die Autonomieklausel oder ermöglicht zumindest diese Spezifikation.

6. Die detaillierteste Regelung — also wiederum eine weitere Spezifikation — enthalten die Tätigkeitsklauseln. Die Tätigkeitsklauseln gebieten oder verbieten der Organisation ein bestimmtes Verhalten. Die Summe dieser Tätigkeitsklauseln enthält folglich den eigentlichen Katalog der rechtlich erfaßbaren Berührungspunkte zwischen den Zuständigkeiten der verschiedenen inter-

15 *Peaslee*, Bd. 2, S. 1802 ff. (S. 1807).
16 *Peaslee*, Bd. 2, S. 1139 ff. (S. 1149).

nationalen Organisationen. Folgt man der bereits oben[17] angedeuteten Stufenfolge von schwachen Berührungen über Mittelstufen bis hin zu starken, tiefgreifenden Berührungen, so läßt in bezug auf die Tätigkeitsklauseln jener Katalog sich vielleicht folgendermaßen anwenden:

An erster Stelle sind die Vertragsklauseln zu nennen, die lediglich die Informierung einer internationalen Organisation durch eine andere Organisation vorsehen (Beispiel: Art. 9 des Gründungsvertrages des Internationalen Baumwoll-Beratungskomitees[18]: „Interested international organizations such as the FAO and the Interim Co-ordinating Committee for International Commodity Arrangements shall be kept informed of the activities of the International Cotton Advisory Committee . . .“). Da der informierten Organisation aus dem Erhalt der Information keine Verpflichtung erwächst, liegt hier nur eine schwache Berührung vor, kaum mehr als eine Angrenzung der gegenseitigen Zuständigkeiten.

Eine zweite Form der Berührung ist die Konsultation, die in etlichen Vertragsbestimmungen enthalten ist (z. B. in Art. 25 Abs. 2 des Gründungsvertrages des Internationalen Zuckerrates[19]: „The Council shall consult fully with the International Monetary Fund . . .“). Die Konsultation ist mehr als nur die einseitige Abgabe oder der gegenseitige Austausch von Informationen. Unbeschadet der Tatsache, daß das Wesen der Konsultation noch nicht völlig geklärt ist[20], läßt sich jedenfalls feststellen, daß sie eine Form der gemeinsamen Beratung bildet; sie erfordert also Verhandlungen, ohne indessen zu weiteren gemeinsamen Schritten zu zwingen.

Eine engere Bindung als die unverbindliche Konsultation erstreben diejenigen Vertragsbestimmungen, die eine Kooperation zwischen zwei oder mehreren Organisationen vorsehen (so Art. 10 des Gründungsvertrages des Internationalen Währungsfonds[21]: „The Fund shall co-operate within the terms of this

17 Abschnitt I, 1.

18 *Peaslee,* Bd 2, S. 1104 ff. (S. 1114).

19 *Peaslee,* Bd. 2, S. 1367 ff. (S. 1381).

20 Dies zeigen die unterschiedlichen Ergebnisse, welche die von *Wehberg* durchgeführte Rundfrage über das Problem der Konsultation, Friedens-Warte 39 (1939) S. 1 ff., gehabt hat.

21 *Peaslee,* Bd. 2, S. 1261 ff. (S. 1273).

Agreement with any general international organization and with public international organization having specialized responsibilities in related fields"). Die Kooperation setzt ein aktives, aufeinanderbezogenes Handeln der betreffenden Organisationen voraus. Die Kooperation verzahnt also die Zuständigkeiten der Organisationen miteinander, läßt sie aber im Kern unberührt.

Zahlreiche Vertragsbestimmungen weisen den internationalen Organisationen eine koordinierende Tätigkeit zu (so Art. 54 Satz 2 des Gründungsvertrages der Lateinamerikanischen Freihandelsunion[22]: „. . . The Committee shall endeavor to co-ordinate its work with that of other international organizations.").

Hierbei stellt sich die Frage, ob Koordinierung und Kooperation identisch sind oder ob zwischen beiden Tätigkeiten ein Unterschied besteht. Die letztere Auffassung dürfte richtig sein. Dies ergibt der Wortlaut der Vertragsbestimmungen insofern, als mehrfach die Ausdrücke „Kooperation" und „Koordinierung" an ein und derselben Stelle nebeneinander gebraucht werden (z. B. in Art. 4 Abs. 3 des Vertrages zwischen den Vereinten Nationen und der Internationalen Fernmeldeunion[23]: „In particular, it (the Union) agrees to co-operate with any body or bodies which the Economic and Social Council may establish for the purpose of facilitating such co-ordination . . .").

Die Vertragsauslegung ergibt m. E. zugleich, daß die Koordinierung zumindest insoweit von der Kooperation verschieden ist[24], als die Koordinierung eine spezielle, intensivere Form der Kooperation darstellt[25].

Die vorgenannten Tätigkeiten — Information, Konsultation, Kooperation und Koordinierung — berühren die Zuständigkeit

22 *Peaslee*, Bd. 2, S. 1575 ff. (S. 1585).

23 Vom 1. 1. 1949; *Peaslee*, Bd. 2, S. 1430 ff. (S. 1431). Vgl. auch: Art. 100 Satz 1 des Gründungsvertrages der Organisation der Amerikanischen Staaten vom 30. 4. 1948, *Peaslee*, Bd. 2, S. 1644 ff. (S. 1656).

24 Von einem solchen Unterschied geht offensichtlich *Wengler*, Völkerrecht, Bd. 1, Berlin-Göttingen-Heidelberg, 1964, S. 266 Fußnote 1 aus, ohne diesen Unterschied zu erläutern.

25 Deutlich zeigt dies die — allerdings auf die Staaten untereinander bezogene — Formulierung in Art. 3c des Gründungsvertrages der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: „. . . eng zusammenzuarbeiten, und, soweit angebracht, ihr Vorgehen zu koordinieren." — Die begriffliche Erfassung der Koordinierung scheint bisher noch nicht völlig gelungen zu

anderer Organisationen vornehmlich durch die Abwicklung und das Ergebnis dieser Tätigkeiten. Dagegen liegt die Berührung nicht in dem Zustandekommen von Beschlüssen, im procedere. Die Beteiligung einer Organisation an der Beschlußfassung einer anderen Organisation ist eine besonders enge Berührung von deren Zuständigkeit. Eine solche Aufnahme in die „Intimsphäre" einer anderen Organisation erfolgt durch diejenigen Vertragsbestimmungen, die das Prinzip der wechselseitigen Repräsentation statuieren (z. B. Art. 2 des Vertrages zwischen den Vereinten Nationen und der Internationalen Arbeitsorganisation)[26]. Auch hier gibt es Abstufungen. Die Teilnahme (an den Beratungen) ohne Stimmrecht ist eine sehr viel weniger enge Berührung als die Teilnahme mit Stimmrecht.

Den bisher erwähnten Vertragsklauseln ist gemeinsam, daß sie den betreffenden internationalen Organisationen ein bestimmtes aktives Tun gebieten. Daneben finden sich aber auch Vertragsklauseln, die den Organisationen eine bestimmte Tätigkeit untersagen, also ein Unterlassen fordern. In Betracht kommen einmal diejenigen Vertragsbestimmungen, die eine Konkurrenz zwischen Organisationen für unerwünscht erklären (z. B. Art. 13 Abs. I des Vertrages zwischen den Vereinten Nationen und der Welternährungsorganisation[27]); zum anderen diejenigen Klauseln,

sein. Eine gründliche — die Unterschiede zwischen den verschiedenen Formen allerdings relativierende — Analyse gibt *Lochner*, Was bedeuten die Begriffe Harmonisierung, Koordinierung und gemeinsame Politik in den europäischen Verträgen? ZfgesStaatsW 118 (1962) S. 35 ff. — *Everling*, Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als Rechtsproblem, Recht und Staat H. 296/297, Tübingen 1964, setzt den Begriff der Koordinierung in seiner Studie offensichtlich als bekannt voraus.

26 Vom 14. 12. 1946: „1. Representatives of the United Nations shall be invited to attend the meetings of the International Labour Conference and its committees, and such general, regional or other special meetings as the International Labour Organization may convene, and to participate, without vote, in the deliberations of these bodies. 2. Representatives of the International Labour Organization shall be invited to attend meetings of the Economic and Social Council of the United Nations and of its commissions and committees and to participate, without vote, in the deliberations of these bodies with respect to items on their agenda in which the International Labour Organization has indicated that is has an interest."

27 Vom 14. 12. 1946: „The United Nations and the Food and Agricultural Organization of the United Nations recognize the desirability, in the interest of administrative and technical uniformity and of the most efficient use of

die es einer internationalen Organisation verbieten, in die Angelegenheiten einer anderen Organisation zu intervenieren[28] (z. B. Art. 4 Ziff. 3 des Vertrages zwischen den Vereinten Nationen und der Weltbank)[29].

7. Offensichtlich kommen schwerwiegende Interventionen einer internationalen Organisation in die Zuständigkeit einer anderen Organisation in der Praxis nicht häufig vor. Das Verhältnis der internationalen Organisationen untereinander scheint kein Nährboden für ernste Konflikte zu sein. Vielleicht spielt hier das Fehlen von Land und Staatsbürgern mit oder ein gewisser Corpsgeist, ein Solidaritätsgefühl der internationalen Beamten. Die Problematik der Berührung der internationalen Organisationen untereinander dürfte vielmehr zuvörderst in der Koordinierung ihrer Tätigkeit liegen[30].

Die Schwierigkeit der begrifflichen Abgrenzung von Koordinierung und Kooperation wurde schon angedeutet[31]. In bezug auf die Koordinierung ist aber noch ein weiteres völkerrechtliches Problem zu erwähnen: nämlich die Stellung der sogenannten Koordinierungskomitees, von denen es eine ganze Reihe

personnel and resources, of avoiding, whenever possible, the establishment and operation of competitive or overlapping facilities and services among the United Nations and the specialised agencies."

28 Es bestehen m. E. keine Bedenken, den Begriff der Intervention auch für das Verhältnis zwischen Organisationen zu gebrauchen; a. A. *Falk*, The Legitimacy of Legislative Intervention by the United Nations, herausgegeben von Stanger, Ohio 1964, S. 31 ff., der meint, „only a state may be the victim of it" (S. 42).

29 Vom 15. 11. 1948: „The United Nations recognizes that the action to be taken by the Bank on any loan is a matter to be determined by the independent exercise of the Bank's own judgment in accordance with the Bank's Articles of Agreement. The United Nations recognizes, therefore, that it would be sound policy to refrain from making recommendations with respect to particular loans or with respect to terms or conditions of financing by the Bank."

30 Vgl. dazu insbesondere *Jenks*, Co-ordination: The New Problem of International Organization, Recueil des Cours 77 (1950, II) S. 157 ff.; *Ders.*, Co-ordination in International Organization: An introductory survey, BYIL 28 (1951) S. 29 ff.; *Leonard*, International Organization, New York-Toronto-London 1951, S. 420 ff.; *Monaco*, Coordinamento tra enti internazionali, RDI 60 (1957) S. 181 ff.; ferner: *Dahm*, Völkerrecht, Bd. 2, Stuttgart 1961, S. 41 f., S. 254 ff. — Für die Europäischen Gemeinschaften vgl. z. B. *Socini*, Rapports et Conflits entre Organisations Européennes, Leyden 1960, S. 91 ff.

31 Oben Abschnitt II 6.

gibt[32]. Am wichtigsten ist — im Bereich der Vereinten Nationen — das Verwaltungskomitee für Koordinierung (Administrative Committee on Coordination — ACC)[33]. Das Komitee wurde gebildet auf Grund einer Resolution[34] des Wirtschafts- und Sozialrates mit dem Ziel, die in den Abkommen zwischen der Organisation der Vereinten Nationen und den Spezialorganisationen vorgesehene Koordinierung zu sichern und zu verbessern. Das Komitee besteht aus dem Generalsekretär der Vereinten Nationen und den entsprechenden Verwaltungschefs der Spezialorganisationen.

Ist das Komitee eine Kommision des Wirtschafts- und Sozialrates? Der Wirtschafts- und Sozialrat selbst nimmt dies an; jedoch erscheint diese Ansicht zweifelhaft, da die einzelnen Mitglieder ihren (einzelnen) Organisationen verantwortlich sind[35]. Nicholas definiert das Komitee sehr anschaulich dahin: Es sei eine Art internationales Kabinett, aber mit der spezifischen Besonderheit, daß jeder Minister einem anderen Parlament verantwortlich ist[36].

Hier drängt sich unter anderem die Frage nach der völkerrechtlichen Haftung für Handlungen des Komitees auf. Das Komitee selbst ist keine selbständige völkerrechtliche Organisation; es ist daher auch nicht völkerrechtsfähig. Eine völkerrechtliche Haftung wäre also nur nach der Wenglerschen Konstruktion[37] möglich. Das Komitee ist aber auch kein Organ einer anderen

32 Außer den bei *Jenks*, BYIL 28 (1951) S. 84—87 aufgeführten Koordinierungsgremien ist noch besonders zu nennen das durch die Resolution des Wirtschafts- und Sozialrates Nr. 920 (XXXIV) vom 3. 8. 1962 eingesetzte „Special Commitee on Co-ordination with particular emphasis on the United Nations Development Decade" (vgl. UN Yearbook 1962 S. 233). Vgl. ferner UN Yearbook 1962, S. 236, S. 377, S. 563, S. 693. — Zur Problematik der Einsetzung solcher Komitees allgemein vgl. *G. Meier*, Das Recht internationaler Organisationen zur Schaffung und Bevollmächtigung eigener Organe, AVR 12 (1964/65) S. 14 ff.

33 Vgl. dazu *Dahm*, Völkerrecht, Bd. 2, S. 254; *Jenks*, BYIL 28 (1951) S. 84 f.; *Monaco*, RDI 60 (1957) S. 195.

34 ECOSOC Res. 13 (III) vom 21. 9. 1946.

35 Zutreffend *Jenks*, BYIL 28 (1951) S. 84.

36 The United Nations as a political institution. London-New York-Toronto, 1959, S. 126: „It is a kind of international cabinet, but with the peculiar characteristic that each minister is responsible to a different parliament."

37 Ausgeführt in: Der Begriff des Völkerrechtssubjektes im Lichte der politischen Gegenwart, Die Friedens-Warte 57 (1951/53) S. 113 ff.

Organisation — und doch wird es völkerrechtlich tätig, nämlich durch Empfehlungen und andere Maßnahmen[38].

Die Situation wird insofern noch komplizierter, als dieses zwitterhafte Gebilde einen weiteren Zwitter gezeugt hat: den Technical Assistance Board (TAB)[39]. Dieses technische (Koordinierungs-) Komitee untersteht sowohl dem Wirtschafts- und Sozialrat als auch dem Verwaltungskomitee für Koordinierung. Hier dürften Möglichkeiten zukünftiger völkerrechtlicher Schwierigkeiten liegen, die vielleicht nicht immer — wie Jenks meint[40] — auf empirischer Basis gelöst werden können.

III.

8. Problematischer als die Tätigkeit internationaler Organisationen, welche die internationale Zuständigkeit anderer Organisationen berührt, dürfte diejenige Tätigkeit internationaler Organisationen sein, welche die nationale Zuständigkeit der Staaten berührt[41].

38 Zur Tätigkeit des ACC vgl. z. B. UN Yearbook 1962 S. 563 f.

39 Vgl. UN Yearbook 1962 S. 692; sowie *Jenks*, BYIL 28 (1951) S. 85 ff.; ferner *Dahm*, Völkerrecht, Bd. 2 S. 635.

40 BYIL 28 (1951) S. 86: „. . . which it may be hoped will be avoided on empirical lines." — Die grundsätzliche Frage nach der Zulässigkeit der Konstituierung von Hilfsorganen der Vereinten Nationen wird dabei stillschweigend bejaht, obwohl diese Frage „in der Praxis bejaht, aber in der Doktrin noch recht umstritten ist" (*Fritz Münch*, Tätigkeit der Vereinten Nationen in völkerrechtlichen Fragen, AVR 12 (1964/65) S. 264 ff. (S. 272). Vgl. dazu auch *G. Meier*, Das Recht Internationaler Organisationen zur Schaffung und Bevollmächtigung eigener Organe, AVR 12 (1964/65) S. 14 ff.; *Reuter*, Les organs subsidiaires des organisations internationales, Mélanges en honneur de Basdevant, Paris, 1960, S. 415 ff.

41 Auch hier kann nur ein Ausschnitt aus der daraus resultierenden umfassenden Problematik aufgezeigt werden. Eine Untersuchung, die alle Auswirkungen der Mitgliedschaft eines Landes in einer internationalen Organisation — leider aber nicht der Tätigkeit der Organisationen selbst — auf den betr. Staat behandelt, liegt bisher nur für Belgien vor: Les conséquences d'ordre interne de la participation de la Belgique aux organisations internationales; herausgegeben von der Commission d'Etude Interuniversitaire de l'Institut Royal des Relations Internationales, Den Haag 1964. — Das allgemeine Problem der Beziehungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen wird gegenwärtig im Rahmen der International Law Commission erörtert; vgl. Relations between States and Intergovernmental Organizations, First Report by *Abdullah El-Erian*, Yearbook of the ILC, 1963, II, New York 1964, S. 159 ff.

Die größere Problematik dieses Falles hat tatsächliche und rechtliche Gründe.

Mehr im Tatsächlichen als im Rechtlichen begründet ist die leichtere Verletzbarkeit der Staaten. Die Archimedische Bitte „Störe meine Kreise nicht" ist umso schwieriger erfüllbar, je größer der Kreis der Zuständigkeit ist. Trotz aller Ausdehnung der internationalen Organisationen bleibt als Tatsache bestehen, daß keine internationale Organisation einen so weit gespannten gegenständlichen Zuständigkeitsbereich hat wie irgendein Staat. Dies gilt selbst für die Vereinten Nationen, jedenfalls aber für alle übrigen internationalen Organisationen, die begrenzte Aufgabengebiete haben. Vor allem fehlt der überwiegenden Mehrzahl aller internanationalen Organisationen bleibt als Tatsache bestehen, daß keine tionen und einige andere — die Beschäftigung mit dem Kern der nationalen Zuständigkeit: dem politischen Bereich im engeren Sinne. Vielmehr untersagen gerade viele Gründungsverträge internationaler Organisationen eine politische Tätigkeit, um den unpolitischen Charakter der betreffenden Organisation zu unterstreichen und zu sichern (vgl. Art. 1 Satz 3 des Statuts des Panamerikanischen Instituts für Geographie und Geschichte: „No work of a political or sectarian nature may be undertaken")[42]. Demgemäß fehlt im Verhältnis der internationalen Organisationen untereinander ein wesentlicher Reibungspunkt, der bei Beteiligtsein eines Staates vorhanden ist.

Eine Berührung der nationalen Zuständigkeit eines Staates wird auch empfindlicher registriert als die Berührung der Zuständigkeit einer internationalen Organisation. Die nationale Zuständigkeit eines Staates wird nicht zuletzt von der öffentlichen Meinung in eben diesem Staat gehütet. Demgegenüber steht hinter den internationalen Organisationen keine vergleichbare publizistische Macht. Die ohnehin diffuse Weltmeinung[43] wird selten geneigt sein, für die Integrität einer internationalen Organisation nachdrücklich einzutreten; denn Eingriffe in die Zuständigkeit einer internationalen Organisation sind schon äußerlich weniger sichtbar als

42 Vom August 1955; *Peaslee*, Bd. 2, S. 1680 ff. (S. 1680).

43 Zur Wertung der Weltmeinung vgl. — wohl etwas positiver als hier — *Herbert Krüger*, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964, S. 438 f. (mit weiteren Schrifttumsangaben auf S. 439 Fußn. 12).

z. B. ein Übergriff auf fremdes Staatsgebiet; sie eignen sich daher auch weniger für dramatisierende Stellungnahmen.

Die größere Problematik von Berührungen der nationalen Zuständigkeit durch internationale Organisationen[44] gegenüber der Berührung von internationalen Organisationen untereinander hat aber auch rein rechtliche Gründe. Berührt eine internationale Organisation den Zuständigkeitsbereich eines Staates, so prallen zwei Völkerrechtssubjekte aufeinander, die ihrer Rechtsstruktur nach größere Verschiedenheiten aufweisen als zwei internationale Organisationen. Zwar sind auch die internationalen Organisationen nicht ganz einheitlich geformt — beispielsweise variieren Zusammensetzung und Funktion der Organe —, aber insgesamt stehen doch die internationalen Organisationen wesensmäßig einander näher als die Staaten den Organisationen.

9. Die unterschiedliche Struktur von Staaten und internationalen Organisationen bedingt zugleich, daß die vertraglichen Regelungen des Verhältnisses zwischen internationalen Organisationen und Staaten nicht die gleichen sein können wie die Regelungen des Verhältnisses zwischen den internationalen Organisationen untereinander. Die für das Verhältnis der internationalen Organisationen untereinander aufgestellte Systematik der vertraglichen Regelungen[45] ist daher auf das Verhältnis zwischen internationalen Organisationen und Staaten nur mit Einschränkungen übertragbar.

Eine solche Einschränkung betrifft zunächst die Autonomieklauseln. Aus der Stellung der Staaten in der Völkerrechtsordnung[46] folgt, daß ihre Autonomie gegenüber den internationalen Organisationen in der Regel nicht vertraglich besonders statuiert zu werden braucht. Demgemäß fehlen Bestimmungen, die den beim Verhältnis der internationalen Organisationen untereinander erwähnten Autonomieklauseln vergleichbar wären. Selbst Art. 2 Ziff. 7 der Satzung der Vereinten Nationen — auf den noch ein-

44 Die (umgekehrte) Frage, inwieweit der Bereich der internationalen Organisation gegen Einwirkungen der Staaten geschützt ist, kann hier nicht verfolgt werden; vgl. dazu *Wengler,* Völkerrecht, Bd. 2, 1964, S. 1291 ff.

45 Oben Abschnitt II, 4, 5 und 6.

46 Dies gilt unbeschadet der Kontroverse darüber, ob die Staaten „geborene" Völkerrechtssubjekte (im Gegensatz zu den „Gekorenen") sind oder nicht.

zugehen sein wird[47] — ist keine echte Autonomieklausel; denn er begründet nicht (konstitutiv) die Autonomie der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. Noch viel weniger sind solche Vertragsbestimmungen als Autonomieklauseln aufzufassen, die lediglich die Unabhängigkeit einzelner staatlicher Verwaltungszweige gegenüber der Tätigkeit einer internationalen Organisation konstatieren (etwa § 4a der Satzung des Internationalen Hydrographischen Bureaus[48]: „. . . it has no authority over the hydrographic offices of States Members, which remain completely independent and retain absolute freedom and initiative.").

Das System der Ermächtigungsklauseln ist auf das Verhältnis zwischen internationalen Organisationen und Staaten ebenfalls nur beschränkt anwendbar. Die Befugnis der Staaten, mit internationalen Organisationen Beziehungen aufzunehmen, bedarf keiner besonderen vertraglichen Ermächtigung. Dies gilt sowohl für die Mitgliedstaaten — hier könnte die Frage ohnehin nur praktisch werden in bezug auf solche Beziehungen, die über das Mitgliedschaftsverhältnis hinausgehen —, als auch für Nichtmitgliedstaaten. Die Ermächtigungsklauseln können also nur dort Bedeutung erlangen, wo es um die Befugnis der internationalen Organisationen geht, mit Staaten in Beziehung zu treten. Derartige organisationsermächtigende Vertragsbestimmungen sind zwar vorhanden (vgl. Art. 12b des Gründungsvertrages der OECD: „. . . the Organization may establish and maintain relations with non-member states"); sie sind aber verhältnismäßig selten. Selbst die Satzung der Vereinten Nationen enthält keine ausdrückliche Ermächtigung beispielsweise zum Abschluß von Sitzabkommen[49]. Offenbar wird die Befugnis dazu als selbstverständlich — nämlich aus der Rechtsfähigkeit abgeleitet — angesehen.

Das Schwergewicht der vertraglichen Regelungen des Verhältnisses zwischen internationalen Organisationen und Staaten liegt auch hier bei den Tätigkeitsklauseln. Die möglichen Berührungspunkte zwischen internationalen Organisationen und Staaten sind insoweit fast die gleichen wie zwischen den internationalen

47 Unten Abschnitte III 10—18.

48 Fassung von 1952; *Peaslee*, Bd. 2, S. 1191 ff. (S. 1191).

49 Eine mittelbare Ermächtigung der Organisation der Vereinten Nationen kann allerdings in Art. 105 Abs. 3 der Satzung gesehen werden.

Organisationen untereinander. Demgemäß finden sich vertragliche Regelungen der Erteilung von Informationen durch Organisationen an Staaten (so in Art. 12 a des OECD-Gründungsvertrages[50]), der Konsultation von Staaten durch internationale Organisationen (so in Art. 17 Abs. 2 des Internationalen Weizen-Übereinkommens von 1959[51]), der Kooperation zwischen internationalen Organisationen und Staaten und der Koordinierung ihrer Tätigkeit (Beispiele hierfür finden sich in zahlreichen Verträgen)[52].

Bei den Tätigkeitsverboten fehlen zwar aus verständlichen Gründen die für das Verhältnis der internationalen Organisationen untereinander vorhandenen Konkurrenzklauseln. Vorhanden sind aber Vertragsbestimmungen, die den internationalen Organisationen untersagen, in den nationalen Zuständigkeitsbereich der Staaten einzugreifen. Zwei Fallgruppen sind hier zu nennen, die zwar in der Intention miteinander zusammenhängen, die aber nicht identisch sind: Zur einen Gruppe gehören diejenigen Klauseln, die es den Bediensteten der internationalen Organisationen verbieten, sich in die inneren Angelegenheiten eines Staates — vor allem des Sitzstaates — einzumischen[53]. Dieses Verbot richtet sich also primär an die einzelnen Bediensteten; die betreffende Organisation selbst ist nur sekundär insofern Adressat, als sie verpflichtet ist, das Ihre zu tun, um solche Pflichtverletzungen ihrer Bediensteten zu verhindern.

10. Wichtiger erscheint die zweite Gruppe von Bestimmungen, welche es der Organisation selbst verbieten, in den nationalen Zuständigkeitsbereich eines Staates zu intervenieren. Das Hauptbeispiel hierfür bildet Art. 2 Ziff. 7 der Satzung der Vereinten Nationen: „Nothing contained in the present charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which

50 „. . . the Organization may address communications to non-member States."

51 „In such a case the Council with a view to the satisfactory settlement of the matter shall consult with any exporting or importing country concerned and may make such recommendations as it considers appropriate."

52 Vgl. z. B. Art. 56 der Satzung der Vereinten Nationen.

53 Beispiel: Art. 4 Sect. 10 des Gründungsvertrages der Weltbank: „. . . its officers shall not interfere in the political affairs of any member." Gleicher Wortlaut in Art. 5 Sect. 6 des Gründungsvertrages der Internationalen Entwicklungshilfe — Organisation (IDA).

are essentially within the domestic jurisdiction of any state . . .". Gleichlautende oder zumindest in der Sache gleiche Formulierungen enthalten auch die Gründungsverträge anderer internationaler Organisationen[54]. Die Auslegung des Art. 2 Ziff. 7 ist also nicht nur für die überragende Rolle der Vereinten Nationen wichtig, sondern auch für andere Organisationen[55].

Dogmatische Erfassung und praktische Handhabung des Interventionsverbotes des Art. 2 Ziff. 7 sind stark umstritten[56]. Dies er-

54 So Art. 1 Ziff. 3 des Gründungsvertrages der UNESCO; Art. 15 Satz 1 des Gründungsvertrages der Organisation Amerikanischer Staaten vom 30. 4. 1948; Art. 1 Abs. 2 des Gründungsvertrages des Komitees für Europäische Binnenwanderung vom 19. 10. 1953 (*Peaslee*, Bd. 1, S. 893 ff. (S. 894). — Formulierungen, die sich nicht ausdrücklich auf die Organisation, sondern nur auf die vertragschließenden Parteien beziehen, finden sich in Art. 3 Satz 1 des CENTO-Paktes von 1955 und in Art. 8 des Warschauer Beistandspaktes vom 14. 5. 1955.

55 Zutreffend *Mosler*, La organización internacional y la distribución de competencias, in: escuela de Funcionarios Internacionales, 1955/56, Bd. 1, Madrid 1957, S. 533 ff. (S. 564): „Todas las organizaciones internacionales estan basadas sobre el principio establecido en la carta de las Naciones Unidas en su art. 2 párr. 7."

56 Das Schrifttum zu Art. 2 Ziff. 7 ist fast unübersehbar. Zahlreiche Schrifttumshinweise finden sich in der Bibliographie zu *Mosler-Bräutigam*, Staatliche Zuständigkeit, WVR, Bd. 3, 1962, S. 317 ff. (S. 322 f.); neben den dort erwähnten Autoren — besonders ausführlich *Rajan*, United Nations and Domestic Jurisdiction, 2. Aufl., London 1961, — sind (ohne mit dieser Aufzählung Vollständigkeit zu erreichen) noch zu nennen die einschlägigen Ausführungen bei *Berber*, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 1, 1960, S. 183 f.; Bd. 3, 1964, S. 212; *Dahm*, Völkerrecht, Bd. 1, 1958, S. 215 ff.; *Guggenheim*, Bd. 1, Basel 1948, S. 238 ff.; *Menzel*, Völkerrecht, München-Berlin 1962, S. 328 f.; *Verdroß*, Völkerrecht, 5. Aufl., Wien 1964, S. 511 ff.; *Wengler*, Völkerrecht, Bd. 1, S. 910 ff., Bd. 2, S. 1289 ff.; ferner *Cuevas Cancino*, Tratado sobre la Organizacion Internacional, Mexico 1962, S. 154 ff.; *Goodrich-Hambro*, Charter of the United Nations, 2. Aufl., Boston 1949, S. 110 ff.; *Hill*, International Organization, New York 1952, S. 308 ff.; *Jimenez de Arechaga*, Derecho Constitucional de las Naciones Unidas, Madrid 1958, S. 95 ff.; *Leonard*, International Organization, New York-Toronto-London 1951, S. 77 ff.; *Monaco*, Manuale di diritto internazionale púbblico, Turin 1960, S. 222 ff.; *O'Connell*, International Law, London-New York 1965, S. 332 ff.; *Oppenheim-Lauterpacht*, International Law, 8. Aufl., Bd. 1, London-New York-Toronto 1958, S. 414 ff.; *Pecourt Garcia*, La soberania de los Estados ante la Organizacion de las Naciones Unidas, Barcelona 1962; *Ross*, Constitution of the United Nations, Kopenhagen 1950, S. 118 ff.; *Sereni*, Diritto internazionale, Bd. 2, Mailand 1958, S. 755 ff.; *A. van Weynen Thomas — A. J. Thomas*, Non-Intervention, Dallas 1956, S. 142 ff.; Besonders ausführlich neuerdings *Higgins*, The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations, London-New York-Toronto 1963, S. 63 ff., sowie die Erörte-

scheint deshalb besonders gravierend, weil die Intervention die stärkste Berührung eines fremden Zuständigkeitsbereiches ist. Deshalb muß eine Betrachtung der Berührung des nationalen Zuständigkeitsbereichs durch internationale Organisationen ihr Schwergewicht auf die Erörterung der Problematik des Art. 2 Ziff. 7 legen.

Die völkerrechtliche Problematik dieser Bestimmung liegt vor allem in den Fragen:

(1) Was sind „matters . . . essentially within the domestic jurisdiction"?

(2) Was bedeutet in diesem Zusammenhang „to intervene"?

11. Eine autoritative verbindliche Klärung dieser Fragen ist bisher nicht erfolgt[57]. Es liegt weder eine Entscheidung des Internationalen Gerichtshofes[58] dazu vor wie seinerzeit zu Art. 15 Abs. 8 der Völkerbundssatzung mit dem Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofes betreffend die Staatsangehörigkeitsdekrete in Marokko und Tunis[59], noch hat ein politisches Organ der Vereinten Nationen eine gültige Definition aufgestellt. Das wissenschaftliche Schrifttum ist bei der Auslegung geteilte Wege gegangen. Immerhin läßt sich noch eine gewisse — zwar nicht völlig unbestrittene, aber doch weitgehend akzeptierte — gemeinsame Ausgangsbasis erkennen. Sie liegt in der allgemeinen Umschreibung der domestic jurisdiction als eines Zuständigkeitsbereiches, der nicht völkerrechtlich geregelt ist[60]. An dieser Umschreibung

rungen im Institut de Droit international, Annuaire 43, I (1950) S. 5 ff., 44, I (1952) S. 137 ff. und 45, II (1954) S. 108 ff.

57 Vgl. United Nations, Repertory of Practice of United Nations Organs, Bd. 1, New York 1955, S. 138 No. 389; Supplement No. 1, 1958, S. 60 No. 135; *Wengler*, Völkerrecht, Bd. 1, S. 915.

58 Die einschlägigen Äußerungen des Internationalen Gerichtshofes — vgl. die Zusammenstellung in Repertory of Practice of United Nations Organs, Bd. 1, S. 127 ff. (No. 333—338) und Supplement, No. 1, S. 54 f. (No. 117—119) — sind kaum mehr als beiläufiger Natur. Das Problem der Vorbehalte nach Art. 36 Abs. 3 des Statuts des IGH kann hier aus Raumgründen nicht behandelt werden.

59 Vom 7. 2. 1923, PCIJ Series B No. 4.

60 Vgl. Art. 1 Abs. 1 der Resolution des Institut de Droit international vom 29. 10. 1954 (Annuaire 45 (1954) Bd. 2, S. 292): "Le domaine réservé est celui des activités étatiques où la compétence de l'Etat n'est pas liée par le droit international." Vgl. auch *Mosler*, Staatliche Zuständigkeit, WVR, Bd. 3, S. 319; *Goodrich-Hambro*, Charter of the United Nations, S. 120, bezeichnet dies als „the only valid test."

kann als Richtlinie festgehalten werden, auch wenn einzelne Verfeinerungen — etwa in Richtung auf solche Angelegenheiten, die einer völkerrechtlichen Regelung bedürfen — noch möglich sind.

12. Eine logische Folge jener Umschreibung muß dahin gehen, daß die Frage, ob eine Materie zur domestic jurisdiction gehört, nach Völkerrecht zu beurteilen ist, daß es sich dabei also um eine (Völker-) Rechtsfrage handelt[61]. Dieser Schluß wird jedoch nicht durchweg gezogen. Ihm wird entgegengehalten[62], daß die in Art. 15 Abs. 8 der Völkerbundssatzung und noch in den Dumbarton Oaks-Vorschlägen[63] enthaltene Formulierung „by international law" bewußt nicht in Art. 2 Ziff. 7 übernommen worden sei; es wird hierzu auf die Vorarbeiten zur Satzung hingewiesen, nämlich auf Äußerungen der amerikanischen Delegation auf der Konferenz von San Francisco[64], die lauten (übersetzt): Die Streichung wurde von dem Argument getragen, daß die völkerrechtlichen Regelungen dieses Gegenstandes unbestimmt und inadäquat sind. Soweit Praxis und Lehre sich damit beschäftigt haben, sind die Konzeptionen veraltet und sollten nicht in der neuen Organisation eingefroren werden („not of a charakter which ought to be frozen into the new organisation"). Ferner: „. . . daß Art. 2 Ziff. 7 die domestic jurisdiction als ein Grundprinzip („basic principle") behandele und nicht wie Art. 15 Abs. 8 der Völker-

61 Zutreffend z. B. *Hill*, International Organization, S. 308; *Jiminez de Arechaga*, Derecho Constitucional de las Naciones Unidas, S. 108; *Thomas-Thomas*, Non-Intervention, S. 143; *Wehberg*, Der nationale Zuständigkeitsbereich der Staaten nach der Satzung der Vereinten Nationen, AVR 2 (1949/50) S. 280.

62 Beispielsweise von *Dahm*, Völkerrecht, Bd. 1, S. 218; *Oppenheim-Lauterpacht*, International Law, Bd. 1, S. 414; *Ross*, Constitution of the United Nation, S. 123 f.; vgl. auch *Berthoud*, La compétence nationale des Etats et l'Organisation des Nations Unies, Schweiz. Jb. f. Int.R. 4 (1947) S. 17 ff. (S. 56): „. . . un concept politique, et non plus juridique."

63 Kap. VIII A Ziff. 7: „The provisions of paragraph 1 to 6 of Section A should not apply to situations or disputes arising out of matters which by international law are solely within the domestic jurisdiction of the state concerned."

64 Report to the President, zitiert bei *Kelsen*, The Law of the United Nations, New York 1964, S. 778 Fußn. 2: „This deletion was supported by the argument that the body of international law on this subject is indefinite and inadequate. To the extent that the matter is dealt with by international practice and by text writers, the conceptions are antiquated and not of a character which ought to be frozen into the new organization."

bundssatzung als eine technische und legalistische Formel („technical und legalistic formula")"[65].

Diese Äußerungen müssen jedoch nicht unbedingt als „prinzipiell völkerrechtsfeindlich" verstanden werden. Sie lassen vielmehr auch eine Deutung dahin zu, daß zwar nicht die als unbefriedigend empfundene damals geltende Rechtsmeinung zur domestic jurisdiction in der Satzung der Vereinten Nationen „eingefroren" (d. h. versteinert) werden sollte, aber eine bessere — noch zu entwickelnde — Rechtskonzeption in bezug auf die domestic jurisdiction durchaus erwünscht und geboten schien. Ferner: daß Art. 2 Ziff. 7 nicht (lediglich) eine rechtstechnische Vorschrift sein sollte, sondern eine Grundsatznorm — und zwar eine Rechtsgrundsatznorm —, zwar keine „legalistic formula", aber doch eine „legal formula"[66].

Selbst wenn man die hier vorgeschlagene Auslegung jener Äußerungen ablehnt, so bleibt doch folgendes festzustellen: Der Rückgriff auf die Vorarbeiten zur Satzung der Vereinten Nationen bedeutet die Anwendung der historischen Auslegungsmethode. Die historische Methode ist jedoch für die Auslegung von offenen Gründungsverträgen internationaler Organisationen nur mit großer Zurückhaltung zu benutzen[67]. Dies gilt insbesondere für die Satzung der Vereinten Nationen, deren Mitgliedzahl sich von den 50 an den Vorarbeiten zur Satzung beteiligten Gründungsstaaten inzwischen um mehr als das Doppelte — auf gegenwärtig 115 Mitgliedstaaten — erhöht hat. Dabei kann es auch keine Rolle spielen, daß jene zitierten Äußerungen von den Vertretern einer Großmacht — der USA — gemacht wurden; zwar ist den fünf Großmächten in der Satzung der Vereinten Nationen an verschiedenen Stellen eine (völkerrechtlich nicht ganz unbedenkliche, immerhin vertretbare, jedenfalls politisch nicht zu umgehende) Vorzugsstellung ein-

65 UNCIO Doc. 1019 I/1/42; zitiert auch bei *Kelsen*, The Law of the United Nations, S. 769 Fußn. 1.

66 Im Ergebnis — wenn auch in der Begründung anders akzentuiert — trifft die hier vertretene Ansicht sich insoweit mit derjenigen von *Kelsen*, The Law of the United Nations, S. 777.

67 *Bülck*, Vertragsauslegung, WVR, Bd. 3, S. 547 ff. (S. 550). — Zum Problem der Auslegung völkerrechtlicher Verträge insgesamt vgl. neuestens *Bernhardt*, Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge insbesondere in der Rechtsprechung internationaler Gerichte, Köln-Berlin 1963, S. 109 ff.

geräumt[68]. Aber diese Vorzugsstellung ist auf die ausdrücklich genannten Rechtspositionen beschränkt; sie führt nicht zu einem erhöhten Stimmgewicht bei normalen Auslegungsfällen.

13. Ist also davon auszugehen, daß der Begriff der domestic jurisdiction nach Völkerrecht auszulegen ist, so ist in Art. 2 Ziff. 7 ferner auslegungsbedürftig der Ausdruck „essentially". Die schon unter der Geltung des Art. 15 Ziff. 8 der Völkerbundssatzung an dem Ausdruck „solely" entzündete Diskussion[69] hat sich zu dem Ausdruck „essentially", der „solely" ersetzt hat, fortgesetzt. Kelsen bestreitet bekanntlich, daß zwischen diesen Ausdrücken ein für Art. 2 Ziff. 7 relevanter Unterschied besteht[70]. Ebenso wie es keine Angelegenheiten gebe, die von Natur aus „solely" zur domestic jurisdiction gehörten, gebe es auch keine Angelegenheiten, die „essentially" dazu gehörten. Der Ausdruck „essentially" hat also für Kelsen keinen speziellen Sinn. Immerhin räumt auch Kelsen ein, daß die Auswechslung von „solely" durch „essentially" zu bestimmten von ihm für bedenklich gehaltenen Auslegungsmöglichkeiten führen könne[71].

In der Tat ist die Auslegung des Begriffes „essentially" in Art. 2 Ziff. 7 nicht auf Kelsens Weg beschränkt geblieben; sie hat sich vielmehr — hier etwas grob skizziert — in zwei Hauptrichtungen entwickelt, die man als quantitative und als qualitative Auslegung bezeichnen kann. Die quantitative Auslegung — vertreten etwa von Dahm[72] — versteht „essentially" als „im wesentlichen" (d. h.: hauptsächlich, quantitativ ganz überwiegend). Demgegenüber stellt die qualitative Auslegung — z. B. Verdroß[73] — darauf ab, ob die betreffende Angelegenheit „ihrem Wesen nach" (d. h.: ihrer qualitativen Natur nach) zur nationalen Zuständigkeit gehört.

68 Vgl. dazu insbesondere *Schaumann*, Die Gleichheit der Staaten, Wien 1957.

69 *Kelsen*, The Law of the United Nations, S. 770, nennt Art. 15 Ziff. 8 „one of the most discussed provisions of the Covenant."

70 The Law of the United Nations, S. 776. Für die Gleichsetzung von „solely" und „essentially" sind auch *Oppenheim-Lauterpacht*, International Law, Bd. 1, S. 417 f., und *Ross*, Constitution of the United Nations, S. 123.

71 The Law of the United Nations, S. 778.

72 Völkerrecht, Bd. 1, S. 217.

73 Völkerrecht, S. 511 ff.

Eine Würdigung dieser Auffassungen muß von der grammatischen Auslegung des Wortes „essentially" ausgehen. Diese Auslegung ergibt zunächst, daß die Ausdrücke „solely" und „essentially" nicht identisch sind. Beide haben vielmehr einen spezifischen Sinn. Das gilt für die englische Sprache ebenso wie für die Französische[74] und Spanische[75] — die übrigen UNO-Sprachen (Russisch und Chinesisch) konnte ich nicht nachprüfen. „Solely" hat den Sinn von „einzig und allein", „ausschließlich". Eine Angelegenheit gehört „solely" zur nationalen Zuständigkeit, wenn sie von dieser total umfaßt wird. Demgegenüber hat „essentially" nicht den Sinn von umfassend, sondern nur von erfassend. „Essentially" hat also nicht wie „solely" schließende, sondern öffnende Bedeutung. Aber hat es quantitative oder qualitative Bedeutung? Die grammatikalische Auslegung, wie sie sich z. B. aus Blacks Law Dictionnary[76] mit der Umschreibung „indispensably necessary", „important in the highest degree", „requisite" ergibt, dürfte gegen die quantitative Ansicht sprechen. Mit Sicherheit spricht aber eine — die grammatikalische Auslegung ergänzende — logische Auslegung gegen die quantitative Auslegung; denn: Gehört eine Angelegenheit — wie oben festgestellt[77] — dann nicht mehr zur nationalen Zuständigkeit, wenn sie völkerrechtlich geregelt ist, so kann diese Angelegenheit nicht deshalb aus der nationalen Zuständigkeit wieder herausfallen, weil sie Teilbereich einer größeren — nicht vollständig völkerrechtlich geregelten — Materie ist. Anderenfalls würde die völkerrechtliche Regelung aufgehoben, was zweifellos nicht der Sinn des Art. 2 Ziff. 7 ist[78]. Um dies an einem Beispiel zu verdeutlichen: Das Steuerrecht ist quantitativ ganz überwiegend rein innerstaatlich geregelt. Die in zahlreichen Verträgen völkerrechtlich geregelte Doppelbesteuerung von Ausländern ist — gemessen an der Gesamtmaterie des Steuerrechts — nur ein ganz verschwindend kleiner Sektor. Würde man der quantitativen Auslegung folgen, so gehörte auch die völkerrechtlich geregelte Doppel-

74 „Exclusive" — „essentiellement".
75 „Exclusivamente" — „esenzialmente".
76 Blacks Law Dictionnary, 3. Aufl. St. Paul, 1933, S. 681. In dem oben (Fußn. 64) erwähnten Report to the President wird „essence" sehr anschaulich und in diesem Sinne mit „the heart of the matter" (S. 45) umschrieben.
77 Abschnitt III, 11.
78 Zutreffend *Ross*, Constitution of the United Nations, S. 122.

besteuerung zu einer Materie „essentially" in der nationalen Zuständigkeit und würde ihrerseits ebenfalls zur nationalen Zuständigkeit gehören. Ein solches Ergebnis kann nicht richtig sein. Dabei ist dieser Beispielsfall noch insofern unproblematisch, als in ihm das quantitative Überwiegen der nationalen Zuständigkeit im Steuerrecht wenigstens klar erkennbar ist. In vielen anderen Fällen wird man dagegen zur Feststellung des quantitativen „Überschusses" zu einer schwierigen und unbefriedigenden Prozentrechnung greifen müssen: schwierig deshalb, weil die Bewertungskriterien unsicher sind[79], unbefriedigend deshalb, weil keine sicheren Ergebnisse zu erwarten sind.

Von Unsicherheit frei ist allerdings auch nicht die andere, d.h. die qualitative Auslegung des Art. 2 Ziff. 7. Diese Auslegung muß sich zunächst mit dem Einwand von Kelsen auseinandersetzen, demzufolge es Angelegenheiten, die ihrem (qualitativen) Wesen, ihrer Natur nach, zur nationalen Zuständigkeit gehören, nicht gebe. An diesem Einwand ist richtig, daß — abstrakt gesehen — theoretisch jede Materie völkerrechtlich geregelt werden könnte[80] und damit aus der nationalen Zuständigkeit entfiele.

Aber diese abstrakte Betrachtung Kelsens geht daran vorbei, daß auch die heutige Völkerrechtsgemeinschaft noch immer auf dem Vorhandensein von Staaten basiert[81]. Die Existenz von Staaten wiederum setzt einen Kernbestand von nationalen Kompetenzen voraus[82]. Diese Tatsache zu leugnen würde einmal dem Grundsatz der territorialen Integrität und politischen Unabhängigkeit der Staaten widersprechen, der in Art. 2 Ziff. 4 der Satzung der Vereinten Nationen gewährleistet ist. Art. 2 Ziff. 4 darf nicht mit Hilfe des Art. 2 Ziff. 7 unterlaufen werden. Zum anderen würde der Versuch einer Internationalisierung aller nationalen Kompetenzen im Völkerrecht der Gegenwart schon an der souveränitätsbewußten und -beharrenden Einstellung der Sowjetunion scheitern; diese Einstellung bestimmt ja nicht nur die sowjetische diplomati-

79 Vgl. *Ross*, Constitution of the United Nations, S. 122: „How can international norms be counted or weighed? The flood-gates will be opened to capriciousness and controversy, with the added risk that the application of the article will become a question of politics, not of justice."

80 Zutreffend *Ross*, Constitution of the United Nations, S. 120.

81 *Mosler*, Staatliche Zuständigkeit, WVR, Bd. 3, S. 320.

82 *Mosler*, Staatliche Zuständigkeit, WVR, Bd. 3, S. 320.

sche Praxis[83], sondern findet sich auch im sowjetischen völkerrechtlichen Schrifttum[84] und in den Voten der sowjetischen Richter am Internationalen Gerichtshof[85].

Es ist also davon auszugehen, daß die qualitative Auslegung des Art. 2 Ziff. 7 insoweit recht hat, als sie von einem Kernbestand von Angelegenheiten ausgeht, der wesensnotwendig zum nationalen Zuständigkeitsbereich gehört. Hier stellt sich aber die Frage, welche Angelegenheiten im einzelnen nun dazu gehören. Die Beantwortung dieser Frage ist schwierig; mehr noch: sie erscheint mit Anspruch auf abschließende Gültigkeit fast unmöglich. Denn was wesensnotwendig zur nationalen Zuständigkeit gehört, steht nicht ein für allemal fest. Sein Umfang verändert sich — worauf z. B. Art. 1 Abs. 2 der Resolution des Institut de droit international vom 29. April 1954 zutreffend hinweist[86] — entsprechend der Entwicklung des Völkerrechts, hängt also von dem wechselnden Stand der nationalen Beziehungen ab. Das hat zur Folge, daß je nach Entwicklung oder Gegenentwicklung jener Kernbereich schrumpft oder sich erweitert. Diese Variabilität bringt in die Anwendung des Art. 2 Ziff. 7 zweifellos ein Moment der Unsicherheit und Unbeständigkeit. Insofern ist die qualitative Auslegung nicht ideal. Aber sie ist das geringste Übel von allen denkbaren Auslegungen dieser Vorschrift, zumal die Notwendigkeit,

83 Vgl. beispielsweise die Erklärung des sowjetischen Deligierten im Sicherheitsrat, Gromyko, zur Anfrage Chiles betreffend den Umsturz in der Tschechoslowakei, zit. bei *Komarnicki*, L'intervention en droit international moderne, Rév. gén. 60 (1956) S. 44. Auf der Technischen Konferenz der UN zur Veröffentlichung einer Internationalen Weltkarte auf Millionstel Basis wies der sowjetische Delegierte Lobanov den Vorschlag, daß ein Staat, der eine solche Karte nicht erstellen kann, damit einen anderen Staat betrauen könne, als Bedrohung der Souveränität der Staaten zurück (International Organization 18 (1964) Nr. 1 S. 159).

84 Vgl. Akademie der Wissenschaften der UdSSR, Völkerrecht, Deutsche Übersetzung, Hamburg 1960, S. 91 ff., insbesondere S. 95 f.

85 Vgl. z. B. die dissenting opinion von Krylov zum Rechtsgutachten des Internationalen Gerichtshofes vom 30. 3. 1950 zur Auslegung der Friedensverträge von 1947, ICJ Reports 1950 S. 112.

86 "L'étendue de ce domaine dépend du droit international et varie suivant son développement." In der Sache gleiche Formulierungen bei *Haedrich*, Intervention, WVR, Bd. 2, 1961, S. 145; *Menzel*, Völkerrecht, S. 329; *Mosler*, Staatliche Zuständigkeit, WVR, Bd. 3, S. 319; *Ross*, Constitution of the United Nations, S. 120 f.; *Wengler*, Völkerrecht, Bd. 1, S. 913.

neue Rechtsentwicklungen aufzufangen, sich ja für jede Rechtsnorm stellt.

14. Hat man mit Mühe festgestellt, welche Angelegenheiten „essentially" zur nationalen Zuständigkeit gehören, so gibt Art. 2 Ziff. 7 mit dem Ausdruck „to intervene" eine weitere Schwierigkeit auf. Der Begriff der Intervention gehört — worauf im Schrifttum zutreffend hingewiesen worden ist — zu den ungeklärtesten Begriffen des Völkerrechts[87].

Die Motive für Interventionen sind in der Praxis allzu häufig überwiegend politischer Natur. Dennoch ist davon auszugehen, daß der Begriff der Intervention in Art. 2 Ziff. 7 ein (Völker-)Rechtsbegriff ist[88]. Die Frage, ob ein Vorgehen der Vereinten Nationen dem Begriff des „to intervene" unterfällt, ist mithin eine (Völker-)Rechtsfrage. Stellt ein Verhalten der Vereinten Nationen eine nach Art. 2 Ziff. 7 unzulässige Intervention dar, so kann sie nicht mit Gründen der politischen Zweckmäßigkeit gerechtfertigt werden. Gewiß ist die Organisation der Vereinten Nationen insgesamt wahrscheinlich mehr eine politische Organisation als eine Rechtsbewahrorganisation[89]; sie ist keine Super-Gesellschaft für Völkerrecht und der Internationale Gerichtshof ist nur eines — wenn auch ein nicht unwichtiges — ihrer Organe. Aber die Vereinten Nationen dürfen sich nicht über das Völkerrecht hinwegsetzen[90], auf das ihre Satzung mehr-

87 *Wengler*, Völkerrecht, Bd. 2, S. 1038; in der Sache gleiche Formulierung bei *Haedrich*, Intervention, WVR, Bd. 2, S. 144. Vgl. auch *Thomas-Thomas*, Non-Intervention, S. 67 ff.

88 Zutreffend *Haedrich*, S. 145.

89 Die Tatsache, daß die Vereinten Nationen laufend zur Fortentwicklung des Völkerrechts beitragen, soll mit dieser Aussage nicht ignoriert werden. Vgl. zu den damit zusammenhängenden Fragen neuestens *Higgins*, The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations, London-New York-Toronto 1963; ferner *Oldenhage*, Möglichkeiten und Grenzen Internationaler Organisationen für eine Durchsetzung des Völkerrechts, AVR 12 (1964/65) S. 249 ff.; *Skubiszewski*, Forms of Participation of International Organizations in the Lawmaking Process, International Organization, 18 (1964) No. 4 S. 790 ff.; schon früher z. B. *Schachter*, The Development of International Law through the Legal Opinions of the United Nations Secretariat, BYIL 25 (1948) S. 91 ff.

90 Kritisch zur Tätigkeit der Vereinten Nationen in dieser Hinsicht *Lord Avon*, Forty Years on, Foreign Affairs 41 (1962) S. 105 ff.; *Swift*, Annual Review of United Nations Affairs 1960/61 S. 158; *Thomas-Thomas*, Non-

fach (z. B. in Ziff. 3 und 4 der Präambel, ferner in Art. 13) Bezug nimmt. Raum für politische Erwägungen bleibt den Vereinten Nationen nur — aber auch unzweifelhaft — insoweit, als sie nach politischen Gesichtspunkten darüber entscheiden können, ob sie eine Maßnahme, die keine völkerrechtlich unzulässige Intervention darstellt, ergreifen wollen oder nicht. In diesem Fall ist aber Art. 2 Ziff. 7 nicht im Spiel, so daß darauf nicht weiter eingegangen zu werden braucht.

15. Schwieriger ist die Frage, welche Maßnahmen der Vereinten Nationen eine Intervention bilden. Die Frage stellt sich insbesondere für die Fälle der Aufnahme einer Angelegenheit in die Tagesordnung, der Empfehlung, der Aufforderung nach Aussetzung des Vollzuges einer staatlichen Maßnahme, der Einsetzung einer Untersuchungskommission und der Anbietung von Guten Diensten zur Streitbeilegung[91].

Einigkeit besteht im Schrittum weitgehend darüber, daß eine bloße Diskussion im Normalfall keine Intervention im Sinne des Art. 2 Ziff. 7 darstellt[92]. Eine solche Diskussion ist schon erforderlich, um festzustellen, ob eine Angelegenheit zur domestic jurisdiction gehört oder nicht. Einigkeit besteht andererseits auch in der Ablehnung der Ansicht[93], als Intervention sei nur ein zwangsweiser Eingriff („dictatorial interference") anzusehen[94]. Zwischen reiner Diskussion ohne Interventionscharakter und direkten Zwangseingriffen mit Interventionscharakter aber liegen mehrere Maßnahmen, die weder das Eine, noch das Andere sind. Bei der Würdigung dieser Zwischenzone wird es darauf ankommen, ob jene Maßnahmen mehr zur Diskussion oder mehr zum Zwangseingriff zuneigen.

Intervention, S. 106 („. . . within the organization itself, the legal outlook, the legal method, and legal procedures have fallen by the wayside.")

91 Vgl. United Nations, Repertory of Practice of United Nations Organs, Bd. 1, New York 1955, S. 131 § 345.

92 *Dahm*, Völkerrecht, Bd. 1, S. 221; *Goodrich-Hambro*, Charter of the United Nations, S. 120; *Mosler*, WVR, Bd. 3, 1962, S. 321; *Wright*, Is Discussion Intervention, AYIL 50 (1956) S. 102 ff. — Zurückhaltender *Wengler*, Völkerrecht, Bd. 1, S. 915 Fußn. 1.

93 Wie sie von *Oppenheim-Lauterpacht*, International Law, Bd. 1, S. 415 f., vertreten wird.

94 Vgl. statt vieler *Ross*, Constitution of the United Nations, S. 125.

So gesehen läßt sich die Aufnahme einer Angelegenheit in die Tagesordnung[95] in die Nähe der Diskussion zuordnen. Die Aufnahme in die Tagesordnung ist zwar etwas mehr als nur Diskussion; denn sie bedeutet Abschluß einer (der Tagesordnung-)Diskussion und eröffnet die Möglichkeit, daß nun — im Verlauf einer weiteren Diskussion — materielle Beschlüsse gefaßt werden. Dies ist aber nur eine Möglichkeit, keine Unausweichlichkeit. Die Angelegenheit kann ebensogut dilatorisch behandelt wie auch wieder von der Tagesordnung abgesetz werden, ohne daß ein materieller Beschluß gefaßt wurde. Die Aufnahme in die Tagesordnung hat als solche also keine präjudizierende Wirkung und stellt daher auch keine Intervention dar.

Schwieriger liegt der Fall der Empfehlung. Die Empfehlung ist zwar grundsätzlich rechtlich unverbindlich. Doch schließt diese rechtliche Unverbindlichkeit nicht notwendig einen etwaigen Interventionscharakter der Empfehlung aus; denn zumindest hat die von den Vereinten Nationen ausgesprochene Empfehlung großes moralisches Gewicht; sie bedeutet daher für den von ihr angesprochenen Staat eine nicht unerhebliche Pression[96]. Andererseits müssen Empfehlungen möglich sein, da sonst Art. 62 der Satzung mit der darin ausgesprochenen Befugnis des Sicherheitsrates, Empfehlungen zum Wirtschafts-, Sozial- und Kulturleben zu geben, seiner Bedeutung beraubt würde[97]. Im Schrifttum versucht man, einen Ausweg dadurch zu finden, daß zwischen (nichtinterventionistischen) allgemeinen und (interventionistischen) konkreten Empfehlungen unterschieden wird[98]. Konkret ist danach eine Empfeh-

95 Dazu insbesondere Repertory of Practice of United Nations Organs, Bd. 1, S. 131 ff. (No. 346—357); Supplement No. 1, Bd. 1, S. 56 ff. (No. 121—124).

96 Dies wird allerdings auf die Dauer nur dann der Fall sein, wenn die Vereinten Nationen nicht im Übermaß Empfehlungen aussprechen; der Gefahr einer solchen Selbstentwertung dürfte die Organisation in der Vergangenheit nicht immer entgangen sein. Zum Gewicht von Empfehlungen allgemein vgl. *Bindschedler*, Besprechung von Constantopoulos, The European Economic Community, AVR 10 (1962/63) S. 119; *Dahm*, Die völkerrechtliche Verbindlichkeit von Empfehlungen internationaler Organisationen, DÖV 12 (1959), S. 361 ff.; *Wengler*, Völkerrecht, Bd. 1, S. 912.

97 Insoweit zutreffend *Dahm*, Völkerrecht, Bd. 1, S. 220.

98 So *Dahm*, Völkerrecht, Bd. 1, S. 220; *Mosler*, Staatliche Zuständigkeit, WVR, Bd. 2, S. 321; *Ross*, Constitution of the United Nations, S. 127.

lung dann, wenn sie aus Anlaß eines konkreten Streitfalles an die Adresse eines einzelnen Staates gerichtet ist. Diese Unterscheidung ist sicherlich für die Erkenntnis, ob eine Empfehlung interveniert oder nicht, brauchbar. Aber es wird hierbei auf äußere Merkmale abgestellt, die notwendig grobkörnig bleiben; denn: es sind sehr wohl Empfehlungen denkbar, die keinen bestimmten Staat nennen, und von denen doch jeder weiß, daß sie auf einen bestimmten Staat zielen. Wie will man ferner solche Empfehlungen qualifizieren, die sich nicht an einen einzelnen Staat richten, aber an eine einzelne Staatengruppe: Welche Zahl von Adressaten muß überschritten werden, damit aus einer konkreten (interventionistischen) Empfehlung eine allgemeine (nichtinterventionistische) Empfehlung wird? Angesichts dieser Schwierigkeiten erscheint es vielleicht sinnvoller, auf innere Merkmale, nämlich auf den Inhalt der Empfehlung selbst abzustellen. Übt der Inhalt der Empfehlung einen Druck aus, z. B. mit der Formulierung: „Die Vereinten Nationen verurteilen . . ., mißbilligen . . .", so interveniert die Empfehlung. Liegt kein Druck vor, wird insbesondere keine Wertung vorgenommen, z. B. mit der Formulierung: „Die Vereinten Nationen haben Kenntnis genommen . . .", so kann die Empfehlung kaum als Intervention betrachtet werden.

Die Aufforderung, den Vollzug einer staatlichen Maßnahme auszusetzen, wäre dagegen sowohl nach der herrschenden Lehre (konkreter Streitfall, konkreter Adressat) als auch nach dem hier vorgeschlagenen Kriterium als Intervention anzusehen.

Die Einsetzung einer Untersuchungskommission kann in verschiedenen Formen und zu verschiedenem Zweck erfolgen[99]. Ist sie die reine Institutionalisierung einer Diskussion ohne jede Entscheidungsbefugnis, so wird sie mehr der nichtinterventionistischen Diskussion zuzurechnen sein[100]. Häufig wird aber die Arbeit einer Untersuchungskommission wenig Wert haben, wenn sie nicht in das betreffende Staatsgebiet einreisen kann. Eine solche Einreise ist von den Staaten regelmäßig als Intervention verwei-

99 Vgl. Repertory of Practice of United Nations Organs, Bd. 1, S. 135 ff. (No. 371—378).

100 Im Ergebnis ebenso *Mosler*, Staatliche Zuständigkeit, WVR, Bd. 2, S. 321.

gert worden[101]. Ist die Einsetzung einer Untersuchungskommission die Fortsetzung einer anderen interventionistischen Maßnahme — etwa einer unzulässigen Empfehlung —, so ist die Arbeit der Untersuchungskommission in entsprechender (natürlich untechnischer) Anwendung des prisenrechtlichen Begriffs der „fortgesetzten Reise" selbst dann eine Intervention, wenn die Kommission sich auf eine reine Diskussion beschränkt[102].

Die Anbietung von Guten Diensten[103] schließlich hat in der Regel weder inquisitorischen noch akkusatorischen Charakter. Wenn nicht außergewöhnliche Umstände hinzukommen — etwa die implizierte völkerrechtliche Anerkennung von Aufständischen in dem betreffenden Staatsgebiet —, so dürfte die Anbietung von Guten Diensten keine Intervention darstellen.

16. Noch nicht hinreichend geklärt ist die Wirkung des staatlichen Einverständnisses zu einer Intervention der Vereinten Nationen, insbesondere zu der Entsendung von Streitkräften. Grundsätzlich ist eine Intervention nur dann völkerrechtswidrig, wenn sie gegen den Willen des betroffenen Staates erfolgt[104]. Erklärt der betroffene Staat dagegen freiwillig sein Einverständnis oder fordert er gar die Vereinten Nationen zum Eingreifen auf, so liegt keine völkerrechtswidrige Intervention vor.

101 Beispielsweise in den Fällen Angola, Ungarn, Südafrikanische Union, ebenso der auf Grund der Entschließung der Vereinten Nationen vom 20. 12. 1951 eingesetzten Kommission zur Untersuchung der Bedingungen freier Wahlen in ganz Deutschland durch die SBZ. — Eine Ausnahme hiervon bildet die von Portugal gestattete Einreise eines auf Grund einer Beschwerde Ghanas eingesetzten Untersuchungsausschusses der ILO nach Mozambique (vgl. Bureau International du Travail Bulletin officiel, avril 1962, Vol XLV, no. 2, Supplément II).

102 Eine stark eingreifende Tätigkeit übt der auf Grund der Generalversammlungsresolution No. 1654 (XVI) vom 27. 11. 1961 eingesetzte (24.) Ausschuß für Entkolonisierung aus. Der Ausschuß führt Untersuchungen durch, nimmt Beschwerden entgegen und hört auch individuelle Beschwerdeführer; vgl. dazu *Virally*, Droit international et Décolonisation devant les Nations-Unies, Annuaire Français de Droit international 9 (1963) S. 508ff. (diesen Hinweis — ebenso wie denjenigen in Fußn. 101 auf den Mozambique-Fall — verdanke ich Herrn Dr. *Golsong*, Straßburg).

103 Vgl. Repertory of Practice of the United Nations Organs, Bd. 1, S. 136 f., (No. 379—384).

104 *Haedrich*, Intervention, WVR, Bd. 2, S. 145; *Wengler*, Völkerrecht, Bd. 1, S. 912.

Nicht ganz so unproblematisch liegt jedoch der Fall, in dem die Regierung eines Staates die Vereinten Nationen um Hilfeleistung gegen eine oppositionelle Gruppe im eigenen Land oder gegen eine sezessionistische Bewegung bittet. Die Frage ist anläßlich der Kongo-Aktion der Vereinten Nationen praktisch geworden[105], und zwar einerseits im Hinblick auf den Konflikt innerhalb der Zentralregierung zwischen Staatspräsident Kasawubu und Ministerpräsident Lumumba, andererseits im Hinblick auf den Konflikt zwischen der Zentralregierung des Kongo und der Provinzialregierung von Katanga. Die Vereinten Nationen haben sich bei ihrer Aktion an das Interventionsverbot des Art. 2 Ziff. 7 gebunden gefühlt[106]. Der Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen vom 29. Juni 1964 über die Beendigung der militärischen UN-Aktion im Kongo[107] betont demgemäß ausdrücklich: „Die Vereinten Nationen haben bei ihrer Operation im Kongo jede Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten des Landes stets gewissenhaft vermieden . . .". Die Praxis der Vereinten Nationen ist hier allerdings nicht einheitlich gewesen. Während die Aktion unter Hammarskjöld vor allem bestrebt war, die Gefahr eines durch Einmischungen von außen eintretenden zwischenstaatlichen Konfliktes zu vermeiden, hat die Aktion unter U Thant diese Zurückhaltung aufgegeben und sich jedenfalls gegen die Sezession von Katanga offen gewendet[108]. Das Ergebnis der Aktion — die Befriedung des Kongo — mag ihr Recht geben. Dennoch bleibt rechtlich gesehen ein Unbehagen bestehen: über die ungeklärte Frage nämlich, ob mit Hilfe des Einverständnisses des betroffenen Staates der Aufgabenbereich der Vereinten Nationen dahin erwei-

105 Zur Kongo-Aktion vgl. den unten zitierten Bericht des Generalsekretärs; ferner das Rechtsgutachten des Internationalen Gerichtshofes vom 20. 7. 1962 betreffend die Beitragsleistung zu den Kosten der Kongo-Operation (ICJ Reports 1962 S. 151 ff.). Aus dem Schrifttum vgl. *Fritz Münch*, Tätigkeit der Vereinten Nationen in völkerrechtlichen Fragen, AVR 9 (1961/62) S. 448 ff., 10 (1962/63) S. 425 ff., 12 (1964/65) S. 273 ff., jeweils mit weiteren Literaturhinweisen.

106 Vgl. *Bowett*, United Nations Forces, London 1964, S. 197.

107 Abdruck in deutscher Übersetzung in Europa-Archiv 19 (1964) D 458 (D 460).

108 *Fritz Münch*, Tätigkeit der Vereinten Nationen in völkerrechtlichen Fragen, AVR 12 (1964/65) S. 274. — Zu Hammarskjölds Tätigkeit im speziellen vgl. *Miller*, Dag Hammarskjöld and Crisis Diplomacy, 1961 S. 266 ff.

tert werden soll, daß sie Schlichter in einem innerstaatlichen Organstreit und Kämpfer gegen Sezessionismus wird[109]. Vor allem aber sollte die Praxis der Vereinten Nationen hierzu nicht widersprüchlich sein.

17. Die Praxis der Vereinten Nationen war aber nicht nur im Kongo widersprüchlich, sondern auch in den rund 25 Fällen, in denen Art. 2 Ziff. 7 eine Hauptrolle gespielt hat[110]. Mehrfach sind Resolutionen erst verworfen, dann angenommen, gelegentlich sogar — wie im Spanien-Fall[111] — wieder aufgehoben worden. Immerhin läßt sich als Tendenz der bisherigen Praxis zweierlei erkennen:

(1) Die betroffenen Staaten wenden regelmäßig ein, daß die Befassung der Vereinten Nationen mit der Angelegenheit eine unzulässige Intervention in ihre nationale Zuständigkeit sei.

(2) Die Vereinten Nationen sind geneigt, mit Mehrheitsbeschlüssen diesen Einwand zurückzuweisen.

Die Praxis der Vereinten Nationen zeigt also insgesamt — wie im Schrifttum zutreffend registriert wird[112] — eine Tendenz zur engen Auslegung des staatlichen Vorbehalts in Art. 2 Ziff. 7. Dies steht im Widerspruch zu den Vorarbeiten zur Satzung, die eindeutig eine Beschränkung der Befugnisse der UN gegenüber der nationalen Zuständigkeit beabsichtigten[113]. Die natürliche Ausweitungstendenz jeder Organisation macht sich hier bemerkbar.

109 Vgl. aus dem erwähnten Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen vom 29. 6. 1964: „Die Vereinten Nationen können den Kongo oder irgendein anderes Land nicht ständig vor internen Spannungen und Unruhen schützen, die durch die organische Entwicklung zum Nationalstaat entstehen" (EA 19 (1964) D 462). — Nach *Bowett*, United Nations Force, S. 198 f., war der Grundsatz der Nichtintervention nur auf die Kämpfe innerhalb der Zentralregierung, nicht dagegen auf den friedensbedrohenden Streit mit Katanga anwendbar.

110 Vgl. die Zusammenstellung im Repertory of Practice of United Nations Organs, Bd. 1, Supplement No. 1, S. 25—27, bei *Rajan*, United Nations and Domestic Jurisdiction, S. 111 ff., und bei *Higgins*, The Development of International Law, S. 58 ff. — Vgl. ferner den Bericht über die Tätigkeit des Sicherheitsrates, in International Organization 18 (1964) No. 1 S. 110 (Südafrikanische Union) und S. 115 (Südrhodesien).

111 Instruktive Darstellung des Falles bei *Rajan*, United Nations and Domestic Jurisdiction, S. 134 f.

112 *Dahm*, Völkerrecht, Bd. 1, S. 218; *Mosler*, Staatliche Zuständigkeit, S. 321.

113 *Mosler*, Staatliche Zuständigkeit, WVR, Bd. 3, S. 321.

Sie ist legal, soweit sie noch vom Wortlaut des Art. 2 Ziff. 7 gedeckt sein könnte. Sie wird dort bedenklich, wo sie — ohne daß eine echte Friedensbedrohung vorliegt — sich mit so schwammigen, juristischer Schärfe entbehrenden Ausdrücken[114] wie „international concern", „international repercussion" selbst zu rechtfertigen versucht, wenn also zwischen den nach Art. 2 Ziff. 7 zulässigen Maßnahmen und den nach dem VII. Abschnitt zur Friedenssicherung erlaubten Maßnahmen noch eine weitere Zwischenzone von Befugnissen gelegt wird, die weder durch Art. 2 Ziff. 7 noch durch den VII. Abschnitt der Satzung gedeckt wird. Eine Ausdehnung der Befugnisse über den Wortlaut der Satzung hinaus kann weder als berechtigte Inanspruchnahme von „implied powers"[115] noch als stillschweigende Vertragsrevision[116] aufgefaßt werden.

18. Die weitere Entwicklung von Lehre und Praxis zu Art. 2 Ziff. 7 wird jedoch entscheidend von der Durchsetzung der Menschenrechte im Völkerrecht beeinflußt werden[117]. Je weiter die Menschenrechte völkerrechtlich geschützt werden sollen, desto weiter muß auch die Zuständigkeit der Vereinten Nationen gefaßt

114 Zutreffend die Kritik des Delegierten der Niederlande im Sicherheitsrat anläßlich der Spanien-Frage, zit. bei *Kelsen*, The United Nations, S. 780 Fußn. 5: „We should not introduce in such an incidental way notions which do not find support in the Charter."

115 Vgl. Rechtsgutachten des IGH vom 11. 4. 1949, ICJ Reports 1949 S. 182. Zu der Frage allgemein vgl. u. a. *Rouyer-Hameray*, Les compétences implicites des Organisations internationales, Paris 1962.

116 Vgl. dazu *Winterhager*, Die Revision von Gründungsverträgen Internationaler und Supranationaler Organisationen, Diss. Frankfurt a. M., 1963. — Die Frage der ausdrücklichen Revision des Art. 2 Ziff. 7 kann — als Problem der allgemeinen Satzungsrevision — hier nicht verfolgt werden; vgl. dazu zuletzt *Schlochauer*, Bemerkungen zur Revision der Charter of the United Nations, ZaöRV 19 (1958) S. 416 ff., mit weiteren Literaturnachweisen.

117 Aus dem reichhaltigen Schrifttum dazu vgl. *Meyer-Lindenberg*, Die Menschenrechte im Völkerrecht, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 4 (1961) S. 84 ff. (mit weiterer Literatur); ferner *Dons*, Is the question of Human Rights a Domestic Matter, Jus Gentium 1 (1949) S. 77, und *Higgins*, The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations, S. 118 ff. — Aus der Praxis vgl. z. B. die Erklärung des Delegierten der USA bei den Vereinten Nationen, Stevenson, in der Sitzung der Generalversammlung am 26. 1. 1965 (The Department of State Bulletin 52 No. 1338 vom 15. 2. 1965, S. 198 ff.): „We wish to explore the desirability of creating some new United Nations machinery in that most neglected area of the charter called human rights" (S. 204). — Vgl. auch Repertory of Practice of United Nations Organs, Bd. 1, Supplement No. 1, S. 61 ff. (No. 145—151).

werden. Es wird die Aufgabe der Zukunft sein, die Berührung zwischen internationaler und nationaler Zuständigkeit so zu gestalten, daß den Menschenrechten in größtmöglichem Umfang Geltung verschafft werden kann. Art. 2 Ziff. 7 wird hier seine Bewährungsprobe oder seine Zerreißprobe bestehen müssen.

Abgeschlossen am 26. 4. 1965.

Leitsätze zum Bericht von PrivDoz. von Münch

I.

1. Eine Beziehung zwischen der internationalen Zuständigkeit und der nationalen Zuständigkeit einerseits und den internationalen Organisationen andererseits liegt dann vor, wenn jene Zuständigkeiten durch die Tätigkeit internationaler Organisationen berührt werden.

2. Berührt die Tätigkeit einer internationalen Organisation den Zuständigkeitsbereich eines Staates, so ist sowohl die nationale Zuständigkeit des Staates als auch die internationale Zuständigkeit der Organisation tangiert. Berührt die Tätigkeit einer internationalen Organisation den Zuständigkeitsbereich einer anderen internationalen Organisation, so handelt es sich um ein Problem nur der internationalen Zuständigkeit.

3. Bei der Beurteilung dieser Tatbestände stellt sich die Frage, ob die betreffende Tätigkeit der internationalen Organisation völkerrechtlich verboten oder völkerrechtlich geboten ist.

II.

4. Die Berührung der Zuständigkeit einer internationalen Organisation durch die Tätigkeit einer anderen internationalen Organisation ist vertraglich geregelt durch Autonomieklauseln, Ermächtigungsklauseln und spezielle Tätigkeitsklauseln.

5. Autonomieklauseln statuieren ausdrücklich oder impliziert die Eigenständigkeit der Organisationen. In den Ermächtigungsklauseln wird den Organisationen gestattet, mit anderen Organisationen Beziehungen aufzunehmen. Als Tätigkeitsklauseln sind diejenigen Bestimmungen zu bezeichnen, die ein bestimmtes Verhalten gebieten.

6. Von den Tätigkeitsklauseln erfaßte Verhaltensweisen sind — in der Stufenfolge von schwächster zu stärkster Berührung — die Information, Konsultation, Kooperation, Koordinierung, gegenseitige Repräsentation, Konkurrenz und Intervention.

7. Schwierigkeiten bereitet hier insbesondere die begriffliche Abgrenzung zwischen Kooperation und Koordinierung sowie die völkerrechtliche Stellung des Koordinierungskomitees.

III.

8. Problematischer als das Verhältnis von internationalen Organisationen untereinander ist aus tatsächlichen und rechtlichen Gründen die durch die Tätigkeit einer internationalen Organisation erfolgte Berührung der nationalen Zuständigkeit eines Staates.

9. Die für das Verhältnis der internationalen Organisationen untereinander aufgestellte Systematik der vertraglichen Regelungen ist auf das Verhältnis zwischen internationalen Organisationen und Staaten nur mit Einschränkungen übertragbar.

10. Der Schwerpunkt der Problematik von Berührungen der nationalen Zuständigkeit durch eine internationale Organisation liegt in dem Interventionsverbot des Art. 2 Ziff. 7 der Satzung der Vereinten Nationen. Umstritten ist hier vor allem die Frage, was „matters ... essentially within the domestic jurisdiction" sind und was in diesem Zusammenhang „to intervene" bedeutet.

11. Zur „domestic jurisdiction" eines Staates gehört der nationale Zuständigkeitsbereich, der nicht völkerrechtlich geregelt ist.

12. Ob eine Angelegenheit zur „domestic jurisdiction" eines Staates gehört, ist eine (Völker-) Rechtsfrage. Die Gegenansicht interpretiert die — von ihr überbewerteten — Vorarbeiten zur Satzung der Vereinten Nationen in einer nicht zwingenden Weise.

13. Der Ausdruck „essentially" wird teils negiert, teils quantitativ (im Sinne von „im wesentlichen"), teils qualitativ (im Sinne von „ihrem Wesen nach") interpretiert. Die qualitative Interpretation hat den Nachteil, daß sie zu keiner feststehenden Regel führt; sie dürfte dennoch den anderen Auslegungen vorzuziehen sein.

14. Die Frage, ob ein Vorgehen der Vereinten Nationen dem Begriff des „to intervene" unterfällt, ist ebenfalls eine (Völker-) Rechtsfrage. Raum für politische Erwägungen bleibt hier (nur) insoweit, als die Vereinten Nationen nach politischen Gesichtspunkten darüber entscheiden können, ob sie eine Maßnahme, die keine völkerrechtlich unzulässige Intervention darstellt, ergreifen wollen oder nicht.

15. Die Frage, ob eine Intervention vorliegt, erhebt sich insbesondere für die Fälle der Aufnahme in die Tagesordnung, der Empfehlung, der Aufforderung nach Vollzugsaussetzung, der Einsetzung einer Untersuchungskommission und der Anbietung von guten Diensten zur Streitbeilegung.

16. Noch nicht hinreichend geklärt ist die Wirkung des staatlichen Einverständnisses zu einer Intervention der Vereinten Nationen, insbesondere zu der Entsendung von Streitkräften.

17. Die Praxis der Vereinten Nationen zu Art. 2 Ziff. 7 ist nicht frei von Widersprüchen; deshalb kann sie bisher kaum als gewohnheitsrechtsbildend gewertet werden.

18. Die weitere Entwicklung von Lehre und Praxis zu Art. 2 Ziff. 7 wird entscheidend von der Entwicklung der Menschenrechte im Völkerrecht beeinflußt werden.

Aussprache zum Thema:

Internationale und nationale Zuständigkeit im Völkerrecht der Gegenwart

v. d. Heydte schlägt vor, zuerst die theoretischen Voraussetzungen, anschließend Einzelfragen und Fragen der völkerrechtlichen Praxis zu besprechen, und eröffnet die Diskussion der Grundsatzfragen.

Herrfahrdt stimmt mit Kaiser überein, wenn dieser mit dem Hinweis, die Zuständigkeit sei kein allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts, sondern ein formelles Zurechnungsmittel, nur eine Begriffsjurisprudenz ausschließen wolle. Er fragt aber, ob die Unterscheidung zwischen der nationalen und der internationalen Zuständigkeit nicht mehr sei als ein formelles Zurechnungsmittel, und unterscheidet mit Radbruch zwischen der Rechtssicherheit als Nahziel, der Gerechtigkeit als Fernziel, zwischen dem materiellen und dem formellen Zweck, der materiellen und der formellen Ordnungsfunktion, die in Widerspruch zueinander treten könnten. Der formelle Zweck sei weitgehend erfüllt, wenn man den Grundsatz aufstellen könne, alles, was nicht durch Verträge beschränkt sei, falle in die nationale Zuständigkeit; so weit sei man tatsächlich gegangen. Durch die ganze Geschichte ziehe sich aber auch der Versuch einer materiellen Ausfüllung. Bei der heutigen Ost-West-Spannung sei von kommunistischer Seite aus gesehen die materielle Gerechtigkeit erfüllt, wenn etwas dem Kommunismus nütze. Von westlicher Seite zeigten sich wegen der Wertpluralität größere Differenzen. Einer der höchsten Werte sei wahrscheinlich die Einheit des Westens; hinzu kämen etwa das Selbstbestimmungs-, das Heimat- und das Minderheitenrecht. Wegen des Wandels des Völkerrechts sei es aber gefährlich, die alten Begriffe weiterzuverwenden.

Geck fragt, ob mit dem Terminus „formelles Zurechnungsmittel" gesagt werden solle, es handle sich nicht um einen allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts, und wo dieser Grundsatz dann in der Normengruppierung beheimatet sei. Er fragt weiter, ob es sinnvoll sei, einen gemeinsamen Begriff der Autonomie zu bilden, wenn die Zuständigkeit des Staates vorgegeben, die der internationalen Organisation aber aus dem Instrument abgeleitet werden müßte.

Bühler geht sehr tiefgreifend auf das internationale Steuerrecht ein. Er will hier drei Rechtssphären unterscheiden: 1. den Komplex des Außenrechts, d. h. des staatlichen Rechts, welches sich ins Ausland erstreckt, und bei dem die Schwierigkeiten durch den Widerspruch der einzelnen nationalen Rechte entstünden; 2. völkerrechtliche Abkommen, insbesondere die Doppelbesteuerungsabkommen, die entgegen der Ansicht des Referenten von Münch nicht nur einen kleinen Teil des Steuerrechts, sondern Milliardenbeträge erfaßten; 3. ein sich über den beiden ersten Kategorien wölbendes allgemeines internationales Steuerrecht; hierzu gehöre z. B. das diplomatische Vorrecht. Dieses Problem werde durch folgende weitere Beispiele verdeutlicht: a) das Verhältnis zwischen nationalem Steuerrecht und Verträgen, wie es insbesondere in der amerikanischen Gesetzgebungspraxis umstritten sei; b) die Ausdehnung der staatlichen Steuergewalt durch die Organtheorie, wonach völlig beherrschte Tochtergesellschaften als Organe der Muttergesellschaft im Innern besteuert würden; c) die Frage, ob Basisgesellschaften im Ausland, von denen eine Unzahl weiterer Gesellschaften in derselben Weltregion abhingen und die beispielsweise von amerikanischen Gesellschaften in Lateinamerika und in der Schweiz gegründet worden seien, nur der Umgehung der Steuergesetze im Heimatstaat dienten; d) die Frage, ob amerikanische Steuerbehörden mit Zustimmung deutscher Behörden im Inland die Grundlagen der amerikanischen Besteuerung erkunden könnten.

Partsch stimmt im Gegensatz zu Geck dem ersten Leitsatz von Kaiser zu. Es handle sich nicht um die Frage, ob die Unterscheidung von nationaler und internationaler Zuständigkeit, sondern um die Frage, ob der Schutz des domaine réservé ein allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts sei. Er stimmt aber nicht der Folge-

rung zu, die Kaiser hieraus zieht: daß der Begriff des domaine réservé auch auf andere Völkerrechtssubjekte bezogen werden könne. Das Verhältnis zwischen Staaten und internationalen Organisationen sei ähnlich wie das zwischen der Eigenständigkeit und der Eigenstaatlichkeit der Länder und der Gemeindeautonomie. Die Eigenstaatlichkeit der Länder könne man mit dem domaine réservé vergleichen, die internationalen Organisationen hätten aber nicht mehr als Autonomie. Dieser Terminus Autonomie passe ebenso für die internationalen Organisationen wie für die Gemeinden, denen eine gewisse Autonomie von Staats wegen eingeräumt sei. Bei internationalen Organisationen müsse man daher von domaine attribué sprechen.

Scupin meint im Gegensatz zu Kaiser, das Problem des domaine réservé trete nicht schon in dem Bereich auf, wo das Völkerrecht Regeln bereithalte, sondern erst außerhalb dieses Bereichs. Das Kriterium der Unterscheidung zwischen nationaler und internationaler Zuständigkeit könne also nicht danach beurteilt werden, ob das Völkerrecht etwas regele. Wonach richte sich also die Entscheidung? Man könne in erster Linie an das Territorium, müsse aber auch noch an etwas anderes anknüpfen: an den Grundsatz des Selbsterhaltungsrechts. Das Interesse der Staaten an der eigenen Entscheidung gehe über die territorialen Grenzen hinaus. Man könne einwenden, nur die Großmächte hätten ein solches Recht, und das verletze den Grundsatz der Staatengleichheit. Aber der peruanische Fall habe gezeigt, daß auch kleine Staaten hier vorgehen könnten. Sowohl der Peru- als auch der Kubafall hätten gezeigt, daß es um das Selbsterhaltungsrecht gehe. Es entstehe dann natürlich die Frage des „quis iudicabit"; im Perufall habe man sich mit einem formellen Protest begnügt, im Kubafall habe man sich geeinigt.

v. d. Heydte weist darauf hin, daß Scupin eine der stillschweigenden Grundlagen des Referats von Kaiser berührt habe, daß nämlich die Frage der nationalen Zuständigkeit mit dem Machtproblem verquickt sei.

Ophüls sieht im Gegensatz zu Geck und Partsch in der Zusammenfassung des domaine réservé der Staaten und der internationalen Organisationen ein Verdienst des Referats von Kaiser. Diese Einheit des Problems werde leicht übersehen, wenn man von

der Tradition des rein Staatlichen herkomme. Die Unterschiede zwischen beiden Kategorien seien aber, wenn sie überhaupt bestünden, nur sekundärer Art. Es handle sich einerseits um einen Unterschied in der Genesis; wenn die Gebilde aber einmal bestünden, könne man aus der Genesis nichts mehr herleiten. Zweitens handle es sich darum, daß die Staaten eine Residual-, die internationalen Organisationen hingegen eine Attributivhoheit besitzen sollen. Das habe nur einen Wert für die Beweislastvermutung für den domaine réservé. Ein grundsätzlicher oder praktischer Unterschied könne hierin nicht gesehen werden. Den meisten Gemeinschaften seien en bloc gewisse Hoheiten zugesprochen, es frage sich dann, ob andere Völkerrechtssubjekte eingreifen dürften.

Scheuner sieht einen Wandel, der sich auf drei Vorgänge beziehe: der grundsätzlichen Rechtskonzeption, der tatsächlichen Verhältnisse (der Bereich des internationalen Eingriffs werde ständig erweitert), des Aufkommens und des Anwachsens regionaler Organisationen. Die rechtliche Auffassung des 19. Jh., von der wir bei der völkerrechtlichen Begriffsbildung ausgingen, habe die Unbegrenztheit des staatlichen Tätigkeitsfeldes, die Undurchdringlichkeit des Staates und das Axiom der Staatsabhängigkeit allen Rechts unter strenger Territorialauffassung vorausgesetzt. Diese grundsätzliche Konzeption sei heute bestritten. Das Völkerrecht erscheine nicht mehr als rein staatliches Recht, würden doch Völkerrechtssubjekte außerhalb der Staaten anerkannt. Die Staaten verlören ihre territoriale und rechtliche Undurchdringlichkeit. Darin sei aber nichts Neues zu sehen: es handele sich um eine Rückkehr zu einem Zustand, den das ältere Völkerrecht gekannt habe; im 18. Jh. habe es einen stärkeren Eingriff in den innerstaatlichen Bereich gegeben als im 19. Jh. Das Völkerrecht, aber auch das Privatrecht, hätten im 19. Jh. einen seltsamen Höhepunkt der nationalen Abtrennung erreicht. Vorher habe das römische Recht im Privat- und im Völkerrecht eine gewisse Einheit gesichert. — Das Völkerrecht und das Staatsrecht seien nicht so gegeneinander abgegrenzt, daß sie zwei getrennte Bereiche bildeten, sondern die Lage sei viel ähnlicher der in einem Bundesstaat: Überschneidung der materiellen Gebiete. Ein gewisser Rand werde durch das Völkerrecht gestellt, die Ausfüllung erfolge durch das nationale Recht. Selbst auf Gebieten, in denen früher ausschließlich

die Staaten zuständig gewesen seien, werde heute vom Völkerrecht eine gewisse äußerste Grenze gezogen. Diese Tendenz zeige, daß das Völkerrecht dieselben Materien regele wie das staatliche Recht, daß also der domaine réservé von der Sachmaterie her nicht bestehe. Vor allem bei den Menschenrechten zeige sich diese Überlagerung sehr deutlich. So bilde sich ein dédoublement: zwei Rechtsordnungen seien mit denselben Materien befaßt. Diese Tatsache werde von einem zweiten Gesichtspunkt her beleuchtet: der Erweiterung der völkerrechtlichen Sachgebiete. Deshalb sei der domaine réservé eine sich ständig wandelnde Abgrenzung. Man könne sich heute fragen, ob der alte Ansatz der grundsätzlichen staatlichen Unabhängigkeit heute noch im alten Maße zutreffe. Die Materien des Völkerrechts seien im ständigen Wachsen. Manche Fragen, wie das Luftfahrtrecht oder das Weltraumrecht, könnten heute überhaupt nur noch international geregelt werden. Das gelte auch für den Schutz der Reichtümer der Erde. Der peruanische Fall sei ein Versuch, eine international notwendige Regelung des Schutzes der Fischerei durch eine nationale Ausdehnung der Hoheitszonen vorwegzunehmen. — Die Praxis der internationalen Organisationen könne dahin verdeutlicht werden, daß es sich um eine ständige politische Zurückdrängung der Schranken der Charta i. S. der Erstreckung des allgemeinen Völkerrechts handele. Dies gelte insbesondere für die Menschenrechte.

Fritz Münch hat Bedenken gegen den Begriff der nationalen und der internationalen Zuständigkeit. Tatsächlich handele es sich um die Rechte und Pflichten der Staaten, die aus dem Völkerrecht erwachsen. Es gebe zwar auch im nationalen Bereich Versuche, Rechte und Pflichten in Zuständigkeiten umzudeuten, richtiger sei es aber doch, in der Zuständigkeit nur eine der Voraussetzungen der Rechtmäßigkeit zu sehen. Wenn der Begriff der Zuständigkeit in diesem weiten Sinne gefaßt werde, sei es erforderlich, ein zweites Problem einzubeziehen: ob nämlich die völkerrechtlich bestimmte nationale Zuständigkeit den Staat innerstaatlich zuständig mache. Die deutsche und die niederländische Rechtsordnung z. B. zögen hier eine scharfe Trennungslinie.

v. d. Heydte weist darauf hin, daß die Referenten und Diskussionsredner nicht die Auffassung vertreten hätten, aus Rechten und Pflichten könne auf Zuständigkeiten geschlossen werden,

sondern umgekehrt dargelegt hätten, aus Zuständigkeiten könnten unter Umständen Rechte und Pflichten folgen.

Geck meint, daß die Zuständigkeit der UN nicht in Parallele zu der viel allgemeineren Zuständigkeit der Staaten gesetzt werden könne, wie sich bereits aus Art. 2 Abs. 7 der UN-Charter ergebe. Diese Vorschrift setze ja voraus, daß die Zuständigkeit der Staaten durch die Zuständigkeit der UN nicht beeinträchtigt werde. Die Zuständigkeiten der UN, insbesondere auch diejenigen auf dem Gebiete der Friedenssicherung, seien durch die Satzung klar umschrieben.

v. Schenck bemerkt, in einem rein formalen Sinne könne man sicher von einem domaine réservé auch bei internationalen Organisationen sprechen. Man dürfe aber den Wesensunterschied zwischen diesem Zuständigkeitsbereich und dem domaine réservé der Staaten nicht übersehen. Den Staaten sei ihr Zuständigkeitsbereich von Natur aus gegeben, er hänge eng mit dem auch noch heute die Grundlage des Völkerrechts bildenden Begriff der Souveränität zusammen. Zwar sei es richtig, daß das moderne Völkerrecht dazu neige, die Souveränität stärker einzuschränken. Man dürfe aber nicht verkennen, daß gerade die neuen Staaten, ebenso wie die Staaten des Ostblocks, großen Wert auf die Erhaltung ihrer Souveränität legten. Die Zuständigkeit internationaler Organisationen sei diesen dagegen nicht immanent, sondern von den Staaten auf sie übertragen. Die Staaten seien daher auch in der Lage, über diese Zuständigkeiten neu zu verfügen. Aus diesen Gründen empfehle es sich nicht, die Zuständigkeit internationaler Organisationen als domaine réservé dieser Organisationen zu bezeichnen.

Bindschedler meint, man habe der Vorschrift des Art. 2 Ziff. 7 der UN-Satzung zu viel Ehre angetan; aus ihr sei nicht viel abzuleiten. Was die Praxis der UN angehe, so könne man sie am besten als grundsätzliche Grundsatzlosigkeit bezeichnen. Man dürfe nicht verkennen, daß der vorhandenen Tendenz zur Internationalisierung auf der anderen Seite eine starke Tendenz zur Überspitzung der Souveränität bei den Staaten des Ostblocks und bei praktisch allen Entwicklungsländern gegenüberstehe. Das komme in den Debatten der UN-Organe nicht immer klar zum Ausdruck, weil es diesen Staaten gelinge, die Diskussion von Anfang

an zu verhindern. Bei der Beratung von Art. 2 Ziff. 7 der UN-Charter in San Francisco habe man die Absicht gehabt, ein Grundrecht der Staaten festzulegen. Das sei schon wegen der mangelhaften Redaktion nicht gelungen. Aber auch aus der Stellung der Vorschrift im System der Charta sei nichts zu entnehmen. Praktisch gebe es keine Materien mehr, die nicht in den umfassenden Zuständigkeitsbereich der UN fielen. Wenn man die materiellen Kompetenzen der UN ansehe, so könne man von einer Art Omnipotenz sprechen. Die Art. 13 und 55 der UN-Satzung etwa, welche die Zuständigkeiten für den Bereich der Menschenrechte oder für wirtschaftspolitische Angelegenheiten festlegen, zeigten, wie weit die Zuständigkeit der UN in den Bereich der Staaten eingreife. Praktisch bleibe nichts mehr, was man unter Art. 2 Ziff. 7 der UN-Charta subsumieren könne, und daher sei diese Vorschrift weitgehend unbrauchbar. Die Garantie der staatlichen Freiheit liege nicht in ihr, sondern in der mangelnden formellen Zuständigkeit der UN, nämlich darin, daß kein Organ einen verbindlichen Beschluß fassen könne, mit der Ausnahme der Zuständigkeit des Sicherheitsrates nach Kapitel 7 der Satzung. Aber diese Zuständigkeit sei bekanntlich bisher eine lettre morte geblieben.

Partsch spricht sich für eine Auslegung des Wortes „essentially" in Art. 2 Ziff. 7 der UN-Satzung im quantitativen Sinne aus. Damit werde erreicht, daß Materien, die nur in einem Teilbereich geregelt seien, nicht schon wegen der Regelung dieses Teilbereiches insgesamt in die internationale Zuständigkeit fielen.

Geck sieht einen wesentlichen Schutz der staatlichen Zuständigkeit auch in der mangelnden Eingriffskompetenz der UN. Dazu komme aber noch etwas anderes. Wie die Praxis zeige, komme es in dem hier fraglichen Bereich allenfalls zu Erörterungen oder Empfehlungen der Organe der UN. Mehr werde ernsthaft gar nicht versucht. Man müsse sich aber fragen, ob darin überhaupt ein Fall des „intervene" im Sinne von Art. 2 Ziff. 7 der UN-Charta liegen könne. Er meine nicht, daß man Empfehlungen der Generalversammlung etwa generell so wesentliches Gewicht beilegen könne. Man müsse doch je nach dem Sachverhalt unterscheiden, mit dem sich die Empfehlung befasse, und nach den Frontstellungen, die sich herausgebildet hätten. Auch die Position der Neutralen müsse berücksichtigt werden. Das alles sei ein Beleg

dafür, daß die Zuständigkeit der UN weder nach der rechtlichen Seite noch nach der Seite der faktischen Durchsetzung so weit sei, daß sie auf eine Stufe mit der staatlichen Zuständigkeit gestellt werden könne.

v. d. Heydte meint, die Bedeutung der Empfehlung der Generalversammlung der UN liege darin, daß ein Staat, der sich konform zu dieser Empfehlung verhalte, nicht gegen das Völkerrecht verstoße, daß er sich jedenfalls prima facie von den UN nicht den Vorwurf eines Verstoßes machen zu lassen brauche.

Scheuner erklärt, er habe die Zuständigkeit der UN nicht mit derjenigen der Staaten verglichen. Er habe nur darauf hingewiesen, daß sich die UN insofern von den anderen internationalen Organisationen unterschieden, als sie wenigstens im Ansatz das Völkerrecht verkörperten. Zwar seien die Nichtmitgliedstaaten nicht notwendig an die Beschlüsse der UN gebunden, aber die UN seien doch in der Lage, in einem weiten Umfang allgemein völkerrechtliche Interessen wahrzunehmen. Das gebe ihnen ihre besondere Bedeutung.

Herrfahrdt legt dar, daß sich aus den Art. 73 ff. der UN-Satzung über die abhängigen Gebiete ein Beispiel für die Einschränkung des Bereiches von Art. 2 Ziff. 7 der UN-Satzung ergebe. Die ursprünglich auf amerikanischer Seite vorhandene Tendenz, die UN als ein Druckmittel zur Befreiung der Kolonialgebiete zu konstruieren, habe sich zwar bei der Beratung der Satzung nicht durchgesetzt. Dennoch zeige sich nun, daß etwa die Berichtspflicht über abhängige Gebiete von dem Berichtsausschuß umgedeutet werde in eine Möglichkeit, Druck auf die Staaten auszuüben, die solche abhängigen Gebiete noch besitzen. — Zu der These Nr. 16 von von Münch sei die Frage zu stellen, wie denn eine Intervention zu beurteilen sei, wenn unklar sei, wer die Staatsgewalt in Händen habe. Er denke an den Fall Katanga. Könne man davon reden, daß in Katanga eine eigene Staatsgewalt bestanden habe, oder sei das nicht der Fall gewesen? Hier zeige sich auch das Problem des Selbstbestimmungsrechts deutlich. Wahrscheinlich müßten die Verbindung dieses Rechts mit dem Gedanken des demokratischen Nationalstaates gelöst und der heute vorhandene Pluralismus stärker berücksichtigt werden. Man könne zwischen dem alten Pluralismus, zwischen den verschiedenen Stämmen, und dem

neuen Pluralismus der Verbände unterscheiden. In Afrika sei es so, daß der alte Pluralismus noch heute von wesentlicher Bedeutung sei; daneben bestehe der neue Pluralismus. Dagegen gebe es nicht die Phase, die in Europa den alten Pluralismus überwunden habe, nämlich die Phase der bürgerlichen Gesellschaft. Hierhin gehöre dann auch der Widerspruch, auf den Bindschedler in der Praxis der UN hingewiesen habe, nämlich auf der einen Seite die Tendenz der stärkeren Einwirkung, auf der anderen Seite die Tendenz zur Überspitzung der Souveränität auf seiten der Entwicklungsländer.

Schüle entgegnet Bindschedler, daß auch nach der Satzung der UN ein erheblicher Bereich zum domaine réservé der Staaten gehöre, so insbesondere der Bereich der Verfassungsorganisation, der Regierungsbildung, aber auch etwa der des Verhältnisses des Staates zur Kirche, und insofern könne man nicht sagen, daß sich aus der Satzung selbst gar kein domaine réservé der Staaten mehr ableiten lasse.

Kimminich stellt an Kaiser die Frage, ob er eine Möglichkeit sehe, den Besitz von Nuklearwaffen nicht mehr zur nationalen, sondern zur internationalen Zuständigkeit zu rechnen. Er knüpft dabei an die Gedanken des Referenten an, wonach sich im Rahmen der NATO aus dem Besitz von Nuklearwaffen internationale Zuständigkeiten ergäben. Er legt dar, daß die Frage, ob der Besitz von Nuklearwaffen zur nationalen Zuständigkeit gehöre, in dem Zeitpunkt entscheidend werde, in dem es auch den finanziell weniger leistungsfähigen Staaten möglich sein werde, Atomwaffen anzuschaffen. Hier werde sich die Frage ergeben, ob sich aus dem Prinzip der Friedenssicherung ableiten lasse, daß der Besitz von Nuklearwaffen nicht mehr zur nationalen Zuständigkeit gehöre.

Jaenicke vertritt die Auffassung, daß die Problematik des internationalen Kartell- und des internationalen Steuerrechts nicht eigentlich in die Erörterung um die internationale und die nationale Zuständigkeit gehöre. Bei diesen beiden Rechten handele es sich um die Frage, inwieweit Staaten Vorgänge in anderen Staaten in ihre Regelungskompetenz einbeziehen könnten. Man könne hier zwar auch davon reden, daß jeder Staat einen domaine réservé habe, in den der andere Staat nicht eingreifen dürfe. Dieser do-

maine réservé decke sich aber nicht notwendig mit dem domaine réservé der Staaten gegenüber dem Völkerrecht.

Meyer-Lindenberg weist auf die Notwendigkeit klarer und praktikabler Abgrenzungskriterien für die Unterscheidung der nationalen und der internationalen Zuständigkeit hin. Das Territorialitätsprinzip und das Personalitätsprinzip seien solche klaren Abgrenzungskriterien. Dagegen habe er Bedenken, im Sinne von Kaiser den Staat als Wirtschaftsblock, der auch über seine Grenzen hinausgreife, als ein Abgrenzungskriterium zu verwenden. Hier handele es sich um ein extrem expansives Prinzip, das nicht einmal rechtspolitisch befürwortet werden könne. Es stehe auch in einem Widerspruch zu dem Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten, der in der UN-Satzung verankert sei, wenn man die Zuständigkeit des Staates nach dem Volumen seines Außenhandels bestimme. Der Staat als Wirtschaftskörper auch über seine Grenzen hinaus sei nach alledem kein brauchbares Abgrenzungskriterium für die staatliche Zuständigkeit.

Ophüls gibt zwar zu, daß eine Abgrenzung nach dem Prinzip des Staates als Wirtschaftskörper nicht zu klaren Grenzlinien, sondern zu Grenzzonen führen müsse. Er meint aber, daß das im Grunde ein unvermeidliches Ergebnis sei. Man dürfe nicht vergessen, daß das Territorialitätsprinzip in einer Zeit mit ganz anderer Wirtschaftsstruktur entstanden sei. Im merkantilistischen und auch noch im liberalen Wirtschaftssystem des 19. Jahrhunderts sei es möglich gewesen, die Wirtschaft des Staates im wesentlichen auf sein Territorium zu beschränken. Heute sei das anders. Vielleicht müsse man aber aus dem heutigen Zustand den Schluß ziehen, daß die erwähnten Grenzzonen einer internationalen Regelung unterworfen werden müssen.

v. Münch (Schlußwort) weist darauf hin, daß das internationale Steuerrecht doch nur als ein kleiner Teilbereich des Steuerrechts insgesamt anzusehen sei. Zu dem Einwand von Scheuner, daß Konflikte zwischen internationalen Organisationen im Grunde Konflikte zwischen den Mitgliedsstaaten seien, räumt er zwar ein, daß das richtig sei, weist aber darauf hin, daß man weder das Gewicht der internationalen Beamtenschaft unterschätzen dürfe, noch übersehen sollte, daß sich Staaten unter Umständen als Mitglieder internationaler Organisationen anders verhalten könnten

als in ihrer alleinigen Eigenschaft als Staat. Zu dem Einwand von Fritz Münch gebe er zu, daß die Praxis zu Art. 2 Ziff. 7 der UN-Satzung als ein Fehlschlag angesehen werden könne. Immerhin müsse man fragen, ob sie nicht noch unbefriedigender gewesen wäre, wenn es diese Vorschrift nicht gegeben hätte. Zu dem Hinweis von Bindschedler, daß die Zuständigkeit der UN heute praktisch unbegrenzt sei, äußert der Referent, daß eine Begrenzung schon aus der Tatsache folge, daß jede Zuständigkeit auch verwaltet werden müsse. Wenn man berücksichtige, daß die UN 10 000 Bedienstete, davon 3 000 im höheren Dienst, haben, so folge daraus, daß sie nicht in der Lage seien, eine wirklich umfassende Zuständigkeit auszuüben. Im übrigen verweist der Referent auf den Beitrag von Schüle. Zu dem Gedanken, der Schutz der Staaten liege in der begrenzten formellen Zuständigkeit der UN, meint er, dieser Schutz sei für die Zukunft vielleicht doch weniger wirksam als der materielle Schutz. Die „Uniting for Peace"-Resolution habe gezeigt, daß die UN es nicht grundsätzlich ablehnten, auch über gegebene Zuständigkeiten hinauszugehen. Entgegen Partsch meint der Referent, daß die Entstehungsgeschichte von Art. 2 Ziff. 7 der UN-Charta mehr für die qualitative Auslegung des Wortes „essentially" spreche. Zu Geck weist er darauf hin, daß man in der Tat bei den Empfehlungen der Generalversammlung jeweils nach dem Einzelfall unterscheiden müsse, wie überhaupt das Recht der UN als Fallrecht anzusehen sei, wobei jeder Fall in seiner Besonderheit berücksichtigt werden müsse. Entgegen Herrfahrdt meint er, daß aus der Tätigkeit des Berichtsausschusses der UN für die abhängigen Gebiete keine Einschränkung der nationalen Zuständigkeit zu folgern sei, weil dieser Ausschuß ausdrücklich nicht für befugt erklärt sei, Empfehlungen für bestimmte Territorien zu erteilen. Zu dem Problem Katanga erklärt er, hier sei in der Tat die Problematik des Selbstbestimmungsrechts wohl noch nicht voll geklärt. Man müsse aber darauf hinweisen, daß die Aktion der UN unter anderem damit begründet worden sei, daß hier eine fremde Intervention auf die Provinz Katanga abgewehrt werden müsse.

Kaiser (Schlußwort) weist zunächst darauf hin, daß sich mindestens seit der Entscheidung des StIGH in der Sache der Staatsangehörigkeit in Tunesien und Marokko die Auffassung ausbreite,

der jeweilige Bereich der staatlichen Zuständigkeit richte sich nach dem Stand des Völkerrechts. Die Unterscheidung nationaler und internationaler Zuständigkeit habe sich gewissermaßen in zwei Dimensionen verändert, einmal in der Vertikalen, wie man es aus der Entwicklung des Völkerrechts seit dem 1. Weltkrieg erkennen könne; zum anderen in der Horizontalen zwischen den Staaten und den internationalen Organisationen. Noch nie sei der Bestand der potestates so wenig homogen gewesen wie heute. Schon das zeige, daß die Unterscheidung nur ein rein formales Zuordnungskriterium sei, aber nicht den Charakter einer Rechtsquelle haben könne. Ein Oberbegriff für die Zuständigkeit der Staaten und diejenige der internationalen Organisationen sei unter anderem deswegen sinnvoll, weil der Begriff des domaine réservé vor internationalen Gerichten und Schiedsgerichten die wichtige Funktion einer Einrede erfülle. Der Ausdruck „domaine attribué" für die internationalen Organisationen treffe allerdings den Sachverhalt besser. Zu der Frage von Kimminich meint der Referent, es sei möglich, daß ein völkerrechtliches Prinzip entstehe, wonach der Besitz von Nuklearwaffen in die internationale Zuständigkeit falle; er zögere allerdings anzunehmen, daß eine solche Entstehung zu erwarten sei. Der Referent stimmt Scheuner darin zu, daß die Regelung derselben Sachverhalte durch das staatliche Recht und das Völkerrecht in der Tat der Anlaß für einen großen Teil der Probleme sei, die bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten auftreten. Er stimme auch gern der Deutung des Onassis-Falles durch Scheuner zu, wonach in diesem Fall durch die drei Staaten der Schutz der Reichtümer der Meere, der einer internationalen Regelung bedürfe, einseitig vorweggenommen worden sei. Hier sehe man auch, daß die Staaten eine solche Regelung unter Umständen vornehmen müßten, bevor eine internationale Regelung getroffen worden sei. Das Beispiel des Kartellrechtes habe er erwähnt, weil traditionell die hier maßgebliche Unterscheidung nicht nur für die Abgrenzung des internationalen vom nationalen Bereich, sondern auch für die Abgrenzung der staatlichen Bereiche untereinander verwendet werde. Im internationalen Kartellrecht ergäben sich heute besonders interessante Probleme. Er habe versucht, durch die Anknüpfung an den Staat als Wirtschaftskörper neue Abgrenzungskriterien für die Bestimmung der staatlichen

Zuständigkeit zu finden. Er sei der Überzeugung, daß das Schutzinteresse der Staaten bei Einwirkungen im wirtschaftlichen Bereich heute durchaus mit dem alten Beispiel des Schusses über die Grenze zu vergleichen sei. Hier versage aber das Territorialitätsprinzip. Aber auch dem klassischen Territorialitätsprinzip könne unter Umständen auch außerhalb der Grenzen des Staates Bedeutung beigemessen werden. Wenn man bereit sei, die Auseinandersetzung über die russischen Nuklearbasen auf Kuba an Hand des Begriffes des domaine réservé zu beurteilen, so müsse man davon ausgehen, daß die Basen außerhalb des domaine réservé bestanden hätten. Man könne aber doch eine gewisse Verdünnung des domaine réservé auch über die eigenen Landesgrenzen hinaus in Analogie zum continental shelf annehmen.

Ein Überblick über die Geschichte der Unterscheidung zwischen nationaler und internationaler Zuständigkeit könne Zusammenhänge aufweisen, die heute in den Hintergrund getreten seien. Hier sei der Zusammenhang mit der Souveränität zu nennen, sodann der Zusammenhang mit der Gleichheit der Staaten und der mit den Grundrechten der Staaten, die heute durch die Betonung der Menschenrechte richtigerweise in den Hintergrund getreten seien. Nach dem 1. Weltkrieg sei das Denkmodell in die Strömung geraten, die zu einer stärkeren Institutionalisierung des internationalen Lebens geführt habe. Es werde nunmehr auch für die Abgrenzung der Zuständigkeit der Staaten gegenüber derjenigen internationalen Organisationen bedeutend. In diesem Zusammenhang sei auf das schon erwähnte Urteil des StJGH hinzuweisen. Nach dem 2. Weltkrieg seien vergleichbare Beiträge zu einer Klärung des Prinzips durch die Staatenpraxis nicht geleistet worden. Durch die Umbildung der Völkerrechtsordnung von einer dezentralisierten, losen Gesellschaft zu einer stärker institutionalisierten und zentralisierten Staatengemeinschaft sei die Unterscheidung des nationalen von dem internationalen Bereich immer problematischer geworden. In den Bündnissystemen wie der NATO oder dem Warschauer Pakt bestehe eine latente Ungewißheit über die Unterscheidung der internationalen und der nationalen Zuständigkeit. Hier gebe es über den Wortlaut des Vertrages hinausgehende internationale Zuständigkeiten, die möglicherweise aus dem Besitz von Nuklearwaffen oder auch aus dem Prinzip von Schutz und

Gehorsam folgten. Darüber hinaus habe etwa im europäischen Bereich die Europäische Menschenrechtskonvention dazu beigetragen, daß hier die Unterscheidung von nationalem und internationalem Bereich an Schärfe verloren habe. Die Schwierigkeit einer Begrenzung des Themas der nationalen Zuständigkeit liege nach diesen Entwicklungen auf der Hand, wie sich bereits bei den Beratungen des Institut de Droit International zu diesen Fragen gezeigt habe.

2. THEMA

Zur Frage des internationalen Ordre public

Bericht von Prof. Dr. Günther Jaenicke, Frankfurt (Main)

I.

Inhalt und Funktion eines „internationalen" Ordre public

1. Der „nationale" Ordre public

Die Berufung auf den nationalen Ordre public[1] ist ein allgemein anerkannter, völkerrechtlich zugelassener[2] Grund, in einem

1 Zum Ordre public: *Beitzke*, Wörterbuch des Völkerrechts Bd. 2 (1961), S. 665—667 und die dort angegebene Literatur, insbesondere: *Abraham*, Die Doktrin der Public Policy, Archiv für zivilistische Praxis 1949, S. 385 ff.; *Dölle*, Der Ordre public im internationalen Privatrecht, Deutsche Landesreferate zum 3. internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung 1950, S. 397 ff.; *Lagarde*, Recherches sur l'ordre public en droit international privé (1959); *Maury*, L'éviction de la loi normalement compétente (1952); *Vallindas*, Der Vorbehalt des ordre public im internationalen Privatrecht, Rabels Zeitschrift Bd. 18 (1953) S. 1 ff. — Ferner: *Batiffol*, Traité élémentaire de droit international privé (1959), S. 409—426; *Chechire*, Private International Law, 6. Aufl. (1961), S. 154—159; *Dicey*, Conflict of Laws, 7. Aufl. (1958), herausgeg. von *Morris*, S. 12—17, 666—668, 751—756, 1002—1007; *Ehrenzweig*, A Treatise on the Conflict of Laws (1962), S. 133—134, 202—205, 342— 346; *Kahn-Freund*, Reflections on Public Policy in the English Conflict of Laws, Transactions of the Grotius Society Bd. 39 (1954) S. 39 ff.; *Kegel*, Kurzlehrbuch des internationalen Privatrechts, 2. Aufl. (1964), S. 183—190; *Lloyd*, Public Policy (1953); *Neuhaus*, Die Grundlagen des Internationalen Privatrechts (1962), S. 256—267; *Niboyet*, Répertoire de droit international, Bd. X (1931), S. 92—170; *Quadri*, Lezioni di diritto internazionale privato, 3. Aufl. (1961), S. 277—333; *Schnitzer*, Handbuch des Internationalen Privatrechts, 4. Aufl. (1957), S. 226—247; *Sperduti*, Ordine pubblico internazionale e ordine pubblico interno, Rivista di diritto internazionale Bd. 37 (1954) S. 82 ff.

2 Die Berufung auf den Ordre public kann durch völkerrechtliche Verträge, die zwischen den vertragsschließenden Staaten kollisionsrechtliche Fragen

Verfahren vor den nationalen Behörden und Gerichten die Anwendung ausländischen Rechts oder die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen auszuschließen.

Für die Zwecke dieses Referats ist es nicht erforderlich, auf den Inhalt und die Anwendung des Ordre public-Vorbehalts und die daran geübte Kritik im einzelnen einzugehen. Ich begnüge mich hier mit folgender Feststellung: Praxis und Lehre verbinden mit dem Ordre public die Vorstellung, daß er denjenigen Teil der nationalen Rechtsordnung repräsentiert, dessen Geltung durch die Anwendung ausländischen Rechts oder durch die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen nicht beeinträchtigt werden darf. Dabei ist der Anwendungsfall des Ordre public-Vorbehalts nicht nur dann gegeben, wenn im Einzelfalle die an sich kollisionsrechtlich vorgesehene Anwendung ausländischen Rechts oder Anerkennung ausländischer Hoheitsakte ausgeschlossen wird, sondern es müssen auch diejenigen Fälle als Anwendungsfälle des Ordre public-Vorbehalts betrachtet werden, in denen kollisionsrechtliche Normen die Anwendung ausländischen Rechts oder die Anerkennung ausländischer Hoheitsakte für bestimmte Fälle oder Sachbereiche aus Gründen des Ordre public generell ausschließen[3]. Entscheidend ist allein,

für bestimmte Sachbereiche regeln, beschränkt oder ausgeschlossen sein. Dies ist jedoch die Ausnahme. In der Regel behalten sich die vertragschließenden Staaten die Berufung auf ihren Ordre public ausdrücklich vor (z. B. Art. 15 des Haager Konventionsentwurfs zum Adoptionsrecht vom 7. 10. 1964 und Art 5 des Haager Konventionsentwurfs über die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Urteile vom 26. 4. 1966; die in den neueren Abkommen verwendete Formel beschränkt den Vorbehalt auf Fälle, die „manifestly incompatible with the public policy" des Forumstaates sind). Über die neuere Praxis der Staaten: *Makarov,* Die Haager internationalprivatrechtlichen Abkommen und die Vorbehaltsklausel, Festschrift Gutzwiller (1959), S. 303—334.

Zu der Frage, ob auch dann, wenn der Vertrag darüber schweigt, die Berufung auf den nationalen Ordre public vorbehalten bleibt: Urteil des Internationalen Gerichtshofs im Guardianship of Infants-Fall vom 28. 11. 1958 (I. C. J. Reports 1958, S. 55 ff.), insbesondere die individual opinion von *Lauterpacht* (a.a.O. S. 79 ff., 92—93).

3 Die kollisionsrechtliche Literatur unterscheidet deshalb den in einer geschriebenen oder ungeschriebenen Generalklausel enthaltenen allgemeinen Ordre public-Vorbehalt und die sog. „speziellen", von gleichen Erwägungen motivierten Ordre public-Klauseln, die für bestimmte Sachbereiche den Vorrang des nationalen Rechts statuieren. Ob sich das nationale Kollisionsrecht

daß in dem einen wie in dem anderen Falle bei Sachverhalten, die eine nähere Beziehung zur Rechtsordnung eines ausländischen Staates aufweisen, das primär in Betracht kommende ausländische Recht wegen des absoluten Geltungsanspruchs des vom Ordre public umfaßten nationalen Rechts ausgeschaltet wird.

Die Fälle, in denen die kollisionsrechtliche Praxis den Geltungsvorrang des nationalen Ordre public in Anspruch genommen hat, lassen sich in zwei Gruppen zusammenfassen:

(1) Die erste Gruppe sind diejenigen Fälle, in denen nationale Gesetze, die spezifisch öffentlichen Interessen dienen, in ihrem territorialen und sachlichen Geltungsbereich eine integrale Anwendung erfordern, z. B. Preis-, Kartell- oder Devisengesetze (sog. *lois d'ordre public, public policy laws).* Die Anwendung ausländischen Rechts und die Anerkennung oder Vollstreckung ausländischer Hoheitsakte werden hier nicht zugelassen, sofern sie zu einer den Gesetzeszweck gefährdenden Ausnahme führen würden.

(2) Die zweite Gruppe sind diejenigen Fälle, in denen die Anwendung ausländischen Rechts oder die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen mit fundamentalen nationalen Rechtsanschauungen in Widerspruch geraten würde. Das ist dann der Fall, wenn die dem ausländischen Recht zugrundeliegenden Rechtsanschauungen von dem inländischen Standard abweichen und die Anwendung des ausländischen Rechts oder die Anerkennung und Vollstreckung des ausländischen Hoheitsaktes wegen der Auswirkungen dieser Divergenz im Geltungsbereich der nationalen Rechtsordnung als untragbar empfunden werden würde.

Die inzidente Anerkennung der im Geltungsbereich einer ausländischen Rechtsordnung abgeschlossenen Rechtsvorgänge wird unter dem Gesichtspunkt des nationalen Ordre public als unbedenklich angesehen, da eine solche Anerkennung in der Regel weder den Zweck nationaler *lois d'ordre public* gefährdet noch die Geltung nationaler Rechtsanschauungen im Bereich der nationalen Rechtsordnung beeinträchtigt.

mit einer Generalklausel begnügt oder spezielle Ordre public-Klauseln ausgeformt hat, ist kein Unterschied in der Sache, sondern eine Folge der kodifikatorischen Entwicklung.

Der so verstandene Ordre public, dessen Inhalt ausschließlich von den Interessen der nationalen Rechtsordnung geprägt wird, kann daher mit Recht als „nationaler" Ordre public bezeichnet werden.

2. *Der „internationale" Ordre public*

Wenn ich in diesem Referat die Frage beantworten soll, ob es neben diesem „nationalen" einen „internationalen" Ordre public gibt, so muß zur Vermeidung von Mißverständnissen zunächst klargestellt werden, was unter einem solchen „internationalen" Ordre public verstanden werden soll:

Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß der hier zum Gegenstand der Untersuchung gemachte „internationale" Ordre public nichts mit dem im Kollisionsrecht des französischen Rechtskreises gebräuchlichen Begriff *„ordre public international"* zu tun hat. Dieser Begriff bezeichnet in Wirklichkeit nichts anderes als den „nationalen" Ordre public; er soll — wenn auch sprachlich nicht ganz glücklich — im Kontrast zum internen zwingenden Recht (dem sog. *„ordre public interne")* die nach außen gerichtete Wirkung des nationalen Ordre public bezeichnen. Wenn in diesem Referat von einem „internationalen" Ordre public die Rede ist, so sollen damit Rechtsgrundsätze und Rechtsnormen gemeint sein, die nicht der nationalen Rechtsordnung, sondern der Völkerrechtsordnung entnommen werden und für die Anwendung ausländischen Rechts oder für die Anerkennung sonstiger ausländischer Hoheitsakte von Bedeutung sind. Es handelt sich — genauer gesagt — um einen Ordre public völkerrechtlicher Provenienz[4].

4 In diesem Sinne ist der Begriff des „internationalen" Ordre public bereits von *H. Rolin,* Vers un ordre public réellement international, Hommage Basdevant (1960), S. 441—462, und von *Jenks,* The Prospects of International Adjudication (1964), S. 457—460 gebraucht worden. Im Sinne einer völkerrechtlichen Konfliktsregel hat ihn *Hambro,* The Relations between International Law und Conflict Law, 105 Rec. d. Cours (1962, I), S. 1 ff., 36—37, 64 verstanden. Im Sinne eines völkerrechtlichen jus cogens ist er von *Dahm,* Völkerrecht Bd. 3 (1961), S. 60, von *Guggenheim,* La validité et la nullité des actes juridiques internationaux, Rec. d. Cours Bd. 74 (1949, I), S. 191 ff., 196 Anm. 3 und sein Artikel „Völkerrechtliche Verträge" im Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. III (1962) S. 531—532, sowie von *Lauterpacht,* 1st Report on the Law of Treaties, Yearbook of the International Law Commission 1953 II, S. 90 ff., 155 verstanden worden.

Der so verstandene „internationale" Ordre public soll mehr sein als ein gemeinsamer oder inhaltlich übereinstimmender Ordre public der Staaten. Ob es einen „internationalen" Ordre public in diesem Sinne gibt, ist in der kollisionsrechtlichen Lehre und Praxis wegen des „nationalen" Charakters des Ordre public und wegen der Individualität der einzelnen nationalen Rechtsordnungen bestritten[5]. Mit dieser Frage, deren Beantwortung ich den Experten des Kollisionsrechts überlassen möchte, hat der Gegenstand meiner Untersuchung, nämlich die Frage, ob im Kollisionsrecht auch ein Ordre public völkerrechtlicher Provenienz Beachtung erheischt, unmittelbar nichts zu tun. Sollte sich jedoch bei einer rechtsvergleichenden Betrachtung ergeben, daß übereinstimmend im Rahmen des nationalen Ordre public auch gewisse völkerrechtliche Gesichtspunkte beachtet werden, so wäre dies allerdings auch für meine Untersuchung von Bedeutung. An diesem Punkte würden sich die rechtsvergleichende kollisionsrechtliche und die völkerrechtliche Betrachtungsweise treffen.

Ich will versuchen, den Nachweis zu führen, daß es Grundsätze und Normen der Völkerrechtsordnung gibt, die als ein Ordre public der Völkerrechtsordnung qualifiziert werden können und von den nationalen Gerichten und Behörden bei der Anwendung ausländischen Rechts und der Anerkennung sonstiger ausländischer Hoheitsakte neben dem „nationalen" Ordre public berücksichtigt werden sollten. Der so verstandene „internationale" Ordre public sollte zur Vermeidung von terminologischen Mißverständnissen vielleicht besser als „völkerrechtlicher" Ordre public *(ordre public de la communanté internationale, ordre public of the international community)* bezeichnet werden.

3. Die Beachtung des „internationalen" Ordre public durch die nationalen Behörden und Gerichte im Kollisionsrecht

Die Frage, ob es einen Ordre public des Völkerrechts gibt, ist bisher, soweit überhaupt, nur auf der völkerrechtlichen Ebene erörtert worden; sie ist im Zusammenhang mit den Problemen

5 *Beitzke*, a.a.O. (Anm. 1), S. 666; *Goldman*, Anmerkung zur Entscheidung der Cour d'Appel de Paris vom 19. 3. 1965, Journal du droit international (Clunet) Jg. 93 (1966), S. 132 ff., 137—138.

der Normhierarchie und des Normenkonflikts im Völkerrecht[6] und insbesondere im Zusammenhang mit der Behauptung eines *jus cogens* im Völkerrecht[7] aufgetaucht. Ein solcher „völkerrechtlicher" Ordre public wäre, wenn es ihn gäbe, von den internationalen Gerichten und sonstigen internationalen Organen, deren Kompetenz auf Völkerrecht beruht und die Völkerrecht anzuwenden haben, sicherlich zu beachten.

Für das Kollisionsrecht ist diese Folgerung nicht so selbstverständlich. Die Frage, ob die nationalen Gerichte und Behörden in einem Fall mit Auslandsbeziehung, in dem die Anwendung ausländischen Rechts oder die Anerkennung eines ausländischen Hoheitsakts in Betracht kommt, neben dem „nationalen" auch einen „internationalen" oder „völkerrechtlichen" Ordre public zu beachten haben, wird häufig gar nicht erst gestellt. Könnten nicht auch Normen der Völkerrechtsordnung zum Bestande der *lois d'ordre public* oder der fundamentalen Rechtsanschauungen gehören, die von den nationalen Gerichten Beachtung erfordern? Selbst die Anhänger der strengen dualistischen Auffassung, die keine unmittelbaren rechtlichen Einwirkungen der Völkerrechtsordnung auf die nationale Rechtsordnung, auf der die Kompetenz

6 Zur Frage der Normhierarchie im Völkerrecht: *Guggenheim*, La validité et la nullité des actes juridiques internationaux (oben Anm. 4); *Reuter*, Principes de droit international public, Rec. d. Cours Bd. 103 (1961, II), S. 425 ff., 483—489; *Vallindas*, General Principles of Law and the Hierarchy of the Sources of International Law, Festschrift Spiropoulos (1957), S.

7 Zur Frage, ob es ein völkerrechtliches jus cogens gibt, haben sich positiv geäußert: *Balladore-Pallieri*, Diritto internazionale pubblico, 8. Aufl. (1962), S. 282; *Berber*, Lehrbuch des Völkerrechts Bd. 1 (1960) S. 439; *Cavaré*, Droit international public positif, 2. Aufl. (1962), S. 69; *Delbez*, Les principes généraux du droit international public, 3. Aufl. (1964), S. 317—318; *Fitzmaurice*, 3rd Report on the Law of Treaties, Yearbook of the International Law Commission 1958 II S. 20 ff., 40—41; *von der Heydte*, Jus cogens und jus dispositivum im Völkerrecht, Zeitschrift für Völkerrecht Bd. 16 (1932), S. 461—478; *Jurt*, Zwingendes Völkerrecht (1933); *Menzel*, Völkerrecht (1962), S. 106; *Lauterpacht*, 1st Report on the Law of Treaties, Yearbook of the International Law Commission 1953 II, S. 90 ff., 154—155; *McNair*, Law of Treaties (1961), S. 213—214; *A. Miaja de la Muela*, Jus cogens y jus dispositivum en derecho internacional publico, Festschrift Legaz y Lacambra (1960), S. 1121—1153; *Tunkin*, Das Völkerrecht der Gegenwart (1963), S. 95—96; *Verdroß*, Jus dispositivum and jus cogens in International Law, American Journal of International Law Bd. 60 (1966) S. 55—63; *L. I. de Winter*, Dwingend Recht bij internationaale Overeenkomsten, Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht, Bd. 11 (1964), S. 321—365.

der nationalen Behörden und Gerichte beruht, anerkennen wollen, werden dies nicht für unmöglich erklären können. Soweit nämlich völkerrechtliche Normen in das innerstaatliche Recht inkorporiert worden sind und einen Teil der innerstaatlichen Rechtsordnung bilden[8], können sie aufgrund ihres besonderen Inhalts auch den Charakter von *lois d'ordre public* annehmen und von den nationalen Behörden und Gerichten dem Ordre public der *lex fori* zugerechnet werden. Das liegt dann besonders nahe, wenn es sich um fundamentale Rechtsgrundsätze und Normen handelt, wie sie in den großen rechtsetzenden Verträgen und Kodifikationen niedergelegt sind. Sie werden dann zwar formal Teil des „nationalen" Ordre public; dies darf aber ihre völkerrechtliche Provenienz nicht vergessen lassen. Man könnte in diesem Falle von einem Ordre public mit „nationalen" und „internationalen" Elementen sprechen.

Ich möchte aber einen solchen formalen Transformationsakt oder eine äquivalente Inkorporierung in die innerstaatliche Rechtsordnung nicht in allen Fällen für notwendig halten, um den nationalen Organen die Beachtung der völkerrechtlichen Grundsätze und Normen, an die der Staat gebunden ist, zur Pflicht zu machen. Ich würde dies insbesondere dann nicht für notwendig halten, wenn es sich um allgemeine Rechtsgrundsätze und Normen handelt, die der Befriedigung grundlegender Gemeinschaftsinteressen der Völkerrechtsordnung dienen oder gar zum völkerrechtlichen *jus cogens* gehören[9]. Gegen diese Konsequenz sollten umso

8 Der Theorienstreit, ob die völkerrechtlichen Normen dabei in innerstaatliches Recht umgewandelt werden (Transformationslehre) oder, ohne ihre Qualität als völkerrechtliche Normen zu verlieren, kraft eines staatlichen Anwendungsbefehls im innerstaatlichen Bereich bei der Rechtsanwendung zu beachten sind (Vollzugslehre), ist hierfür ohne Bedeutung. Hierzu neuestens: *Studienkommission der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* zur Frage der Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht (Überprüfung der Transformationslehre), Bericht *Partsch* und Thesen der Kommission vom 15./16. 6. 1963, Berichte der Gesellschaft Heft 6.

9 Zur Bindung der nationalen Behörden und Gerichte an gewisse allgemeine Grundsätze des Völkerrechts ohne formale Transformation: *Mosler*, L'application du droit international public par les tribunaux nationaux, Rec. des Cours Bd. 91 (1957, I), S. 619 ff., 689—703 und Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte, Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe, Heft 32/33 (1957), S. 30 ff.; *Studienkommission der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* (oben Anm. 8), S. 31—36.

weniger Bedenken bestehen, als sie hier nur für die Entscheidung kollisionsrechtlicher Fragen gezogen werden soll. Es geht nicht um die Frage, ob die nationalen Gerichte und Behörden bei Konflikten zwischen dem Völkerrecht und ihrem eigenen nationalen Recht verpflichtet sind, diesen Konflikt zugunsten des ersteren zu lösen. Hier geht es zunächst lediglich darum, ausländischem Recht oder sonstigen ausländischen Hoheitsakten nach Maßgabe völkerrechtlicher Grundsätze die Anerkennung zu gewähren oder zu versagen. Den nationalen Gerichten und Behörden kommt in diesem Zusammenhange eine wichtige Funktion zur Durchsetzung des Völkerrechts zu, die nicht immer genügend beachtet wird. Die Versagung der rechtlichen Anerkennung völkerrechtswidrigen ausländischen Rechts oder sonstiger völkerrechtswidriger ausländischer Hoheitsakte ist im gegenwärtigen Entwicklungsstadium der Völkerrechtsordnung eines der wenigen Sanktionsmittel gegen völkerrechtswidrige Handlungen. Einer Erweiterung des Inhalts und Anwendungsbereichs des Ordre public nach dieser Richtung sollte deshalb besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Diese Erwägungen scheinen mir die These zu rechtfertigen, daß nicht nur die internationalen Gerichte, sondern auch die nationalen Gerichte und Behörden es als ihre Pflicht betrachten sollten, bei der Frage der Anwendung ausländischen Rechts oder der Anerkennung ausländischer Hoheitsakte die Erfordernisse eines „völkerrechtlichen" Ordre public zu berücksichtigen. Dafür ist freilich noch zu beweisen, daß es wirklich einen Bestand von Grundsätzen und Normen der Völkerrechtsordnung gibt, die wegen ihrer vorrangigen Geltung *(jus cogens)* oder wegen ihrer grundlegenden Bedeutung für die Völkerrechtsgemeinschaft „Ordre public"-Charakter haben, und welche Grundsätze und Normen im einzelnen hierzu zu rechnen wären. Ich will mich nicht anheischig machen, diese Fragen im Rahmen dieses Referats erschöpfend zu beantworten; ich kann nur versuchen, die Entwicklungslinien aufzuzeigen, die auf eine Anerkennung eines solchen „völkerrechtlichen" Ordre public hinauslaufen.

II.

Der Ordre public der Völkerrechtsordnung

1. Die Völkerrechtsordnung als Rechtsgemeinschaft mit übergeordneten Gemeinschaftsinteressen

Die Behauptung, daß es einen „Ordre public" der Völkerrechtsordnung gebe, erscheint gewagt, fast illusionär. Sie setzt voraus, daß die Völkerrechtsordnung mehr ist als nur eine formale Ordnung, in der die souveränen Staaten als Träger der höchsten politischen und rechtlichen Macht ihre Beziehungen durch Verträge und gewohnheitsrechtliche Übung ordnen. Der Satz „pacta sunt servanda" reicht für sich allein noch nicht aus, Gemeinschaftsinteressen mit übergeordneter Geltung zu begründen; es ist deshalb verständlich, wenn die Anhänger der Auffassung, daß das Völkerrecht ausschließlich auf dieser Grundnorm beruhe, der Behauptung eines Ordre public der Völkerrechtsordnung skeptisch gegenüberstehen [10].

Die Grundnorm „pacta sunt servanda" ist zwar eine wesentliche und unentbehrliche Grundlage für die Entstehung und die Existenz völkerrechtlicher Bindungen. Sie ist aber ohne Einbettung in eine Gemeinschaftsordnung, deren Mitglieder die rechtliche Verbindlichkeit des vertraglich geschaffenen Rechts im übergeordneten gemeinschaftlichen Interesse aller anerkennen, nicht denkbar [11]. Ich möchte deshalb die These unterstützen, daß die Völkerrechtsordnung, wenn nicht schon bisher, so doch im gegenwärtigen Stadium ihrer Entwicklung mehr ist als nur eine Summe von bilateralen und multilateralen Rechtsbeziehungen beliebigen Inhalts zwischen den Staaten. Sie ist nicht nur formale Ordnung, sondern auch eine — wenn auch noch sehr unzureichend entwickelte — Rechts*gemeinschaft*, die auf übergeordneten gemeinsamen Interessen

10 *Guggenheim*, Traité de droit international public Bd. 1 (1953), S. 56—58; *Schwarzenberger*, International Law, 3. Aufl. (1957) Bd. 1, S. 425—427; *Sereni*, Diritto internazionale, Bd. III (1962), S. 1307.

11 Hierzu insbesondere *Jenks*, The Will of the World Community as the Basis of Obligation in International Law, Hommage Basdevant (1960), S. 280 ff.

ihrer Mitglieder beruht[12]. Diese These bedürfte eines umfassenderen Beweises, als es im Rahmen dieses Referats möglich ist. Ich kann hier nur einige Hinweise auf neuere Entwicklungen geben, die mir symptomatisch zu sein scheinen und heute noch mehr als früher[13] den Charakter der Völkerrechtsordnung als Rechtsgemeinschaft hervortreten lassen:

(1) Das Verbot bewaffneter Gewaltanwendung

Das gemeinsame Interesse an der Erhaltung des Friedens und die daraus resultierende Notwendigkeit der Verhinderung eigenmächtiger Gewaltanwendung zur Verfolgung nationaler Ansprüche und Interessen sind im Zeitalter der atomaren Waffen ins allgemeinde Bewußtsein gedrungen. Das Verbot bewaffneter Gewaltanwendung außer im Falle individueller oder kollektiver Selbstverteidigung oder militärischer Sanktionen der Vereinten Nationen — seit dem Briand-Kellog Pakt vom 27. August 1928 und Art. 2 Ziff. 4 der UN-Charta positives Völkerrecht — steht am Beginn der Entwicklung jeder auf der Basis des Rechts beruhenden Gemeinschaftsordnung.

(2) Die Verfolgung gemeinsamer Interessen durch Verträge und Organisationen

Zwischenstaatliche Verträge und Organisationen zur Verfolgung gemeinschaftlicher wirtschaftlicher, sozialer und technischer Interessen und Ziele, z. B. zur Sicherung und Erhaltung der Grundlagen der Ernährung, der Gesundheit und des Wohlstandes der Menschheit, zum Schutz der elementaren Menschenrechte, zur Entwicklung zurückgebliebener Länder und zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts, haben seit dem Zweiten Weltkriege an Zahl und Bedeutung ganz erheblich zugenommen. Sie sind ein Symptom für die Entwicklung des Bewußtseins gemeinsamer Verantwortung für das Wohlergehen der

12 *Jenks*, a.a.O. (Anm. 11), S. 293—295 in Weiterentwicklung der Ideen in seinem Common Law of Mankind (1958) gegen die skeptische Haltung *Charles de Visschers*, Théories et réalités en droit international (1953), S. 114—128, und der oben in Anm. 10 genannten Autoren.

13 Für die Auffassung der Völkerrechtsordnung als einer Rechtsgemeinschaft schon *Bruns*, Völkerrecht als Rechtsordnung, Zeischrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 1 (1929), S. 1—56, 445—487, und *Lauterpacht*, The Function of Law in the International Community (1933).

Menschheit und für das Vorhandensein von Gemeinschaftsinteressen in der Völkerrechtsordnung.

(3) Die Gruppenbildung

Die Bildung engerer regionaler oder ideologischer Gruppierungen und Gemeinschaften der Staaten scheint auf den ersten Blick nur ein Symptom für die Desintegration der universellen Völkerrechtsgemeinschaft zu sein. Sie ist aber auch ein Beweis für das zunehmende Bewußtsein des Vorrangs gemeinsamer gegenüber den nationalen Interessen. Diese Entwicklung nimmt im begrenzten Bereich dieser Staatengruppen das voraus, was im universellen Rahmen in dieser Intensität noch nicht möglich ist.

Diese für das gegenwärtige Völkerrecht typischen Entwicklungen lassen es heute noch mehr als früher berechtigt erscheinen, in der Völkerrechtsordnung — wenn auch nicht in allen ihren Teilen, so doch in einigen ihrer Kernbestandteile — eine in Bildung begriffene Rechtsgemeinschaft mit gemeinschaftlichen Interessen und Zielen zu sehen, die die Grundlage eines Ordre public der Völkerrechtsordnung sein könnte. Es ist wohl kein Zufall und für den Wandel der Auffassungen über die Völkerrechtsordnung charakteristisch, daß bei den Beratungen der International Law Commission über eine Kodifikation des völkerrechtlichen Vertragsrechts [14] die Anerkennung der Existenz eines *jus cogens* im Völkerrecht keinen Widerspruch mehr fand [15].

14 Die Kommission hat die Frage des *jus cogens* auf ihrer 15. Session (Report covering the Work of its 15 th Session, 6. 5. — 12. 7. 1963, U. N. Doc. A/5509, Yearbook of the International Law Commission 1963 II, S. 187 ff., 189—199) aufgrund des Berichts von *Waldock* (2 nd Report on the Law of Treaties, U. N. Doc. A/CN. 4/156, Yearbook 1963 II, S. 36 ff., 52—53) behandelt.
Die in den Jahren 1962 bis 1964 von der Kommission formulierten Artikel des Kodifikationsentwurfs sind in dem U. N. Doc. A/CN. 4/L. 107 vom 7. 1. 1965 zusammengestellt und den Regierungen der UN-Mitgliedstaaten zur Stellungnahme zugeleitet worden. Aufgrund dieser Stellungnahmen hat die Kommission die einzelnen Artikel ihres Entwurfs in den Jahren 1965 und 1966 nochmals überprüft; die Änderungen betreffen jedoch nicht die Frage des *jus cogens*.

15 Siehe die Diskussion in der 683,—685. Sitzung der Kommission am 20.—22. 5. 1963 (Yearbook 1963 I, S. 60—78) und den Kommentar der Kommission zu Art. 37 des Kodifikationsentwurfs (Report covering the Work of its 15th Session, Yearbook 1963 II, S. 187 ff., 198—199).

2. Gibt es in der Völkerrechtsordnung Grundsätze und Normen zwingenden Rechts (jus cogens)?

Die Frage nach der Existenz eines *jus cogens* im Völkerrecht muß heute positiv beantwortet werden, sofern man darunter Normen höheren Ranges versteht, die zwischen den daran gebundenen Staaten keine abweichenden Vereinbarungen zulassen. Ich verweise hierzu auf die bereits erwähnten Beratungen der International Law Commission über eine Kodifikation des völkerrechtlichen Vertragsrechts[16] und auf die Diskussion in dem Sonderausschuß der Vereinten Nationen zur Definition grundlegender Prinzipien des Völkerrechts[17]. In beiden Gremien ist die Existenz eines völkerrechtlichen *jus cogens* vorausgesetzt worden.

Schwieriger ist die Frage zu beantworten, welchen Grundsätzen und Normen des Völkerrechts der Charakter eines *jus cogens* zukommt. Der anerkannte Bestand solchen Rechts ist allerdings recht gering; vieles ist hier noch umstritten und bedarf der Klärung. Dennoch scheint der Bestand an *jus cogens* in der Völkerrechtsordnung größer zu sein als allgemein angenommen wird. Man muß sich nur darüber klar sein, daß der Begriff des *jus cogens* in der Völkerrechtsordnung wegen des andersartigen Normerzeugungsprozesses einen anderen formalen Inhalt haben muß als im

16 Siehe die folgenden Artikel des Kodifikationsentwurfs (oben Anm. 14): Art. 37 (Nichtigkeit der gegen jus cogens verstoßenden Verträge), Art. 45 (Eintritt der Nichtigkeit eines Vertrages, der zu neu entstandenem jus cogens in Widerspruch steht) und Art. 53 (Wirkung des jus cogens auf Tatbestände, die aufgrund eines nach Art. 45 nichtig gewordenen Vertrages bis zum Zeitpunkt des Eintritts der Nichtigkeit geschaffen worden waren).

Ferner der Kommentar der Kommision zu Art. 37 (a.a.O. Anm. 15): „. . . But whatever imperfections international law may still have, the view that in the last analysis there is no rule from which States cannot at their own free will contract out has become increasingly difficult to sustain. The law of the Charter concernig the prohibition of the use of force in reality presupposes the existence in international law of rules having the character of jus cogens. This being so, the Commission concluded that in codifying the law of treaties it must take the position that to-day there are certain rules and principles from which States are not competent to derogate by a treaty arrangement . . ."

17 Report of the 1964 *Special Committee on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States*, Rapporteur: Blix (U.N.Doc A/5746 vom 16. 11. 1964); Report of the 1966 *Special Committee on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States*, Rapporteur: Riphagen (U. N. Doc A/6230 vom 27. 6. 1966).

innerstaatlichen Recht, wo er die Grenzen der Vertragsfreiheit gegenüber dem vom Staat gesetzten Recht definiert: In der Völkerrechtsordnung, wo es keinen Gesetzgeber gibt und die Normerzeugung ausschließlich auf Verträgen und gewohnheitsrechtlicher Übung beruht, kann der Begriff des *jus cogens* nur im Sinne eines Normvorrangs in der Normhierarchie innerhalb des Vertrags-, Gewohnheits- und Sekundärrechts verstanden werden[18].

Die International Law Commission hat in Art. 37 ihres Entwurfs den Begriff einer Norm des *jus cogens* wie folgt definiert:

> „A treaty is void if it conflicts with a peremptory norm of general international law from which no derogation is permitted and which can be modified only by a subsequent norm of general international law having the same character."

Zu dieser Definition sind zwei Bemerkungen zu machen:

(1) Die Definition beschränkt den Begriff des *jus cogens* auf Normen des allgemeinen, d. h. für alle Staaten geltenden Völkerrechts. Diese Beschränkung, die in dem Mandat der International Law Commission zur Kodifikation des allgemeinen Völkerrechts ihre Rechtfertigung gefunden haben mochte, läßt jedoch die verstärkte Tendenz zur Entwicklung regionalen Völkerrechts außer Betracht. Es erscheint durchaus denkbar, daß sich in begrenztem regionalem Rahmen, insbesondere innerhalb der regionalen Staatengemeinschaften und Staatengruppen, zusätzlich zu den allgemeinvölkerrechtlichen auch regionale Normen mit *jus cogens* Charakter entwickeln könnten, die allerdings nur die zu der regionalen Gruppe gehörigen Staaten binden würden und zum *jus cogens* des allgemeinen Völkerrechts nicht in Widerspruch stehen dürften.

18 Der Streit über die Existenz eines jus cogens im Völkerrecht beruht zum Teil auf unterschiedlichen Auffassungen über den Begriff des jus cogens. *Schwarzenberger*, der die Existenz eines jus cogens leugnet (International jus cogens?, Texas Law Review Bd. 43 (1964/65), S. 455—478), stellt zu hohe Anforderungen an die formale Qualität eines völkerrechtlichen jus cogens, das dem Vertragsrecht übergeordnet sein könnte. Er hält jedoch ein vertraglich vereinbartes jus cogens im Bereich der „organisierten" Völkerrechtsordnung (in den UN, in internationalen und supra-nationalen Organisationen) für möglich, wenn auch im gegenwärtigen Entwicklungsstadium die Garantien für die Durchsetzung des jus cogens noch nicht ausreichend seien. Sein Bedenken, daß die Behauptung eines jus cogens zum Vorwand für die Nichterfüllung vertraglicher Verpflichtungen benutzt werden könnte (a.a.O. S. 477), sollte nicht zu leicht genommen werden.

(2) Die Definition enthält ferner den berechtigten Vorbehalt, daß auch die zwingenden Normen des allgemeinen Völkerrechts nicht für alle Zeiten inhaltlich unverändert bleiben werden, sonden durch Normen anderen Inhalts ersetzt werden könnten. Die Forderung, daß die neuen Normen ebenfalls den Charakter von *jus cogens* haben müßten, ist nicht ganz verständlich; es sei denn, daß die Kommission lediglich die Ausdehnung des Bereichs des *jus cogens* im Auge gehabt hätte und ihre Definition nicht als Hindernis für die Bildung zusätzlicher Normen mit *jus cogens* Charakter ausgelegt wissen wollte[19]. Ob ein völkerrechtlicher Rechtsgrundsatz oder eine vertrags- oder gewohnheitsrechtliche Norm die Qualität „zwingenden" Rechts im hier verstandenen Sinne erworben, behalten oder wieder verloren hat, hängt vom Vorhandensein der *opinio communis* ab, daß dieser Rechtsgrundsatz oder diese Norm eine allgemeine Geltung haben müsse und es den einzelnen Staaten deshalb nicht erlaubt sein dürfe, „to contract out from such a rule". Diese opinio communis kann, wenn es sich um Normen eines multilateralen Vertrages handelt, von den vertragschließenden Staaten in dem Vertrage ausdrücklich zum Ausdruck gebracht sein (wie z. B. in Art. 103 der UN-Charta[20]); in der Regel wird sie sich jedoch nur aus dem Sinn und Zweck der Norm und anderen Umständen erschließen lassen. Die *opinio communis* über die Allgemeingültigkeit einer Norm kann sich im Laufe der Zeit ändern, ohne daß dies mit der Entstehung einer neuen Norm „zwingenden" Rechts verbunden zu sein braucht; auch ein multilateraler Vertrag könnte diese Wirkung haben, wenn die Zahl der am Vertrage beteiligten Staaten so groß und repräsentativ ist, daß der Vertrag als Beweis für einen Wandel der allgemeinen Rechtsüberzeugung angesehen werden darf.

Grundsätze und Normen mit „zwingender" oder — richtiger ausgedrückt — höherrangiger Geltung lassen sich auf verschiedenen Ebenen der Völkerrechtsordnung nachweisen:

19 Vgl. Ziffer 4 des Kommentars der International Law Commision zu Art. 37 (a.a.O. Anm. 15).

20 Art. 103 der UN-Charta lautet: „In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail.". Zu der umstrittenen Interpretation dieser Bestimmung: *Kelsen*, The Law of the United Nations (1950), S. 111—121; *Mc Nair*, Law of Treaties (1961), S. 218.

a) Die Grundnormen

Auf der höchsten Stufe der Normhierarchie stehen die allgemeinen Rechtsgrundsätze der Völkerrechtsordnung, die sog. „general principles of international law“ [21].

Zu diesen Rechtsgrundsätzen gehören insbesondere die Voraussetzungen für den wirksamen Abschluß von Verträgen und für die Entstehung von Gewohnheitsrecht, die Regeln für die Lösung von Konflikten zwischen völkerrechtlichen Normen verschiedener Provenienz, der Satz pacta sunt servanda und die Tatbestände des Erlöschens völkerrechtlicher Rechte und Pflichten, die clausula rebus sic stantibus und der abus de droit sowie schließlich die allgemeinen Grundsätze für die Auslegung völkerrechtlicher Verträge und die Rechtsfolgen der Verletzung völkerrechtlicher Verpflichtungen. Alle diese Rechtsgrundsätze sind deshalb ranghöher als die völkerrechtlichen Sachnormen, weil sie Geltung und Geltungsumfang der Sachnormen bestimmen. Ich möchte sie wegen ihrer Bedeutung kurz „Grundnormen“ (basic norms, normes de base) der Völkerrechtsordnung nennen. Sie werden meist dem völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht zugerechnet. Das scheint mir jedoch ihrer rechtlichen Qualität nicht angemessen zu sein, weil sie als notwendige, aprioristische Grundlagen der Völkerrechtsordnung nicht hinwegzudenken sind. Sie lassen sich aus dem System des geltenden Vertrags- und Gewohnheitsrechts mit dem Mittel juristischer Logik erschließen; sie haben unmittelbare und zwingende Geltung, ohne daß es des Nachweises ihrer gewohnheitsrechtlichen Entstehung und Anerkennung bedürfte.

Unter diesen „Grundnormen“ scheint mir für das Kollisionsrecht die Gleichheit der souveränen Staaten (sovereign equality of States) von besonderer Bedeutung zu sein. Diese Grundnorm der Völkerrechtsordnung, die in Art. 2 Ziff. 1 der UN-Charta ihre positivrechtliche Anerkennung gefunden hat, ist erst kürzlich in den Beratungen des bereits erwähnten Sonderausschusses der Vereinten Nationen zur Definition grundlegender Prinzipien des Völkerrechts als „a generally binding rule of contemporary inter-

21 Hierzu *Jaenicke*, Völkerrechtsquellen, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3 (1962), S. 766 ff., 770—771, 773 und die dort angegebene Literatur.

national law" bezeichnet worden[22]. Zwar gelang es in diesen Beratungen nicht, Einigkeit über Inhalt und Tragweite dieses Strukturprinzips der Völkerrechtsordnung zu erzielen, hauptsächlich deshalb, weil man versuchte, ihm kontroverse materiellrechtliche Postulate einzuverleiben[23]. Der Satz von der „sovereign equality of States" erschöpft sich in seinem rechtlichen Gehalt aber sicher nicht in der Feststellung einer rein formalen Gleichheit der Staaten als Rechtssubjekte der Völkerrechtsordnung; er enthält mindestens auch die rechtliche Anerkennung des soziologischen Faktums, daß die Völkerrechtsordnung auf dem gleichberechtigten Nebeneinander staatlicher Souveränitätsbereiche beruht, die — innerhalb der Schranken, die die Völkerrechtsordnung der Ausübung einzelstaatlicher Souveränität gezogen hat — die gegenseitige Anerkennung ihrer Rechtsordnungen beanspruchen können. Auf die sich daraus ergebenden rechtlichen Folgerungen wird unten in Ziff. III noch näher eingegangen werden.

b) Sachnormen mit jus cogens-Qualität

Daß es neben den „Grundnormen" auch Sachnormen zwingenden Charakters gibt, ist heute fast allgemein anerkannt[24]. Die Auffassung, daß der sachliche Inhalt eines Vertrages seine Geltung nicht beinflussen könne, ist zwar vom Standpunkt derjenigen, die die Geltung der Völkerrechtsnormen ausschließlich auf den Satz „pacta sunt servanda" zurückführen, folgerichtig; sie ist jedoch in dieser absoluten Form auch schon früher in der Völkerrechtswissenschaft nicht vertreten worden. Verträge, die eine unsittliche oder unmögliche Leistung zum Gegenstand haben, sind unter Berufung auf allgemeine Rechtsgrundsätze schon immer von

22 Report Blix, U. N. Doc. A/5746 (oben Anm. 17), S. 151.

23 Report Blix, U. N. Doc. A/5746 (oben Anm. 17), S. 148—156; die Wiederaufnahme der Beratungen im Jahre 1966 brachte keine Fortschritte (Report Riphagen, U. N. Doc. A/6230, S. 161—183).

24 Siehe die in Anm. 7 genannten Autoren. Die Existenz zwingender völkerrechtlicher Sachnormen leugnen: *Guggenheim*, Traité de droit international, Bd. 1 (1953), S. 56—58; *Schwarzenberger*, International Law, 3. Aufl. (1957), S. 425—427; International jus cogens?, Texas Law Review Bd. 43 (1964/65), S. 455—478; The Problem of International Public Policy, Current Legal Problems 1965, S. 191—214; *Sereni*, Diritto internazionale, Bd. III (1962), S. 1307.

Guggenheim hat sich inzwischen für die Existenz materieller Schranken der Vertragsfreiheit ausgesprochen (*Guggenheim-Marek*, Völkerrechtliche Verträge, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. III (1962), S. 531—532.

der rechtlichen Anerkennung ausgenommen worden, wenn auch solche Fälle kaum praktisch geworden sind, solange Gewalt und Zwang legitime Mittel zur Erreichung vertraglicher Rechte waren[25].

Der gegenwärtige Meinungsstand ergibt sich aus den Diskussionen der International Law Commission über den bereits erwähnten Art. 37 ihres Kodifikationsentwurfs zum Vertragsrecht. Alle Mitglieder der Kommission haben die Existenz zwingender völkerrechtlicher Sachnormen bejaht, Zweifel bestanden nur darüber, welche Normen hierzu gehören[26]. Die Kommission hat darauf verzichtet, einen Katalog solcher Normen zwingenden Charakters als Beispiele in den Art. 37 ihres Kodifikationsentwurfs aufzunehmen, weil sie die Weiterentwicklung des Völkerrechts auf diesem Gebiet und die Erweiterung des Kreises dieser Normen damit nicht präjudizieren wollte[27]. In der International Law Commission bestand Übereinstimmung, daß das in Art. 2 Ziff. 4 der UN-Charta enthaltene Gewaltanwendungsverbot heute nach allgemeiner Auffassung als zwingendes Recht anzusehen ist. Zweifel bestehen nur über die sachliche Reichweite des Verbots[28]. Übereinstimmung bestand auch darüber, daß das sog. völkerrechtliche Strafrecht, d.h. Völkerrechtsnormen, die bestimmte Handlungen für strafbar erklären oder ihre Strafverfolgung gebieten, wie z.B. die Genocide-Konvention vom 9. 12. 1948[29], die Genfer Konventionen vom 12. 8. 1949[30] und die Konventionen über das Verbot

25 *Verdross*, Forbidden Treaties in International Law, American Journal of International Law Bd. 31 (1937), S. 571—577; *McNair*, Law of Treaties (1961), S. 213—214.

26 Siehe die Diskussion in der 683.—685. Sitzung (oben Anm. 15).

27 Ziff. 3 des Kommentars der Internationalen Law Commission zu Art. 37 (Report of the 15 th Session, Yearbook 1963 II, S. 198).

28 Hauptstreitpunkt ist hier, ob Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta nicht nur die Anwendung bewaffneter Gewalt oder die Drohung mit solcher Gewaltanwendung, sondern auch politische, wirtschaftliche oder sonstige nichtmilitärische Druckmittel gegen einen anderen Staat verbietet, was überwiegend verneint wird. Siehe hierzu: *Special Committee on the Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States* der Vereinten Nationen (a.a.O. Anm. 17, Doc. A/5746, S. 28—37, Doc. A/6230, S. 21—66); *Brownlie*, International Law and the Use of Force by States (1963).

29 U. N. Treaty Series Bd. 78, S. 278.

30 U. N. Treaty Series Bd. 75, S. 31 ff.

des Sklaven-, Mädchen- und Kinderhandels[31] in der Regel zwingenden Charakter haben. Die allgemein anerkannte sittliche Verwerflichkeit der verbotenen Handlungen begründet die Allgemeingültigkeit und den zwingenden Charakter dieser Verbote, wobei jedoch nur das Verbot in seinem Kern, nicht jede Bestimmung dieser völkerrechtlichen Abkommen an dem zwingenden Charakter der Verbote teil hat.

Ob es über die genannten Verbote hinaus weitere zwingende völkerrechtliche Sachnormen gibt, ist unsicher. Man hat auf die in der Universal Declaration of Human Rights der Vereinten Nationen vom 10. 12. 1948 enthaltenen Menschenrechte und Diskriminierungsverbote sowie auf die sog. Grundrechte der Staaten auf äußere Unabhängigkeit, auf politische Selbstbestimmung und auf uneingeschränkte Verfügung über Bodenschätze als weitere Fälle zwingenden Rechts hingewiesen. An einer allgemeinen Anerkennung der absoluten Geltung dieser Rechte und Postulate fehlt es jedoch bisher. Es ist nicht Aufgabe dieses Referats, die Frage zu klären, inwieweit sich in diesen Rechtsbereichen bereits Normen mit *jus cogens* Charakter entwickelt haben. Hier genügt die Feststellung, daß eine solche Entwicklung möglich wäre und den Umfang des völkerrechtlichen *jus cogens* erheblich erweitern würde.

Die International Law Commission hat sich in Art. 37 ihres Entwurfs dafür entschieden, daß ein Vertrag, dessen Inhalt einer Norm des *jus cogens* widerspricht, absolut und ab initio nichtig ist. Die absolute Nichtigkeit ist von Interesse der Völkerrechtsgemeinschaft aus gesehen die angemessene Rechtsfolge. An der Unterlassung derartiger Verträge besteht ein gemeinsames Interesse aller Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft; die Notwendigkeit einer integralen Durchsetzung des in der zwingenden Norm enthaltenen Verbots schließt eine auch nur relative Wirksamkeit des Vertrages zwischen den Vertragsparteien aus.

c) Die Rangordnung der Normen im Organisationsrecht

Wenn organisatorische Zusammenschlüsse der Staaten zur Einsetzung zwischenstaatlicher Organe mit selbständigen Entschei-

31 Siehe die Konventionen vom 25. 9. 1926 und vom 7. 9. 1956 zur Unterdrückung des Sklavenhandels; die Konventionen vom 18. 5. 1904, 4. 5. 1910, 30. 9. 1921, 21. 10. 1933, 4. 5. 1949 und 21. 3. 1950 zur Unterdrückung des Mädchen- und Kinderhandels.

dungsbefugnissen führen, so ergibt sich daraus sofort die Frage nach dem Rangverhältnis zwischen dem konstituierenden Vertrage und normativen Regelungen oder Entscheidungen, die von diesen Organen aufgrund des Vertrages mit verbindlicher Wirkung für die Mitgliedstaaten getroffen werden.

Ohne daß die Probleme dieses sog. Sekundärrechts in ihrer ganzen Breite aufgerollt werden könnten, soll hier nur auf eine — bisher offenbar als selbstverständlich betrachtete — rechtliche Konsequenz hingewiesen werden, die sich aus dem Vorrang des konstituierenden Vertrages gegenüber den Rechtsakten der durch den Vertrag errichteten internationalen oder supranationalen Organe ergibt. Der konstituierende Vertrag setzt den Entscheidungskompetenzen der Organe in der Regel enge Grenzen: funktionell durch Beschränkung auf ein bestimmtes Sachgebiet, normativ durch die tatbestandsmäßige Festlegung der Voraussetzungen und des Inhalts der zugelassenen Entscheidungen und institutionell durch das Erfordernis einstimmiger oder qualifizierter Mehrheitsbeschlüsse. Wenn die von den Organen erlassenen Regelungen und Entscheidungen nicht in dem vertraglich vorgeschriebenen Verfahren zustandegekommen sind oder über die im Vertrage festgelegten Kompetenzschranken hinausgehen, sind sie ohne Rechtswirkung und für die Mitgliedstaaten nicht verbindlich oder unterliegen der Überprüfung und Aufhebung in einem speziell hierfür vorgesehenen gerichtsförmigen Verfahren. Der konstituierende Vertrag enthält daher insoweit für die Rechtserzeugung der Organe vorrangiges und damit „zwingendes" Recht.

Ungeklärt ist bisher die Wirkung der konstituierenden Verträge internationaler oder supranationaler Organisationen auf die Vertragschließungskompetenz der Mitgliedstaaten. Sind Verträge zwischen einzelnen Mitgliedstaaten, die gegen wesentliche Grundsätze der Konstitution der Organisationen verstoßen, absolut nichtig? Oder bleiben die vertragschließenden Staaten an solche *inter se* Vereinbarungen gebunden, wenn auch mit der Einschränkung, daß die vertragschließenden Staaten sich gegenüber der Organisation und den anderen Mitgliedstaaten nicht darauf berufen können? Diese Frage ist für die Auslegung des Art. 103 der UN-Charta von Bedeutung, der den Vorrang der Normen der Charta vor abweichenden Vereinbarungen der Mitgliedstaaten statuiert. Die

herrschende Ansicht sieht in Art. 103 eine absolute Schranke, die gegen die Normen der Charta verstoßende Vereinbarungen sowohl zwischen Mitgliedstaaten wie auch zwischen einem Mitgliedstaat und Nichtmitgliedstaaten verbietet und die absolute Nichtigkeit solcher vertraglichen Vereinbarungen zur Folge hat. Wenn diese absolute Wirkung des Art. 103 gelegentlich damit begründet wird, daß Art. 103 eine Begrenzung der Vertragschließungsfähigkeit der Mitgliedstaaten bewirke, so ist das keine Begründung, sondern nichts weiter als eine — nicht sehr glückliche — Umschreibung für das Postulat, daß die Völkerrechtsordnung den gegen die Charta verstoßenden Verträgen jegliche Rechtswirkung absprechen müsse.

Grundsätze und Normen höherrangiger Geltung im Sinne der hier vertretenen Normhierarchie beschränken die Freiheit der Staaten, Verträge beliebigen Inhalts zu schließen. Sie entsprechen insoweit in ihrer Wirkung den innerstaatlichen *lois d'ordre public*. Es erscheint daher gerechtfertigt, von einem Ordre public der Völkerrechtsordnung zu sprechen, soweit man die Existenz eines solchen *„jus cogens"* der Völkerrechtsordnung anerkennt. Neben diesem *jus cogens* können aber auch sonstige Grundsätze und Normen, die nicht oder noch nicht als *jus cogens* anerkannt sind, aber in erster Linie den gemeinsamen Interessen und Zielen der Völkerrechtsgemeinschaft zu dienen bestimmt sind, zum „völkerrechtlichen" Ordre public gerechnet werden.

Die Einwirkungen der Völkerrechtsordnung und ihres Ordre public auf das Kollisionsrecht sollen an zwei Problemkreisen des öffentlichrechtlichen Kollisionsrechts exemplifiziert werden:

a) bei der Frage der Anerkennung und Durchsetzung *ausländischen öffentlichen Rechts* und

b) bei der Frage der Nichtanerkennung *völkerrechtswidriger ausländischer Gesetze und sonstiger Hoheitsakte*.

III.

Die Anerkennung und Durchsetzung ausländischen öffentlichen Rechts

Gerichte aller Rechtskreise haben immer wieder den Satz aufgestellt, daß sie ausländisches öffentliches Recht nicht anwenden

dürften[32]. Zur Begründung haben sie sich auf den angeblich territorial beschränkten Geltungsbereich des öffentlichen Rechts, auf den Mangel einer ausdrücklichen kollisionsrechtlichen Verweisung auf das ausländische öffentliche Recht oder auf den „nationalen" Ordre public berufen, der die Anwendung ausländischen öffentlichen Rechts nicht zulasse.

Daß der Satz von der Unzulässigkeit der Anwendung ausländischen öffentlichen Rechts in dieser allgemeinen und absoluten Form nicht zu halten ist, darüber ist man sich heute weitgehend einig[33]; unklar ist dagegen immer noch, wo die Grenzen liegen und wie sie zu begründen sind. Ich halte es nicht für den richtigen Weg, diese Frage mit dem Mittel des „nationalen" Ordre public lösen zu wollen[34]. Die Anwendung ausländischen öffentlichen Rechts beeinträchtigt in den wenigsten Fällen die Geltung der eigenen lois d'ordre public; auch ist der Inhalt des ausländischen öffentlichen Rechts — von Ausnahmefällen abgesehen — von dem einheimischen Recht meist nicht so verschieden, daß seine Anwendung deshalb unerträglich wäre. Die Lösung muß vielmehr von der völkerrechtlichen Seite aus gesucht werden und an die völkerrechtliche Abgrenzung der Kompetenzbereiche der einzelstaatlichen Rechtsordnungen anknüpfen.

1. Völkerrechtliche Schranken des nationalen Kollisionsrechts

Dabei muß man von der Frage ausgehen, ob völkerrechtliche Bindungen hinsichtlich der kollisionsrechtlichen Anerkennung ausländischen Rechts und der unter einer ausländischen Rechtsordnung vorgenommenen Rechtsakte bestehen. Solche Bindungen werden mit der Begründung geleugnet, daß es der innerstaatlichen Rechtsordnung freistehe, ob und in welchem Umfange sie die Anwendung ausländischen Rechts durch die rechtsanwendenden Organe zulassen wolle; daraus folge notwendig, daß die nationale Rechtsord-

32 *Heiz*, Das fremde öffentliche Recht im internationalen Kollisionsrecht (1959), S. 68—84, 94—106; *Zweigert*, Droit international privé et droit public, Revue critique de droit international privé, Bd. 54 (1965), S. 645—666.

33 *Heiz*, a.a.O. S. 113 ff.; *Mann*, Öffentlich-rechtliche Ansprüche im internationalen Rechtsverkehr, Rabels Zeitschrift 1956, S. 1 ff., 3; *Zweigert*, a.a.O. S. 646—647.

34 So *Heiz*, a.a.O., S. 132 ff., 182 ff., 250 ff., 288 ff. und die dort zitierte Literatur und Rechtsprechung.

nung, wenn sie die Anwendung ausländischen Rechts überhaupt zulasse, auch die ihr zweckmäßig oder notwendig erscheinenden Ausnahmen, etwa in Bezug auf die Anwendung des ausländischen öffentlichen Rechts oder in Bezug auf die Anwendung des nationalen Ordre public machen dürfe, soweit diese Freiheit nicht durch ausdrückliche völkerrechtliche Vereinbarung eingeschränkt sei. Die Anhänger dieser Ansicht stützen sich auf das wenig überzeugende Argument, daß bisher weder die nationalen Konfliktsregeln noch die Ablehnung der Anerkennung oder Anwendung ausländischen Rechts zu internationalen Streitigkeiten geführt hätten[35].

Ich habe Zweifel, ob die Auffassung richtig ist, daß die Ausgestaltung des Kollisionsrechts keinerlei Bindungen aufgrund des allgemeinen Völkerrechts unterliegt[36]. In der kollisionsrechtlichen Lehre, die die Politisierung des Kollisionsrechts, insbesondere bei der Anwendung des „nationalen" Ordre public mit Recht beklagt, sind Ansätze zur Setzung gewisser äußerster Schranken des Kollisionsrechts zu finden, die allerdings nicht sehr viel mehr sind als Anwendungsfälle des allgemein anerkannten Rechtsgrundsatzes des abus de droit. So wird immerhin eingeräumt, daß die völkerrechtliche Anerkennung eines anderen Staates die Anerkennung seiner Rechtsordnung impliziere, und die Anwendung des Rechts dieses anderen Staates geboten sei, wenn der Sachverhalt nur zu dieser Rechtsordnung Anknüpfungen habe[37]. Lauterpacht hat in seiner individual opinion zur Entscheidung des internationalen Gerichtshofs[38] im niederländisch-schwedischen Vormundschaftsfall es als einen allgemein anerkannten Rechtsgrundsatz bezeichnet, daß ein Staat sich zwar auf seinen nationalen Ordre public berufen dürfe, aber gleichzeitig hinzugefügt, daß ein Staat nicht frei sei zu bestimmen, was er zu seinem Ordre public rechnen wolle,

35 *Lipstein*, The Hague Conventions on Private International Law, Public Law and Public Policy, International and Comparative Law Quarterly, Bd. 8 (1959), S. 506 ff.,. 521—522.

36 Gegen die These von der Bindungslosigkeit des Kollisionsrechts: *Niederer*, Internationales Privatrecht und Völkerrecht, Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht, Bd. 5 (1948), S. 63 ff., 82—83; *Stevenson*, The Relationship of Private International Law to Public International Law, Columbia Law Review, Bd. 52 (1952) S. 561 ff., 579—580.

37 *Neuhaus*, a.a.O. (Anm. 1), S. 31—32; *Schnitzer*, a.a.O. (Anm. 1), S. 36 ff.

38 I.C.J. Reports 1958, S. 55 ff., 79—101.

sondern daß hier ein internationaler Maßstab angelegt werden müsse[39].

Diese Ansätze führen noch nicht sehr weit. Sie sind aber ein Beweis dafür, daß es nicht möglich ist, die Existenz nebeneinander bestehender nationaler Rechtsordnungen und das Bedürfnis nach Abgrenzung ihrer Kompetenzsphären zu leugnen. Es ist eine legitime Aufgabe der Völkerrechtswissenschaft, in Verbindung mit der kollisionsrechtlichen Lehre Grundsätze für die Abgrenzung der Kompetenzsphären der einzelstaatlichen Rechtsordnungen herauszuarbeiten, die der einzelstaatlichen Autonomie auf dem Gebiete des Kollisionsrechts und insbesondere der Anwendbarkeit des „nationalen" Ordre public wohldefinierte Schranken setzen.

Die Völkerrechtsordnung, die auf dem gleichberechtigten Nebeneinander souveräner Staaten beruht, garantiert jedem souveränen Staat einen exklusiven Bereich, in dem seine Rechtsordnung eine ausschließliche oder doch primäre Regelungskompetenz hat, so daß die anderen Staaten nicht berechtigt sind, den in diesem Bereich geschaffenen Rechtsverhältnissen die Anerkennung ihrer rechtlichen Existenz zu versagen[40]. Die Gerichte verfahren in ihrer Praxis weitgehend nach dieser Maxime; es gibt im öffentlichrechtlichen und privatrechtlichen Konfliktsrecht zwei Grundsätze, die auf einen solchen auschließlichen oder primären Kompetenzbereich des Staates hinzudeuten scheinen, wenn auch über Inhalt und Trag-

39 A.a.O. S. 92: „. . . the recognition of the part of ordre public must be regarded as a general principle of law in the field of private international law . . . a general principle of law in the sense of Article 38 of the Statute of the Court . . . That circumstance also provides an answer to the question as to the nature and content of public policy by reference to which must be judged the propriety of the Swedish legislation in the matter. Clearly it is not the Swedish notion of ordre public which can provide the exclusive standard in this connection. The answer is that, the notion of ordre public (of public policy) being a general principle, its content must be determined in the same way as any other general principle of law in the sense of Article 38 of the Statute, namely, by reference to the practice and experience of the municipal law of civilized nations in that field."

40 *Bruns*, (Anm. 13, a.a.O. S. 28) vertrat die Auffassung, daß die Völkerrechtsordnung jedem einzelnen Staat eine Eigensphäre garantiere und die im Rahmen dieser Eigensphäre erlassenen Hoheitsakte von den übrigen Staaten respektiert werden müßten. Im gleichen Sinne hat sich *Feodozzi*, De l'efficacité exterritorial des lois et des actes du droit public, Rec. d. Cours Bd. 27 (1929 II), S. 145 ff., 181, ausgesprochen.

weite dieser Grundsätze keine allgemeine Übereinstimmung besteht: die *Act of State* Doktrin und der Grundsatz der Respektierung der sog. *droits acquis* oder *vested rights.*

a) Die Act of State Doktrin

Der rechtliche Inhalt der im amerikanischen Rechtskreis entwickelten *Act of State* Doktrin[41] besteht darin, daß Gesetze und sonstige Hoheitsakte eines anderen anerkannten souveränen Staates nicht am „nationalen" Ordre public des Forum-Staates gemessen werden dürfen, sondern in dem Umfange rechtlich anerkannt werden müssen, wie sie in der Rechtsordnung des betreffenden anderen Staates rechtliche Geltung haben. Zwei wichtige Einschränkungen sind jedoch zu beachten:

(1) Der hoheitliche Akt muß innerhalb des territorialen Kompetenzbereichs des anderen Staates vollzogen und effektuiert worden sein; hoheitliche Akte, die Personen, Sachen oder sonstige Vermögenswerte außerhalb der territorialen Grenzen erfassen wollen, genießen nicht das Privileg der *Act of State* Doktrin.

(2) Der hoheitliche Akt darf nicht völkerrechtswidrig sein; der hoheitliche Akt muß sich in den rechtlichen Grenzen gehalten haben, die das völkerrechtliche Gewohnheits- und Vertragsrecht der hoheitlichen Betätigung des Staates innerhalb seines territorialen Kompetenzbereichs gezogen hat[42].

In der Entscheidung des amerikanischen Supreme Court im Falle *Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino*[43] hat die Mehrheit

41 Die Act of State Doktrin wird auf die Entscheidung des Supreme Court der Vereinigten Staaten im Falle Underhill v. Hernandez, 168 U.S. 250 (1897) zurückgeführt, wo sie folgendermaßen definiert worden war: „Every State is bound to respect the independence of every other sovereign State, and the courts of one country will not sit in judgment of the acts of the government of another done within its own territory.". Weitere grundsätzliche Entscheidungen zur Act of State Doktrin: Oetjen v. Central Leather Co., 246 U.S. 297 (1918); Ricaud v. American Metal Co., 246 U.S. 304 (1918); Bernstein v. Van Heyghen Frères S.A., 163 F.2d 246 (1947).

42 Diese Einschränkung, die sog. „international law exception" der Act of State Doktrin ist besonders von der Entscheidung des Court of Appeals (2nd Circ.) vom 6. 7. 1962 im Sabbatino-Fall (307 F.2d 845) betont worden. Sie ist durch die Entscheidung des Supreme Court im gleichen Verfahren (Anm. 43) in Zweifel geraten. Darüber unten S. 114—116.

43 376 U.S. 398 (1964); abgedr. auch im American Journal of International Law Bd. 58 (1964) S. 779 und in International Legal Materials Bd. 3 (1964), S. 381.

der Richter die Ansicht vertreten, daß die *Act of State Doktrin* keine völkerrechtliche Grundlage habe, sondern ausschließlich auf dem verfassungsrechtlichen innerstaatlichen Verhältnis zwischen der Exekutive und den Gerichten beruhe[44]. Die dissentierende Minderheit hat mit Recht darauf hingewiesen, daß dies eine zu einseitige Betrachtung sei; sie bezeichnete die territoriale Suprematie der Staaten als den grundlegenden Maßstab des Völkerrechts und des internationalen Kollisionsrechts[45]. Sicher geht die *Act of State* Doktrin, wie sie die Mehrheit der Richter im Sabbatino-Fall verstand, über das völkerrechtlich gebotene Maß hinaus; aber in ihrem Kern, soweit sie die Anerkennung von völkerrechtsgemäßen ausländischen Hoheitsakten fordert, die im territorialen Hoheitsbereich des ausländischen Staates vollzogen worden sind, entspricht sie der Praxis der Gerichte aller Staaten[46]. Eine Völkerrechtsgemeinschaft ist nur möglich auf der gegenseitigen Anerkennung der staatlichen Rechtsordnungen.

44 376 U.S. 398 (1964), 421—427. Die Auffassung, daß die Act of State Doktrin keine völkerrechtlich gebotene Rechtsregel sei, ist in das Restatement (2 nd) on the Foreign Relations Law of the United States (1965) des American Law Institute übernommen worden: siehe dort § 9 (S. 26—28) und § 41 (S. 123—138). Im gleichen Sinne hat sich eine Resolution der International Law Association vom 26. 8. 1962 (Report of 50 th Conference, Brüssel, S. XIV) ausgesprochen: „... that the so-called „Act of State" Doctrine is not a rule of international law and that a State whose courts refuse to apply that Doctrine does not violate international Law." Dem kann nur insoweit zugestimmt werden, als damit der Weg zur Überprüfung völkerrechtswidriger ausländischer Hoheitsakte geöffnet werden oder geöffnet bleiben soll.

45 367 U.S. 398 (1964), 445—446: „... This judicially fashioned doctrine of nonreview is a corollary of the principle that ordinarily a state has jurisdiction to prescribe rules governing the title to property within its territorial sovereignty ... a principle reflected in the conflicts of law rule, adopted in virtually all nations, that the lex loci is the law governing the title to property. This conflicts rule would have been enough in itself to have controlled the outcome of most of the act of state cases decided by this Court. Both of these rules rest on the deeply imbedded postulate in international law of the territorial supremacy of the sovereign, a postulate that has been characterized as the touchstone of private and public international law. That the act of state doctrine is rooted in a well-estabished concept of international law is evidenced by the practice of other countries ...„Our act of state doctrine .. precludes a challenge to the validity of foreign law on the ordinary conflicts ground of repugnancy to the public policy of the forum ... "

46 Vgl. die britische Praxis: Luther v. Sagor, [1921] 3 K.B. 532; In Re Claim of Helbert Wagg & Co., [1956] Ch. 323.

Die *Act of State* Doktrin — mit der gebotenen Beschränkung auf völkerrechtsgemäße Akte — ist daher in ihrem Kern keineswegs verdammungswürdig oder schädlich, sondern stellt vielmehr eine notwendige Schranke für die Anwendung des nationalen Ordre public dar.

b) Die Respektierung der droits acquis

Der im englischen und französischen Kollisionsrecht entwickelte Grundsatz der Respektierung der *droits acquis* (oder *vested rights)* ist das Gegenstück der *Act of State* Doktrin auf dem privatrechtlichen Gebiet. Der Grundsatz, daß die unter einer ausländischen Rechtsordnung entstandenen subjektiven privaten Rechte vor dem Forum anzuerkennen seien, war ursprünglich die Rechtfertigung für die Anwendung ausländischen Rechts überhaupt; später wurde daraus ein Kriterium, wann der Richter zur Anwendung ausländischen Rechts verpflichtet sein sollte. Der Grundsatz der *droits acquis* erfreut sich heute in der kollisionsrechtlichen Lehre keiner besonderen Beliebtheit mehr; er wird meist als unbrauchbar abgelehnt[47]).

Bei aller berechtigter Kritik gegen seine Verwendung als Anknüpfungsregel scheint der Grundsatz der Respektierung der *droits acquis* doch einen richtigen Kern und einen legitimen, wenn auch begrenzten Anwendungsbereich zu haben. Zumindest dann, wenn man darin nicht mehr sieht, als die Umschreibung der rechtlichen Konsequenzen der Kompetenz jedes Staates, die in seinem exklusiven Kompetenzbereich sich verwirklichenden Tatbestände rechtlich zu regeln. Rechte und Rechtsverhältnisse, die in dem exklusiven oder primären Kompetenzbereich einer ausländischen Rechtsordnung aufgrund eines dort abgeschlossenen Tatbestandes entstanden sind, werden in der Regel nur im Rahmen einer Vorfrage oder Inzident-

47 *Beitzke*, Archiv für civilistische Praxis, Bd. 154 (1955), S. 569; *Carswell*, The Doctrine of Vested Rights in Private International Law, International and Comparative Law Quarterly, Bd. 8 (1959), S. 268—288; *Lagarde*, a.a.O. (Anm. 1), S. 13—55; *Neuhaus*, a.a.O. (Anm. 1) S. 111—114; *Schnitzer*, a.a.O. (Anm. 1), S. 258—262.

48 Siehe z. B. Cour d'Appel de Paris, Bakalian c. Banque Ottoman, 19. 3. 1965, Journal du droit international (Clunet), 93 Jg. (1966), S. 118: „..l'ordre public francais international.. ne peut en aucun cas être invoqué afin de remettre en question une situation juridique qui est valablement formée à l'étranger, entre étrangers en vertu d'une loi étrangère et qui a épuisé ses effets à l'étranger...".

feststellung vor das inländische Forum gelangen. Der Grundsatz der *droits acquis* besagt daher lediglich, daß Rechtspositionen, die im Kompetenzbereich eines anderen Staates aufgrund seiner Rechtsordnung erworben worden sind, nicht mehr unter Berufung auf den Ordre public des Forumstaates in Frage gestellt werden dürfen[48]. Die herrschende kollisionsrechtliche Doktrin gelangt praktisch zum gleichen Ergebnis, wenn sie bei solchen Vorfragen die Berufung auf den „nationalen" Ordre public wegen Fehlens einer ausreichenden „Binnenbeziehung" ausschließen will. Der Ordre public des Forums kann erst dann ins Spiel kommen, wenn aufgrund der im anderen Staat erworbenen Rechtsposition Rechtsfolgen im Forumstaat geltend gemacht werden.

Es liegt mir fern, an dieser Stelle die Rechtsgrundsätze des *Act of State* und der *droits acquis*, die in der kollisionsrechtlichen Lehre heute als überholt gelten, neu beleben zu wollen. Ich bewerte sie lediglich als einen Beweis dafür, daß die völkerrechtliche Verpflichtung zur Respektierung der im exklusiven Kompetenzbereich einer anderen Rechtsordnung vorgenommenen Rechtsakte in der Praxis nicht ohne Grundlage ist. Allerdings muß zugegeben werden, daß der zu respektierende Kompetenzbereich, der sich nicht notwendig in allen Beziehungen mit den territorialen Grenzen decken muß, bisher nicht ausreichend definiert ist[49].

2. *Die Unterscheidung zwischen „Anerkennung" und „Durchsetzung" des ausländischen öffentlichen Rechts und sonstiger ausländischer Hoheitsakte*

49 Nach Abschluß dieses Referats ist mir die Vorlesung von *Mann*, The Doctrine of Jurisdiction in International Law an der Haager Akademie (Rec. d. Cours Bd. 111 (1964,I), S. 1 ff.) bekanntgeworden, in der er vor allem die Grenzen der „legislative jurisdiction" der Staaten untersucht. Auch er geht davon aus, daß es zu den „fundamental functions of public international law" gehöre, die Kompetenzsphären der Staaten gegeneinander abzugrenzen (S. 15). Die nationalen Konfliktsregeln seien dazu bestimmt, „to implement and give effect to the repuirements of public international law"; da das Völkerrecht hinreichend detaillierte Normen über die Abgrenzung der Kompetenzsphären vermissen lasse, ergänzten sich völkerrechtliche und nationale Konfliktsregeln in dieser Hinsicht gegenseitig (S. 19—20). Das herkömmliche Territorialitätsprinzip sei allerdings kein geeignetes Abgrenzungskriterium. Es wäre erwünscht, wenn eine Exklusivsphäre staatlicher Kompetenz definiert und völkerrechtlich anerkannt würde (S. 50—51).

Man hat versucht, die Grenze für die Zulässigkeit der Anwendung ausländischen öffentlichen Rechts in der Weise zu ziehen, daß man zwischen „Anerkennung" und „Anwendung", zwischen „mittelbarer" und „unmittelbarer" Anwendung der ausländischen öffentlichrechtlichen Normen unterschieden hat; man hat versucht zu unterscheiden, ob die ausländische öffentlichrechtliche Norm nur inzidenter zur Entscheidung einer Vorfrage oder Ausfüllung eines Tatbestandsmerkmals herangezogen oder unmittelbar die Grundlage der begehrten Entscheidung sein soll. Alle diese Versuche führen nicht sehr weit; es hängt häufig von der zufälligen Konstellation des Sachverhalts ab, ob eine Norm des ausländischen öffentlichen Rechts die unmittelbare Grundlage des Klageanspruchs bildet oder nur im Rahmen einer Vorfrage auftritt.

Eine genaue Durchsicht der Entscheidungen, in denen die Anwendung ausländischen Rechts wegen seines „öffentlichen" Charakters abgelehnt worden ist, zeigt, daß trotz mancher über das Ziel hinausschießenden Formulierung der Grund für die Nichtanwendung darin bestand, daß das Gericht sich nicht zum Vollzugsorgan des ausländischen Staates machen lassen wollte. Die britische Rechtsprechung faßt das in dem Satz zusammen, daß die Gerichte nicht „... for the enforcement, either directly or indirectly, of a penal, revenue or other public law of a foreign State..."[50] in Anspruch genommen werden könnten. Welche Normen unter die Kategorie der „public laws" fallen, läßt sich kaum näher definieren[51]. Nachdem es auch im Institut de droit international nicht gelungen ist, über die kollisionsrechtliche Behandlung dieses Normenkomplexes zu einer Einigung zu gelangen[52], möchte ich zu den bisherigen Definitionsversuchen keinen weiteren hinzufügen. Ich möchte nur soviel sagen, daß es dabei weniger auf die von Staat

50 *Dicey*, a.a.O. (Anm. 1), S. 159—165 und die dort angegebene Rechtsprechung.

51 Zu dieser Abgrenzungsfrage *Gihl*, Lois politiques et droit international privé, Rec. d. Cours Bd. 83 (1953, II), S. 163—254.

52 Verhandlungen des *Institut de droit international* auf seiner Tagung in Aix en Provence 1954 zum Thema der lois politiques, fiscales et monétaires en droit international privé (Annuaire Bd. 45, II (1954), S. 228—286) aufgrund des Berichts von *Arminjon* (Annuaire Bd. 43, II (1950), S. 1—46). Das *Institut* vermochte sich lediglich auf eine Resolution über die Behandlung der „lois fiscales" zu einigen (Annuaire Bd. 45, II (1954), S. 295).

zu Staat verschiedene formale Qualifizierung einer Norm, sondern vielmehr darauf ankommt, ob mit der Norm spezifisch „öffentliche" Interessen verfolgt werden. Dies kann auch bei Normen, die dem Privatrecht zugerechnet werden, der Fall sein; hierher gehören z. B. die zivilrechtliche Nichtigkeit oder der dreifache Schadensersatz als Sanktionsmittel eines Kartellgesetzes[53]. Wenn ich im folgenden von „öffentlichrechtlichen" Normen spreche, so meine ich auch Normen dieses Charakters.

Wenn die Anwendung solcher ausländischer Rechtsnormen abgelehnt wurde, so geschah dies nicht schon dann, wenn diese Rechtsnormen lediglich ein Element für die Beurteilung der Rechtslage waren, sondern erst dann, wenn sie im Territorium des Forum-Staates „durchgesetzt" *(enforced)* werden sollten. Nicht das Verlangen nach einer Anerkennung der Rechtswirkungen einer ausländischen öffentlichrechtlichen Norm oder eines sonstigen Hoheitsaktes, sondern das Begehren nach ihrer Durchsetzung war der Grund der Weigerung. Diese Praxis ist eine Bestätigung und eine Konsequenz der völkerrechtlichen Abgrenzung exklusiver Kompetenzbereiche der einzelnen nationalen Rechtsordnungen. Es ist allgemein anerkannt, daß kein Staat berechtigt ist, im Territorium eines anderen Staates ohne dessen Zustimmung durch seine Organe Vollzugshandlungen oder sonstige hoheitliche Maßnahmen zur Durchsetzung seiner Gesetze vorzunehmen; dieser Vollzug kann auch nicht auf dem Umwege über ein gerichtliches oder administratives Verfahren begehrt werden, in dem dem ausländischen Staat zur Durchsetzung seiner hoheitlichen Maßnahmen verholfen werden soll. Die Ablehnung der „Durchsetzung" ausländischen „öffentlichen" Rechts beruht auf Erwägungen des „internationalen", nicht des „nationalen" Ordre public. Die Ablehnung bedarf deshalb auch keiner Begründung aus Gesichtspunkten des „nationalen" Ordre public.

So einleuchtend dieses Ergebnis zu sein scheint, die Schwierigkeiten beginnen bei der Frage, wann denn nun die Anwendung einer ausländischen „öffentlichen" Norm nur eine Anerkennung oder schon eine Durchsetzung dieser Norm darstellt. Hier kann es nicht auf die verfahrensmäßige Einkleidung des Rechtsschutzbegehrens

53 *Nussbaum,* Principles of Private International Law (1943), S. 125—126.

ankommen, sondern auf die rechtliche Wirkung, wenn dem Begehren stattgegeben würde. Entscheidend muß sein, ob *in concreto* die noch unvollständige Durchsetzung der ausländischen „öffentlichen" Norm durch eine gerichtliche oder administrative Entscheidung gefördert werden würde. Die Grenze von der Anerkennung zur Durchsetzung wird überschritten, wenn zum vollständigen (effektiven) Eintritt der Rechtsfolge der ausländischen Norm oder zum vollständigen (effektiven) Vollzug des ausländischen Hoheitsaktes die Mitwirkung der Gerichte oder Behörden des Forumstaates begehrt wird.

Die Anwendung ausländischen öffentlichen Rechts oder die Anerkennung sonstiger ausländischer Hoheitsakte darf also nicht schon deshalb abgelehnt werden, weil es sich um „öffentliches" Recht handelt. Die Anerkennung der Rechtswirkungen solchen ausländischen Rechts ist sogar völkerrechtlich geboten, soweit es sich um Rechtsvorgänge oder Rechtsakte handelt, die im ausschließlichen oder primären Kompetenzbereich des anderen Staates abgeschlossen („effektuiert") worden sind, wobei hier vorausgesetzt werden soll, daß durch diese Rechtsakte keine völkerrechtliche Verpflichtung verletzt wurde. Im Rahmen dieser gebotenen Anerkennung der Rechtswirkungen ausländischen öffentlichen Rechts ist auch eine Berufung auf den „nationalen" Ordre public nicht zulässig. In allen anderen Fällen und insbesondere dann, wenn die Durchsetzung ausländischen öffentlichen Rechts oder der Vollzug sonstiger ausländischer Hoheitsakte begehrt wird, steht es der nationalen Rechtsordnung frei, ob und in welchem Umfang sie die Anerkennung und Durchsetzung ausländischen öffentlichen Rechts zulassen will, und insoweit darf auch der Vorbehalt des „nationalen" Ordre public gemacht werden.

3. Verpflichtung zur Anwendung ausländischen öffentlichen Rechts aufgrund völkerrechtlicher Vereinbarungen (Art. VIII (2) (b) IMF)

Es gibt völkerrechtliche Vereinbarungen, die die Behörden und Gerichte der vertragschließenden Staaten zur Anerkennung ausländischen „öffentlichen" Rechts verpflichten; die Verpflichtung kann sogar soweit gehen, daß sie einem Vollzug ausländischen öffentlichrechtlichen Rechts gleichkommt. Beispiele hierfür sind

der Rapallo-Vertrag[54], das Litwinow-Abkommen[55], die Abkommen von 1946 über die Liquidation des beschlagnahmten deutschen Auslandsvermögens[56] und die Globalentschädigungsabkommen für die Nationalisierungen in den Ostblockstaaten[57]. Ein besonders instruktives Beispiel, auf das ich etwas näher eingehen

54 Vertrag zwischen Deutschland und der UdSSR vom 16. 4. 1922 (Mart. Rec. III, 12 S. 70). In Art. 2 des Abkommens verzichtete Deutschland auf alle Ansprüche, die sich aus der bisherigen Anwendung der konfiskatorischen Nationalisierungsdekrete der UdSSR auf das Vermögen deutscher Staatsangehöriger ergaben. Die deutschen Gerichte haben daraufhin die in der UdSSR vollzogenen Enteignungen und Konfiskationen anerkannt und insoweit den Einwand, daß diese Maßnahmen den deutschen Ordre public verletzten, nicht zugelassen (vgl. die Entscheidung des Reichsgerichts in RGZ 129, 96).

55 Abkommen zwischen den Regierungen der Vereinigten Staaten und der UDSSR vom 26. 11. 1933 (American Journal of International Law, Bd. 28 (1934), Suppl. S. 1—11). In dem Abkommen zedierte die UdSSR an die Vereinigten Staaten die von den sowjetischen Nationalisierungsdekreten erfaßten Guthaben der enteigneten russischen Gesellschaften in den Vereinigten Staaten. Aus diesen Vermögenswerten sollten die durch die sowjetischen Maßnahmen in der UDSSR betroffenen amerikanischen Staatsangehörigen entschädigt werden. Der Anspruch der Vereinigten Staaten auf diese Guthaben wurde vom amerikanischen Supreme Court trotz erheblicher Kritik an der Verfassungsmäßigkeit des Abkommens anerkannt (U. S. v. Belmont, 301 U. S. 324 (1937) und U. S. v. Pink, 315 U. S. 203 (1942); zu beiden Urteilen kritisch *Jessup*, American Journal of International Law Bd. 31 (1937), S. 481 und Bd. 36 (1942), S. 285).

56 Abkommen zwischen der Schweiz und den 3 Westmächten vom 25. 5. 1946 (Ber. Samml. Schweiz. Bundesgesetze und Verordnungen, Bd. 14, S. 348 ff.). Hiernach sollte in Ausführung des Kontrollratsgesetzes Nr. 5 vom 30. 10. 1945 die von diesem Gesetz erfaßten, in der Schweiz blockierten deutschen Vermögenswerte liquidiert und der Erlös zur Hälfte der Schweiz, zur anderen Hälfte den 3 Westmächten auf Reparationskonto zufließen. Das Abkommen wurde jedoch nicht durchgeführt, sondern durch eine andere Regelung, die Abkommen vom 26. 8. 1952 zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik und vom 28. 8. 1952 zwischen der Schweiz und den 3 Westmächten ersetzt (Schweiz. Amtl. Samml. 1953, S. 119 und 131). Die neue Regelung sah eine Globalzahlung der Bundesrepublik an die 3 Westmächte und eine Vermögensabgabe auf die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz in Höhe von einem Drittel ihres Wertes zur Aufbringung der Globalzahlung vor.

57 Die zahlreichen Globalentschädigungsabkommen sind bilaterale Abkommen der westeuropäischen Staaten mit Ostblockstaaten über die Entschädigung ihrer von den Nationalisierungsmaßnahmen der Ostblockstaaten betroffenen Staatsangehörigen. Die Entschädigungsansprüche werden in diesen Abkommen durch eine Pauschalzahlung des betreffenden Ostblockstaates an den anderen Vertragsteil abgegolten, der aus diesem Betrage seine Staatsangehörigen pro rata zu entschädigen hat. Die Abkommen enthalten in der Regel eine Klausel, durch die die individuelle Geltendmachung von Ansprüchen der auf diesem Wege zu entschädigenden Staatsangehörigen ausgeschlossen wird.

möchte, ist Art. VIII sec. 2 (b) des am 27. Dezember 1945 in Kraft getretenen Abkommens über die Errichtung des International Monetary Fund (IMF)[58].

Das IMF-Abkommen bezweckte unter anderem die allmähliche Abschaffung der Devisenbeschränkungen, erkannte aber auf der anderen Seite an, daß solche Devisenbeschränkungen unter gewissen Bedingungen aufrechterhalten oder wiedereingeführt werden können, sofern sie nicht diskriminatorisch sind. Art. VIII sec. 2 (b) des IMF-Abkommens enthält nun folgende Regelung:

> „Exchange contracts which involve the currency of any member and which are contrary to the exchange control regulations of that member maintained or imposed consistently with this agreement shall be unenforceable in the territories of any member..."

Im Rahmen ihrer Zuständigkeit zur autoritativen Interpretation des IMF-Abkommens[59] haben die Executivdirektoren des IMF diese Verpflichtung der Mitgliedstaaten wie folgt interpretiert:

> „... contracts involving the currency of any member of the Fund and contrary to the exchange control regulations of that member... will not receive the assistance of the judicial or administrative authorities of other members in obtaining the performance of such contracts. That is to say, the obligations of such contracts will not be implemented by the judical or administrative authorities of members countries, for example by decreeeing performance of the contracts or awarding damages for their non-performance. „... An obvious result of the foregoing undertaking is that ... the tribunal of the member country before which the proceedings are brought will not, on the ground that they are contrary to the public policy (ordre public) of the forum, refuse recognition of the exchange control regulations of the other member which are maintained or imposed consistently with the Fund Agreement ..."[60].

Art. VIII (2) (b) verpflichtet also die Mitgliedstaaten des IMF,

58 BGBl. 1952, II, S. 637; U. N. Treaty Series Bd. 2, S. 39.

59 Diese Befugnis der Exekutivdirektoren ergibt sich aus Art. XVIII (a) des IMF-Abkommens.

60 Mitteilung an die Mitgliedsstaaaten vom 14. 6. 1949, Annual Report of the Fund 1949, Appendix XIV, S. 82—83.

Devisengesetze anderer Mitgliedstaaten, die sich mit den Bedingungen des Abkommens in Übereinstimmung befinden, soweit zu beachten, daß vertraglichen Zahlungsansprüchen, die mit diesen Devisengesetzen im Widerspruch stehen, kein gerichtlicher oder administrativer Rechtsschutz gewährt werden darf. Auf die verfahrensrechtliche und materiellrechtliche Tragweite dieser Verpflichtung braucht hier nicht näher eingegangen werden; sie ist für unser Problem irrelevant[61]. Jedenfalls ist es den Mitgliedstaaten nicht mehr gestattet, die Anwendung der Verbote des ausländischen Devisenrechts unter Berufung auf ihren nationalen Ordre public abzulehnen, und insoweit folgt aus Art. VIII (2) (b) eine völkerrechtliche Begrenzung des Anwendungsbereichs des nationalen Ordre public. Die Pflicht zur Beachtung des IMF-konformen ausländischen Devisenrechts gilt sogar auch dann, wenn im übrigen das Schuldstatut nach den internationalprivatrechtlichen Konfliktsregeln nicht das Recht dieses ausländischen Staates, sondern die lex fori wäre, sofern nur das betreffende ausländische Devisengesetz den geltend gemachten Zahlungsanspruch nach dem IMF-Abkommen erfassen durfte[62]. Insoweit folgt aus Art. VIII (2) (b) neben dem Ausschluß des Ordre public-Vorbehalts eine Verpflichtung zur Mitwirkung bei der Durchsetzung ausländischen öffentlichen Rechts[63].

61 Zu den Streitfragen über die Auslegung des Art. VIII (2) (b) und die nationale Rechtssprechung hierzu: *J. Gold*, The Fund Agreement in the Courts, Washington 1962, S. 9—19, 28—30, 50—55, 60—68, 73—121, 139—154; ferner in IMF Staff Papers Bd. XI (1964), S. 457—468.

62 So ausdrücklich die oben zitierte autoritative Interpretation der Exekutivdirektoren vom 14. 6. 1949: „..It also follows that such contracts will be treated as unenforceable notwithstanding that under private international law of the forum, the law under which the foreign exchange control regulations are maintained or imposed is not the law which governs the exchange contract or its performance."

63 Zur Frage, wieweit die Verpflichtung aus Art. VIII (2) (b) zur Anerkennung und Anwendung ausländischer Devisengesetze geht, neuestens die Entscheidung des New York Court of Appeals im Falle Banco do Brasil v. A. C. Israel Commodity Co., 190 N. E. 2nd 235; 239 N. Y. Suppl. 2nd 872 (1963). In diesem Falle klagte die brasilianische Staatsbank gegen eine in New York domizilierte Gesellschaft auf Schadenersatz wegen betrügerischer Umgehung der brasilianischen Devisengesetzgebung. Das Gericht gab der Klage nicht statt, weil es sich um ein ausländisches „penal law" handele, dessen Vollzug in den Vereinigten Staaten ausgeschlossen sei. Art. VIII (2) (b) verpflichte lediglich dazu, Ansprüchen aus Verträgen, die gegen das Devisenrecht eines anderen Mit-

Art. VIII (2) (b) läßt die Frage offen, ob die Mitgliedstaaten des IMF per argumentum e contrario verpflichtet sind, ausländische Devisengesetze, die mit dem IMF-Abkommen im Widerspruch stehen, in keinem Falle zu beachten und die Bedingungen des IMF-Abkommens für die Zulässigkeit von Zahlungsverkehrsbeschränkungen als Teil ihres Ordre public zu betrachten. Wenn man das bejaht, würde Art. VIII (2) (b) insoweit eine völkerrechtliche Ordre public-Klausel sein. Soweit wollte das Abkommen aber offenbar nicht gehen: Daß die Gerichte und Behörden eines Mitgliedstaates *berechtigt* sind, ausländischen Zahlungsverkehrsbeschränkungen eines anderen Mitgliedstaates, die nicht durch das Abkommen gedeckt sind, keine Beachtung zu schenken, dürfte nicht zweifelhaft sein; der schuldige Mitgliedstaat könnte in diesem Falle gegen die Nichtanerkennung keine Einwendungen erheben und dürfte sie auch nicht als einen unfreundlichen oder gar rechtswidrigen Akt betrachten. Eine *Verpflichtung* zur Nichtanerkennung hingegen wird sich aus dem Abkommen nicht ohne weiteres herleiten lassen. Das wäre eine zusätzliche Sanktion gegen die Verletzung des Abkommens. Art. XV des IMF-Abkommens, der die Folgen von Pflichtverletzungen der Mitgliedstaaten regelt, sieht aber als Sanktionen gegen die Verletzung des Abkommens zunächst den Ausschluß von den Leistungen des Währungsfonds und dann als ultima ratio den Ausschluß des schuldigen Mitglieds vor. Individuelle Sanktionen der Mitglieder sind nicht vorgesehen; eine solche Mitwirkungspflicht hätte wohl einer ausdrücklichen Festlegung im Abkommen bedurft. Wenn es danach zur Zeit noch der autonomen Entscheidung jedes Mitgliedstaates überlassen bleibt, ob er die Anerkennung unzulässiger Zahlungsverkehrsbeschränkungen aus Gründen des nationalen Ordre public verweigern will, so wäre eine andere Auslegung des Abkommens im Zuge der Weiterentwicklung der Nichtanerkennungs-

gliedstaates verstoßen, den Rechtsschutz zu verweigern, verpflichte aber nicht dazu, Schadenersatzklagen des geschädigten ausländischen Staates gegen den Rechtsbrecher zuzulassen. Das gegen diese Entscheidung eingeleitete Rechtsmittel wurde nach Anhörung des amerikanischen Justizministeriums, das den gleichen Standpunkt wie das New Yorker Gericht vertrat, vom Supreme Court der Vereinigten Staaten nicht zugelassen (International Legal Materials Bd. 3 (1964), No. 2, S. 305).

doktrin (darüber unten Ziff. IV, 3—4) jedoch noch keineswegs ausgeschlossen.

4. Gründe für eine erweiterte Anwendung ausländischen öffentlichen Rechts

Zweigert hat kürzlich in einem Vortrag anläßlich des Jubiläums des Kieler Instituts für Internationales Recht dafür plädiert, gegenüber der Anwendung ausländischen öffentlichen Rechts weniger zurückhaltend zu sein, zumindest dann, wenn es sich um „sympathisches" Recht handelt, d. h. Recht, das auch den eigenen nationalen Wertvorstellungen entspricht[64]. Wenn ich ihn recht verstanden habe, so befürwortet er nicht nur die „Anerkennung" der Rechtswirkungen solchen ausländischen öffentlichen Rechts, sondern auch und gerade seinen „Vollzug" durch die nationalen Gerichte. Beispiele hierfür wären Normen des ausländischen Kartell-, Preis- oder Devisenrechts, die Ausdruck der gleichen Wirtschaftspolitik sind, wie sie der eigene Staat verfolgt[65].

Soweit damit eine Ermächtigung der Gerichte begründet werden soll, auch ohne eine ausdrückliche kollisionsrechtliche Verweisungsregel Normen des ausländischen öffentlichen Rechts anzuerkennen und soweit erforderlich, auch zu vollziehen, ist dagegen prinzipiell nichts einzuwenden. Es gibt in der internationalprivatrechtlichen Rechtsprechung bereits Ansätze, die in die gleiche Richtung weisen und in dem Gesichtspunkt der „comity of nations", d. h. in den Bedürfnissen des völkerrechtlichen Verkehrs und der gegenseitiger Achtung der Rechtsordnung des anderen Staates ausreichende Gründe für die Beachtung öffentlichen Normen des anderen Staates sehen: Ich meine damit die britische Rechtssprechung, die klageweise Geltendmachung von Ansprüchen aus privaten Verträgen dann nicht zuzulassen, wenn der Vertrag

64 *K. Zweigert,* Internationales Privatrecht und öffentliches Recht, Fünfzig Jahre Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel (1965), S. 124—141.

65 Für eine begrenzte Anerkennung der Rechtswirkungen ausländischer Wirtschaftsverwaltungsgesetze auf Privatrechtsverhältnisse: *Neumayer,* Die Notgesetzgebung des Wirtschaftsrechts im internationalen Privatrecht, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 2 (1958), S. 33—59. Zur Anwendung ausländischen Kartellrechts in Zivilprozessen: *Bär,* Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht, Bd. 18 (1961), S. 45 ff., 64 ff.

seinem Inhalt oder Zweck nach darauf gerichtet ist, die Gesetze eines ausländischen Staates zu verletzen, oder geeignet ist, die guten Beziehungen zu diesem Staae zu stören[66]. Dabei kommt es nicht darauf an, ob der Vertrag nach den privatrechtlichen Kollisionsregeln dem Recht dieses ausländischen Staates, dem Recht eines dritten Staates oder sogar dem eigenen Recht untersteht. Das Schuldstatut des Vertrages ist für diese Frage ganz irrelevant. Beispiele für die Anwendung dieser Maxime waren ein Darlehensvertrag über eine Geldsumme, die zur Unterstützung revolutionärer Umtriebe in einem befreundeten Staat verwendet werden sollte[67], oder ein Gesellschaftsvertrag, der den Schmuggel von Alkohol in die Vereinigten Staaten unter Verstoß gegen die Prohibitionsgesetze zum Ziele hatte[68], oder ein Vertrag, der die Umgehung eines indischen Embargos für Ausfuhren von Jute nach Südafrika ermöglichen sollte[69]. In dem letzteren Falle versuchte einer der Richter klarzustellen, daß hier nicht die Anerkennung oder der Vollzug eines ausländischen Gesetzes im Vordergrund stehe, sondern der Gesichtspunkt der völkerrechtlichen Beziehungen zu diesem Staat:

> „It is . . . nothing else than comity which has influenced our courts to refuse, as a matter of public policy, to enforce or to award damages for the breach of a contract which involves the violation of foreign law on foreign soil[70]."

Obwohl die Gerichte damit diese Fälle von denen unterscheiden möchten, in denen der Vollzug eines ausländischen „public law" abgelehnt wird, kann nicht übersehen werden, daß es sich hier im Ergebnis um eine Förderung des Vollzugs des indischen Embargos, eines typischen „public law" handelte. Ähnliche Entscheidungen lassen sich aus der Praxis anderer Staaten, auch aus der deutschen Praxis nachweisen[71].

66 *Dicey*, a.a.O. (Anm. 1), S. 754—756.
67 De Wütz v. Hendricks (1824) 2 Bing. 314.
68 Court of Appeals in Foster v. Driscoll [1929] 1 K. B. 470.
69 House of Lords in Regazzoni v. K. C. Sethia (1944) Ltd. [1958] A. C. 301.
70 A.a.O. (Anm. 69), S. 319.
71 Aus der deutschen Praxis: BGH 21. 12. 1960, BGHZ 34, 169 (Verstoß gegen die Embargo-Bestimmungen der Vereinigten Staaten); BGH 24. 5. 1962, NJW 1962, S. 1436 (Seetransportversicherung von Gütern, die in Kenntnis beider Vertragsteile unter Verstoß gegen die Embargo-Bestimmungen der Ver-

Es läßt sich daher durchaus der Standpunkt vertreten, daß sich nicht nur aus speziellen zwischenstaatlichen Vereinbarungen, sondern auch aus besonderen gegenseitigen Beziehungen der beteiligten Staaten (z. B. aus gegenseitigen Bündnispflichten, aus der gemeinsamen Mitgliedschaft in internationalen Organisationen und supranationalen Gemeinschaften oder aus der gemeinsamen Teilnahme an rechtsetzenden Kollektivverträgen[72]) ausreichende Gründe, wenn nicht sogar Verpflichtungen zur Anerkennung und Durchsetzung öffentlichrechtlicher Vorschriften anderer Staaten herleiten lassen.

IV.

Die Nichtanerkennung völkerrechtswidriger ausländischer Gesetze oder sonstiger völkerrechtswidriger ausländischer Hoheitsakte

Als zweites Beispiel für die Notwendigkeit des Rückgriffs auf den „völkerrechtlichen" Ordre public möchte ich das Problem der Nichtanerkennung völkerrechtswidriger ausländischer Gesetze oder sonstiger völkerrechtswidriger Hoheitsakte behandeln.

Dieses Problem hat durch die Welle der Konfiskationen, Sozialisierungen und Nationalisierungen nach dem Zweiten Weltkrieg, deren Nichtanerkennung von den davon betroffenen Kreisen im-

einigten Staaten verschifft wurden); Verwaltungsgericht Frankfurt 7. 7. 1962, Betrieb 1965, S. 137 (Verweigerung der Einfuhrgenehmigung für Rohzuckermelasse aus Kuba mit Rücksicht auf die Bündnispflichten gegenüber den Vereinigten Staaten).

72 *Kahn-Freund*, The Groth of Internationalism in English Private International Law (1960), S. 39 ff. vertritt den Standpunkt, daß es im Interesse der gemeinsamen Durchsetzung der Ziele einer internationalen Konvention (z. B. der Brüsseler Konvention über die Beschränkung der Reederhaftung von 1924) geboten sein könnte, die Wahl eines fremden Rechts nicht anzuerkennen, wenn die Vertragsparteien damit der Anwendung der Konvention entgehen wollen: „. . . the real issue . . is whether as a matter of English public policy a contract should be void in so far as its application would frustrate the enforcement of a uniform standard of substantial law formulated in an international Convention to which the United Kingdom is a party. It is accepted that a contract may be void if its enforcement would undermine the friendly relations with a foreign country. I think the same should apply if what is undermined is a policy of unification of the law adopted by H. M. Government." (a.a.O. S. 43).

mer wieder gefordert wird, besondere Bedeutung erhalten. Die Forderung, völkerrechtswidrige Hoheitsakte eines anderen Staates nicht anzuerkennen, und zwar auch dann nicht, wenn sie im exklusiven Kompetenzbereich des anderen Staates bereits vollzogen worden sind, scheint kaum einer weiteren Begründung zu bedürfen. Sie vereinfacht aber das Problem zu sehr und setzt ohne weiteres voraus, daß jeder Richter nicht nur über die rechtliche Kompetenz, sondern auch über ausreichende tatsächliche und rechtliche Unterlagen verfügt, um die behauptete Völkerrechtswidrigkeit der beanstandeten Maßnahme des ausländischen Staates mit hinreichender Sicherheit feststellen zu können.

1. Der Sabbatino-Fall

Die von vielen Seiten kritisierte kürzliche Entscheidung des amerikanischen Supreme Court der Vereinigten Staaten im Falle Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino vom 23. 3. 1964[73] hat nicht zuletzt wegen der Schwierigkeit, die hier behauptete Verletzung völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts mit ausreichender Sicherheit feststellen zu können, auf die Act of State Doktrin zurückgegriffen[74]. Der Gerichtshof hat keineswegs, wie es zunächst scheinen könnte, den Satz aufgestellt, daß die Act of State Doktrin die Nachprüfung der im Hoheitsgebiet eines anderen Staates vollzogenen hoheitlichen Maßnahmen verbiete, sondern sich ausdrücklich das Recht vorbehalten, dies zu tun und ausländischen Hoheitsakten die Anerkennung zu versagen, wenn es sich um die Verlet-

73 Siehe oben Anm. 43.

74 Die Präzedenzwirkung der Sabbatino-Entscheidung ist durch Gesetz vom 7. 10. 1964 (Sec. 620 (e) Foreign Assistance Act of 1964, 78 Stat. 1009, Public Law 88—633) weitgehend ausgeschaltet worden. Durch diese gesetzliche Bestimmung sind die amerikanischen Gerichte berechtigt und verpflichtet worden, ohne Rücksicht auf die Act of State Doktrin einen ausländischen hoheitlichen Eingriff in Vermögensrechte auf seine Übereinstimmung mit dem Völkerrecht nachzuprüfen, es sei denn daß der Präsident der Vereinigten Staaten im Wege einer sog. „suggestion" dem Gericht erklärt, daß die Anwendung der Act of State Doktrin im konkreten Falle durch außenpolitische Interessen der Vereinigten Staaten geboten sei. Diese zunächst befristete gesetzliche Regelung ist inzwischen durch Gesetz vom 6. 9. 1965 (Foreign Assistance Act of 1965, 79 Stat. 653, Public Law 89—171) zu einer unbefristeten gemacht worden. Über die prozessualen Auswirkungen dieser gesetzlichen Bestimmung: *Lowenfeld*, The Sabbatino Amendment, American Journal of International Law Bd. 59 (1965), S. 899—908; siehe ferner die Entscheidung des District Court, S. D. New York, Banco Nacional de Cuba v. Farr, 243 Fed. Suppl. 957 (1965).

zung einer klaren vertraglichen Regelung handeln würde[75]. Ich betone dies deshalb, weil es wenig Sinn hat, die Frage der Nichtanerkennung völkerrechtswidriger ausländischer Hoheitsakte nur in abstrakter Form zu stellen, ohne die erwähnten Schwierigkeiten zu berücksichtigen.

Der Sabbatino-Fall ist typisch für die Sachverhalte, auf die der Grundsatz der Nichtanerkennung völkerrechtswidriger Enteignungsmaßnahmen angewendet werden müßte: Es handelte sich hier um den Kauf einer Ladung Zucker aus Cuba. Verkäufer war eine in Cuba domizilierte Handelsgesellschaft, deren Kapitalanteile in den Händen amerikanischer Staatsangehöriger waren. Bevor der Zucker aus Cuba verschifft wurde, wurde das Vermögen dieser Gesellschaft und anderer Gesellschaften mit überwiegend amerikanischer Beteiligung zugunsten des cubanischen Staates ohne effektive Entschädigung enteignet; die Enteignung dieser Gesellschaften wurde als Repressalie gegen die Herabsetzung der Zuckerimportquote aus Cuba durch die Vereinigten Staaten bezeichnet. Um den Zucker aus Cuba herauszubekommen, schlossen die Käufer einen zweiten Kaufvertrag mit der cubanischen staatlichen Außenhandelsbank, die ihre Ansprüche gegen die Käufer später an die Banco Nacional de Cuba abtrat. Die Käufer zahlten jedoch später den Kaufpreis an den gerichtlich bestellten Verwalter der Vermögenswerte der enteigneten Gesellschaft in New York, nicht an die Banco Nacional de Cuba. Darauf verklagte die Banco Nacional de Cuba die Käufer und den Vermögensverwalter der entgeigneten Gesellschaft auf Zahlung bzw. Herausgabe der gezahlten Summe. Die Vorinstanzen wiesen die Klage mit der Begründung ab, daß die Enteignung wegen ihres politischen und diskriminatorischen Charakters sowie mangels einer effektiven Entschädigung völkerrechtswidrig sei und der daraus abgeleitete Eigentumstitel des kubanischen Staates daher nicht anerkannt werden könne. Der Supreme Court war dagegen der Ansicht, daß

75 A.a.O. (Anm. 43), S. 428: „Therefore, rather than laying down an inflexible and all-encompassing rule, we decide only that the Judicial Branch will not examine the validity of a taking of property within its territory by a foreign government, exstant and recognized by this country at the time of the suit, in the absence of a treaty or other unambiguous agreement regarding controlling legal principles, even if the complaint alleges that the taking violates customary international law."

die in Cuba vollzogene Enteignung des Zuckers in Anwendung der Act of State Doktrin nicht auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden dürfe, sondern anerkannt werden müsse, so daß die Banco Nacional de Cuba mit Recht Ansprüche aus dem zweiten Kaufvertrag geltend machen könne.

Wenn wir den Fall genau betrachten, so bezweckte die Klage nicht die Durchsetzung eines noch nicht vollzogenen ausländischen Enteignungsaktes, sondern die Geltendmachung von Rechten aus einem privatrechtlichen Kaufvertrag über bereits in Cuba enteignete und in den Besitz des kubanischen Staates übergegangene Gegenstände[76]; es handelte sich also um einen Sachverhalt, der — von der Frage der Völkerrechtsmäßigkeit abgesehen — sonst von der Act of State Doktrin gedeckt wäre.

2. *Die rechtlichen Begründungen für die Nichtanerkennung: nationaler oder internationaler Ordre public?*

Das Problem der Anerkennung oder Nichtanerkennung völkerrechtswidriger Hoheitsakte eines ausländischen Staates gliedert sich in eine Anzahl Teilfragen auf, die nicht immer klar auseinander gehalten werden:

(1) Sind die Gerichte oder sonstige rechtsanwendende Organe *berechtigt*, völkerrechtswidrigen ausländischen Hoheitsakten die Anerkennung zu versagen?

(2) Unter welchen Voraussetzungen sind sie *verpflichtet*, völkerrechtswidrigen ausländischen Hoheitsakten die Anerkennung zu versagen?

(3) Kommt es für die Berechtigung oder Verpflichtung zur Nichtanerkennung darauf an:

a) welche *Qualität* die verletzte Völkerrechtsnorm hat oder

b) ob eigene Rechte und Interessen des *Forum-Staates* oder Rechte und Interessen eines *Drittstaates* verletzt sind?

76 Das war hier allerdings deshalb nicht ganz zweifelsfrei, weil der Zucker bereits aufgrund des ersten Vertrages mit der enteigneten Gesellschaft in das Schiff verladen war. Da jedoch die Ausfuhr der Vermögenswerte der enteigneten Gesellschaft verboten worden war und die Käufer, um die Bewilligung zum Auslaufen des Schiffes zu erhalten, den zweiten Kaufvertrag mit der kubanischen staatlichen Exportbank schlossen, sah der Supreme Court darin einen ausreichenden Vollzug der Enteignung in Kuba.

Die Zahl der gerichtlichen Entscheidungen und Lehrmeinungen zu diesen Fragen ist fast unübersehbar geworden[77]. Die nähere Betrachtung der zahlreichen Argumente für ihre Beantwortung zeigt jedoch, daß sie sich im wesentlichen auf zwei Ansatzpunkte zurückführen lassen, von denen ich den ersten den kollisionsrechtlichen, den zweiten den völkerrechtlichen Ansatz nennen möchte:

a) Der kollisionsrechtliche Ansatz

Der kollisionsrechtliche Ansatz geht davon aus, daß es keine völkerrechtliche Regel über die Anerkennung oder Nichtanerkennung ausländischen Rechts oder sonstiger ausländischer Hoheitsakte gebe. Aus dieser Prämisse wird gefolgert, daß dann, wenn der nationale Richter aufgrund der Kollisionsregeln ausländisches Recht anwendet, es ausschließlich eine nach den Gesichtspunkten des nationalen Ordre public zu entscheidende Frage sei, ob im konkreten Falle Gründe für die Nichtanerkennung ausländischen Rechts wegen seiner mangelhaften völkerrechtlichen Grundlage gegeben sind[78].

77 Aus dem zahlreichen Schrifttum, in dem meist die Frage der Anerkennung ausländischer Konfiskations- und Enteignungsakte im Mittelpunkt steht, sind hervorzuheben: *Adriaanse*, Confiscation in Private International Law (1956); *Heiz*, a.a.O. (Anm. 32), S. 202—285; *Kollewejn*, Nationalization without Compensation and the Transfer of Property, Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht, Bd. 4 (1959), S. 140 ff.; *Mann*, International Delinquencies before Municipal Courts, Law Quarterly Review Bd. 70 (1954), S. 181—202; Völkerrechtswidrige Enteignungen vor nationalen Gerichten, Neue Juristische Wochenschrift 1961, S. 705—710; *F. Morgenstern*, Recognition of Foreign Legislative, Administrative, and Judical Acts which are Contrary to International Law, International Law Quarterly, Bd. 4 (1954), S. 326 ff.; *Sarraute-Tager*, Les effets en France des nationalisations étrangers, Journal du droit international, Jg. 79 (1952), S. 496 ff., 1138 ff.; *Seidl-Hohenveldern*, Internationales Konfiskations- und Enteignungsrecht (1952), S. 6—16, 42—54; *Verzijl*, The Relevance of Public and of Private International Law Respectively for the Solution of Problems Arising from Nationalization of Enterprises, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 19 (1958), S. 531—550; *Wortley*, Expropriation in Public International Law (1959).

78 *Heiz*, a.a.O. (Anm. 32), S. 206—210; *Morgenstern*, a.a.O. (Anm. 77); *Vannod*, Fragen des internationalen Enteignungs- und Konfiskationsrechts (1959), S. 43—54; *Sarraute-Tager*, a.a.O. (Anm. 77) und die dort zitierte französische Rechtssprechung; *Seidl-Hohenveldern*, a.a.O. (Anm. 77), S. 54 (als Anhänger des strikten Territorialitätsprinzips jedoch nur dann, wenn „gebieterische Forderungen der public policy" des Forumstaates die Anerkennung der im Konfiskationsstaat vollzogenen Konfiskation verbieten); *Wortley*, a.a.O. (Anm. 77).

Gegen diesen Ansatz ist vor allem einzuwenden, daß es bei dieser Betrachtungsweise von den nationalen Interessen, von dem jeweiligen politischen Verhältnis zu dem betreffenden ausländischen Staat und von dem Ausmaß der Auswirkungen der Anerkennung des völkerrechtswidrigen ausländischen Rechts auf die eigene Rechtsordnung, also von dem Umfang der „Binnenbeziehung" abhinge, ob dem völkerrechtswidrigen ausländischen Recht die Anerkennung verweigert wird oder nicht[79]. Häufig ist in solchen Fällen die Berufung auf den Ordre public nur eine Verlegenheitslösung, da die Völkerrechtswidrigkeit der ausländischen staatlichen Maßnahme — sofern es sich nicht um eine schockierende Verletzung des Völkerrechts handelt — den nationalen Ordre public kaum berührt, insbesondere dann nicht, wenn nicht eigene Interessen sondern nur die Interessen eines Drittstaates betroffen wurden.

b) Der völkerrechtliche Ansatz

Der völkerrechtliche Ansatz geht davon aus, daß nicht nur die internationalen Gerichte und sonstigen rechtsanwendenden Organe der Völkerrechtsgemeinschaft, sondern auch die Staaten, ihre Behörden und Gerichte zur Durchsetzung des Völkerrechts berufen und verpflichtet seien. Aus dieser Prämisse wird gefolgert, daß nur die Interessen der Völkerrechtsgemeinschaft, der völkerrechtliche Ordre public, nicht das nationale Interesse, das sich im nationalen Ordre public ausdrückt, dafür maßgebend sein könne, unter welchen Voraussetzungen völkerrechtswidrigem ausländischen Recht die Anerkennung zu versagen sei. Die Anhänger dieser Auffassung bejahen meist nicht nur eine Berechtigung, sondern auch eine Verpflichtung zur Nichtanerkennung[80]. Ich rechne zu den Anhängern des völkerrechtlichen Ansatzes auch diejenigen, die

79 Diese wenig befriedigende Folge zeigt sich deutlich in dem Rechtsgutachten von *Dölle-Zweigert*, vom 28. 7. 1959 im Bremer Tabakstreit (hektogr.), S. 75 ff., in dem die Nichtanerkennung von einer hinreichenden Binnenbeziehung abhängig gemacht wird, oder in der Entscheidung des *Bundesgerichtshofs* der Bundesrepublik Deutschland vom 21. 11 1958 (NJW 1959, S. 529 ff.), in der die Anwendung des Ordre public-Vorbehalts auf die Schutzpflicht des Staates gegenüber den eigenen Staatsangehörigen gegründet wird. Im gleichen Sinne *Vannod*, a.a.O. (Anm.77) S. 48—51.

80 *Mann*, a.a.O. (Anm. 77); *Kollewejn*, a.a.O. (Anm. 77), S. 163; *Verzijl*, a.a.O. (Anm. 77), S. 542—543.

formal vom kollisionsrechtlichen Ansatz ausgehen und sich auf die nationalen Vorbehaltsklauseln des Ordre public stützen, aber die sich aus der Völkerrechtsordnung ergebende Pflicht zur Nichtanerkennung kraft ihrer Transformation in innerstaatliches Recht (über Art. 25 GG oder den Satz „international law is part of the law of the land") zum notwendigen Inhalt des nationalen Ordre public rechnen[81].

Gegen den völkerrechtlichen Ansatz ist vor allem einzuwenden, daß eine gewohnheitsrechtliche Regel des Völkerrechts, die die Staaten zur Nichtanerkennung völkerrechtswidrigen ausländischen Rechts oder sonstiger völkerrechtswidriger Rechtsakte eines ausländischen Staates verpflichtet, nicht nachweisbar ist[82]. Jedenfalls läßt die Praxis der nationalen Gerichte keinesfalls auf die Anerkennung einer solchen Regel schließen[83].

81 *Dahm*, Rechtsgutachten vom 13. 6. 1959 im Bremer Tabakstreit (hektogr.), S. 66—70; *H. Lauterpacht*, Anmerkung zum Rose Mary-Fall, Cambridge Law Journal Bd. 12 (1954), S. 20—22; *Niederer*, Der völkerrechtliche Schutz des Privateigentums, Festschrift Lewald (1953), S. 554; *de Nova*, Urteilsanmerkung in der Revue critique de droit international privé, Bd. 47 (1958), S. 535. Mit dieser Begründung hat neben der Berufung auf den nationalen Ordre public der *Supreme Court of Aden* im Falle des Tankers Rose Mary, Anglo-Iranian Oil Co. v. Jaffrate, 1 W. L. Rep. 246 (1953), der in Iran vollzogenen Enteignung die Anerkennung versagt.

82 *Doehring*, Die allgemeinen Regeln des Fremdenrechts und das deutsche Verfassungsrecht (1963), S. 159; *Dölle-Zweigert*, a.a.O. (Anm. 79), S. 20, 30 ff.; *Mosler*, Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte (1957), S. 42.

Siehe hierzu auch die Diskussion auf der 7. Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht am 13./14. 4. 1961 zu dem Referat von *Stoll*, Völkerrechtliche Vorfragen bei der Anwendung ausländischen Rechts (Berichte der Gesellschaft, Heft 4 (1961), S. 156—163).

83 Die Gerichte haben wohl ihre Berechtigung zur Überprüfung betont, niemals aber eine entsprechende Verpflichtung anerkannt. Soweit es sich um gegen dritte Staaten gerichtete Akte handelt, haben sie sich meist einer näheren Prüfung der Völkerrechtsmäßigkeit solcher Akte enthalten; vgl. hierzu die Entscheidungen der italienischen und japanischen Gerichte zur Enteignung der Anglo-Iranian Oil Co. in Iran (Zivilgericht Venedig, 11. 3. 1953, Giurisprudenza italiana 1953 I, 2, S. 305; Zivilgericht Rom, 14. 7. 1954, Revue critique de droit international privé, Bd. 47, (1958), S. 519; Berufungsgericht Tokio, 21. 9. 1953, International Law Reports 1953, S. 305). Die Entscheidung im Rose Mary-Fall (oben Anm. 81) kann hier nicht dazu gerechnet werden, weil es sich in diesem Falle nicht um das Gericht eines dritten Staates handelte, sondern um ein britisches Kolonialgericht, das über eine gegen britische Staatsangehörige gerichtete Maßnahme zu befinden hatte.

3. *Die Nichtanerkennung als Sanktion für völkerrechtswidrige Akte*

Diese negative Feststellung braucht jedoch nicht zur Resignation zu veranlassen. Die Völkerrechtsordnung ist keine starre Rechtsordnung, die auf der Stufe verharren müßte, in der sie sich bisher befunden hat. Wir haben bereits oben festgestellt, daß die Völkerrechtsordnung nach dem Zweiten Weltkrieg sich in einem Transformationsprozeß befindet, der noch nicht abgeschlossen ist. Daß aus der Praxis der Vergangenheit keine gewohnheitsrechtliche Regel abgeleitet werden kann, die zur Nichtanerkennung völkerrechtswidrigen ausländischen Rechts verpflichtet, ist noch kein Beweis dafür, daß sich eine solche Regel nicht bilden oder bereits in Bildung befinden könnte; man könnte sogar den Standpunkt vertreten, daß sie schon durch die gegenwärtige Struktur der Völkerrechtsordnung gefordert wird.

Die zunächst als politische Doktrin entwickelte Stimson-Doktrin der Nichtanerkennung gewaltsamer Gebietsveränderungen[84] hat seitdem unter Verbreiterung zu dem Grundsatz der Nichtanerkennung rechtswidrig herbeigeführter Zustände immer mehr den rechtlichen Charakter eines Sanktionsmittels der Völkerrechtsordnung gewonnen[85]. Ein Beweis für diese Transformation der Nichtanerkennungsdoktrin ist Art. 36 des Entwurfs der International Law Commission für eine Kodifikation des völkerrechtlichen Vertragsrechts: Art. 36 erklärt Verträge, die dem Vertragspartner unter Verletzung des Gewaltanwendungsverbots aufgezwungen wor-

84 Note der Vereinigten Staaten an China und Japan vom 7. 1. 1932; *Stimson*, The Far Eastern Crisis (1936); *McNair*, The Stimson Doctrine of Non-Recognition, Britsh Year Book of International Law 1933, S. 65 ff.

85 Resolution der Völkerbundsversammlung vom 11. 3. 1932 (S. d. N. Journal Officiel 1932, S. 383); Art. 11 der Konvention von Montevideo über die Rechte und Pflichten der Staaten vom 26. 12. 1933; Ziff. 5 Buchst (A) der Präambel der Akte von Chapultepec vom 8. 3. 1945; Art. 17 der OAS-Charter von Bogotá vom 2. 5. 1948; Resolution der Beratenden Versammlung des Europarates vom 29. 9. 1960 betr. die Nichtanerkennung der Annexion der baltischen Staaten durch die UdSSR.

Bindschedler. Die Anerkennung im Völkerrecht, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 4 (1961), S. 1 ff., 16—20, hält die Doktrin wegen ihrer Wirkungslosigkeit für ein untaugliches Mittel; anderer Ansicht *Jaenicke* (ebenda S. 28—29).

den sind, für absolut nichtig[86]. Seit dem Gewaltanwendungsverbot des Art. 2 Abs. 4 der UN-Charta scheidet die gewaltsame Durchsetzung des Rechts im Wege der Selbsthilfe aus; die Staaten bleiben auf diplomatische und wirtschaftliche Druckmittel beschränkt. Hier vermag die Nichtanerkennung eine Lücke füllen. Man könnte allerdings zweifeln, ob die inzidente Nichtanerkennung völkerrechtswidrigen ausländischen Rechts oder sonstiger völkerrechtswidriger Hoheitsakte eines ausländischen Staates im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens ein adäquates und wirksames Sanktionsmittel zur Durchsetzung des Völkerrechts ist[87]. Zu dieser Frage sind zahlreiche Argumente dafür und dagegen geltend gemacht worden, mit denen ich mich hier nicht im einzelnen auseinandersetzen kann; die Mehrheits- und Minderheitsvoten der Richter des Supreme Court im Sabbatino-Fall[88] sowie die teils kritischen, teils zustimmenden Äußerungen zu dieser Entscheidung[89] haben das sehr ausführlich getan, wobei sich die Argumente gegenseitig die Waage halten.

86 Art. 36 des Entwurfs (in der Fassung des U. N. Doc. A/CN. 4/L. 107 vom 7. 1. 1965) lautet: „Any treaty the conclusion of which was procured by the threat or use of force in violation of the principles of the Charter of the United Nations shall be void".

87 Diese Frage ist in letzter Zeit vor allem von *R. A. Falk*, The Role of Domestic Courts in the International Legal Order (1964) monographisch untersucht worden.

88 Siehe oben Anm. 43.

89 Aus dem zahlreichen Schrifttum zur Sabbatino-Entscheidung: *Bayer*, Die Enteignungen auf Kuba vor den Gerichten der Vereinigten Staaten, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 25 (1965), S. 30—49; *D. S. Collinson*, The Treatment of International Law in the United States Courts, The Columbia Journal of Transnational Law, Bd. 3 (1964/65), S. 27—55; *R. A. Falk*, The Complexity of Sabbatino, American Journal of International Law, Bd. 58 (1964), S. 935—951; *Henkin*, The Foreign Power of the Federal Courts, Columbia Law Review, Bd. 64 (1964), S. 805—832; *Mann*, The Legal Consequences of Sabbatino, Virginia Law Review, Bd. 51 (1964/65), S. 607—627; *Mezger*, Act of State Doctrine Refined, The Supreme Court Reporter 1964, S. 223 ff.; *R. A. Paul*, The Act of State Doctrine: Revived but Suspended, University of Pennsylvania Law Review, Bd. 113 (1964/65), S. 691—713; *Reeves*, The Sabbatino Case, Fordham Law Review, Bd. 32 (1964), S. 631 ff.; *Simmonds*, The Sabbatino Case and the Act of State Doctrine, International and Comparative Law Quarterly Bd. 14 (1965) S. 452—492; *Stevenson*, The State Department and Sabbatino, American Journal of International Law, Bd. 58 (1964) S. 707—711; Q. *Wright*, Reflections on the Sabbatino Case, ebenda Bd. 59 (1965) S. 304—315.

Sicher ist, daß die Nichtanerkennung nur dann eine Sanktionswirkung hätte, wenn sie von der überwiegenden Mehrzahl der Staaten übereinstimmend praktiziert werden würde. Dies wiederum setzt voraus, daß es sich bei der verletzten Norm um eine solche handelt, deren Inhalt klar ist, die allgemein anerkannt ist und an deren Beachtung ein gemeinsames Interesse aller Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft besteht. Man wird deshalb auf die Qualität der verletzten völkerrechtlichen Norm abstellen müssen.

4. Beschränkung der Nichtanerkennungspflicht auf die Verletzung von Normen, die zum Ordre public der Völkerrechtsordnung gehören

Handelt es sich um eine Norm, an deren Beachtung nicht nur der verletzte Staat, sonden die gesamte Völkerrechtsgemeinschaft als solche ein entscheidendes Interesse hat und die deshalb zum Ordre public der Völkerrechtsordnung gerechnet werden muß, so sollten alle Staaten es als ihre Pflicht betrachten, Hoheitsakte eines Staates, durch die gegen eine solche Norm verstoßen wird, nicht anzuerkennen. Zu diesen Normen gehören nicht nur solche, die anerkanntes jus cogens der Völkerrechtsordnung darstellen. Hierzu können auch Normen aus Verträgen, durch die ein Staat oder Gebiet im Interesse der Staatengemeinschaft einem besonderen Regime unterstellt wird (z. B. die Neutralisierung von Staaten und Gebieten, der Antarktisvertrag, die Regelung der Nutzung des Weltraums, die Bildung kernwaffenfreier Zonen etc.), Normen aus rechtsetzenden Verträgen sowie Normen aus den Verfassungen der internationalen Organisationen gehören. Auch regionale Regelungen (wie z. B. die internationalen Flußregime) können einen solchen Ordre public-Charakter haben.

Handelt es sich dagegen um Normen, die lediglich der Befriedigung der Interessen einzelner Staaten dienen, wie insbesondere bilaterale Verträge mit Reziprozitäts- und Austauschcharakter, so fehlt es an einem zwingenden Interesse der Völkerrechtsgemeinschaft, für die Beachtung solcher Normen zu sorgen. Die Völkerrechtsordnung kann es hier dem verletzten Staat überlassen, sein Recht zu suchen. Die korrespondierenden gegenseitigen Verpflichtungen der Vertragsstaaten geben dem verletzten Staat in der Regel auch ein ausreichendes Sanktionsmittel in die Hand. Eine Verpflichtung der übrigen Staaten, Hoheitsakte, die derartige Nor-

men verletzen, nicht anzuerkennen, läßt sich daher aus der Völkerrechtsordnung nicht ohne weiteres begründen.

Welche Normen zum Ordre public der Völkerrechtsordnung zu rechnen sind, bedürfte einer eingehenden Untersuchung, die über den Rahmen dieses Referats hinausginge. Es kann hier nur allgemein angemerkt werden, daß nicht politische und wirtschaftliche Interessen einzelner Staaten oder Staatengruppen mit den Interessen der Völkerrechtsgemeinschaft identifiziert werden dürfen und nur solche Normen zum Ordre public der Völkerrechtsordnung gerechnet werden können, deren Geltung allgemein anerkannt ist. Hierzu werden in erster Linie die aus der Struktur der Völkerrechtsordnung folgenden „general principles of international law", die grundlegenden Normen der Satzung der Vereinten Nationen, der Konstitutionen der universellen internationalen Organisationen und der von der überwiegenden Mehrzahl der Staaten ratifizierten rechtsetzenden Verträge gehören. Wieweit Normen des Gewohnheitsrechts hierzu gehören, ist wesentlich schwieriger festzustellen, so daß hier Zurückhaltung angebracht ist.

Ein Beispiel für eine Norm, die als „general principle of international law" zum Ordre public zu rechnen wäre und über die auch in der Völkerrechtspraxis und in der Praxis der nationalen Gerichte Einigkeit besteht, ist der Grundsatz, daß ein Staat nicht befugt ist, Hoheitsakte mit Wirkung im ausschließlichen Kompetenzbereich eines anderen Staates zu setzen. Dieser Grundsatz wird meist etwas ungenau als das Prinzip der territorialen Beschränkung der Wirkung staatlicher Hoheitsakte bezeichnet, obwohl es nicht der über die territorialen Grenzen hinausgreifende Geltungsanspruch des staatlichen Hoheitsaktes an sich, sondern der ausschließliche Kompetenzbereich des anderen Staates ist, in den einzudringen anderen Staaten verwehrt ist. Diese Grenze ist nicht notwendig eine territoriale; es ist anerkannt, daß ein Staat aufgrund seiner Personalhoheit gewisse rechtliche Regelungen auch für seine in einem anderen Staat sich aufhaltenden Staatsangehörigen treffen darf. Die hoheitliche Kompetenz, die im Staatsgebiet belegenen Sachen, Rechte und sonstigen Vermögenswerte im öffentlichen Interesse rechtlichen Beschränkungen oder Enteignungen zu unterwerfen, steht jedoch unbestritten ausschließlich dem Gebietsstaat zu. Deshalb haben die Gerichte Enteignungen und Be-

schlagnahmen, die sich auf in anderen Staaten belegene Sachen, Rechte oder Vermögenswerte erstrecken sollten, niemals anerkannt. Die gegenseitige Respektierung eines ausschließlichen Kompetenzbereichs ist ein allgemein anerkanntes und zentrales Ordnungsprinzip der Völkerrechtsordnung, die es rechtfertigt, die Beachtung des ausschließlichen Kompetenzbereichs eines anderen Staates zum Ordre public der Völkerrechtsordnung zu rechnen.

Ein vorsichtiger Versuch, den in seiner Geltung erschütterten völkerrechtlichen Mindeststandard für den Schutz ausländischen Eigentums zu einer Norm des völkerrechtlichen Ordre public zu machen, findet sich in dem von einem Ausschuß der OECD ausgearbeiteten Entwurf zu einer Konvention über den Schutz ausländischen Eigentums[90]. Art. 2 und 3 der Konvention umschreiben zunächst den Inhalt dieses Mindeststandards dahin, daß ausländisches Eigentum in Übereinstimmung mit den gegebenen Zusicherungen behandelt werden muß und nur dann enteignet werden darf, wenn die Enteignung im öffentlichen Interesse und in einem geordneten Verfahren erfolgt, weder diskriminatorisch ist noch gegen vertragliche Zusicherungen verstößt und von einer wertgleichen, effektiven und ohne unangemessene Verzögerung zu zahllenden Entschädigung begleitet ist. Dann heißt es weiter in Art. 5 (b) der Konvention:

> „Each Party shall have regard to the principle that any measures taken by any State, whether or not a Party to this Convention, which are in conflict with the provisions of Article 2 or 3 thereof should not be recognized within the territory of that Party as valid."

Die vorsichtige Formulierung vermeidet eine unbedingte Verpflichtung zur Nichtanerkennung, sondern begnügt sich damit, den Signatarstaaten der Konvention die Nichtanerkennung nahezulegen.

Das Bestreben, auf vertraglichem Wege eine gemeinsame Haltung der Staaten in der Frage der Nichtanerkennung völkerrechtswidriger Enteignungsmaßnahmen herbeizuführen, entspringt der Erfahrung, daß die Nichtanerkennung als Sanktion gegen Völkerrechtsverletzungen nur dann wirksam ist, wenn sich eine aus-

90 Draft Convention on the Protection of Foreign Property (abgedr. in International Legal Materials Bd. 2 (1963), S. 241—267.

reichende Zahl von Staaten daran beteiligen. Das kann jedoch nur dann erwartet werden, wenn es sich bei der verletzten Norm um eine solche handelt, deren Inhalt klar ist, deren Geltung allgemein anerkannt ist und die für wichtig genug gehalten wird, um ein solidarisches Vorgehen gegen den Rechtsbrecher zu rechtfertigen.

In welcher Weise der einzelne Staat seiner Verpflichtung zur Nichtanerkennung nachkommt, ist Sache der innerstaatlichen Kompetenzregelung. Es spricht vieles dafür, diese Entscheidung nicht dem zufällig mit der Sache befaßten Gericht zu überlassen, sondern den obersten Organen des Staates vorzubehalten.

V.

Entwicklung eines europäischen Ordre public

Die für den Bereich des allgemeinen universellen Völkerrechts angedeuteten Entwicklungslinien in Richtung der Anerkennung eines „völkerrechtlichen" Ordre public gelten in verstärktem Maße für den Bereich von Staatengruppen, in dem übereinstimmende ideologische Grundlagen und Wertvorstellungen die normative Festlegung gemeinsamer Interessen und Ziele begünstigen. Hier kann ein größerer Bestand an Grundsätzen und Normen materiellen Inhalts zum gemeinsamen „regionalen" Ordre public einer solchen Staatengruppe werden.

Die diesem Referat zur Verfügung stehende Zeit erlaubt es nicht, die gegenwärtigen Gruppenbildungen der Staaten, insbesondere im europäischen Bereich, auf solche Entwicklungen im einzelnen zu untersuchen. Ich bin sicher, daß sich hier ein Bestand von Normen und Grundsätzen feststellen lassen wird, der den „völkerrechtlichen" Ordre public im Bereich der Ordnungssysteme dieser Staatengruppen durch einen „regionalen" Ordre public ergänzt und vertieft. Die Integration der europäischen Staaten auf den verschiedenen Ebenen, insbesondere aber in dem engeren Verband der europäischen Gemeinschaften, wird sich auf die Anwendung ausländischen Rechts und die Anerkennung ausländischer Hoheitsakte in mehrfacher Hinsicht auswirken:

(1) In den verschiedenen Integrationsräumen und auf den verschiedenen Integrationsebenen werden sich regionale Normkomplexe mit Ordre public-Charakter entwickeln.

(2) Unter den miteinander verbundenen Staaten wird eine erhöhte Bereitschaft, wenn nicht sogar Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung und Durchsetzung übereinstimmender oder gleichartiger öffentlichrechtlicher Vorschriften empfunden werden, die sich in vertraglichen Vereinbarungen der europäischen Staaten oder in Beschlüssen der europäischen Organisationen niederzuschlagen beginnt.

(3) Es wird allmählich zu einer engeren Solidarität zwischen den europäischen Staaten kommen, die sich in einer gemeinsamen Haltung in Bezug auf die Nichtanerkennung völkerrechtswidriger Hoheitsakte dritter Staaten ausdrücken könnte.

Mit diesen kurzen Hinweisen auf mögliche Entwicklungen, die noch näherer Untersuchung bedürften[91], muß ich mich hier begnügen.

Ich möchte nicht schließen, ohne die Thesen meines Referates, die Sie vor sich haben, mit einer Anmerkung zu versehen:

Ich bin mir bewußt, daß die Thesen, die ich im Verlauf meines Referats aufgestellt habe, sich nicht in allen Punkten durch die bisherige Völkerrechtspraxis belegen lassen und vielleicht hier und dort über den gesicherten Bestand des Völkerrechts hinausgreifen. Ich bin jedoch der Meinung, daß die Völkerrechtswissenschaft sich nicht damit begnügen darf, nur rückwärtsschauend die bisherige Völkerrechtspraxis sorgfältig und gewissenhaft zu untersuchen und daraus anerkannte Völkerrechtsregeln zu analysieren. Die Völkerrechtswissenschaft sollte sich auch die Aufgabe setzen, vom gesicherten Normenbestand der Völkerrechtsordnung aus in vorsichtigen Schritten die Völkerrechtsordnung weiterzuentwickeln.

Leitsätze zum Bericht von Prof. Jaenicke

I.

Inhalt und Funktion eines „internationalen" Ordre public

1. Der Ordre public — als kollisionsrechtliche Schranke für die Anwendung ausländischen Rechts oder die Anerkennung son-

91 An einer solchen Untersuchung fehlt es bisher.

stiger ausländischer Hoheitsakte — ist in seinem Inhalt bisher von den Interessen und Maßstäben der nationalen Rechtsordnungen bestimmt worden („nationaler" Ordre public).

Der „nationale" Ordre public fordert den Vorrang der nationalen Rechtsordnung zur Gewährleistung der integralen Anwendung spezifisch „öffentlichrechtlicher" nationaler Gesetze oder zum Schutz fundamentaler nationaler Rechtsanschauungen.

2. Die Anwendung ausländischen Rechts und die Anerkennung sonstiger ausländischer Hoheitsakte sollte jedoch nicht nur vom „nationalen" Ordre public abhängen, sondern auch den fundamentalen Interessen und Maßstäben der Völkerrechtsordnung Rechnung tragen („internationaler", besser „völkerrechtlicher" Ordre public).

Welche Grundsätze und Normen der Völkerrechtsordnung zum „völkerrechtlichen" Ordre public zu rechnen sind, ist bisher nicht definiert worden.

3. Die Beachtung des „völkerrechtlichen" Ordre public sollte nicht nur Sache der internationalen, sondern auch der nationalen Gerichte und sonstigen rechtsanwendenden Organe sein, ohne daß die Rechtsgrundsätze und Normen, die den „völkerrechtlichen" Ordre public ausmachen, mittels eines förmlichen Transformations- oder sonstigen Inkorporationsaktes zum Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung gemacht werden müßten.

II.

Die Völkerrechtsordnung als Grundlage eines „internationalen" Ordre public

4. Die Völkerrechtsordnung ist mehr als nur die Summe der bilateralen und multilateralen Rechtsbeziehungen zwischen den Staaten. Sie ist darüber hinaus eine — wenn auch noch unentwickelte — Rechtsgemeinschaft, die auf übergeordneten gemeinsamen Interessen ihrer Mitglieder beruht. Im Rahmen dieser Rechtsgemeinschaft kann sich ein eigener Ordre public des Völkerrechts entwickeln.

5. Ein Beweis für die Existenz einer Völkerrechtsgemeinschaft mit einem eigenen Ordre public ist die in der Völkerrechtslehre und -praxis heute weitgehend akzeptierte Erkenntnis, daß es völkerrechtliche Grundsätze und Normen gibt, die den Charakter eines *jus cogens* haben.

Grundsätze und Normen mit dem Charakter eines *jus cogens* lassen sich auf verschiedenen Ebenen der Völkerrechtsordnung nachweisen: im Bereich der Strukturprinzipien der Völkerrechtsordnung, im Bereich des materiellen Völkerrechts und im Bereich des völkerrechtlichen Organisationsrechts.

6. Neben dem *jus cogens* können auch sonstige völkerrechtliche Grundsätze und Normen, die nicht oder noch nicht als jus cogens anerkannt sind, aber in erster Linie den gemeinsamen Interessen und Zielen aller Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft zu dienen bestimmt sind, zum völkerrechtlichen Ordre public gerechnet werden.

III.

Die Anerkennung und Durchsetzung ausländischen „öffentlichen" Rechts und sonstiger ausländischer Hoheitsakte

7. Die gegenwärtige Völkerrechtsordnung beruht auf der gegenseitigen Anerkennung souveräner gleichberechtigter Staaten (vgl. Art. 2 Ziff. 1 der UN-Charta). Diese Anerkennung impliziert die gegenseitige rechtliche Anerkennung der nationalen Rechtsordnungen und ihres ausschließlichen oder zumindest primären Kompetenzbereichs.

8. Die territorialen und personalen Grenzen dieses völkerrechtlich anerkannten ausschließlichen oder primären Kompetenzbereichs der einzelnen nationalen Rechtsordnungen sind bisher noch nicht hinreichend definiert. Beweis für die Anerkennung eines solchen exklusiven nationalen Kompetenzbereichs sind:

a) im öffentlichrechtlichen Kollisionsrecht: die *Act of State* Doktrin und ähnliche Rechtsgrundsätze in der Gerichtspraxis anderer Länder;
b) im privatrechtlichen Kollisionsrecht: der Rechtsgrundsatz der Anerkennung der *droits acquis (vested rights)*.

Diese — früher überbewerteten und deshalb heute vielfach abgelehnten — Rechtsgrundsätze enthalten einen richtigen Kern, soweit darin eine Respektierung der im exklusiven Kompetenzbereich der Rechtsordnung des anderen Staates vorgenommenen Rechtsakte zum Ausdruck kommt.

9. Im Kollisionsrecht ist zwischen der „Anerkennung" *(recognition)* und der „Durchsetzung" *(enforcement)* ausländischen „öffentlichen" Rechts oder sonstiger ausländischer Hoheitsakte zu unterscheiden. Die Grenze von der Anerkennung zur Durchsetzung wird überschritten, wenn zum vollständigen (effektiven) Eintritt der Rechtsfolge oder zum vollständigen (effektiven) Vollzug des ausländischen Hoheitsakts die Mitwirkung der Gerichte oder sonstiger Organe der Staatsgewalt des Forumstaates begehrt wird.

10. Die „Anerkennung" ausländischen „öffentlichen" Rechts oder sonstiger ausländischer Hoheistakte im Sinne einer Beachtung der sich daraus ergebenden Rechtsfolgen ist geboten, soweit es sich um Rechtsakte handelt, deren Rechtsfolgen im völkerrechtlich anerkannten ausschließlichen oder primären Kompetenzbereich des anderen Staates verwirklicht (effektuiert) worden sind, und durch diese Rechtsakte keine völkerrechtliche Pflichten verletzt wurden. Die Anerkennung darf in diesen Fällen auch nicht unter Berufung auf den „nationalen" Ordre public verweigert werden.

11. Die „Durchsetzung" ausländischen „öffentlichen" Rechts oder sonstiger ausländischer Hoheitsakte kann von den Gerichten und Behörden des Forumstaates abgelehnt werden. In welchem Umfange sie ausnahmsweise zugelassen wird, kann die nationale Rechtsordnung des Forumstaates bestimmen; sie steht dann unter dem Vorbehalt des „nationalen" Ordre public.

12. Die Anerkennung und Durchsetzung ausländischen „öffentlichen" Rechts oder sonstiger ausländischer Hoheitsakte kann jedoch zwischen den Staaten vertraglich vereinbart werden (z. B. Art. VIII (2) (b) des IMF-Abkommens); eine solche Verpflichtung kann sich auch implicite aus den gegenseitigen Beziehungen zwischen den beteiligten Staaten ergeben.

IV.

Die Nichtanerkennung völkerrechtswidriger ausländischer Hoheitsakte

13. Das Problem der Nichtanerkennung ausländischen Rechts oder sonstiger ausländischer Hoheitsakte wegen ihrer Völkerrechtswidrigkeit läßt sich mit Hilfe des „nationalen" Ordre public nicht in adäquater Weise lösen. Für die Beantwortung der Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Recht oder sogar eine Pflicht zur Nichtanerkennung besteht, sollten allein die Bedürfnisse und Interessen der Völkerrechtsordnung maßgebend sein.

14. Eine allgemeine gewohnheitsrechtliche Verpflichtung der Staaten zur Nichtanerkennung völkerrechtswidriger Hoheitsakte eines anderen Staates läßt sich aus der bisherigen Praxis der Staaten noch nicht nachweisen; Ansätze für eine Entwicklung der völkerrechtlichen Praxis in dieser Richtung finden sich jedoch schon jetzt in der Nichtanerkennung von Gebietserwerbungen, vertraglicher Rechte und sonstiger Vorteile, die unter Verletzung des in Art. 2 Ziff. 4 der UN-Charta enthaltenen Gewaltanwendungsverbots erlangt worden sind, oder in der Nichtanerkennung ausländischer Hoheitsakte, die sich in völkerrechtswidriger Weise extraterritoriale Wirkung beizulegen suchen.

15. Eine allgemeine Nichtanerkennung völkerrechtswidriger Hoheitsakte wäre ein wichtiges Sanktionsmittel zur Durchsetzung des Völkerrechts, solange im gegenwärtigen Entwicklungsstadium der Völkerrechtsordnung der kollektive Zwang zur Durchsetzung des Rechts ungenügend entwickelt ist. Eine Weiterentwicklung des Nichtanerkennungsprinzips in dieser Richtung — auch durch vertragliche Vereinbarung einer Nichtanerkennungspflicht — wäre daher erwünscht und sollte unterstützt werden, sofern es sich um die Durchsetzung allgemein anerkannter und unbestrittener Völkerrechtsnormen handelt.

16. Bei der gegenwärtigen Struktur der Völkerrechtsordnung läßt sich eine Verpflichtung der Staaten und ihrer rechtsanwendenden Organe zur Nichtanerkennung völkerrechtswidriger ausländischer Hoheitsakte nur für diejenigen Fälle postulieren, in denen die verletzte Völkerrechtsnorm zum *jus cogens* oder zumin-

dest zu denjenigen Völkerrechtsnormen gehört, die den gemeinsamen Interessen aller Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft zu dienen bestimmt sind, d. h. zum „völkerrechtlichen" Ordre public gerechnet werden können.

17. Das Recht jedes Staates, die Anerkennung völkerrechtswidriger Hoheitsakte eines anderen Staates aus Gründen seines „nationalen" Ordre public zu verweigern, bleibt auch in anderen als den in Ziff. 16 genannten Fällen unberührt, insbesondere wenn es sich bei der verletzten Völkerrechtsnorm um eine solche handelt, die lediglich reziproke Leistungspflichten zwischen den beteiligten Staaten begründet hatte, und eigene Rechte des Staates oder seiner Staatsangehörigen aus dieser Völkerrechtsnorm verletzt worden sind.

18. Die nationale Rechtsordnung kann die Entscheidung über die Nichtanerkennung völkerrechtswidriger ausländischer Hoheitsakte wegen ihrer außenpolitischen Bedeutung bestimmten nationalen Organe vorbehalten.

V.

Entwicklung eines europäischen Ordre public

19. Die Integration der europäischen Staaten auf den verschiedenen Ebenen, insbesondere in den Europäischen Gemeinschaften, wird sich auf die Anwendung ausländischen Rechts und die Anerkennung sonstiger ausländischer Hoheitsakte in mehrfacher Hinsicht auswirken:

a) Entwicklung regionaler Normkomplexe mit Ordre public-Charakter in den verschiedenen Integrationsräumen und Integrationsebenen;

b) Erhöhte Bereitschaft, wenn nicht sogar Verpflichtung der miteinander verbundenen europäischen Staaten zur gegenseitigen Anerkennung und Durchsetzung gleichartiger öffentlichrechtlicher Vorschriften des anderen Staates;

c) Solidaritätspflicht der europäischen Staaten in der Frage der Nichtanerkennung völkerrechtswidriger Hoheitsakte dritter Staaten.

2. THEMA

Zur Frage des internationalen ordre public

Bericht * von Prof. Dr. Rudolf Wiethölter, Frankfurt (Main)

Als kurz nach dem Ersten Weltkrieg eine Französin ihren deutschen Ehemann „boche" und „cochon de sale race" nennt, wird sie in Berlin geschieden. Der Deutschenhaß einer Pariserin liege zwar nahe, meint das Landgericht, aber sie habe die nationalen Gefühle ihres Mannes gröblich verletzt. Das Tribunal de la Seine verweigert Ende 1922 das Urteilsexequatur. Begründung: das deutsche Urteil enthalte ironische Verunglimpfungen der Pariserinnen und verstoße damit gegen den ordre public français [1]. Der Pariserin war damit freilich wenig geholfen, eine häufige Folge des ordre public.

Kurz nach dem Zweiten Weltkrieg erklärte dagegen die Cour de Cassation, ordre public-würdig seien nur „les principes de justice universels, considérés, dans l'opinion française, comme doués de valeur internationale absolue" [2].

1871 hält ein Gericht in Georgia ein Schuldversprechen für nichtig, weil es an einem Sonntag in Kansas gefertigt und übergeben war. Die mögliche Gültigkeit nach dem dortigen Recht weist das Gericht weit von sich: „. . . a contrary view would suppose the people of Kansas to have annulled the decalogue and to have permitted by law the disregard of Christian obligation" [3]. Der Entwurf eines Volksgesetzbuches in Iowa trägt 1900 das Motto: „Of all that is good Iowa affords the best" [4]. Jüngst hat Roscoe

* Ich habe den Text nach dem Vortrag nicht verändert. Stand der Anmerkungen: Juli 1965 (= Ablieferung des Manuskriptes an den Herausgeber); einige Hinweise auf neuestes Schrifttum in N. 92.

1 Clunet 1923, 295; dazu *Philonenko*, Clunet 1952, 780 (799).

2 Rev. crit. d. i. p. 1949, 89.

3 *Currie*, Selected Essays on the Conflict of Laws, 1963, 59.

4 *Roscoe Pound*, Festschrift Yntema, 1961, 6.

Pound die glückliche Überwindung dieser verklungenen Stadien als „passing of mainstreetism" zusammengefaßt[5].

Bartin nannte seinerzeit das Heimwärtsstreben der Gerichte eine „jurisprudence des camérades"[6]. Das Wort von den Kameraden hat demgegenüber jüngst ein Schweizer Schriftsteller benutzt, um in Embargo- und Schmuggelfällen den wechselseitigen Respekt der Staaten vor ausländischen Verbotsnormen auszudrücken[7].

Dieser Wandel im Internationalen Privatrecht, die Beispiele können wohl eine längere Einleitung vertreten, ist eine erfreuliche Binsenwahrheit.

Mein Bericht, der das Internationale Privatrecht (IPR) skizziert, wird sich von unten her dem internationalen ordre public nahen, während Herr Jaenicke gleichsam von oben her die Anforderungen an die nationale Handhabung des ordre public im völkerrechtlichen Pflichtgeist eingekreist hat. Vom internationalen ordre public zu reden, ist erst möglich, wenn die Position des ordre public in den nationalen Kollisionsrechten geklärt ist, die ihrerseits von der modernen IPR-Entwicklung mitbestimmt wird. Mit dem Thema würden wir mühelos fünf Tagungen füllen. Denn vom Standpunkt des IPR könnte es ebenso gut lauten: das IPR in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft im allgemeinen und in allen Besonderheiten.

Wir sollten uns nicht lange mit der Terminologie aufhalten. Der Gegensatz ordre public interne und ordre public international ist praktisch tot. Etwas lebensfähiger ist der Gegensatz negative und positive Funktion[8] des ordre public. Unfruchtbar sind auch Erörterungen über den Charakter des ordre public als Systemeckpfeiler oder als Ausnahmebegriff. Ähnliches gilt von den angeblichen Gegensätzen Personalität — Territorialität, Nationalisten — Internationalisten, Positivisten — Universalisten. Alle diese Hypotheken historischer Entwicklungsansätze sind nicht mehr valutiert. Gerade der Ballast nur scheinbarer Kontroversen und noch

5 In Festschrift Yntema.

6 Hinweis von *Philonenko* (n. 1), 807.

7 *Kägi,* Der Einfluß des Devisenrechts auf internationale schuldrechtliche Verträge, o. J. (wohl 1962), 180.

8 Zur positiven Funktion jüngst *Neumayer,* Festschrift Dölle, 1963, Bd. II, 179.

mehr die gelegentlich wie Zauberei anmutende Technik haben bekanntlich das IPR im Urteil vieler Außenstehender diskreditiert. Sicher zu Unrecht!

Was uns heute von Savigny oder Story, den Statutisten oder Mancini trennt, ist die Unmöglichkeit, im IPR mit Hilfe einfacher Kategorien die Masse der notwendigen Anknüpfungen zu gestalten[9]. Denn berührt ist nicht nur privates Rechtsgeschehen. Auch gibt es das Privatrecht aus Savignys Tagen nicht mehr. Anstelle einer ausholenden Darstellung dieser Wandlungen nur kurz die wichtigsten Stichworte: die Ablösung konstitutioneller durch demokratische Staatlichkeit, in ihrem Gefolge insbesondere die Verschiebungen ökonomischer, sozialer und politischer Machtentfaltung; der industrialisierte moderne Wirtschafts- und Sozialstaat, die Politisierung der Wirtschaft, das Verhältnis wirtschaftlicher zu politischer Gewalt, der Zwang zur umfassenden Sozialgestaltung; die internationale Wirtschaftsverflechtung und deren Politisierung; Blockbildungen, Entwicklungshilfe, Regionalzusammenschlüsse. Wohin wir auch schauen: neue Modelle von Gesellschaft, Wirtschaft, Politik, Staatlichkeit, internationalen Gemeinschaften. Das Kollisionsrecht mag sich noch so sehr von nationalen Rechts- und Wirtschaftsordnungen emanzipieren, von diesen Strukturveränderungen bleibt es nicht unberührt. Daß es etwa schon wegen seiner Technizität unpolitisch sei, ist eine Legende.

Für das Kollisionsrecht steht mithin genauso wie für die nationalen Rechte heute vorzüglich die Verklammerung von Einzel- und Gemeinschaftsinteressen zur Debatte, kurz: die Masse des Sozial- und Wirtschaftsrechts. Wenn es erlaubt ist, das zu bewältigende moderne Sozial- und Wirtschaftsrecht in nur einer Kurzformel zusammenzufassen, so bietet sich wohl an: from contract to status. Die Formulierung trifft die Politisierung der nationalen wie internationalen ökonomischen Leistungs- und Austauschstrukturen und -techniken sowie die Kommerzialisierung politischer Beziehungen. Verträge im Bereich des Wirtschaftsrechtes sind nicht mehr maßgeschneiderte individuelle Situationen ohne allgemeine Bedeutung, sondern weithin Konfektionsgut. Preisbindungsver-

9 Eindrucksvoll *Ficker*, Festschrift Nipperdey, 1965, Bd. I, 297; *Wengler*, DJT-Festschrift, 1960, Bd. I, 239.

träge etwa sind Probleme nicht von Verträgen, sondern der Preisbindung. Wenn zum nationalen „magischen Dreieck" die Sorge um Vollbeschäftigung, Währungsstabilität und Zahlungsbilanzausgleich gehört und davon auch Wohl und Wehe eines jeden einzelnen Bürgers abhängen, dann sind Eierimporte, Röhrenexporte und Automobilproduktion nicht mehr privates Geschehen. Das IPR ist berufen, sich vom privaten Personenstandskollisionsrecht (dieses im weitesten Sinne verstanden) zum Handels- und Wirtschaftskollisionsrecht weiter zu entwickeln, wenn und wo immer für ein solches Kollisionsrecht Platz ist. Es liegt auf der Hand, daß sich der ordre public für die anstehenden Aufgaben auf Schritt und Tritt anbietet. Darum zunächst ein kurzer Blick auf sein gegenwärtiges Wirkungsfeld.

Von der Parteien Haß und Gunst verwirrt, schwankt sein Charakter in der Geschichte. Das an Bildern und Metaphern nicht arme Internationale Privatrecht bricht im ordre public alle Rekorde. Magisches Auge, wandernde Sandfläche, neuralgischer Punkt, Zerberus, enfant terrible, Fremdkörper, Störenfried, Schmerzenskind, Sicherheitsventil, Notbremse, wilder Gaul. Für die einen spiegelt er local fancies und vanités nationales, ist chauvinistisch, pharisäisch, egoistisch, provinziell; anderen ist er ein ehernes principle of equity; nach h. M. in aller Welt ist er unentbehrlich, für einige Außenseiter überflüssig. Alle Definitionsversuche sind gescheitert[10]. Natürlich teilt der ordre public mit allen Generalklauseln die nur annäherungs- und stets nur durchgangsweise erfaßliche Weite. Aber materiellrechtliche (nationale) Generalklauseln atmen immerhin den einheitlichen Geist einer Rechtsordnung. Anders der ordre puplic im IPR. So wie Kollisionsnormen national von Geblüt und international von Gemüt sind, so auch der ordre public. Ein durchgebildetes IPR, das optimale Kollisionsgerechtigkeit erreicht, hat für ihn keinen Platz. Taucht er gleichwohl auf, so als Test — als rotes Warnsignal (dies nur als Beitrag zur Bildersprache) —, daß entweder die Kollisionsnormen mangelhaft oder aber bisher ungeformte Kollisionsnormen formulierungsreif geworden sind[11]

10 Das wichtigste moderne Schrifttum zum ordre public wird angegeben von *Kegel*, Internationales Privatrecht, 2. Aufl., 1964, 183.

11 So schon die großartige Darstellung des ordre public von *Kahn*, Abhandlungen zum internationalen Privatrecht, Bd. I (1928), 161 (251: ordre public =

oder schließlich die Geschäftsgrundlage allen Internationalen Privatrechts gestört ist, eben die Qualitätsparität der Rechtsordnungen und der Geist zur internationalen Zusammenarbeit zwischen den Völkern, die Savigny als „völkerrechtliche Gemeinschaft der miteinander verkehrenden Nationen" umschrieb, bei ihm gegründet auf „christliche Gesittung" und „wahren Vortheil für alle Teile" [12]. In letzterer Richtung übt der ordre public sogar die international fühlbarste Wirkung aus und wird so zu einem politischen Mittel par excellence, das kalten Krieg so gut wie appeasement und Entspannung betreiben kann. Kein Wunder, daß mit der Entwicklung des Internationalen Privatrechts zu einem allgemeinen Kollisionsrecht, der Veränderung vom liberalen zum sozialen (um nicht zu sagen politischen) Privatrecht und der Versteifung weltweiter politischer Blockbildung der Schwerpunkt des ordre public heute hier zu finden ist und damit auch, jedenfalls auf den ersten Blick, ansatzfähig für die Bildung eines internationalen ordre public zu sein scheint. So groß diese Möglichkeiten (Abwehr von ökonomischen oder politischen Schikanen, Sadismen, Diskriminierungen, Rücksichtslosigkeiten), so groß auch die Gefahren und Versuchungen: ordre public gleichsam als kleiner Rechtsersatz für gescheiterte große Politik oder fehlende völkerrechtliche Sanktionen.

Angesichts dieser komplexen Problematik des ordre public heute sollten zwei Einsichten Allgemeingut sein:

1. So wenig die beliebten Einteilungen in ordre public interne und ordre public international, in positive und negative Funktion — außer als heuristische Arbeitsvokabeln — nützlich sind, so wenig stören die — sicher verfehlten — gesetzlichen Formulierungen des ordre public (gute Sitten und Gesetzeszweck). Ähnliche Formulierungen finden sich in vielen neuen ausländischen Gesetzen (Brasilien, Griechenland, Italien, Benelux-Entwurf). Selbst scheinbar nationalistischere Formulierungen ändern nichts am internationalen Gleichklang, z. B. „Öffentliche Ordnung oder gute Sitten in Ägypten" (1948), „tragende Grundsätze der portugiesischen

der noch unerkannte und der noch unfertige Teil des internationalen Privatrechts) = Wiederabdruck des Aufsatzes in Jher. Jb. 39 (1898), 1.

12 *Savigny*, System des heutigen römischen Rechts, Bd. VIII, 1849 (hier benutzt Nachdruck 1956), VIII und 27.

öffentlichen Ordnung oder guten Sitten" (1951), „Fundamentale Grundsätze der Rechtsordnung der Volksrepublik Polen" (Entwurf 1961), „Gute Sitten oder solche Vorschriften der tschechoslowakischen Rechtsordnung, die mit Rücksicht auf ihre Bedeutung ohne Einschränkung angewendet werden müssen" (1948; ganz entsprechend der ungarische Entwurf von 1947). Wesentlich anders und erstmals im Sinne eines internationalen ordre public beschränkter Reichweite die bulgarische ZPO von 1952: „Verstoß gegen bulgarische Gesetze oder Regeln der sozialistischen Koexistenz". In allen Fällen gibt nicht der Wortlaut, sondern der Anwendungsgeist den Ausschlag.

2. Die unsere kontinentale ordre public-Diskussion seit 100 Jahren überschattenden und nur scheinbar unterschiedlichen Grundansätze bei Mancini und Savigny bieten keinen verläßlichen Orientierungshalt mehr. Für den Völkerrechtler Mancini, der kein durchgebildetes IPR-System entwickelte, bildeten die Eckpfeiler die Nationalität als rechtliche Zugehörigkeit, der Anspruch des Aufenthaltsstaates auf Anerkennung seiner leggi di ordine publico und die lex loci actus für das gesamte Obligationenrecht. Savigny klammerte bestimmte Gesetze aus dem IPR-Bereich a priori aus, weil „deren besondere Natur einer so freien Behandlung der Rechtsgemeinschaft unter verschiedenen Staaten" widerstrebe (System VIII, S. 32; wir können in seinem Namen ergänzen: noch widerstrebe, S. 38). Dazu gehören einmal Gesetze von „streng positiver, zwingender Natur" (sittliche oder Gründe des öffentlichen Wohls (genauer: Gesetze politischen, polizeilichen oder volkswirschaftlichen Charakters)) und zum zweiten „Rechtsinstitute eines fremden Staates, deren Dasein in dem unsrigen überhaupt nicht anerkannt ist" (S. 33 ff., 160 ff.). Dieser Ansatz ist heute überwunden. Unbekannte ausländische Rechtsinstitute werden nicht mehr ignoriert. Gesetze des öffentlichen Wohls unterliegen heute Sonderanknüpfungen, Anwendung ausländischen öffentlichen Rechts ist eine Alltagserscheinung. Schwieriger zu beurteilen sind die ethischen Diskrepanzen (bei Savigny identisch mit dem Schutz christlicher, vielleicht auch naturrechtlicher (S. 35 unten: „contra rationem iuris") Prinzipien). M. E. sind auch sie dahin (Sklaverei, bürgerlicher Tod) oder im modernen IPR tolerierbar. Letzteres ist indessen streitig. Paradebeispiele sind etwa Wette,

Spiel[13], Ehemaklerlohn und — Star unter den Schreckensbeispielen — die Polygamie. Über Wette und Spiel sollte man kein Wort verlieren. Eine Rechtsordnung, die russische, nicht registrierte „Ehen" als Ehen akzeptiert[14] oder eine in Deutschland geschiedene deutsche Protestantin kraft spanischen katholischen Kirchenrechts als verheiratet betrachtet (so der BGH) — die Beispiele lassen sich endlos vermehren —, sollte die Klagbarkeit ausländischer Spiel- oder Wettschulden im Inland umso leichter verkraften können, als diese Klagbarkeit ohnehin rechtspolitisch umstritten ist und der Staat aus Spiel und Wette nützliche Millionen beansprucht. Es bleibt die Polygamie. Unterhalt und Erbrecht der zweiten oder dritten Frau eines Mohammedaners in Deutschland: ja! Eheschließung oder Eheherstellung: nein! Das Beispiel verdiente keine Diskussion — denn auf solche Eheschließungen werden deutsche Standesbeamte auch in Zukunft vergeblich warten —, indessen ist es symptomatisch für eine m. E. unzulängliche und eben nur kraft historischer Belastung verständliche Interpretation des ordre public. Wir haben die mohammedanische Ehewelt so wenig zu reformieren wie französisches Pfandrecht oder amerikanisches Erbrecht. Wir haben sie zu tolerieren im Geiste der IPR-Gerechtigkeit des suum cuique. Daß ein Mohammedaner keine Deutsche als zweite Ehefrau in Deutschland heiraten kann, entscheiden wir in der Kollisionsnorm, die solchen IPR-Geist atmet. Die Meinung, eine entsprechende Eheschließung zwischen Mohammedanern in Deutschland bedeute unsere Billigung der Mehrehe[15], verkennt die Bedeutung unseres Engagements im IPR und kraft des IPR. Ich selbst würde sogar umgekehrt die Verweigerung der Eheschließung, d. h. doch nur die Verweisung der Liebenden an ihre Heimatbehörden (was aus vielen Gründen unmöglich oder sehr beschwerlich sein mag) für einen deni de justice halten. Sicher stehe ich mit dieser Meinung — eine vorsichtige Andeutung von Wengler[16] nicht gerechnet — allein. Die Polygamie ist aber, wie gesagt, für sich allein auch nicht wichtig. Entscheidend ist die Erkenntnis,

13 Für Vollstreckbarkeit ausländischer Spielschulden — aber nur „u. U." — *Dölle*, Deutsche Landesreferate zum 3. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung, 1950, 89 (98 [32]).

14 RGZ 157, 257.

15 So die herrschende Meinung; ausdrücklich *Dölle* a.a.O. (N. 13), 96.

16 A.a.O. (N. 9), 293.

a) daß sich Savignys völkerrechtliche Gemeinschaft von Europa weltweit ausgedehnt hat;

b) daß wir Savignys Spaltung in Privatrecht (dafür Internationales Privatrecht in bestimmten Grenzen) und Recht des öffentlichen Wohls — zu ergänzen ist hier selbstverständlich das gesamte reine öffentliche Recht — (dafür nur lex fori, niemals Anwendung ausländischen Rechts) nicht nur fall- oder fallgruppenweise überwinden. Nicht zu verfolgen ist hier im einzelnen, ob und wie solide uns heute noch zu tragen vermag ein weiterer Grundsatz Savignys, der ebenfalls unser materielles wie internationales Privatrecht bestimmt, nach welchem zwischen Person und Rechtsregel jeweils ein spezifisches Rechtsinstitut (im materiellen Recht das subjektive Recht, im Kollisionsrecht das Rechtsverhältnis) geschaltet ist[17];

c) daß ordre public bei Savigny oder Mancini (und ihren Nachfolgern) identisch war mit

aa) Exklusivanwendung inländischen öffentlichen Rechts sowie inländischen privaten Rechts im Dienste des öffentlichen Wohls = Nichtanwendung entsprechenden ausländischen Rechts,

bb) Abwehr rein privaten ausländischen Rechts aus sittlichen Gründen, wo christliche Gesittung verbindliche Maßstäbe setzten (genauer: a priori-Anwendung des eigenen Rechts in diesen Fällen ohne Prüfung des entsprechenden ausländischen Rechts).

Diesen ordre public-Begriff teilten Mancini und Savigny, ihre angebliche Unterschiedlichkeit nach Grundsatz- oder Ausnahmecharakter des ordre public ist m. E. ebenfalls eine Legende[18], aber wir teilen ihn nicht mehr.

Wenn ich im folgenden die schon erwähnten drei Wirkungsbereiche des ordre public (als Reagens auf fehlerhafte Kollisionsnormen, als Indikator formulierungsreifer neuer Kollisionsnormen, als ultimum refugium gegenüber internationaler Rücksichtslosigkeit ausländischer Politik) herausstelle, so erörtere ich mit Absicht nicht die Einflüsse materiell-rechtlicher Reformen auf das IPR und damit den ordre public oder — umgekehrt — den Einfluß von IPR- oder ordre public-Entscheidungen auf materiellrechtliche Reformen.

17 Dazu jüngst *Coing*, Festschrift *Maridakis*, Bd. III, 1964, 19.
18 Richtig *Kahn* (N. 11), 190 ff.

Beispiel im ersteren Falle etwa: seit 1955 gewährt ein französisches Gesetz auch Ehebruchskindern Unterhalt; sofort gaben die Gerichte ihre ordre public-Abwehr entsprechender ausländischer Gesetze, die französische Erzeuger trafen, auf. Beispiel für den umgekehrten Fall etwa: deutsches Namensänderungsgesetz für enteignete ausländische (vorzüglich baltische) Adelige oder — jetzt geplante — Änderung des Güterstandes für Vertriebene und Flüchtlinge. In beiden Fallgruppen kommt in erster Linie das Problem der inneren Verträglichkeit von IPR und materiellem Recht des Forum zum Ausdruck.

Auf internationalem Felde stoßen wir zunächst auf ein aufschlußreiches Paradoxon. Anrufung des ordre public bedeutet nicht stets auch ein wirkliches ordre public-Problem. Das gilt auch umgekehrt. Erscheint der ordre public häufig wie ein Fels in der Brandung, so stellt er sachlich doch oft nichts anderes dar als ein „substitute for analysis", das sorgfältiger Gedankenarbeit und wirklichem ordre public-Denken im Wege steht, aber in der Fassung „public policy requires" viel eherner und durchschlagender wirkt als „I decide" oder „our law requires" [19]. Andererseits aber taucht der ordre public in Situationen, die ihn geradezu auf den Plan rufen, überhaupt nicht auf, gleichsam, als ob sich die Rechtsanwendenden genierten, einen solchen Höllenhund loszubinden. Verschämt wird er hinter Qualifikation, Renvoi, Vorfrage, Angleichung versteckt. Man lasse sich also nicht täuschen durch die extrem geringe Zahl von Fällen — übrigens in der ganzen Welt —, in denen der ordre public eine Rolle spielt und dann auch noch meist abgelehnt wird. Denn im ordre public finden nur Teilgeplänkel statt, die entscheidenden Schlachten werden anderswo geschlagen. Man wehrt ausländisches Recht aus Gründen der Bevorzugung des eigenen mit Hilfe international-privatrechtlicher Zaubereien leicht ab, ohne daß der gleichsam den nationalen Egoismus indizierende ordre public in Erscheinung zu treten braucht. Gerade diese Trickfertigkeit der Internationalprivatrechtler, die jede Berechenbarkeit und Rechtssicherheit auszuschließen scheint, ist ja auch wohl der Hauptgrund, weshalb die internationale Rechtspraxis jeder Kollisionssituation wie einem roten Tuch ausweicht. Stichwort:

19 So treffend *Paulsen/Sovern*, Col. L. R. 1956, 961 (987, 1016).

conflict avoidance statt conflict solution. Deshalb bieten auch immer wieder Radikalreformer extrem einfach zu handhabende Systeme an.

Um Mißverständnissen vorzubeugen: das Heimwärtsstreben der Richter zur Anwendung eigenen Rechts ist ganz sicher besser als sein Ruf. Daß die Masse international-privatrechlicher Fälle auch im reinen Privatrecht nach der lex fori entschieden wird und sei es mit sanfter Nachhilfe par corriger le rattachement, ist sachlich angemessen, nicht etwa, weil der Richter sein eigenes Recht besser versteht als ausländisches, sondern weil Zuständigkeitsregeln, Rechtswahl (oder hilfsweise die typisierende objektive Anknüpfung) sowie in steigendem Maße die Verwendung von Anknüpfungskumulationen und schließlich die Vollstreckungschancen den Schwerpunkt in die Rechtsordnung verlegen, deren Gericht zur Entscheidung angerufen wird. Unsere Zeit, die die Einseitigkeit von Staatsangehörigkeit oder Wohnsitz, von Handlungs- oder Erfolgsort, von Mannes- oder Frauenrecht, von Eltern- oder Kindesrecht, von Abschluß- oder Erfüllungsort zu überwinden sich anschickt und außerdem, was bisher jedenfalls in Deutschland zu kurz gekommen ist, die internationale Zuständigkeit gründlich neu ordnet, muß zwangsläufig die Bestimmung eines nationalen Sitzes oder Schwerpunktes internationaler Sachverhalte durch nur ein festes Anknüpfungsmerkmal aufgeben und stattdessen Schwerpunkte per Kumulation verschiedenartiger Anknüpfungsmerkmale suchen. Dann aber deuten internationale Sachverhalte, die inländische und ausländische Komponenten aufweisen, statistisch viel häufiger auf die Angemessenheit inländischen Rechts, während Prozesse mit rein ausländischen Sachverhalten schon wegen der Zuständigkeitsregelung, aber auch aus Gründen der Praktikabilität und Kostspieligkeit zahlenmäßig zurücktreten.

Auf solchen Analysen beruhen die radikalen amerikanischen Systeme neuerdings von Currie[20] und Ehrenzweig[21], beruht aber auch weithin das neue Restatement zum amerikanischen IPR[22], beruht der uniform commercial code, beruht in Italien

20 Zusammenfassung in: Selected Essays (N. 3); ferner in: Law & Contemp. Prob. 1964, 764.

21 Conflict of Laws, 1962.

22 Dazu jüngst *Reese*, Law & Contemp. Prob. 1964, 679.

die Theorie von Quadri[23], beruht die englische Praxis, beruhen in Deutschland z. B. die Vorschläge von Steindorff[24], um nur einige Namen zu nennen. Wir haben keinen Grund, diese Ansätze, an denen sicher viel zu bemängeln ist, als nationalistisch oder als Rückfall in die Finsternis der Statutentheorie zu brandmarken. Den Statutisten, lebten sie heute, würde ganz sicher mehr einfallen als statuta realia, personalia und mixta, und andererseits ist uns in den letzten 150 Jahren schließlich auch nicht wesentlich mehr eingefallen.

Im folgenden möchte ich kurz die ganz unterschiedlichen Erscheinungsformen des ordre public an der jüngeren deutschen Rechtsprechung exemplifizieren. Ich lasse dabei außer acht die allgemeine Tendenz, deutsches Recht anzuwenden, die kürzlich im internationalen Kaufrecht von Kreuzer[25] so eindrucksvoll beschrieben worden ist. Der Bundesgerichtshof ist bekanntlich sehr liberal in seinen Konzessionen an die Rechtswahl noch im Verfahren. Berücksichtigung verdienen dagegen Entscheidungen, welche der Internationalität des Sachverhaltes trotz Anwendung deutschen Rechts in eigenartiger Weise Rechnung tragen. Die Leitentscheidung ist jetzt der Ostembargo-Fall des Bundesgerichtshofs vom 21. 12. 1960. Auf diese und ähnliche Fälle im Ausland komme ich in anderem Zusammenhang zurück.

Die deutsche Rechtsprechung hat den ordre public in jüngerer Zeit oft geprüft, ausländisches Recht aber ganz selten an ihm scheitern lassen. Durchgesetzt hat sich der deutsche ordre public im berühmt-berüchtigten Kranzgeldfall des IV. Senates (Nov. 1958). Der BGH[26] knüpft mit der h. M. Ansprüche aus Auflösung des Verlöbnisses an das Heimatrecht des Beanspruchten an. In casu kannte das österreichische Recht des Bräutigams kein Schmerzensgeld. Der BGH erkannte (gegen das OLG Oldenburg) der deutschen Braut trotzdem gemäß Art. 30 EGBGB, § 1300 BGB ein Recht auf Schmerzensgeld zu. Begründung: nur so lasse sich die

23 Lezioni di diritto internationale privato, 3. Aufl., 1960.
24 Sachnormen im internationalen Privatrecht, 1958.
25 Das internationale Privatrecht des Warenkaufs in der deutschen Rechtsprechung, 1964.
26 BGHZ 28, 375; dazu Anmerkungen von *Dölle* in JZ 1959, 489 und *Lüderitz* in NJW 1959, 1032.

unbillige Schlechterstellung deutscher Bräute ausländischer Staatsangehöriger im Verhältnis zu ausländischen Bräuten deutscher Staatsangehöriger beheben, § 1300 enthalte ein „wichtiges öffentliches Anliegen", ein „allgemein gültiges moralisches Prinzip", daß ein ausländischer Verlobter ihm „nur" deshalb entzogen sein solle, weil seine Rechtsordnung solchen Schutz versage, widerspreche dem deutschen Rechtsbewußtsein. Der letzte Satz ist geradezu ein Torpedo gegen das IPR selbst. Die Entscheidung ist mit Recht allgemein auf Ablehnung gestoßen, Kegel[27] nennt sie einen vereinzelten Mißgriff. Auf Kritik im einzelnen kommt es hier nicht an. Wichtig ist die Feststellung, daß, weil der BGH in allen Fällen deutschen Bräuten gemäß § 1300 ein Kranzgeld zuerkennen will, er dann eben die Kollisionsnorm für Ansprüche aus Verlöbnisbruch falsch gewählt hat. Als bessere Statuten kämen das Recht der Braut oder — m. E. richtiger — die Kumulation beider Rechte in Betracht, genau wie für Eingehung von Verlöbnis und Ehe auch. Daß deutsche Mädchen bei letzterer Kollisionsnorm u. U. ohne Kranzgeld auszukommen haben, ist schon angesichts der rechtspolitischen Zweifel an § 1300 in Ordnung. Man sieht: ein Paradefall des ordre public, der lediglich fehlerhafte Kollisionsnormen ad hoc reformiert.

Das Landgericht Darmstadt[28] hat 1962 im Falle zweier italienischer Eheleute die Anwendung italienischen Rechts, wonach die Berechtigung der Ehefrau, die Herstellung der ehelichen Lebensgemeinschaft zu verweigern, von der Erwirkung eines Trennungsurteils abhängig ist, in casu deshalb als ordre public-widrig angesehen, weil der in Deutschland wohnenden Frau dieses Verfahren in Italien nicht zumutbar sei. Nach richtiger Ansicht aber ist ein solches Verfahren auch in Deutschland möglich, der ordre public hatte keinen Platz.

Umgekehrt befriedigen aber auch Entscheidungen nicht, in denen Verstöße gegen den ordre public verneint werden. Das Landgericht Hannover[29] hat im Falle eines seit 1922 in Deutschland lebenden Türken, der in erster Ehe mit einer Deutschen verheiratet war und 1960 geschieden wurde, nunmehr eine Deutsche

27 *Soergel-Kegel*, 9. Aufl., 1961, Art. 30 Bem. 14.
28 NJW 1962, 1162.
29 JZ 1963, 21 mit Anmerkung Gamillscheg.

in zweiter Ehe heiraten wollte, türkisches Recht, nach welchem ein Aufgebot in der Türkei stattzufinden hatte, als nicht ordre public-widrig angesehen, obwohl nach eben diesem türkischen Recht die Ehescheidung nicht anerkannt wurde, ein Aufgebot also überhaupt nicht in Betracht kam. Das Kernproblem lag hier freilich in der Frage, ob der Türke in Deutschland eine zweite Ehe eingehen konnte.

Das Landgericht Braunschweig[30] hat die Unterhaltsklage eines in der Sowjet-Union bei der russischen Mutter lebenden unehelichen Kindes gegen den deutschen — in Deutschland lebenden — Erzeuger abgewiesen, weil ein solcher Anspruch nach dem gemäß Art. 21 EGBGB maßgebenden russischen Recht nicht bestand, aber hinzugefügt, daß, hätten sich Mutter und Kind in Deutschland aufgehalten, die Anwendung russischen Rechts ordre public-widrig werde, weil der Vater nicht auf Kosten des deutschen Fiskus verschont bleiben könne. Auch hier zeigt sich die falsche Wahl der Kollisionsnorm; für den ordre public ist kein Platz.

Im übrigen zeichnet sich jedoch die jüngere Rechtsprechung durch liberale Tendenz und rechtsvergleichende Aufgeschlossenheit aus. Die wichtigsten Beispiele:

Das Kammergericht[31] sieht in spezifischen iranischen Eheverboten trotz UNO- und europäischen Menschenrechtskonventionen keinen ordre public-Verstoß. Das Bundesverwaltungsgericht[32] hat die Abschaffung von Adelsprädikaten in Estland akzeptiert, der Bundesgesetzgeber freilich wenig später das Namensänderungsgesetz zum Schutze der Betroffenen geändert. Für das OLG Frankfurt[33] war die Nichtlegitimierung holländischer Ehebruchskinder durch nachfolgende Eheschließung der Eltern nicht ordre public-widrig, das holländische Recht bezwecke den Schutz der Familie und die Reinheit der Ehe und stehe damit in einer gemeineuropäischen Tradition. Das Kammergericht[34] tolerierte die Namensverschiedenheit der Ehegatten kraft ausländischen Rechts, weil § 1355 BGB umstritten sei, andere ausländi-

30 IPRspr. 1956/57 Nr. 6.
31 NJW 1961, 2209.
32 NJW 1960, 452.
33 IPRspr. 1956/57 Nr. 5.
34 NJW 1963, 51.

sche Rechte diese Verschiedenheit ebenfalls kennten, sie mithin abendländischen Kulturvorstellungen nicht schlechthin widerspreche. Geradezu vorbildlich ist die Entscheidung des 8. Senates des BGH[35], nach der französische Registerpfandrechte nicht ordre public-widrig sind. Ähnlich der 5. BGH-Senat[36] über Testamentsvollstreckerzustimmungen zu Verpflichtungsgeschäften des Erben gemäß schweizerischem Recht. Unter den Entscheidungen, die in Fällen ausländischer Rechtsanwälte Erfolgshonorare gebilligt haben, ragt die des 7. BGH-Senates[37] heraus, nach welcher bei Prüfung des Art. 30 EGBGB auch Ansichten berücksichtigt werden, „die anderweit innerhalb des durch gemeinsame sittliche Anschauungen verbundenen Kulturkreises vertreten werden". Der BGH zieht Frankreich, Österreich, England, die USA sowie den Standeskodex der Monaco-Konferenz von 1954 heran. Dieser rechtsvergleichende Teil klingt imponierend, bleibt aber letztlich ein leeres Bekenntnis, weil nicht ratio decidendi. Denn Entscheidungsgrundlage ist allein jener andere Satz des BGH, daß den strengen Auffassungen des deutschen Rechts nur ein deutscher Anwalt unterstehe, weil nur er ein Organ der Rechtspflege sei und in seiner Position nicht nur nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten beurteilt werde, während ausländische Anwälte ausländischen Kaufleuten gleichzustellen seien.

So umstritten die Rechtsprechung des BGH im materiellen Ehescheidungsrecht ist, so umstritten auch im internationalen Eheschließungs- und Scheidungsrecht. Der 4. Senat[38] hat im April 1964 die Scheidungsklage einer deutschen Frau, die durch Heirat Holländerin geworden war, aber mit ihrem Mann in Deutschland wohnte, nach holländischem Recht abgewiesen, weil ausreichende Scheidungsgründe (der Mann war Trinker, stand im Entmündigungsverfahren, wurde wegen Schrottdiebstahls verfolgt, hatte sich viele Jahre vor Klageerhebung spurlos nach Holland abgesetzt etc.) nicht vorlägen. Ordre public-würdig sei die Scheidung auch nicht etwa mit Rücksicht auf das Grundgesetz; denn alles Verfas-

35 BGHZ 39, 173.
36 BGH AWD 1962, 356.
37 BGHZ 22, 162; ferner BGH-IPRspr. 1956/57 Nr. 4; KG NJW/RzW 1958, 374.
38 BGHZ 42, 7 = JZ 1965, 99 mit Anmerkung *Wengler*.

sungsrecht wirke nur im Rahmen von Art. 30, wobei, wie der BGH — man möchte fast sagen: vorbeugenderweise — hinzufügt, der völkerrechtliche Satz anzuwenden sei, daß alle Rechtsordnungen gleichermaßen zu respektieren seien. M. E. ist das holländische Scheidungsrecht selbstverständlich nicht ordre public-widrig, aber es war nicht anzuwenden angesichts eines gemeinsamen Aufenthaltes in Deutschland und des deutschen „Antrittsrechts" der Frau. Deutsches Recht als Scheidungsstatut in solchen Fällen sehen nunmehr auch die Reformvorschläge des deutschen Rates für IPR vor. Den Höhepunkt hat die Rechtsprechung mit der Spanierentscheidung des 4. Senates[39] vom 12. 2. 1964 erreicht. Ihr waren Entscheidungen voraufgegangen, in denen Ehepaare in Deutschland geschieden worden waren, aber das Heimatrecht eines Ehegatten weder diese noch überhaupt eine Scheidung anerkannte und dann diese betroffenen Personen in Deutschland erneut heiraten wollten. Rechtsprechung und Schrifttum sind hier gespalten. Der deutsche Rat für IPR[40] hat sich für die Möglichkeit der Eheschließung entschieden, so wohl auch die neuere holländische und französische Rechtsprechung. Im BGH-Fall vom 12. 2. 1964 kam die Nuance hinzu, daß nicht der nach Heimatrecht unscheidbare Verlobte in Deutschland geschieden war und in Deutschland erneut heiraten wollte, sondern hier wollten in Deutschland die Ehe eingehen ein lediger katholischer Spanier und eine protestantische Deutsche, die in erster Ehe mit einem nicht katholischen Mann standesamtlich verheiratet und dann in Deutschland geschieden worden war. Der BGH entschied wie das vorlegende OLG Hamm (anders als die OLGe Braunschweig[41] und Stuttgart[42]) gegen die Eheschließung. Begründung: die Berücksichtigung des spanischen Mannesrechts gemäß Art. 13 EGBGB bedeute, daß der Mann mit einer nach spanischer Ansicht noch als verheiratet zu betrachtenden Ausländerin keine Ehe schließen könne. Das Ergebnis verstoße we-

39 BDHZ 41, 136 = JZ 1964, 617 mit Anmerkung *Wengler* = NJW 1964, 976 mit Anmerkung *Fischer* auf S. 1323; zum Problem vgl. insbesondere *Gamillscheg* JZ 1963, 22; *Kegel/Lüderitz* FamRZ 1964, 57; *Neuhaus* FamRZ 1964, 609.

40 *Lauterbach* (Hrsg.), Vorschläge und Gutachten zur Reform des deutschen internationalen Eherechts, 1962, 1 (§ A II).

41 FamRZ 1963, 569.

42 StAZ 1963, 157.

der gegen den deutschen ordre public noch gegen das Grundgesetz noch gegen die europäische Menschenrechtskonvention. Gewiß sind einige Sätze in der Begründung starker Tobak. Ich bin wohl auch nicht der einzige, den es stört, daß die Eheschließung bei sonst gleichen Fallumständen mit einer katholischen Frau möglich gewesen wäre. Aber ebenso gewiß hat der BGH auch gute Gründe für sich. Mit der Kritik im einzelnen ließe sich eine Vorlesungsstunde gut füllen. Ich stelle aus der Debatte heraus:

1. Der BGH hat das sogenannte Vorfragenproblem (Eheauflösung der deutschen Frau nach welchem Recht?) außer acht gelassen. Indessen gibt es hier eine Theorie (einer Minderheit zwar nur), die dem BGH zu demselben Ergebnis hätte verhelfen können; im übrigen ist m. E. eine echte Vorfrage im üblichen Sinne auch nicht betroffen;

2. der BGH hat das Verhältnis von internationalem Prozeßrecht (Wirkung eines deutschen Urteils) und internationalem Privatrecht (Eheverbote) nicht beachtet. Danach hätte auch nach spanischem Recht die Ehe der deutschen Frau als aufgelöst angesehen werden müssen; wenn nein, wäre solches spanische Recht ordre public-widrig (weil Spanien sich nicht an international zulässige Rechtsbeanspruchungsgrenzen gehalten hätte), andernfalls kann man den Begriff ordre public ganz opfern;

3. der BGH hat sich die Frage des ordre public-Verstoßes im Zusammenhang mit deutschem Verfassungsrecht wohl zu einfach gemacht.

Im ganzen aber kann man hier in guten Treuen so und so stehen. Die Entscheidung fällt danach, welchen IPR-Gerechtigkeitsvorstellungen man folgt. In der Auseinandersetzung etwa zwischen Kegel/Lüderitz[43] und Gamillscheg[44] zeigt sich das besonders deutlich; Kegel/Lüderitz: nicht hinkende Ehe oder Zwangszölibat, sondern hinkende oder wilde Ehe seien die Alternativen, von denen die hinkende Ehe das gerechtere Ergebnis biete.

Gamillscheg: Treue zu den vorhandenen Statuten oder Reform des IPR sei die Alternative; wer die Eheschließung in casu wolle, müsse an Wohnsitzrecht anknüpfen oder den Spanier ver-

43 FamRZ 1964, 57.
44 JZ 1963, 22.

anlassen, die Staatsangehörigkeit als Heimatverknüpfung abzuschütteln und Deutscher zu werden.

Bin ich recht informiert, dann haben die Liebenden inzwischen in Dänemark geheiratet. Der Ausgang sollte zu denken geben. Eines scheint mir ganz sicher und für den BGH folgenschwer zu sein. Nach dieser Entscheidung kann im gesamten Familien- und Personenstandsrecht, vielleicht sogar im gesamten nicht öffentlichrechtlich infizierten privaten Recht kein Platz mehr für die Berufung auf den ordre public sein. Angesichts solchen Respekts vor dem Heimatrecht eines Ausländers müßte auch die polygame Eheschließung zwischen Ausländern in Deutschland zulässig sein. Denn was in einem alle Religionen gleichermaßen respektierenden Staat dem katholischen Eherecht im IPR recht ist, muß dem mohammedanischen Eherecht billig sein.

Es ist schmerzlich, wenn man hinzufügen muß, daß Gleiches nicht für ostzonales Recht gilt. Der BGH wendet bekanntlich Art. 17 EGBGB interlokal nicht an und scheidet Ehegatten, wenn nur einer einen gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland hat, nach unserem Eherecht. Begründung: das Ehescheidungsrecht (aber auch andere Teile des Privatrechts) sei nicht paritätisch behandelbar, materialistisch-kommunistisches Eheauflösungsrecht der Sowjetzone könne auf deutsche Eheleute nicht angewendet werden[45]. Der BGH, der — ausdrücklich übrigens — nicht lediglich ostzonales Eherecht im Einzelfalle gemäß Art. 30 oder 17 IV EGBGB abwehren will, schafft damit eine neue interlokale Kollisionsnorm, die von ordre public-Denken bestimmt ist. Methode und Ergebnis sind richtig, auch wenn das Ergebnis eine hinkende Ehe ist, die der BGH im IPR so gnadenlos verdammt. Die interlokale Rechtsprechung wäre einer Sonderwürdigung wert. Entgegen allen Schrifttumsbekenntnissen, im Verhältnis Ost- zu Westdeutschland verdiene der ordre public noch weniger einen Platz als in internationalen Rechtsfällen, spielt er heute in diesen Verhältnissen seine Hauptrolle. Darüber können auch Entscheidungen wie etwa die des BGH zum interlokalen Ehegüterrecht nicht hinwegtäuschen. Als weltanschaulich neutrales Rechtsgebiet wendet er ostzonales Ehegüterrecht auch nach Wohnsitzwechsel in den

45 So zuletzt BGHZ 42, 99.

Westen an[46] und toleriert das Ergebnis ausdrücklich anhand von Art. 30 EGBGB. Das Ergebnis ist freilich alles andere als erfreulich. Aber das liegt an der fehlerhaften Unwandelbarkeit des Güterstatus. Zur Zeit bemühen sich Vertriebene und Flüchtlinge um Anpassung an das Recht der Bundesrepublik Deutschland durch Sondergesetze. Diesen Bemühungen ist voller Erfolg zu wünschen.

Zu den leidigen Sonderfragen der Anwendung ostzonalen Währungs-, Devisen- und Enteignungsrechts kann ich hier nicht Stellung nehmen[47].

Eine Analyse der Rechtsprechung, die ich nicht im Detail präsentieren kann, ergibt: die Gerichte sind liberal in der Anwendung des ordre public, wenn man seine Verwendung an falschen Fronten erst einmal ausgeklammert hat. Sie sind international gesinnt und zuweilen erfreulich von rechtsvergleichender Methode geleitet. Es fällt auf, daß Verfassungsrecht, Naturrecht und Völkerrecht auf die Handhabung des ordre public keinen unmittelbaren Einfluß haben, von gelegentlichen Floskeln abgesehen[48]. Die Auseinandersetzung über das Verhältnis von IPR und Grundgesetz ist noch im Fluß. Die Rechtsprechung scheint aber den — m. E. im Ansatz und in den meisten Folgerungen richtigen — Gedanken von Beitzke und Ferid[49] zu folgen. Danach wirkt das Verfassungsrecht nur unter den Voraussetzungen des IPR, d. h. wenn deutsches Recht (IPR wie materielles Recht) betroffen ist. Damit stehen insbesondere die Grundrechte nicht neben oder über dem ordre public, sondern werden von ihm mitverwaltet. Auch hier spukt das leidige Problem der unmittelbaren oder mittelbaren Wirkung von Grundrechten in Privatrechtsverhältnissen.

M. E. ist, wenn verfassungsgemäße deutsche Kollisionsnormen — das ist freilich ein Problem für sich — ausländisches Recht be-

46 BGHZ 40, 41.

47 Vgl. etwa BGHZ 31, 168 im Verhältnis zu BGHZ 32, 97; ferner BGHZ 31, 368.

48 Z. B. OLG Stuttgart StAZ 1962, 78 (Verletzung von Art. 3 II GG.)

49 *Beitzke*, Grundgesetz und Internationalprivatrecht, 1961; *Ferid*, Festschrift Dölle, 1963, Bd. II, 119; ähnlich neuestens *Gamillscheg*, Festschrift Nipperdey, 1965, Bd. I, 323; vgl. ferner insbes. *Makarov*, Festschrift Maridakis, Bd. III, 1964, 231; allgemein zur Gleichheit im IPR *Wengler*, DJT-Festschrift, 1960, Bd. I, 239; Rev. crit. d. i. p. 1963, 203, 503; Festschrift Maridakis, Bd. III, 1964, 323; Law & Contemp. Prob. 1964, 822 (die Aufsätze sind im wesentlichen inhaltsgleich).

rufen, der Einfluß deutschen Verfassungsrechts auf deutsches Recht erschöpft. Die Grundrechte sind nicht Menschenrechte, sondern deutsche Bürgerrechte. Oder auch: die Grundrechte sind, soweit sie allgemeine Menschenrechte sein sollten, Schutz aller Menschen gegen deutsche Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung. Ausländisches Recht braucht deutschem Recht nicht zu weichen, sei dieses auch Verfassungsrecht. Insoweit sind wir nicht unserer Brudervölker Hüter.

Läßt man die Funktion des ordre public als Durchgangstest für die Neubildung oder Reform von Kollisionsnormen weg und sieht man auf seine Funktion als Generaltest für die Emanzipation des Internationalen Privatrechts vom nationalen Recht, so ist seine Handhabung in Deutschland also weder provinziell noch nationalistisch. Für diese Entwicklung, die gewiß nicht schon abgeschlossen ist, könnte man das Stichwort „internationaler ordre public"[50] verwenden, indessen wohl überflüssigerweise. Ebenso könnte man überall dort, wo der nationale ordre public kraft internationaler Bindung ausgeklammert ist, von internationalem ordre public sprechen. Auch das ist kaum sinnvoll. Die innere Entnationalisierung eines Kollisionsrechts zeigt sich aber eben nicht nur, nicht einmal in der Hauptsache in der isolierten Handhabung

50 Der Ausdruck „internationaler ordre public" hat im IPR noch keine Heimat, Lehrbücher und Kommentare kennen ihn nicht, wenn man von dem spezifischen, nur verwirrenden, glücklicherweise aber wohl langsam verschwindenden Sprachgebrauch „ordre public international" insbesondere in der französischen Doktrin absieht. Unter „internationalem ordre public" hat — seit knapp 100 Jahren — das Schrifttum bisher in der Regel den völkerrechtlichen Geist in der Handhabung nationaler Kollisionsnormen verstanden; exemplarisch etwa *Rolin*, Festschrift Basdevant, 1960, 441, und *Sauveplanne*, Internationaal Privatrecht: International Recht?, 1962 (mit Recht kritisch dazu *Neuhaus* RabelsZ 28 (1964), 172). Zuweilen soll der Begriff „internationaler ordre public" auch die Möglichkeit „natürlicher Gerechtigkeit" umschreiben, exemplarisch etwa *Neumayer*, Festschrift Dölle a.a.O. (N. 8), 204 ff., oder *Niederer*, Einführung in die Allgemeinen Lehren des Internationalen Privatrechts, 3. Aufl., 1961, 287; noch spezifischer — auf dem Hintergrund eines ius commune (Privatrechtsgemeinschaft) — z. B. *Steindorff* (N. 24) oder im Sinne von „transnational law" *(Jessup)* zwischen Völkerrecht und nationalem Recht z. B. *Lagergren* in *Schmitthoff*, The Sources of the Law of International Trade, 1964, 201 (219, 274). Unter dem Stichwort „Der europäische ordre public" behandelt *v. Brunn*, NJW 1962, 985, die Überwindung des ordre public im Verhältnis der EWG-Länder; kritisch zum europäischen und „atlantischen" ordre public mit Recht *Neuhaus*, Die Grundbegriffe des Internationalen Privatrechts, 1962, 263 f.

des ordre public, sondern im Aufbau des Kollisionsrechtssystems im ganzen[51]. Hier ist nun die Entfaltung des Internationalen Privatrechts als Beitrag zu einem allgemeinen Kollisionsrecht in vollem Gange. Im Vordergrund stehen die Gebiete des internationalen Wirtschaftsrechts, oft „zones grises" genannt. Der schiefe Ausdruck offenbart das Ausmaß an Verlegenheit. Schließlich sind nicht neue Rechtszonen zwischen etablierten Uraltzonen, sondern Umschichtungen in allen Zonen gemeint.

Wie sehr man dabei — nicht nur im IPR — viel öfter mit terminologischen und methodischen als sachlichen Problemen ringt, hat eindrucksvoll der berühmte Fall Boll[52] gezeigt. Vor ihm hatte sich der Internationale Gerichtshof nur am Rande mit Internationalem Privatrecht zu befassen, so etwa 1929 im Falle der serbischen Anleihen. Die Mehrheit des Internationalen Gerichtshofes (12:4 Stimmen) entschied im Falle Boll, daß der Geltungsbereich des Haager Vormundschaftsabkommens behördliche Fürsorgemaßnahmen nicht umfasse. Folglich konnten schwedische Behörden für ein holländisches Kind solche Maßnahmen treffen. Das ist die ratio decidendi. Leider, wie man wohl sagen muß, finden sich in den separate und dissenting opinions lange Grundsatzausführungen, aus denen ebenso grundsätzliche Thesen herausgelesen worden sind. So etwa aus der separate opinion von Judge Lauterpacht der Begriff eines internationalen ordre public, obwohl Lauterpacht unter ordre public als general principle im Sinne von Art. 38 der Gerichtsstatuten lediglich die Tatsache interpretierte, daß alle zivilisierten Nationen auf ihren ordre public nicht verzichten könnten, ihn aber bei Bindung durch Konventio-

51 Das ist ein geistiger, kultureller, juristischer Entwicklungsprozeß, für den man das irreführende und zu enge Stichwort „internationaler ordre public" nicht bemühen sollte; treffend *Dölle* (N. 13), S. 107, ähnlich *Beitzke*, Art. „ordre public", WBVR, Bd. II, 665 rechts; sicher richtig ist die allgemeine Beobachtung, daß sich zwischen Völkerrecht und Internationales Privatrecht „Zwischenmassive" schieben, die noch wenig erforscht sind (autonomes Wirtschaftsrecht? Transnational law? Völkerrechtliche oder internationalprivatrechtliche En- oder Exklaven? Nationales IPR als Stellvertreter für Völkerrecht? Neues Völkerrecht in statu nascendi?); vgl. hierzu jüngst *Friedmann*, The changing Structure of International Law, 1964, 37 f., 152 ff., 189 ff.; ferner die Würzburger Tagung der Gesellschaft für Völkerrecht, Berichte Heft 5, 1964; ferner *Ficker*, Festschrift Dölle, 1963, Bd. II, 35.

52 ILR 25 (1958 II), 242.

nen nicht exzessiv handhaben dürften[53]. Für die Entscheidung kam es darauf, mit allem Respekt, nicht an. Traf die Konvention alle denkbaren Maßnahmen zum Schutze von Minderjährigen, dann gab es keinen Platz für Maßnahmen nach schwedischem Recht, gleich ob man dafür den ordre public oder die Territorialität öffentlichen Rechts beschwört. Schon hierin zeigt sich, daß das ungelöste Problem, ob öffentliches Recht ähnlich wie privates Recht Objekt von einseitigen oder allseitigen Kollisionsnormen sein kann, ob und wie lange solche Kollisionsnormen zweckmäßig unter dem weiten Mantel des ordre public verborgen bleiben sollten oder ab wann sie als offene Rechtsanwendungsnormen formulierungsreif sind, den Gerichtshof nicht zu befassen brauchte und auch nicht befaßt hat. Die unterschiedlichen nationalen Traditionen der Richter hat sie zu einer eher terminologischen als sachlichen Auseinandersetzung verführt.

Das international-privatrechtliche Kernproblem des Falles Boll hingegen konnte m. E. vor dem Gericht auch gar nicht zur Debatte stehen, weil es sich jenseits vom evtl. Konventionsverstoß durch Schweden abspielte. Für Jugendwohlfahrtsmaßnahmen waren schwedische Behörden zuständig und war (nach schwedischem Kollisionsrecht) schwedisches Recht anwendbar, solange die Zwecke der schwedischen Fürsorgegesetze in Schweden zu erfüllen waren, nämlich Vorsorge zu treffen gegen die Verwahrlosung eines Kindes in Schweden (gleich welcher Staatsangehörigkeit, gleich ob sonst unter elterlicher oder vormundschaftlicher Fürsorge). Das Kind Marie Elisabeth Boll aber sollte nach dem Willen seines Vormundes Schweden verlassen. Das zu verlangen, war die niederländische Vormünderin berechtigt. Gegen dieses Verlangen sperrten sich schwedische Gerichte und Behörden zu Unrecht. Hierin, aber nur hierin, mag man einen Verstoß gegen die Konvention sehen, aber das ist zweifelhaft. Die Fürsorgemaßnahmen verstießen wohl nicht gegen die Konvention, sondern gegen schwedisches Fürsorge- und holländisches Vormundschaftsrecht. Judge Winiarski[54] sagt in seiner dissenting opinion m. E. mit Recht: „It is abundantly clear that the Swedish authorities are not applying

53 A.a.O. (N. 52), 259 ff. (269, 271).
54 A.a.O. (N. 52), 295 ff. (298).

the measure of protective upbringing to the infant because she has her residence in Sweden but that they are retaining this foreigner in Sweden in order to subject her to the protective upbringing."

Mit anderen Worten: Schweden wollte aus dem Kind in Schweden ein gutes Glied der schwedischen Gemeinschaft machen, aber es gehörte nach dem berechtigten Willen der Vormünderin nach Holland in die holländische Gemeinschaft. Facit: auf dem tatsächlichen Boden der Feindschaft zwischen schwedischen Großeltern und Verwandten des Kindes einerseits und holländischem Vater und Vormünderin andererseits baut sich international-privatrechtlich der Kampf zwischen Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht in Kindschaftsverhältnissen auf. Ubi bene, ibi patria. So interpretierte Schweden das Heimatrecht des Kindes. Darüber läßt sich sicher streiten. Der ordre public aber ist nicht im Spiel. Erwähnt sei hier das neue Haager Abkommen über Minderjährigenschutz von 1960 (noch nicht in Kraft, als Ablösung des Abkommens von 1902 gedacht)[55]. Es umfaßt nunmehr wirklich alle erdenklichen Fürsorgemaßnahmen in gesetzlichen oder behördlich angeordneten Gewaltverhältnissen, kombiniert in komplizierter Weise die Zuständigkeit von Heimat- und Aufenthaltsstaat, hat auch den ordre public-Vorbehalt nicht vergessen (aber in Grenzen, weil Unvereinbarkeit mit ordre public „manifestement" bestehen muß). Gedeih und Verderb des neuen Abkommens hängen entscheidend davon ab, wie die angestrebte behördliche Zusammenarbeit zwischen allen betroffenen Staaten funktionieren wird. Nach diesem Abkommen hätte Marie Elisabeth Boll Schweden verlassen müssen.

Die unglückliche Verklammerung von ordre public und internationalem Anwendungsbereich öffentlichen Rechts bestimmt — wie auch im Falle Boll — die moderne Diskussion. Der ordre public wird gleichsam doppelfunktionell eingesetzt. Einmal als Umschreibung von inländischem Recht (in der Regel öffentlichem Recht), das sich international stets durchsetzt, zum anderen als Abwehr ausländischen öffentlichen Rechts, das an sich anwendbar wäre. Natürlich sind beide Gesichtspunkte — wie schon bei Savigny — im Grunde nur Spielarten eines und desselben Prinzips.

55 Dazu jetzt *Kegel*, Festschrift Dölle, 1963, Bd. I, 217.

Aber sie sind doch auch mehr als nur zwei Seiten einer Einheit[56]. Denn im ordre public-Verständnis als Abwehr ausländischen öffentlichen Rechts kommt incidenter viel deutlicher die Bereitschaft zum Ausdruck, ausländisches öffentliches Recht anzuwenden, während die Gegenanschauung meist traditionell mit dem unglücklichen Territorialitätsgrundsatz von der Wirkung öffentlichen Rechts verknüpft ist. Dieser Grundsatz nun ist in der Tat tot, genauer: er hat nie gesund gelebt. Ganz schief war und ist die Vorstellung, internationales Privatrecht berufe ausländisches öffentliches Recht nie, weil es exklusiv auf ausländisches Privatrecht gerichtet sei. Erstens ist Privatrecht heute nicht nur klassisch reines Privatrecht, zweitens gibt es — oder sollte es geben — Kollisionsnormen, die auf anderes als reines Privatrecht verweisen. Der Satz von der Territorialität der Rechtsordnungen ist dabei in aller Regel eine schlichte petitio principii. Alles inländische Recht wirkt nur territorial, auch das reine Privatrecht; wenn extra-territorial, dann nicht kraft des i n ländischen Willens, sondern kraft entsprechenden a u s ländischen Willens. Der Effekt des Kollisionsrechts beruht darauf, daß alle Rechtsordnungen hier ähnlich agieren und reagieren.

Theoretisch ließe sich das gesamte internationale Öffentliche Recht (nicht als Völkerrecht, sondern als nationales Kollisionsrecht verstanden) aufbauen wie das Internationale Privatrecht aus allseitigen Kollisionsnormen, von der Staatsangehörigkeit abgesehen, die kein mögliches kollisionsrechtliches Feld ist. Ein so geschlossenes System gibt es nirgendwo. Es ist auch nicht wünschenswert, weil weder gerecht noch praktizierbar. Denn für weite Bereiche der Rechtsordnung sind im verwalteten Wirtschaftsstaat funktionierende Behördenorganisationen erforderlich, die vom Formular angefangen auf eine Rechtsordnung eingestellt sind. Man braucht hier nicht erst das Staatsinteresse zu bemühen, um die Unmöglichkeit geschlossener allseitiger Kollisionssysteme zu beweisen. Aber ebensowenig ist die Möglichkeit mehr oder weniger ausgebildeter Kollisionsnormsysteme auf sogenannten öffentlich-rechtlichen Gebieten etwa a priori ausgeschlossen.

56 Unter dem Titel „Seite und Einheit" (1962) behandelt *Krusch* den ordre public.

Die Vielzahl der sich hier in jedem Rechtszweig unterschiedlich auswirkenden und berücksichtigenswerten Interessen ist kaum zu übersehen, die Gegensatzpaare privates und Staatsinteresse, Einzel- oder Gemeinwohl sind aber jedenfalls unzulänglich. Schließlich ist der moderne Staat demokratische und zugleich rechts- wie sozialstaatliche Gemeinschaft. Alle einfachen Strukturen verklungener politischer Epochen sind dahin.

Man kann, dies ist wohl die notwendige Folgerung für das Kollisionsrecht, jedenfalls nicht von oben oder außen beginnen und Kollisonsnormen einheitlich für alles dekretieren, was sich vom klassischen Privatrecht zum modernen sozialstaatlichen Privatrecht und Wirtschaftsrecht und darüber hinaus an nationalen Entwicklungen gezeigt hat. Man muß von innen und unten in jeweils ein spezifisches Rechtsgebiet einsteigen. So hat das klassische Internationale Privatrecht auch angefangen. So wie nun im traditionellen Internationalen Privatrecht bestimmte Gebiete leichter als andere zu bewältigen sind, so auch im modernen Kollisionsrecht. Früher waren es etwa Sachenrecht, Personen- und Familienrecht, Erbrecht, aber auch Deliktsrecht oder Teile des geistigen Leistungsschutzrechts. Hier bietet sich eine beschränkte Auswahl von Interessenverknüpfungen ex natura an, die man verfeinern kann. Anders im Vertragsrecht, nicht zufällig der schwächste Punkt schon bei Statutisten wie bei Savigny oder Mancini. Hier sind heute bei allem Respekt vor der Parteiautonomie oft zwei und mehr Rechtsordnungen juristisch, ökonomisch und politisch legitim beteiligt mit Interessen. Das gilt erst recht, seit modernes Privatrecht sich zum Wirtschaftsrecht entwickelt, weil auf die ökonomischen Leistungs- und Güteraustauschstrukturen die traditionellen Rechtsinstitute nicht mehr passen. Wie sollten sie es im Kollisionsrecht? Wir brauchen uns hier indessen nicht zu befassen mit internationalem Verwaltungs- (soweit es Hoheitshandeln betrifft), Steuer-, Zoll- oder Prozeßrecht. Hier ist bei Streit im einzelnen das Grundsätzliche kollisionsrechtlich geklärt. Solche Klärung schließt auch z. B. das internationale Enteignungsrecht ein, wo Kernpunkte der Auseinandersetzung heute im Grunde nur noch sind, ob Diskriminierung und Entschädigungslosigkeit schon in den Tatbeständen der Kollisionsnormen oder erst, wenn überhaupt, als Abwehr maßgebenden ausländischen Rechts zu berücksichtigen sind.

Für uns von Interesse sind mit Vorrang vielmehr die oft ebenfalls als internationales Verwaltungsrecht, besser aber als internationales Wirtschaftsrecht (auch dieses als nationales Kollisionsrecht verstanden) anzusprechenden Rechtszonen zwischen Personen-, Familien- und Erbrecht einerseits und hoheitlichem Staatshandlungsrecht andererseits. Auch für diese ungeklärten Rechtszonen, in denen ordre public, Kollisionsrecht, materielles Sonderrecht, Berücksichtigung ausländischen Rechts als Faktum, Fremdenrecht wild durcheinander wirbeln, gibt es Unterschiedlichkeiten. So ist das Devisenrecht schon längere Zeit sozusagen kollisionsrechtlich gesellschaftsfähig geworden (in höchster Form dokumentiert im Abkommen von Bretton Woods, dem beizutreten hat und beizutreten pflegt, wer die Früchte internationalen Entscheidungseinklangs genießen möchte), gesellschaftsfähig seit und soweit alle Staaten es zu ausgeprägtem Devisenrecht gebracht haben und für sich und ihre Staatsangehörigen die Nichtberücksichtigung ausländischen Devisenrechts als störend empfinden. Anders etwa das gewerbliche Leistungsschutzrecht, das Wettbewerbsbeschränkungsrecht, das Außenhandelsrecht. Denn hier fehlt der Gleichklang der nationalen Seelen, hier stoßen massivste ökonomische und politische Interessen und Disharmonien aufeinander. Hier ist heute praktisch das Haupttummelfeld für den ordre public, dieser wiederum in seiner Funktion als Bewährungstest für vorhandene wie als Erprobung anstehender Kollisionsnormen, ferner als Eingreifreserve zur Abwehr politisch oder ökonomisch unerträglichen fremden Rechts.

Die Pluralität der ordre public-Funktionen erstickt aber völlig im Keime jede positive kollisionsrechtliche Weiterentwicklung. Bekanntlich stehen sich heute zwei große internationale Lager gegenüber. Die einen gehen von der Privatautonomie im Obligationenrecht aus und streiten über den möglichen Einfluß sogenannten zwingenden Rechts unterschiedlicher Rechtsordnungen auf die Obligation. Man braucht nicht revolutionär zu sein, um diesen Ansatz als in Zukunft nicht mehr tragfähig anzusehen. Denn abgesehen davon, daß Privatautonomie im modernen Wirtschaftsstaat ohnehin ihre Funktion und ihren Charakter verändert (und dann auch im Internationalen Privatrecht), sind die Kategorien des zwingenden Rechts und die Kriterien, welche Rechtsordnung den legi-

timen Einfluß auf das kraft Parteiautonomie gewählte Obligationsstatut nehmen darf, von diesem Ansatz her nicht bestimmbar. Er führt zu uferlosen Debatten über die Grenzen der Privatautonomie, und das an falschem Ort. Das Gegenlager hat daher im Ansatz recht. Es geht primär um die Bestimmung von Kollisionsnormen für alles „öffentlich" infizierte Privatrecht (ein Verlegenheitsausdruck à défaut d'autres), das im internationalen Handels- und Wirtschaftsverkehr Anwendung heischt, aus welchen Gründen auch immer. Man sollte diese Kollisionsnormenbildung nicht Sonderanknüpfung, Eingriffsstatut oder ähnlich nennen. Es sind normale Statuten wie die für Eheschließung im Verhältnis zur Ehescheidung oder Geschäftsfähigkeit im Verhältnis zum Kaufvertrag auch. Was von diesen nicht zur Disposition stehenden Statuten im Obligationenrecht nicht erfaßt wird, steht dagegen zur Disposition der Parteiautonomie, und das dann unbeschränkt. Die Sorge vor extravaganten oder kapriziösen Rechtswahlen ist nie bestätigt worden und unnötig. Die Wirtschaft kalkuliert auch Extravaganzen und Capricen richtig ein und opfert weder Geld noch Sicherheit, um mit geistreich-irrealistischen Rechtswahlen die Fußnoten in Lehrbüchern und Kommentaren zum Internationalen Privatrecht zu zieren. Ausgefallene Wahlen aber haben auf zweiten Blick ihren guten Sinn. Was gleichwohl als Rechtswahl auf verständnisloses Kopfschütteln weltmännischer Richter stößt, ist sicher verdächtig und scheitert dann an hinreichend ausgebildeten Abwehrtechniken.

Neben dem (oder auch oft in dem) so verbleibenden Reich der Parteiautonomie, das ganz gewiß sehr viel größer ist als bestürzte Zweifler vielleicht befürchten, entfaltet sich auch das autonome Welthandelsrecht, das transnational law, die Grundsätze und Prinzipien der Praxis und wie die Umschreibungen für diese lautlose Rechtsangleichung, Rechtsvereinheitlichung und sonstige Konfliktsvermeidung alle lauten mögen. Ob das, was hier geschieht, Recht ist oder weniger oder sogar mehr, läßt sich so wenig verbindlich diskutieren wie die Oberfrage, was Recht überhaupt ist. Dieses Feld ist weit, Licht und Schatten sind wie üblich gut verteilt. Über die Eingrenzung des Internationalen Privatrecht-Spielraumes sollte man sich freuen. Hierhin gehören nicht nur das Formularwesen, die allgemeinen Geschäftsbedingungen,

die standardisierten Lieferbedingungen, die einheitlichen Richtlinien für Inkassi oder Akkreditive, die Bürgschaften, Garantien, Versicherungen, die Schiedsgerichte, die Staats- und Standesvertretungen, die bilateralen oder multilateralen Investitionsschutzabkommen, die Handels- und Rohstoffabkommen, die internationalen oder regionalen Verwaltungsorganisationen, nicht zu vergessen das ganze Arsenal ökonomischen Drucks, kaufmännischer Kulanz, politischer Rücksicht. Ich breche die Aufzählung ab. Denn sie würde erst leidlich vollständig, wenn man aus den Werken etwa von Fritz Erler oder Clive Schmitthoff oder aus den Niederschriften zahlloser Tagungen stundenlang vorliest[57]. Im wirtschaftsrechtlichen Obligationenbereich scheint in der Tat das Stichwort conflict avoidance statt conflict solution das Feld zu beherrschen, ferner das Stichwort: von individuellen zu organisierten Rechtsbeziehungen, weil jeder einzelne internationale Vertrag meist nur ein Rädchen eines großen Räderwerks ist.

Für die dem Internationalen Privatrecht verbleibenden Gebiete ließe sich darüber streiten, ob ein kollisionsrechtlicher oder ein materiellrechtlicher Lösungsansatz geeigneter ist. Für die materiellrechtliche Lösung hat sich Steindorff [58] eindrucksvoll eingesetzt. Bei aller Zustimmung in Einzelheiten würde ich aber seinem System nicht folgen, und das aus drei Gründen:

1. weil es noch mehr als alles herkömmliche und zukünftige Internationale Privatrecht Richter, Behörden, Praktiker überfordern würde,

2. weil seine berechtigten Forderungen durch das autonome Handelsrecht und durch modernes Kollisionsrecht mit einfacheren Mitteln erfüllbar sind,

57 Vgl. in jüngster Zeit etwa *Cohn* Int. & Comp. L. Q. 1965, 132; *Erler*, Internationales Wirtschaftsrecht, 1956, und Art. „Wirtschaftsrecht, Internationales", WBVR Bd. II; *Friedmann* (N. 51); *Langen*, Studien zum Internationalen Wirtschaftsrecht, 1963; *Mann*, Betrachtungen über ein Völkerhandelsrecht, 1962; *Seidl-Hohenveldern*, Investitionen in Entwicklungsländern und das Völkerrecht, 1963; *Schlesinger/Gündisch*, RabelsZ 28 (1964), 4; *Schmitthoff*, The Export Trade, 4. Aufl. 1962; RabelsZ 28 (1964), 47; The Sources of the Law of International Trade, 1964; *Schwarzenberger*, ZHWR 125 (1963), 293.

58 N. 24.

3. weil seine Prämisse, die Neutralisierung internationaler Sachverhalte entspreche der Existenz einer privatrechtlichen internationalen Gemeinschaft, wohl zu optimistisch ist.

Wir sollten hier bei fortschrittlichen kollisionsrechtlichen Techniken zunächst stehen bleiben.

Ausländische Vorbilder gibt es nicht. Faszinierend das englische Recht, das dunkel, widersprüchlich, unsystematisch erscheinen mag, mit materiellrechtlichen und kollisionsrechtlichen Mitteln arbeitet, kollisionsrechtlich eine Fülle von Anknüpfungspunkten höchst flexibel berücksichtigt, ein politisches common law hinter sich hat, kurzum: verwirrend, but it works. Die USA sind nicht so ergiebig. Ihrem Kollisionsrecht stehen internationale Konflikte ohnehin ferner als interlokale. Im Wirtschaftsrecht setzt sich die lex fori voll durch, ausländisches Wirtschaftsrecht wird in interstate conflicts zuweilen beachtet auf dem Umweg über die jurisdiction (Stichworte: forum shopping, forum non conveniens), in international conflicts dagegen relativ öfter, wobei die abklingenden Dogmen der comity, der vested rights, der acts of state noch mitschwingen, im übrigen aber konkrete Anknüpfungen sich bahnbrechen. Bei ausländischem rein öffentlichen Recht ist in praxi das Monopol der lex fori „broken only by occasional gestures of international solidarity"[59]. Die Schweiz hält sich konservativ, ausländisches Wirtschaftsrecht, berufbar — wenn überhaupt — nur über die lex causae, steht unter schärfster ordre public-Kontrolle. Ähnlich meist die holländische Praxis, während die Theorie die Leitlinien von Wengler, Zweigert und Neumayer aufgenommen hat[60]. Frankreich fällt es nach wie vor schwer, über den Schatten zu springen, den das Licht der Revolution und der Code civil warfen, die für ausländisches Recht kein Interesse empfanden[61].

In Deutschland erscheint, wie gesagt, als richtiger Ansatz das Programm der „Sonderanknüpfung" von Wirtschaftsrecht.

59 *Ehrenzweig* (N. 21), 504.

60 Vgl. neuestens *de Winter* NTIR 1964, 329, während z. B. *Overbeck* in die Richtung von Steindorff tendiert, Festschrift *Kollewijn/Offerhaus*, 1962, 362 (= NTIR, Ausgabe Oktober 1962).

61 Eindrucksvoll jetzt *Zajtay*, Zur Stellung des ausländischen Rechts im französischen Internationalen Privatrecht, 1963, bes. S. 46 ff., 53 ff., 122 f.

Dabei ist es gleichgültig, ob einige (so z. B. etwa Beitzke, Kegel oder Seidl-Hohenveldern[62]) dieses Programm nur ausnahmsweise (im internationalen Enteignungs-, Devisen- oder Kartellrecht) oder andere (so besonders Neumayer, Wengler, Zweigert[63]) grundsätzlich für richtig halten. Denn sie alle sind sich einig darin, daß die aufgestellten Kriterien für manche Gebiete passen, für andere nicht. So passen etwa Kegels Kriterien (Machtbereich abhängig von Wohnsitz oder Vermögen der Betroffenen) auf das Enteigungsrecht, nicht dagegen auf das Außenhandelsrecht. So paßt Wenglers (schon 1941 aufgestellte) umfassende These, jeder Staat mit hinreichend enger Beziehung sei zuständig zum Erlaß zwingender Normen, in ihrer Weite sicher auf alle Gebiete, bedarf aber der Verfeinerung. Zweigerts Lehre (erstmals 1942) war expressis verbis nur für Leistungsverbote gedacht; in der Tat paßt auf diese auch nur sein Kriterium: ausländische Leistungsverbote sind anzuwenden, wenn sie angewendet sein wollen und wenn die den Leistungsvorgang vermittelnde Wertbewegung ganz oder z. T. im Gebiet des Verbotsstaates sich abspielt. Den gründlichsten Vorschlag verdanken wir in jüngerer Zeit Neumayer, der — abgesehen von „lois politiques" (gemeint ist die diskriminierende Gesetzgebung) — ausländisches Wirtschaftsrecht berücksichtigen will, wenn sich Tatsachen, die von den Eingriffsnormen erfaßt werden sollen, in der Sozialsphäre des Eingriffsgesetzgebers abspielen.

Kritik an diesen Thesen im einzelnen ist natürlich billig. Sie sind zu eng oder zu weit, sie berücksichtigen zu viele oder zu wenige

62 *Beitzke,* Festschrift Raape, 1948, 93; JZ 1956, 673; Festschrift Janssen, 1958, 29 Art. „Extraterritoriale Wirkungen von Hoheitsakten", WBVR, Bd. I; *Kegel,* Probleme des internationalen Enteignungs- und Währungsrechts, 1956; Internationales Privatrecht, 2. Aufl., 1964, 387 ff.; Soergel-Kegel, Vorbem. 223 ff. vor Art. 7 (= S. 570 ff.); *Seidl-Hohenveldern,* Internationales Konfiskations- und Enteignungsrecht, 1952; Osteuropa-Recht 1961, 82; Clunet 1963, 626.

63 *Neumayer,* Rev. crit. d. i. p. 1957, 579, 1958, 53; Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 2 (1958), 35; *Wengler,* ZvglRW 54 (1941), 168; Int. R. Dipl. 1956, 191; Festschrift Maridakis, Bd. III, 1964, 349 ff.; *Zweigert,* RabelsZ 14 (1942), 283; Juristen-Jahrbuch 1 (1960), 141 (148); neuestens in einem Vortrag anläßlich des 50jährigen Bestehens des Institutes für Internationales Recht an der Universität Kiel, vgl. den Bericht in JZ 1965, 294 (295 f.).

legitime Verknüpfungen mit einer Rechtsordnung, sie sagen nichts über positive Konflikte zwischen inländischen und ausländischen oder zwischen ausländischen Rechten. Diese Mängel lassen sich vermeiden, wenn man die Thesen und Kriterien für jedes Einzelgebiet testet und verbessert. Auf solche Kritik kommt es auch gar nicht an. Richtig ist das Programm und sehr viel mehr kann die Wissenschaft im Augenblick auch wohl nicht leisten. An Wirtschaftsrecht ist eben nicht eine, durch Nationalisierung des internationalen Sachverhalts zu gewinnende Rechtsordnung allein interessiert, sondern unter Umständen mehrere. Die üblichen Anknüpfungsbegriffe (Wohnsitz, Staatsangehörigkeit, Parteiwille usw.) helfen hier nicht. Ebensowenig helfen traditionelle Schemata. Also muß ein neues Kollisionsrechtsystem entstehen. Natürlich wird es nur funktionieren, wenn möglichst alle Staaten in gleicher Weise und gleichem Geist mitmachen, wenn alle Gesetzgeber ihre Grenzen beachten, wenn die Kollisionsnormen inspiriert sind vom „kategorischen Imperativ" des Internationalen Privatrechts: Aufbau so, daß ein nationales System internationalisierbar ist. Solche Kollisionsnormen aber sind fortschrittlicher und auch besser zu erproben als die rudis indigestaque moles des ordre public.

Wir sollten die Schwierigkeiten eines solchen Sprunges ins internationale Wagnis nicht überschätzen. Viele Probleme erledigen sich von selbst. Schließlich handelt es sich in aller Regel um Folgewirkungen ausländischer Entscheidungen auf internationale Obligationen, die sich in der Regel ohnehin wirksam durchsetzen. Oft kennt das ausländische Recht auch nur Straf- und Bußsanktionen, berührt aber die Obligation nicht. Ferner ist der Anwendungsbereich ausländischen Wirtschaftsrechts häufig klar beschränkt. Das Netz von Abkommen wird dichter und dichter. Weiterhin: beratene Parteien fügen schon heute saving clauses in ihre internationalen Verträge ein und warten nicht erst, bis Gerichte ihnen solche Klauseln gewähren. So etwa die Exporteure von Röhren in die Sowjetunion. Schließlich muß man den Kreis der möglicherweise betroffenen Rechtsordnungen sehen, wie ihn die Außenhandelsstatistiken zeigen. 1963 entfielen allein auf die zwölf größten Außenhandelspartner der Bundesrepublik Deutschland 67,5 % der Einfuhr, 72,6 % der Ausfuhr. Diese großen Zwölf waren die fünf

EWG-Partner, USA und Großbritannien, Norwegen, Schweden, Dänemark, Schweiz, Österreich und Spanien. Nach Afrika gingen 4,5 % der Ausfuhr, von Afrika kamen 6 % der Einfuhr (Tendenz: ganz leicht steigend). Die Zahlen für Asien sind 7,5 % und 8,5 % (Tendenz: fallend). Die privaten deutschen Auslandsinvestitionen gingen von 1960 bis 1964 zu 70 % nach Europa, Canada, USA, nur zu 30 % in die Entwicklungsländer Mittel- und Südamerikas, Asiens und Afrikas. Die Zahlen allein für 1964 sind 87 % zu 13 %. Man ist also im internationalen Wirtschaftsrecht weitestgehend chez soi. Die Beziehungen zu anderen Ländern sind ohnehin fest in Abkommen eingebettet, durch Versicherungen abgedeckt und durch politische Demarchen und ökonomischen Druck nachhilfefähig.

Ein Wirtschaftskollisionsrecht hat es also im wesentlichen mit Verbündeten einerseits und Ost-West-Blockbildung andererseits zu tun. Natürlich ist ökonomische und rechtliche ebenso wie politische Freundschaft eine Sache für sich. Aber politische, ökonomische und juristische Gründe sprechen eher für als gegen das Wagnis eines Wirtschaftskollisionsrechts, weil es internationale Gerechtigkeit, politische Zweckmäßigkeit und ökonomische Reibungslosigkeit verbürgt und die Bildung von Rechtsgemeinschaften erleichtert, außerdem, was wir nicht unterschätzen sollten, die Kontrolle über ausländisches Recht. Es wird ja auch heute schon weithin praktiziert, freilich meist verbrämt-versteckt. Hauptbeispiel: die Berücksichtigung ausländischen Wirtschaftsrechts im Rahmen der materiellrechtlichen Überprüfung von Verträgen auf ihre Sittenwidrigkeit. Jedes Land weist seinen Regazzoni-case, seinen Ostembargo-Fall auf. Aber im Grunde sind solche Ansätze erst zaghaft und ganz unsystematisch vorhanden. Typisch etwa ein Satz des VII. Senats des BGH vom 17. 9. 1959[64] (zum interlokalen Recht): „Es erscheint auch nicht undenkbar, daß derartigem öffentlichen Recht ungeachtet seiner grundsätzlich territorial beschränkten Wirksamkeit unter bestimmten Umständen nicht jeder Einfluß auf inländische Privatrechtsverhältnisse abzusprechen ist". Aber das gelte nicht, wie der BGH anfügt, wenn Verfügungsbeschränkungen „der Verwirklichung wirtschafts- oder staatspolitischer Ziele" dien-

64 BGHZ 31, 368.

ten. Das tun sie indessen typischerweise und nicht nur in der Deutschen Demokratischen Republik, was ihre Anwendbarkeit aber eben nicht auszuschließen vermag.

Der Ostembargo-Entscheidung des BGH waren schon früher vergleichbare Entscheidungen vorangegangen. Ein Urteil des Reichsgerichts vom 3. 10. 1923[65] ragt heraus. Der russische Beklagte hatte 1920 der russischen Klägerin in Petersburg eine aus Tarnungsgründen auf die Zeit vor der Revolution zurückdatierte Anweisung über 1 000 Dollar zu Lasten seines Guthabens bei einer New-Yorker Bank gegeben als Gegenleistung für Fluchthilfe und Fluchtgeld, später aber das Konto sperren lassen und sich auf Nichtigkeit des Vertrages nach russischem Revolutionsrecht berufen. Das Reichsgericht verurteilt ihn nach deutschem Recht, weil die Parteien auf keinen Fall russisches Recht hätten vereinbaren wollen, aber auch amerikanisches Recht den Schwerpunkt nicht bilde, sondern deutsches als Recht der dauernden Niederlassung des Beklagten nach geglückter Flucht, auch wenn dieser 1920 noch nicht an Deutschland habe denken können. Das russische Revolutionsdevisenrecht, nach dem der Vertrag nichtig war, sei auch nicht über § 138 BGB anzuwenden, weil die Verbotsnorm nicht durch „allen Kulturstaaten gemeinsame rechtlich-sittliche Erwägungen" gerechtfertigt sei, sondern nur durch staatssozialistische, die den deutschen Rechtsauffassungen widersprächen. In der Sache hat das Reichsgericht mit der kühnen Anwendung deutschen Rechts den ordre public nur scheinbar umgangen. Bei Anwendung russischen Rechts (gleich ob als lex causae oder kraft divisenrechtlicher Sonderanknüpfung) wäre das Ergebnis über Art. 30 EGBGB zu erzielen gewesen. Der ordre public ist von Art. 30 EGBGB zu § 138 BGB verlagert worden, aber voll zur Geltung gekommen, freilich mit dem Ergebnis eines ordre public-Schutzes gegen staatssozialistische Maßnahmen und eines ordre public-Nichtschutzes gegen devisenrechtliche Eingriffsnormen von Kulturstaaten. Der Unterschied ist heute nicht praktizierbar. Die Gemeinsamkeit der Kulturstaaten findet sich dann 1939 wieder in einer RG-Entscheidung[66], in der es um die Zulässigkeit von in Deutschland geschlossenen Stimmbindungsverträgen

65 RGZ 108, 241.
66 RGZ 161, 297.

zwischen deutschen Aktionären einer dänischen Gesellschaft ging. Das Reichsgericht wendet wiederum deutsches Recht an, will aber dänisches Verbotsrecht, wenn auch nicht aus Gründen von „allen Kulturstaaten gemeinsamen rechtlich-sittlichen Erwägungen", sondern kraft deutschen gesunden Volksempfindens berücksichtigen. Sachlich richtiger wäre die Prüfung der Zulässigkeit solcher Stimmbindungsverträge nach dänischem Aktienrecht gewesen und, im Falle einer negativen Antwort, Anwendung dieses dänischen Rechts, das deutschem ordre public sicher nicht widersprach.

In der Ostembargo-Entscheidung vom 21. 12. 1960[67] entschied der BGH (gegen Landgericht und Oberlandesgericht Hamburg), daß ein deutschem Recht unterstehender Vertrag zwischen der GBAG und einer deutschen Import/Export-Firma über 100 t Borax gemäß § 138 BGB nichtig sei. Der Borax sollte an eine dänische Firma weiterverkauft werden und von dort in den Ostblock gelangen. Der amerikanische Produktionsrohstoff Rasurit unterlag den amerikanischen Embargovorschriften. Ohne einwandfreie end use certificates konnte dieser Rohstoff in den USA nur mit Täuschung der Kontrollbehörden erlangt werden. Der BGH hielt den im Vertrage auf solche Täuschung abzielenden Versuch, obwohl deutsche Ostembargobestimmungen noch nicht existierten, für ein Verhalten, das gegen Gemeinschaftsbelange verstoße und unsittlich sei. Das US-Embargo diene der „Aufrechterhaltung des Friedens und der freiheitlichen Ordnung des Westens", die Parteien hätten sich aus eigennützigen Finanzinteressen über die Anforderungen im „Kampf für Freiheit und Frieden" hinweggesetzt.

Derselbe Wortlaut findet sich in einer Entscheidung des BGH aus dem Jahre 1962 zu einem Seeversicherungsvertrag über Borsäure wieder[68].

Für eine Kritik brauchte ich mehr Zeit, als ich zur Verfügung habe. Die Entscheidung war in casu nur durch Vergewaltigung des Vertragssachverhalts zu erzielen. Aber das mag auf sich beruhen. Die guten Sitten gemäß § 138 BGB waren ganz sicher nicht berührt, möglicherweise aber die gute öffentliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland. Und schon beginnen

67 BGHZ 34, 169.
68 BGH NJW 1962, 1436.

die Zweifel und Schwierigkeiten. Hätte der BGH ohne das einverständliche „Täuschungsmanöver" anders entschieden oder wenn die GBAG etwa schon erfüllt hatte? Oder wenn der Vertrag nicht dem deutschen Recht unterlag? Die Solidarität mit der Embargo-Politik der USA kann schließlich nicht vom Vertragsstatut abhängen. Sind hier noch materiellrechtliche Erwägungen oder aber kollisionsrechtliche die Entscheidungsgrundlage? M. E. handelt es sich um Kollisionsrecht in statu nascendi. Der Sache nach berücksichtigt der BGH unabhängig vom Vertragsstatut das amerikanische Embargorecht. Die entsprechende Kollisionsnorm müßte dann lauten: anzuwenden ist Embargorecht von Rechtsordnungen, die der Freiheit und dem Frieden dienen. Kollisionsrechtlich aber käme als Konstruktion auch die Abwehrfunktion des deutschen ordre public, der dann die Embargopolitik des freien Westens umschließt, gegen jedes (ausländische wie inländische) Recht in Betracht, das diesem ordre public widerspricht. Der Gedanke an die Zerstörung deutscher Verträge mit deutschem ordre public hat dabei nichts Erschreckendes. Natürlich stimmt in solchem Fall die kollisionsrechtliche mit der materiellrechtlichen Konstruktion überein, aber die kollisionsrechtliche trägt eben weiter, weil sie auch z.B. französische oder italienische Verträge vor deutschem Forum träfe. Und das müßte ja wohl der Standpunkt des BGH sein. Unter vergleichbaren Umständen halten die englische Rechtssprechung und Rechtswissenschaft das Ergebnis meist für ein materiellrechtliches. So im berühmten Regazzoni-Fall[69], der auf den ebenso berühmten Alkoholschmuggelfall Foster v. Driscoll[70] gefolgt ist. In diesem Fall handelte es sich darum, daß jede unmittelbare oder mittelbare Jute-Ausfuhr von Indien nach Südafrika verboten war (Hintergrund: Druck auf die indienfeindliche südafrikanische Minoritäten-Politik). Der Schweizer Kaufmann Regazzoni kaufte von der englischen Gesellschaft Sethia Jutesäcke, die von Indien cif Genua geliefert und von Regazzoni nach Südafrika weitergeleitet werden sollten, was beide Parteien wußten. Der Vertrag unterlag englischem Recht. Die indischen Behörden genehmigten den Export nicht. Regazzonis Klage in England auf Schadenersatz

69 Regazzoni v. K. C. Sethia, Ltd., (1958), A. C. 301.
70 (1929) 1 K. B. 470.

wegen Nichterfüllung wurde abgewiesen; Begründung: es verstößt gegen englische public policy, Ansprüche aus Verträgen zuzusprechen, welche eine Verletzung indischer Rechtsnormen einschließen. Die Tragweite und der systematische Ort der Entscheidungen sind nicht leicht zu entschlüsseln, weil man die komplizierte, uns schwer begreifbare Verklammerung von Kollisions- und materiellem Recht und die unglaubliche Fülle von Ausnahmen, Ergänzungen und Zusätzen durchschauen muß. Als Anknüpfungsmoment fungiert jedenfalls nicht der friedliebende Westen, sondern das friendly country, was schlicht ein country bedeutet, with which Her Majesty is not at war. Allerdings sind Commonwealth-countries stets als besonders befreundet angesehen worden. Im Ergebnis wirkt sich die Entscheidung als Schutz englischer Schuldner aus. Was in England geschieht, wenn Verträge ausländischem Recht unterliegen, ist zweifelhaft. Bisher gibt es hierfür keine authority. Jedenfalls ist das Holding im Fall Regazzoni mit Abstand enger als im Ostembargo-Fall des BGH.

Das Tribunal de la Seine[71] hat 1956 ähnlich entschieden. Auf einen dem portugiesischen Recht unterliegenden als Darlehen kaschierten Geldschmuggelvertrag wendet das französische Gericht spanische Verbotsgesetze materiellrechtlich an, weil zwar nicht der spanische ordre public in Frankreich zu berücksichtigen (d. h. in unserer Terminologie: ausländisches öffentliches Recht nicht anzuwenden sei), aber Verträge in Frankreich als illicites zu behandeln seien, die ausländisches Devisenrecht verletzten und damit den französischen ordre public.

Der niederländische Hoge Raad[72] hat 1956 entschieden, daß ein holländischer Vertrag als sittenwidrig nichtig sei mit Rücksicht auf Verstöße gegen indonesisches Devisenrecht. Das Gericht spricht ausdrücklich vom Respekt gegenüber allen ausländischen Rechtsordnungen. Selbstverständlich ist mit solchen Entscheidungen noch nicht einmal das vorletzte Wort gesprochen.

Vor allem der BGH hat ein zwar scharfes, aber sehr zweischneidiges Schwert geschmiedet. Internationale Kettenverträge unter Einschluß von Zulieferern, Verarbeitern, Händlern können an

71 Trib. Seine 4 jan. 1956, Revue crit. 1956, 679.
72 H. R. 16 november 1956, N.J. 1957, 1.

tausend Ecken und Enden irgendwelchen Verbotsnormen ausgesetzt sein. Die Erfahrungen in Korea, Kuba, Algerien, Vietnam zeigen, daß Erbsenbüchsen zu Handgranaten, alte Reifen zu Soldatenschuhwerk, Schädlingsbekämpfungsgeräte zu Flammenwerfern werden können.

Im ganzen verdient die Richtung der Rechtssprechung gleichwohl Zustimmung. Nur sollte gesehen werden, daß es sich um ein kollisionsrechtliches Programm handelt, weil das materielle Recht nicht für alle Fälle ausreicht. Wie aber sollten solche Kollisionsnormen auf den verschiedenen Gebieten aussehen?

Im Kollisionsrecht des unlauteren Wettbewerbs sind wir z. Z. Zeugen des Durchbruchs der Rechtssprechung — nach langjährigen Vorarbeiten des Schrifttums[73] — zu einem wirklichen internationalen Wettbewerbsrecht, das befreit wird von den Fesseln der unerlaubten Handlungen, die ja ihrerseits schon längst international-privatrechtlich wie materiellrechtlich keinen einheitlichen Block mehr bilden, sondern in Vorsatzunrecht, Fahrlässigkeitsunglücksrecht und Gefährdungshaftungsrecht zerfallen. Im Zeiß-Urteil von 1958[74] hatte der BGH schon Rücksicht auf ausländische Rechtsanschauungen im Rahmen des deutschen Rechts genommen, die weiteren Stationen (nämlich die Fälle Farina[75], Gema-Grundig[76], Uhrenrohwerke[77], Flava-Erdgold[78], jetzt besonders Kindersaugflaschen[79] (wo in einem obiter dictum zu Art. 30 EBBGB die „verbundenen Kulturstaaten" wieder erschienen) und Stahlexport[80] sowie z. T. auch Trockenrasierer[81], zeigen zwar noch nicht die volle

73 Aus dem neueren Schrifttum vgl. *Baumbach-Hefermehl*, Wettbewerbs- und Warenzeichenrecht, 9. Aufl., 1964, Bd. I, 145; *Bussmann*, Festschrift Maridakis, Bd. II, 1963, 157; *Deutsch*, Wettbewerbstatbestände mit Auslandsbeziehung, 1962; *Kamen Troller*, Das Internationale Privatrecht des unerlaubten Wettbewerbs, 1962; *Schwenn*, Deutsche Landesreferate zum 4. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung, 1955, 109; *Wengler*, RabelsZ 19 (1954), 401.

74 BGH JZ 1958, 241 mit Anmerkung *Steindorff*.

75 BGHZ 14, 286 (291).

76 BGHZ 17, 266 (294).

77 BGHZ 21, 266.

78 BGHZ 22, 1 (17 f.).

79 BGHZ 35, 329 (334, 336 f.).

80 BGHZ 40, 391.

81 BGH JZ 1964, 219 mit Anmerkung *Steindorff*.

Ablösung vom Deliktsrecht, aber schon einen neuartigen, modernen und brauchbaren Anknüpfungsbegriff, nämlich die „wettbewerblichen Interessenüberschneidungen".

Im Kartellkollisionsrecht stehen wir noch ziemlich am Anfang. Die Monographien von Ivo Schwartz und neuestens Eckard Rehbinder bieten gute Hilfe[82]. Wir haben es hier nicht nur zu tun mit Verzahnung von Privat-, Verwaltungs- und Strafrecht, dafür wäre eine einheitliche Anknüpfung wohl schon deshalb zu finden (so auch der Ansatz von § 98 II GWB), weil viele ausländische Rechte diese Unterscheidung in unserem Sinne nicht kennen, sondern auch mit einer schon heute unglaublich komplizierten Verklammerung von EWG-Recht, internationalem Kartellrecht und nationalem Kartellrecht. Die Entscheidungen des EWG-Gerichtshofes im Falle Bosch/van Rijn[83], des Kartellsenates des BGH vom 14. 6. 1963 im Trockenrasiererfall[84] sowie die amerikanischen Entscheidungen US v. Imperial Chemical Industries[85] und die dazugehörende englische Entscheidung British Nylon Spinners v. Imperial Chemical Industries[86] haben einen Vorgeschmack gegeben. Diese Rechtsprechung hat aber auch neue Möglichkeiten für internationale Interpretationstheorien geschaffen. Jedenfalls scheint sich die Idee durchzusetzen, daß im Kartellkollisionsrecht die gesamte Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland betroffen ist und nicht isolierbar private und staatliche Interessen. Ob für eine kollisionsrechtliche Anknüpfung schon heute allseitige oder nur einseitige Kollisionsnormen (vom Typus des § 98 II GWB) in Betracht kommen, läßt sich noch nicht sagen. Ausländisches Kartellrecht ist in aller Welt so gut wie nie bisher berücksichtigt worden. Das liegt auch weitestgehend in der Materie, ihrer Verbindung mit jurisdiction und Kartellbehörden begründet. Im EWG-Bereich haben wir z. Zt. übergenug mit dem Verhältnis des nationalen zum EWG-Kartellrecht zu tun.

82 *Schwartz*, Deutsches Internationales Kartellrecht, 1962; *Rehbinder*, Extraterritoriale Wirkungen des Deutschen Kartellrechts, 1965; ähnlich *Kegel*, Internationales Privatrecht, 406, und *Kronstein*, Art. „Kartellrecht, Internationales", WBVR Bd. III.

83 RsprGH VIII, 97.

84 N. 81.

85 105 F. Supp. 215 (S. D. N. Y. 1952).

86 (1955) Ch. 37.

Im Kollisionsrecht der Außenhandelssteuerungen kann man von einzelnen berücksichtigungswerten Anknüpfungen ausgehen (etwa Schuldnervermögen, staatliche Zugriffschance, Erfüllungsort, „allegiance" der Parteien usw.), aber dieser Weg erscheint unglücklich, weil doch die vollständige Aufzählung nicht gelingt. Richtiger ist es wohl, gleichsam zur Bewährung eine umfassende allseitige Kollisionsnorm im Anschluß an die Vorschläge von Neumayer dahin aufzustellen, das Recht aller Staaten anzuwenden, die mit intérêt légitime den Sachverhalt durch Außenhandelsnormen haben treffen wollen, und dann die Auswirkungen solcher Normen anhand des ordre public testen zu lassen, der politische Diskriminierungen, ökonomische Rücksichtslosigkeit, gesetzliche Kompetenzanmaßungen, aber auch Freund-Feind-Verhältnisse und Ost-West-Blockbildungen erfassen könnte.

Summa summarum: eine einheitliche Struktur des internationalen Wirtschaftskollisionsrechts findet sich nicht. Wir müssen Rechtsgebiet nach Rechtsgebiet einzeln aufforsten.

Vom internationalen ordre public war schon lange nicht mehr die Rede. Er steckt indessen in den bisherigen Ausführungen auf Schritt und Tritt. Der Aufbau und die Anwendung des skizzierten Kollisionsnormsystems verhelfen der Idee eines internationalen ordre public, soweit sie brauchbar erscheint, eben geradezu lautlos, ohne großes Aufheben und erfreulich zwangsläufig zum Durchbruch. Denn darüber sind wir uns sicher einig: schöne Lippenbekenntnisse nützen nichts. Vom Enthusiasmus zum Fetischismus ist kein weiter Weg. Ein „modern natural law" mag für manche einen guten Klang haben. Aber Lord Asquith of Bishopstone hätte im Abu Dhabi-Fall[87] statt des natural law, das ja für ihn völlig zu Recht und nach anerkannten Richtlinien des traditionellen Internationalen Privatrechts mit dem englischen Recht identisch war, ebenso gut norwegisches oder chinesisches Recht anwenden können, er wäre zu keinem anderen Ergebnis gekommen. Eine andere Entscheidung hätte freilich vermutlich ein chinesischer Oberschiedsrichter gefällt. Aber das ist ein ganz anderes Feld. Ich bin wohl auch nicht der einzige, der Scheu hat vor allgemeinen übernationalen Grundsätzen im Internationa-

87 Int. & Comp. L. Q. 1952, 247.

len Privatrecht. Selbst wenn sie nicht lediglich Phrasen oder Trivialitäten sind[88], sie reduzieren sich schnell auf Gehalte, die für gutgesinnte Rechtsordnungen Selbstverständlichkeiten darstellen, über die man nicht zu sprechen braucht. Das heißt ja nicht etwa, Normen wie z. B. Art. 215 II EWG-Vertrag[89] zum europäischen Haftungsrecht einen guten Sinn abzusprechen. Als Delegationsnorm für eine gewaltlose und zugleich reformerische Rechtsangleichung oder Rechtsvereinheitlichung werden sie ihren Beitrag leisten. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes z. B. ist bisher — darin steckt ebenfalls nicht ein Vorwurf — unergiebig für allgemeine Grundsätze. Das Gericht ist erfreulich zurückhaltend in der Verkündung großer Formeln und weittragender Grundideen. In etwa zwanzig Fällen habe ich Hinweise auf allgemeine Grundsätze gefunden, die Selbstverständlichkeiten nicht nur der EWG-Rechte betrafen[90]. Nur zum Widerruf von Verwaltungsakten innerhalb angemessener Fristen und zum Kommissionsvertrag finden sich vertiefte rechtsvergleichende Hinweise[91]. Im übrigen scheint mir das Verhältnis der Europäischen Gemeinschaften zu den Einzelrechten, von der graduellen Konsolidierung, Anpassung und Vereinheitlichung ganz abgesehen, spezifisch international-privatrechtlich nicht ergiebig sein zu können. Denn ganz gleich, ob sich ein stärker völkerrechtlich oder stärker bundesstaatlich orientiertes Modell durchsetzen wird, die kollisionsrechtlichen Fragen haben hier einen ganz anderen Gehalt als im internationalen oder interlokalen Bereich. Möglich, daß eines Tages die sechs beteiligten Staaten untereinander vom internationalen zum interlokalen Privatrecht übergehen, was schließlich nur einen Gradunter-

88 Treffend *Zweigert*, RabelsZ 28 (1964), 605 (608 ff.), aber für den EWG-Bereich optimistischer in Festschrift Dölle, 1963, Bd. II, 401 (416 ff.).

89 Dazu — mit Recht kritisch — *Heldrich*, Die allgemeinen Rechtsgrundsätze der außervertraglichen Schadenshaftung im Bereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 1961.

90 RsprGH II 9, 29; II 197, 311; III 189, 200; IV 231, 257; IV 271, 304; IV 381, 408; IV 421, 445; IV 459, 483; IV 497, 523; V 287, 313; VI 121, 139; VI 819, 842; VI 1115, 1139; VI 1163, 1189; VII 109, 159, 172; VII 585, 603; VIII 97, 113; VIII 653, 691; VIII 717, 754; in allen Fällen spricht der Gerichtshof von „allgemeinen Grundsätzen", nicht etwa von allgemeinen Grundsätzen gerade der EWG-Staaten.

91 RsprGH III 83, 118; VI 249, 331; zum Problem jetzt *Lorenz*, Festschrift Nipperdey, 1965, Bd. II, 797.

schied bedeutet. So sind denn auch vereinzelte international-privatrechtliche Hinweise des Europäischen Gerichtshofes glücklicherweise schlichte Selbstverständlichkeiten (Beispiele: Sitzrecht, lex rei sitae für Eigentumsvorbehalt, Vollmachtsstatut, Geschäftsfähigkeit nach Heimatrecht). Für einen ordre public zwischen Gemeinschaften und beteiligten Einzelstaaten kann kein Platz sein. Etwaige unerträgliche Kollisionen sind politisch zu bereinigen.

Von den möglichen Ansätzen eines internationalen ordre public scheint im ganzen deshalb ein kollisionsrechtlicher weit eher als ein völkerrechtlicher Ansatz solide Tragfähigkeit zu bieten. Denn geht man den Katalog des in unser Thema hineinspielenden völkerrechtlichen ius cogens durch (im Kern sind universale Menschenrechte betroffen), dann zeigt sich, wie nationale Kollisionsrechte ihm voll Rechnung tragen können und schon heute tragen. Völkerrechtliches ius cogens wird so die Umschreibung eines Zustands übereinstimmender nationaler Rechtsanwendungen oder aber bleibt umstrittenes Völkerrecht, dessen Beachtung sich Staaten aus eigenem Antrieb und freiwillig (gleichsam stellvertretend für fehlende völkerrechtliche Instanzen und Sanktionen) zur Richtschnur nehmen können, das aber für eine Beachtungspflicht nicht hinreicht. Die fehlende ausgedehnte internationale Gerichtsbarkeit macht sich natürlich auch hier bemerkbar.

Unter den kollisionsrechtlichen Ansätzen steht im Vordergrund die rechtsvergleichende Öffnung und damit zusätzliche Selbstbeschränkung des nationalen ordre public im Sinne meiner früheren Ausführungen. Hier sehe ich die solideste Chance in der internationalisierenden Verfeinerung der kollisionsrechtlichen Mittel, um die internationale Funktion nationaler Kollisionsnormen zu gewährleisten, die zugleich eine comitas ohne Konturen vermeidet. In diesem Programm läge ein Beitrag zu einem allgemeinen Rechtskulturprozeß, der den Juristen noch weit größere Aufgaben zumutet als einst die Rezeptionsepoche. Im Grunde umschließt der Ansatz schon heute die Möglichkeit, mit Hilfe des ordre public außer eigenem auch das Rechtsgut regionaler Rechtsgemeinschaften wirkungsvoll zu verteidigen. Einen spezifischen Terminus ordre public européen oder atlantique oder EWG-ordre public sollte man, so scheint mir, dafür nicht erst bemühen. Im EWG-Bereich wird der ordre public schon heute kaum noch fühlbar prak-

tiziert. In der großen weiten Welt aber geraten seine Mittel schnell in das Reich der großen Politik, weil und soweit internationaler Handel, Entwicklungshilfe und Auslandsinvestitionen Beiprogramme der Außenpolitik geworden sind. Man sollte den ordre public deshalb auch nicht überfordern oder zum Prügelknaben machen.

Es mag vielleicht so scheinen, als ob ich hier als Internationalprivatrechtler für meine Zunft den internationalen ordre public reklamierte. Mitnichten. An der Bewältigung des skizzierten Wirtschaftskollisionsrechts sind Völkerrecht, Wirtschaftsrecht und Internationales Privatrecht gleichermaßen beteiligt. Aber warum sollten wir uns wechselseitig um die Früchte unserer Leistungsmöglichkeiten bringen? Was nottut, ist, die bisher leider meist isolierten Bemühungen der verschiedenen Disziplinen besser zu koordinieren und, sit venia verbo, wechselseitig voneinander genauere Kenntnis zu nehmen. Wirtschaftsrecht ist keine zone grise, Völkerrecht nicht identisch mit dem Wiener Kongreß und Internationales Privatrecht nicht nur Sandkasten- und Glasperlenspielerei[92].

92 Aus dem neuesten Schrifttum sind als wichtige Arbeiten nachzutragen:
Zum Selbstverständnis des modernen IPR vgl. *Kegel* Rec. des cours 1964 II 90; zum allgemeinen Kollisionsrecht vgl. *K. Vogel,* Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnormen, 1965;
zum Verhältnis von Verfassung und IPR vgl. *Bernstein* NJW 1965, 2273; *Stöckler* JR 1965, 456;
zur Parteiautonomie vgl. *Simitis* JuS 1966, 209;
zum Verhältnis Wirtschaftsrecht und IPR vgl. *Rolf Bär,* Kartellrecht und Internationales Privatrecht; *van Hecke* (öst) ZfRV 7 (1966), 23 und Rec. des cours 1962 II 256 (301—339); der oben N. 63 erwähnte Festvortrag von *Zweigert* ist abgedruckt in: 50 Jahre Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel, 1965, 124 (in französischer Übersetzung in Rev. crit. de droit int. privé 1965, 645);
zum „internationalen" ordre public vgl. in der Festschrift Hallstein, 1966, die Beiträge von *v. Caemmerer* (S. 63, bes. 91 ff.), *Gaudet* (S. 202), *Schlochauer* (S. 431, bes. 447 ff.) und *Zweigert* (S. 555, bes. 566 ff.).

Leitsätze zum Bericht von Prof. Wiethölter

A. Das Problem

I. Völkerrecht (VR) wie Internationales Privatrecht (IPR) haben ihre traditionellen Disziplin-Rahmen gesprengt. Im Kollisionsrecht (Bestimmung des auf internationale Sachverhalte anzuwendenden Rechts) drohen sie als Konkurrenten ihrerseits zu kollidieren, sich wechselseitig um die Früchte ihrer Leistungsmöglichkeiten zu bringen und ihr Feld an neue, indessen dunkle Zwischengebilde ganz oder teilweise zu verlieren. Ihre Position gegeneinander abzugrenzen, ist so notwendig wie die entsprechende Klärung im nationalen Recht (Verhältnis von klassischem Privatrecht zu klassischem öffentlichem Recht = Verhältnis des Einzelbürgers zu Gesellschaft, Recht und Staat).

II. VR wie IPR sind berufen zur Bewältigung moderner Sachverhalte, auf die sie nach ihren Modellen nicht zugeschnitten sind. Unter diesen Sachverhalten ragen heraus:

1. die internationalen Wirtschaftsbeziehungen und deren Politisierung;

2. der Umbruch von konstitutioneller zu demokratischer Staatlichkeit;

3. die Wandlung vom individualistisch-liberalistischen zum organisierten und koordinierten Wirtschaftsverkehr, als deren Folge u. a. an die Stelle der traditionellen Haltepunkte „öffentliches und privates Recht" neue Leitlinien treten („zones grises", „Sozialrecht", „Wirtschaftsrecht");

4. Hinter allen Veränderungen zeichnen sich neue Modelle von Gesellschaft, Wirtschaft, Politik, Staatlichkeit, internationaler Gemeinschaft ab, von denen auch die Stellung des Einzelmenschen

geprägt wird (Vollbeschäftigung, Währungsstabilität, Zahlungsbilanzausgleich als Halterungen des modernen Wirtschaftsstaates).

III. Das IPR (traditionelles Dilemma: nationale Quellen, internationale Funktionen), seit 150 Jahren bei der „Nationalisierung" von internationalen Sachverhalten in seinen Techniken auf Privatrechtsgeschehen (dieses im Sinne des 19. Jahrhunderts) eingestellt und beschränkt, scheint den modernen Formen von Rechtsbeziehungen nicht gewachsen zu sein. Der Schein trügt. Die wachsende Funktionslosigkeit des IPR kraft Abwanderung (Stichworte: autonomes Welthandelsrecht, „Internationales Wirtschaftsrecht", völkerrechtliche Einzelvertragsgemeinschaften, lex fori-Systeme, Rechtsvereinheitlichung, Neutralisierung statt Nationalisierung internationaler Sachverhalte usw.) ist z. T. gesunde Entwicklung, z. T. aber nur Folge inadäquater Techniken des IPR, an deren Beseitigung Wissenschaft und Rechtsprechung arbeiten.

IV. Die Position des ordre public (op) im IPR ist ihrerseits überschattet von den komplizierten und verzweigten Veränderungen innerhalb des IPR.

B. Der ordre public im IPR

I. Das Erscheinungsbild des op wird mitbestimmt von

1. unfruchtbaren, meist terminologischen oder methodischen Gegensätzen;

2. legitimen Einengungen des Wirkungsbereichs des IPR;

3. internationalen Bindungen;

4. seiner Verwendung an falschen Fronten, z. B.:

a) Verdeckung durch andere Techniken (etwa Renvoi, Vorfrage, Qualifikation),

b) als Ersatz für noch nicht formulierte Kollisionsnormen („unfertiger" Teil des IPR, so bes. im Internationalen „Öffentlichen" Recht),

c) als Ersatznorm adhoc in Fällen formulierter, aber als unpassend empfundener Kollisionsnormen.

II. Nach Entzerrung dieses vordergründigen Erscheinungsbildes zeigt sich:

1. die Verwendung des op ist nicht provinziell oder nationalistisch;

2. der op dient als Durchgangstest für die Neubildung und Reform von Kollisionsnormen und als Generaltest für den Grad an Emanzipation des IPR vom nationalen Recht;

3. der op wird rechtsvergleichend, verfassungs- und völkerrechtlich angereichert;

4. der op wechselt seine Hauptstoßrichtung: politische statt ethische Abwehrklausel;

5. für diese Entwicklung kann man das Stichwort „internationaler ordre public" — überflüssigerweise — verwenden.

C. Die Entfaltung des IPR als Beitrag zu einem allgemeinen Kollisionsrecht

I. Mit der Veränderung des Objekts des IPR (Privatrecht) verändert sich seine Kollisionsnormenwelt. Internationales Privatrecht ist nur ein Teil eines umfassenden Kollisionsrechts, an dessen Durchbildung VR, IPR und „Wirtschaftsrecht" nicht isoliert arbeiten sollten.

II. Im Vordergrund der Auseinandersetzungen steht das „Internationale Wirtschaftsrecht". Seine Grundtendenzen („from contract to status") bestimmen die Auswahl und Bewährung der Kollisionsnormen. Technik und Methodik sind im In- und Ausland unterschiedlich, die rechtspolitischen Ansätze und Ergebnisse aber für bestimmte Kerngebiete einem internationalen Konsensus schon nahe. Exemplifizierung anhand

1. des Internationalen Rechts des unlauteren Wettbewerbs,

2. des Internationalen Rechts der Wettbewerbsbeschränkungen,

3. des Internationalen Rechts der Außenhandelssteuerungen,

4. des Internationalen „Wirtschaftsrechts" im allgemeinen (meist als „Internationales Verwaltungsrecht" bezeichnet).

III. Die Weiterarbeit an diesem umfassenden System entscheidet auch über die Position der Parteiautonomie im Kollisionsrecht.

D. *Der internationale ordre public*

I. Als internationaler ordre public stehen zur Diskussion (nach Ausscheidung von Lippenbekenntnissen und nicht tragfähigen Ansätzen):

1. der völkerrechtliche Ansatz: internationaler op = völkerrechtliches ius cogens;

2. der enge internationalprivatrechtliche Ansatz:
internationaler op = rechtsvergleichende „Öffnung" (und damit zusätzliche Selbstbeschränkung) des nationalen op;

3. der weite internationalprivatrechtliche Ansatz:
internationaler op = Schutz der nationalen Rechtsordnung (im Sinne von 2.) wie auch internationaler oder regionaler Rechtsordnungen(im Sinne politisch-rechtlicher Blockbildungen).

II. Die Position sub I 3. führt zur Vorstellung eines ordre public européen oder atlantique.

III. In den Fällen I 3. ist der internationale op die Fortsetzung des nationalen op mit erweiterten Mitteln, in den Fällen I 1. und 2. zielt er auf Überwindung des nationalen op.

IV. Das IPR steht völkerrechtlichen Einflüssen (jenseits von übernommenen Pflichten) skeptisch gegenüber. Es sieht seine Aufgabe in der Verfeinerung (Internationalisierung) der kollisionsrechtlichen Mittel, um die internationale Funktion nationaler Normen zu gewährleisten, und warnt vor Übertreibungen einer comitas ohne Konturen.

Aussprache zum Thema:

Zur Frage des internationalen ordre public

v. Caemmerer unterstreicht einleitend, daß es richtig gewesen sei, die Probleme des internationalen ordre public aus dem Gesichtswinkel sowohl des Internationalen Privatrechts als auch des Völkerrechts heraus zu behandeln. Die beiden Referate hätten zwar verschiedene Wege beschritten, es sei aber nun die Aufgabe der Diskussion, diese beiden Wege zusammenzuführen. Er schlägt vor, zunächst auf grundsätzliche Fragen zu sprechen zu kommen, und zwar zunächst aus dem Referat Jaenicke, dann erst aus dem Referat Wiethölter, und schließlich in einem dritten Teil der Diskussion einzelne Probleme aus beiden Vorträgen zu behandeln.

Geck weist darauf hin, daß das erste Referat in besonders angenehmer Weise fortschrittlich und weiterführend gewesen sei. Er wolle jedoch geklärt wissen, inwieweit der Referent bei der Definition des internationalen ordre public de lege lata und inwieweit er de lege ferenda gesprochen habe. Er bittet um Konkretisierung, wieso die Normen des ius cogens, des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts, als Schranke des ordre public wirken könnten. Er wolle außerdem wissen, inwieweit diese Normen in ein innerstaatliches System eingebaut werden könnten, ohne daß eine Norm vorliegt, die Art. 25 GG entspricht.

Fuss geht von dem Verhältnis Hoheitsträger-Einzelner aus, und hält es für richtig, daß das klassische Völkerrecht eine Schranke für die Einschleusung ausländischen Rechts in die innerstaatliche Rechtsordnung bieten könne. Dies treffe vor allem für die allgemeinen Rechtsgrundsätze zu, für die das Völkerrecht Transformator sein könne. Eine wirklich fortschrittliche Lösung wäre nur dann zu erreichen, wenn eine umfassende Rechtsordnung bestünde, die das Verhältnis zwischen Einzelnen und das Verhältnis zwi-

schen Hoheitsträger und Einzelnem festlegen und von einem homogenen Rechtsbewußtsein getragen würde, da auf dem Gebiet des Völkerrechts ja kein Gesetzgeber existiere. Er fragt, ob die Kategorie des ius cogens überhaupt in diesen Problemkreis gehört, denn das ius cogens schränke die Privatautonomie, d. h. die Möglichkeiten der Staatenpraxis, ein, während es sich bei unserem Problem um die Kollisionsfrage internationales Recht — nationales Recht handele.

Schnorr v. Carolsfeld hält zwar den ordre public im Sinne Jaenickes für sachgerecht, macht aber Bedenken gegen den Ausgangspunkt geltend. Er kritisiert zunächst den Ausdruck „domaine réservé". Sodann weist er auf die erheblichen Unterschiede hin, die zwischen dem Problem der Kollision zweier nationaler Rechtsordnungen und demjenigen des Verhältnisses Völkerrecht — nationales Recht bestünden.

Lewald kommt auf Leitsatz 16 und das internationale Enteignungsrecht zu sprechen. Er geht von einer allgemeinen Regel des völkerrechtlichen ius cogens aus, wonach entschädigungslose Enteignungen gegen Völkerrecht verstießen. Er bringt den folgenden Beispielsfall: Staat A führt Enteignungsmaßnahmen durch, von denen auch das Eigentum eines Ausländers betroffen ist. Ein früher diesem Ausländer gehörender Gegenstand gelangt über einen Zwischenerwerber ins Inland. Das inländische Gericht dürfe nicht von der Nichtigkeit des ausländischen Enteignungsaktes ausgehen. Es müsse vielmehr zugrunde legen, daß die Völkerrechtswidrigkeit des Enteignungsaktes lediglich einen Schadenersatzanspruch nach sich ziehe. Anders sei es nur, wenn die verschiedenen Modelle für Staatenkonventionen, die ausländische Enteigungen nicht anerkennen (so der Entwurf der OECD) völkerrechtliches Vertragsrecht würden. Dann allerdings seien widersprechende Enteignungsmaßnahmen nichtig. Hierbei handele es sich jedoch um Konventionsrecht, d. h. partikuläres Völkerrecht, nicht aber um ius cogens im Sinne von allgemeinem Völkerrecht.

Makarov führt ergänzend aus, im Jahre 1950 sei in Bath das Thema der Enteignung in der Diskussion behandelt worden, es sei aber nicht zu einer Resolution gekommen. Ähnlich sei es auf der Tagung in Siena zwei Jahre später gewesen. Es lägen Urteile

sowohl deutscher als auch englischer Gerichte vor, die sich mit den sowjetischen Enteignungen nach der Oktoberrevolution des Jahres 1917 befaßten. In Fällen, die dem von Lewald gebildeten ähnlich gewesen seien, hätten die Gerichte die Klagen der alten Eigentümer abgewiesen, und zwar mit der Begründung, daß der Eigentumsübergang auf den Zwischenerwerber bereits in der Sowjetunion stattgefunden habe, so daß kein Anknüpfungspunkt bestanden habe. Die Urteile beruhten sonach rein auf Internationalem Privatrecht, völkerrechtliche Erwägungen seien überhaupt nicht angestellt worden.

Mosler bemerkt zu den Ausführungen von Lewald: Wenn man schon die allgemeinen Grundsätze des Sanktionsrechts heranziehe, so gelte doch, daß zunächst Wiederherstellung und danach Schadensersatz geschuldet werde. Damit wolle er sich freilich nur gegen das Argument aus dem Sanktionsrecht wenden. Er glaube nicht, daß eine Pflicht zur Nichtanerkennung bestehe.

Lewald entgegnet Makarov, daß er an andere Fälle gedacht habe. In seinen Fällen seien der Akt abgeschlossen und das Eigentum übergegangen. F. A. Mann habe hier gemeint, das inländische Gericht müsse bei Völkerrechtswidrigkeit Nichtigkeit annehmen.

Makarov erwidert, das sei aber der gleiche Fall.

Lewald entgegnet, das nationale Gericht könne nicht anerkennen, es gebe keine völkerrechtliche Verpflichtung.

v. d. Heydte hat Bedenken, den Begriff der Nichtigkeit hier aus dem innerstaatlichen Recht ins Völkerrecht zu übernehmen.

Jaenicke bemerkt zur Kontroverse zwischen Lewald und Makarov, daß man unterscheiden müsse, ob nur eigene oder fremde Staatsangehörige betroffen sind. Im ersten Fall müsse anerkannt werden, da kein Völkerrecht impliziert sei. Im zweiten Fall (es sind Ausländer beteiligt) sei Völkerrecht impliziert. Er glaube aber nicht, daß eine Nichtanerkennungspflicht bestehe.

Zu Herrn Schnorr wolle er sagen, der ordre public bestehe nicht nur im Art. 30 EGBGB; er umfasse die fundamentalen Grundsätze und das ius cogens, nicht nur das ius cogens. Er wisse nicht, warum es den ordre public nicht auch im Völkerrecht geben solle. Man müsse die Dinge auch de lege ferenda sehen, und er habe in vielem de lege ferenda gesprochen. Er glaube, daß die Frage der

Nichtanerkennung mit dem internationalen ordre public gelöst werden sollte, aber de lege ferenda.

Fritz Münch meint, man sollte auch fragen, ob nicht Art. 25 GG bei der Frage der Nichtanerkennung eine Rolle spiele. Diese Vorschrift mache das Völkerrecht auf private Beziehungen anwendbar. Das Völkerrecht stehe damit auch über einem eventuell anwendbaren ausländischen Gesetz.

Neumayer will scheinen, die Einführung eines „völkerrechtlichen ordre public", wie ihn Jaenicke verstehen will, würde zu einer Begriffsverwirrung im Internationalen Privatrecht führen. Die Vorbehaltsklausel solle jetzt in den Dienst des Völkerrechts gestellt werden, nachdem man doch immer gehört habe, daß sie völkerrechtsstörend sei, daß von ihr im Interesse der völkerrechtlichen Beziehungen möglichst selten Gebrauch gemacht werden sollte.

Gleichwohl könne er dem Referenten in der Sache weitaus zustimmen; er glaube sogar, daß die Ausführungen, wenn sie einmal richtig durchdacht würden, in der Erkenntnis und näheren Präzision des ordre public einen guten Schritt weiter führten: Die Kollisionsnormen schlichteten den örtlichen Konflikt zwischen den inländischen und den ausländischen Sachnormen. Die Vorbehaltsklausel schlichte den Konflikt aufgerufenen ausländischen Sachrechts mit inländischen Leitprinzipien höherer Ordnung. Mit anderen Worten: Die Kollisionsnormen schlichteten den horizontalen Konflikt zwischen den Territorien, die Vorbehaltsklausel den vertikalen Konflikt innerhalb des territorium fori. Daher komme als Beweggrund für das Eingreifen der Vorbehaltsklausel nur die Wahrung der Leitprinzipien als solche in Betracht, nicht aber die Wahrung der das Prinzip konkretisierenden, dem Sachrecht angehörenden Rechtssätze niederer Ordnung. Derlei Leitprinzipien wurzelten außerhalb des positiven Rechts. Sie beherrschten die inländischen Rechtsanwendungsvorgänge, gleichviel ob inländisches oder ausländisches Sachrecht angewandt werde.

In diesem Sinne stimme er Jaenicke zu, wenn dieser sage, daß die Vorbehaltsklausel zur Verteidigung fundamentaler Interessen der Völkerrechtsordnung dienen müsse. Die Fundamentalsätze des Völkerrechts, z. B. die general principles des Art. 38 des Statuts

des IGH, gehörten im allgemeinen zu jenen überpositiven Leitprinzipien zivilisierter nationaler Rechtsordnungen, gleichviel ob verfassungsrechtlich Transformation vorliege oder nicht. Doch — und insoweit habe er Bedenken gegen die Begriffsbestimmungen des Referenten — die ordre public-Klausel schütze diese Prinzipien nicht, weil sie vom Völkerrecht herkämen — woher sie überhaupt kämen, sei dabei auch sehr diskutabel —, sondern in ihrer Eigenschaft als Leitsätze des nationalen Rechts, einfach deswegen, weil die Vorbehaltsklausel nach ihrer Definition und Funktion national sei und sein müsse. Im Ergebnis werde aber das erreicht, was der Referent mit dem Begriff eines „ordre public national à effet international" postuliere.

Frau Bindschedler fragt, ob der internationale ordre public im Sinne von Jaenicke nicht überflüssig sei. Das Problem, ob die Anerkennung oder Nichtanerkennung Pflicht sei, dürfe von Fall zu Fall auf Grund der Gesamtheit der geltenden Völkerrechtsnormen und der daraus für den einzelnen Staat fließenden völkerrechtlichen Verpflichtungen verschieden zu beantworten sein. Im übrigen sei ihr das Verhältnis von Grundprinzipien und ius cogens, die beide zum internationalen ordre public gehören sollen, nicht klar. Das ius cogens spiele zwar eine Rolle vor zwischenstaatlichen Gerichten. Ihr scheine aber das ius cogens des Völkerrechts für die Anerkennung oder Nichtanerkennung durch nationale Gerichte von geringer Bedeutung zu sein.

Scheuner meint, in den letzten Beiträgen seien Themen angeschnitten worden, die in die Behandlung des zweiten Referats überleiteten. Wiethölter habe einmal gesagt, daß es besser sei, den Kampf zwischen den Prinzipien der eigenen Rechtsordnung und den Sachnormen der fremden Rechtsordnung bereits in der Frage der Anwendung der fremden Sachnormen auszutragen. Zum anderen habe er gefragt, ob sich die Gesichtspunkte, unter denen man ein fremdes Recht wegweise, nicht vereinheitlichen ließen. In diesem Punkt berührten sich die beiden Referate, denn dies sei praktisch das ius cogens Jaenickes. Es sei durchaus denkbar, daß man die Gründe für die Ablehnung fremden Rechts nicht nur der eigenen Rechtsordnung entnehme, sondern den Prinzipien einer bestimmten Staatengemeinschaft, beispielsweise der hochzivilisierten Staaten der Welt. Das wäre eine Art rechtsver-

gleichender ordre public. Jaenicke habe darauf aufmerksam gemacht, daß der internationale ordre public dem Völkerrecht als Sanktion dienen könne. Hier habe er allerdings Bedenken, denn das gemeinsame Recht der Staaten weise nur ganz bestimmte enge Grundprinzipien auf, die viel enger seien als der Bereich des gesamten Völkerrechts. Eine gewöhnliche Enteignung verletze diese Grundsätze meist noch nicht. Wolle man aber dem Völkerrecht dadurch helfen, daß nationale Gerichte die völkerrechtswidrigen ausländischen Handlungen nicht anerkennen, so erweitere man den Kreis der gemeinsamen Grundsätze praktisch auf das gesamte Völkerrecht. Diese Folgerung würden aber wahrscheinlich die meisten der Versammelten nicht gern ziehen wollen. Er frage, ob überhaupt der ordre public, sei es der nationale, sei es der internationale, angewandt werden könne, solange es sich nicht um eine wirklich fundamentale Norm handele. Sowohl Jaenicke als auch Wiethölter hätten in Zweifel gezogen, daß mit dem ordre public nur ein nationaler Standard und nicht auch fundamentale Grundsätze des Zusammenlebens der Staaten verteidigt würden. Er stimme Jaenicke grundsätzlich darin zu, daß das Völkerrecht neuer Sanktionen bedürfe, nachdem das Gewaltverbot bestehe. Zu Neumayer sage er, man müsse unterscheiden, aus welchen Rechtsanschauungen man den ordre public übernehme, transformiertem Völkerrecht oder dem Völkerrecht als solchem. Frau Bindschedler stimme er zu, daß es sehr schwierig sei, Fälle zu finden, auf die sich diese Theorien anwenden ließen. Sicher könne man aber Hoheitsakte eines ausländischen Staates hierher zählen, die außerhalb des Hoheitsgebietes vollzogen würden. Die Gründe für die Nichtanerkennung eines solchen Aktes seien dem Völkerrecht zu entnehmen.

Braga nimmt zum Referat Jaenickes vom Standpunkt des Internationalen Privatrechts aus Stellung. Die Anwendung der ordre public-Klausel müsse in engen Grenzen gehalten werden. Er könne deshalb nicht einer Erweiterung des nationalen ordre public durch einen internationalen ordre public zustimmen, sondern nur zugeben, daß der internationale ordre public den nationalen ordre public verdränge. Dazu sei es aber erforderlich, daß das Völkerrecht dem Internationalen Privatrecht parallele Prinzipien habe. Dies sei die entscheidende Frage. Er selbst wolle die Thesen Jae-

nickes aber aus einem anderen Grunde anerkennen: Völkerrecht und Internationales Privatrecht seien zwei Seiten einer soziologischen Realität, des internationalen Lebens. Dieses wachse ständig und führe zu einer kosmopolitischen Gesellschaft, die das nationale Leben weitgehend verdränge.

Simitis meint, es sollte herausgestellt werden, daß ein fundamentaler Unterschied zwischen nationalem und internationalem ordre public besteht. Der internationale ordre public könne überhaupt nur als Korrektiv des nationalen ordre public gedacht werden.

Geck hat Einzelfragen zur These 9 und zur These 10 des Referats von Jaenicke. Jaenicke unterscheide zwischen Anerkennung und Durchsetzung. Die Abgrenzung erscheine schwierig. Wo liege sie z. B. beim ausländischen Reifezeugnis? Das Beispiel scheine auch zu zeigen, daß der Staat in der Entscheidung frei sein müsse und nicht einer völkerrechtlichen Pflicht unterliegen könne.

Jaenicke entgegnet, das Beispiel falle weder unter den Fall der Anerkennung noch unter den der Durchsetzung. Der Staat sei sicher frei zu bestimmen, wer bei uns zu studieren vermöge.

Scheuner meint, hier lägen in der Tat verschiedene Fragen vor.

Geck bemerkt, Anerkennung heiße doch, daß der Akt die gleiche Bedeutung erhalte wie im Staat, der ihn erlassen habe. Er sehe nicht, daß der Fall des Reifezeugnisses nicht unter die Begriffe Anerkennung bzw. Durchsetzung fallen solle.

Gutzwiller stellt fest, die These von Jaenicke sei längst erledigt. Einen ordre public als völkerrechtliche Institution gebe es nicht. Wiethölter meine zu Unrecht, die Zukunft des ordre public liege im Wirtschaftsrecht.

Makarov verspricht sich nichts Greifbares von der Rechtsvergleichung für den internationalen ordre public und möchte die Frage nach dem internationalen ordre public negativ beantworten.

Wiethölter (Schlußwort) meint, das Internationale Privatrecht sei doch besser in der Lage, eine Antwort auf die Frage des ordre public zu erteilen. Er wolle übrigens den ordre public nicht schwerpunktmäßig in das Wirtschaftsrecht verlegen, ihn vielmehr nur dort erarbeiten.

Jaenicke (Schlußwort) möchte nicht wie Simitis vom Gegensatz zwischen nationalem und internationalem ordre public sprechen. Der ordre public sei nicht nur Korrektiv, sondern der Inbegriff einer ganzen Rechtsordnung. Im Gegensatz zu Gutzwiller meine er, daß sich auch die Völkerrechtler darum bemühen sollten.

3. Die Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht in Heidelberg vom 26. bis 28. April 1965

I.

An der 9. Tagung der Gesellschaft nahmen 59 Mitglieder und einige geladene Gäste teil. Am 26. April traten die 2. Studienkommission und der Rat der Gesellschaft zusammen. Am 27. April wurden nach der Eröffnungsansprache des Vorsitzenden die folgenden Referate erstattet:

am 27. April

Prof. Dr. Joseph H. Kaiser, Freiburg, und Privatdozent Dr. Ingo von Münch, Frankfurt/Main
Internationale und nationale Zuständigkeit im Völkerrecht der Gegenwart,

am 28. April

Prof. Dr. Günther Jaenicke, Frankfurt/Main und Prof. Dr. Rudolf Wiethölter, Frankfurt/Main
Zur Frage des internationalen ordre public.

An die Referate schlossen sich Aussprachen an.

Am 26. April gab die Universität Heidelberg den Tagungsteilnehmern und ihren Damen einen Begrüßungsempfang im Hotel Europäischer Hof. Am 27. April waren die Teilnehmer und ihre Damen Gäste der Landesregierung von Baden-Württemberg im Schwetzinger Schloß. Am 28. April hatte der Vorstand der Badischen Anilin- und Soda-Fabrik AG. die Teilnehmer und ihre Damen zur Besichtigung des Werkes in Ludwigshafen eingeladen.

II.

Die 2. Studienkommission, die sich mit der Frage des hoheitlichen und des nichthoheitlichen Handelns im Völkerrecht, unter besonderer Berücksichtigung der Grenzen der Staatenimmunität, befaßt, trat anläßlich der Heidelberger Tagung zu ihrer ersten Sitzung zusammen.

Die Kommission wurde im Frühjahr 1964 aus 16 Mitgliedern gebildet, die sich auf ein Rundschreiben des Vorstandes zur Teilnahme an den Kommissionsarbeiten gemeldet hatten. Der Berichterstatter, Prof. Wilfried Schaumann, arbeitete im Herbst 1964 einen vorläufigen Fragebogen aus, der den Kommissionsmitgliedern zur Stellungnahme übersandt wurde. Unter Berücksichtigung der Antworten auf den Fragebogen stellte er dessen endgültige Fassung fest. Die alsdann eingeholte Stellungnahme der Kommissionsmitglieder zu den einzelnen Punkten des Fragebogens wurde vom Berichterstatter bei der Abfassung seines vorläufigen Berichts verwertet. Dieser wurde in der Heidelberger Sitzung erörtert.

III.

In der Sitzung des Rates der Gesellschaft am 26. April berichtete der Vorsitzende über die Mitgliederbewegung (Aufnahmen und Todesfälle), den Abschluß der Arbeiten der 1. Studienkommission, den Stand der Arbeiten der 2. Studienkommission und die wachsenden Aufgaben, die sich der Gesellschaft außerhalb ihrer Tagungen stellen (Stellungnahmen nach außen, Auslandsbeziehungen, Kontakte mit amtlichen Stellen), sowie das Bedürfnis, geeignete Vorkehrungen für die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu treffen.

Der Rat erörterte aus gegebenem Anlaß die Kriterien für die Aufnahme von neuen Mitgliedern (insbesondere von Universitätskollegen, die nicht eines der beiden Fächer der Gesellschaft vertreten; von Praktikern; von Persönlichkeiten, die auf dem Gebiete des Europarechts tätig sind; von Ausländern, die nicht dem deutschen Sprach- und Kulturraum angehören). Er beschloß, durch den Vorstand die Frage prüfen zu lassen, ob die Form einer

Assoziierung für Völkerrechtler außerhalb des deutschen Sprach- und Kulturraumes gefunden werden könne.

Der Vorsitzende berichtete über seine Verhandlungen mit dem Verlag C. F. Müller über die Entwicklung des Absatzes der Berichte der Gesellschaft, die Zuschüsse des Auswärtigen Amtes zur Drucklegung und die Frage einer Verpflichtung der Mitglieder zur Abnahme der Berichte. Der Rat ermächtigte den Vorstand, im Sinne der bisher geführten Verhandlungen über die Neugestaltung der Vertragsbedingungen weiter zu verhandeln.

Der Rat beschloß, im Hinblick auf die der Gesellschaft auch zwischen den Tagungen erwachsenden Aufgaben einmal zwischen den Tagungen der Gesellschaft — damit also jährlich, gegebenenfalls in Verbindung mit Tagungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer oder der Gesellschaft für Rechtsvergleichung — zu Sitzungen zusammenzutreten. Er ermächtigte den Vorstand, ad hoc Kommissionen zusammenzustellen, die ihn bei der Erledigung jeweils sich ergebender Aufgaben unterstützen sollen.

Der Rat erörterte die Arbeit der 2. Studienkommission und bestätigte die Beschlüsse des Rates und der Mitgliederversammlung, die von diesen Gremien im Jahre 1963 in Würzburg gefaßt wurden und nach denen jeweils nur eine Studienkommission arbeiten soll.

Der Rat beschloß, der Mitgliederversammlung die Einsetzung einer Kommission zur Beobachtung der sachlichen und personellen Problematik der neugeschaffenen Lehrstühle und Vorlesungen über „Internationale Beziehungen" vorzuschlagen.

Zu Kassenprüfern wurden die Professoren Schüle und Geck bestellt.

IV.

Die Mitgliederversammlung der Gesellschaft fand am 27. April statt.

Der Vorsitzende gedachte eingangs der seit der letzten Tagung verstorbenen Mitglieder:

Prof. Dr. Karl Theodor Kipp, Bonn († 24. 7. 1963)
Prof. Dr. Hermann Held, Kiel († 8. 9. 1963)

Prof. Dr. Hans Lewald, Basel († 10. 11. 1963)
Botschafter Dr. Hans-Ulrich Granow, Stockholm († 9. 8. 1964)
Prof. Dr. Herbert Kraus, Göttingen († 13. 3. 1965).

Anschließend berichtete der Vorsitzende entsprechend wie in der Sitzung des Rates und weiterhin über die Ergebnisse dieser Sitzung (vgl. oben Nr. III).

Der Vorsitzende berichtete schließlich über den Stand der Verlagsverhandlungen und über die Frage einer Verpflichtung der Mitglieder zum Bezug der Berichte. Eine Rechtsgrundlage für einen Pflichtbezug bestehe nicht. Der Bezug durch alle Mitglieder sei aber für das Erscheinen der Berichte erforderlich. Die Mitglieder hätten die Berichte bisher allgemein bezogen. Bei der Staatsrechtslehrervereinigung sei die Handhabung die gleiche. Die Mitgliederversammlung beschloß:

> Die Mitgliederversammlung empfiehlt, daß alle Mitglieder die Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht beziehen.

Prof. Kimminich berichtete über die Entwicklung des Fachs „Internationale Beziehungen" an den Universitäten. Es wurde beschlossen, eine Kommission bestehend aus den Herren Kimminich (Berichterstatter), Bindschedler, Ermacora, Menzel und Meyer-Lindenberg zu bilden, welche die Sach- und die Personalprobleme auf diesem Gebiet laufend beobachten, eine Bestandsaufnahme machen und über die Ergebnisse ihrer Beobachtungen berichten solle.

Nach der Prüfung des Kassenberichts durch die in der Ratssitzung vom 26. April bestellten Mitglieder, die Professoren Schüle und Geck, erteilte die Mitgliederversammlung dem Schatzmeister der Gesellschaft, Prof. von der Heydte, Entlastung.

Die Mitgliederversammlung wählte gemäß § 3 Abs. 1 der Satzung in geheimer Wahl den folgenden neuen Vorstand:

Prof. Friedrich Klein als Vorsitzenden,
die Professoren Alexander Makarov
und Wilfried Schaumann als weitere Vorstandsmitglieder.

Prof. Makarov hat das Amt des stellvertretenden Vorsitzenden, Prof. Schaumann dasjenige des Schatzmeisters übernommen.

Da die Amtszeit der Ratsmitglieder — mit Ausnahme derjenigen von Prof. Bindschedler — abgelaufen war, waren Neuwahlen erforderlich. Die Mitgliederversammlung wählte die bisherigen Vorstandsmitglieder Mosler, von der Heydte und von Caemmerer in den Rat. Als neue Ratsmitglieder wurden hinzugewählt die Herren Gamillscheg, Meyer-Lindenberg und Partsch. Schließlich wurden die bisherigen Ratsmitglieder — mit Ausnahme der Herren Klein und Makarov, die in den Vorstand überwechselten, und des Herrn Bindschedler, dessen Amtszeit noch zwei Jahre dauert — wiedergewählt.

Prof. Scheuner sprach unter dem Beifall der Mitgliederversammlung dem bisherigen Vorstand den Dank der Gesellschaft für seine Tätigkeit aus.

4. Satzung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht

(Fassung vom 14. 4. 1961)

§ 1

Die Aufgabe der am 24. März 1917 gegründeten und am 7. April 1949 wiedergegründeten Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht ist die Förderung des Völkerrechts, des Internationalen Privatrechts und der anderen Zweige des internationalen Rechts. Zu diesem Zweck sollen Theoretiker und Praktiker sowie Vertreter der als Hilfswissenschaften erheblichen Wissensgebiete zu gemeinsamer wissenschaftlicher Arbeit versammelt werden.

Das heranwachsende Geschlecht in nachdrücklicher Weise zu völkerrechtlicher Arbeit anzuregen und in deren Durchführung zu fördern, wird sich die Gesellschaft besonders angelegen sein lassen.

§ 2

Die geschäftlichen Aufgaben der Gesellschaft werden von dem Vorstand, dem Rat und der Vollversammlung wahrgenommen.

§ 3

Der Vorstand besteht aus dem Vorsitzenden und zwei weiteren Mitgliedern, unter denen sich ein Vertreter des Internationalen Privatrechts befinden soll. Er wird von der Vollversammlung durch Stimmzettel auf zwei Jahre gewählt und bleibt im Amte bis zum Schluß der Jahresversammlung, in welcher der neue Vorstand gewählt wird. Wiederwahl ist zulässig.

Fallen während der Amtszeit einzelne Vorstandsmitglieder aus, so kann sich der Vorstand mit Wirkung bis zur nächsten Vollversammlung aus den Ratsmitgliedern ergänzen.

Der Vorstand führt die Geschäfte, soweit sie nicht dem Rat oder der Vollversammlung vorbehalten sind. Die Ämter des Stellvertretenden Vorsitzenden und des Schatzmeisters verteilt der Vorstand durch Beschluß auf die weiteren Mitglieder; die Ämter können auch zusammen wahrgenommen werden.

§ 4

Der Rat besteht aus dem Vorstand und mindestens 12, höchstens 24 weiteren Ratsmitgliedern. Die Ratsmitglieder werden für 4 Jahre und in derselben Weise gewählt wie der Vorstand.

Der Rat bestimmt Zeit, Ort und Tagesordnung der Jahresversammlung sowie den sonstigen Arbeitsplan. Er wählt die Mitglieder.

§ 5

Zur Wahl als Mitglied kann nur gestellt werden, wer durch schriftlichen Antrag dreier Ratsmitglieder vorgeschlagen ist. Der Vorstand stellt den Vorgeschlagenen entweder zur Wahl auf der nächsten Ratsversammlung oder leitet den Ratsmitgliedern den Vorschlag zur schriftlichen Wahl zu. Der Vorgeschlagene ist gewählt, wenn er in der Ratsversammlung die Mehrheit der Stimmen der Anwesenden erhält oder, im Falle der schriftlichen Wahl, nicht drei Ratsmitglieder binnen Monatsfrist die mündliche Erörterung beantragen.

Der Vorsitzende trägt dem Gewählten die Mitgliedschaft an. Der Erwerb tritt durch Annahmeerklärung ein.

§ 6

Durch Erwerbung der Mitgliedschaft wird die Verpflichtung übernommen, sich an den Arbeiten der Gesellschaft zu beteiligen.

Der Mitgliedsbeitrag beträgt jährlich DM 20,— und ist jeweils im Januar für das laufende Kalenderjahr zu zahlen.

Neue Mitglieder entrichten den Beitrag erstmalig für das auf ihre Aufnahme folgende Kalenderjahr.

Der Vorstand kann für einzelne Mitglieder von der Einziehung eines Jahresbeitrages absehen oder ihn herabsetzen.

Die Mitgliedschaft erlischt durch Verzicht, welcher dem Vorsitzenden gegenüber schriftlich erklärt wird.

In besonderen Fällen kann durch einstimmigen Beschluß des Rates die Mitgliedschaft entzogen werden.

Auf Vorschlag des Rates kann die Mitgliederversammlung Ehrenmitglieder ernennen.

§ 7

Sitzungen des Vorstandes, des Rates und der Vollversammlung werden durch schriftliche Einladung des Vorsitzenden unter Mitteilung der Tagesordnung berufen. Dies muß geschehen, wenn es von mindestens 1/3 der Mitglieder unter Bezeichnung der Tagesordnung beantragt wird. Auf gleiche Weise unterstützte Punkte müssen auch sonst auf die Tagesordnung gesetzt werden.

§ 8

Zur Änderung der Satzung ist 3/4-Mehrheit der Vollversammlung erforderlich.

Beschluß der Mitgliederversammlung vom 1. 4. 1955:

Die Mitgliederversammlung stellt fest, daß gemäß § 4 Abs. 1 der Satzung der Gesellschaft in der Fassung vom 3. 4. 1952 die Mitglieder des Rates der Gesellschaft nach Ablauf ihrer vierjährigen Amtszeit ebenso wie die Mitglieder des Vorstandes nach § 3 Abs. 1 Satz 2 bis zum Schluß der Jahresversammlung im Amt bleiben, auf der die Neuwahl des Rates oder desjenigen Teiles seiner Mitglieder stattfindet, deren Amtszeit abgelaufen ist.

(§ 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 haben sich seit der Fassung vom 3. 4. 1952 nicht verändert.)

5. Verzeichnis der Organe und Mitglieder der Gesellschaft

(Stand vom 15. 3. 1967)

Ehrenpräsident:

Professor Dr. Dr. Rudolf Laun

Vorstand:

Professor Dr. Friedrich Klein (Vorsitzender)
Professor Dr. Alexander N. Makarov (Stellv. Vorsitzender)
Professor Dr. Wilfried Schaumann (Schatzmeister)

Mitglieder des Rates der Gesellschaft:

Gesandter Professor Dr. Paul Barandon
Professor Dr. Günther Beitzke
Professor Dr. Rudolf Bindschedler
Professor Dr. Ernst von Caemmerer
Professor Dr. Dr. Hans Dölle
Professor Dr. Franz Gamillscheg
Botschafter Professor Dr. Wilhelm Grewe
Professor Dr. Friedrich August Freiherr v. d. Heydte
Professor Dr. Günther Jaenicke
Professor Dr. Hermann Jahrreiß
Professor Dr. Eberhard Menzel
Professor Dr. Hermann Meyer-Lindenberg
Professor Dr. Hermann Mosler
Professor Dr. Karl Josef Partsch
Professor Dr. Ulrich Scheuner
Professor Dr. Hans-Jürgen Schlochauer
Professor Dr. Adolf Schüle
Professor Dr. Rolf Stödter
Professor Dr. Konrad Zweigert

Mitglieder der Gesellschaft:

Abendroth, Professor Dr. Wolfgang, 355 Marburg/Lahn, Wilhelm-Roser-Str. 53

Arndt, Professor Dr. Karl, Oberlandesgerichtspräsident, 28 Bremen, Freiligrathstr. 5

Aubin, Professor Dr. Bernhard C., Saarbrücken, Universität des Saarlandes

Baade, Professor Dr. Hans W., Duke University School of Law, Duke Station, Durham/North Carolina, USA

Ballreich, Dr. Hans, 8 München 8, Prinzregentenstr. 77

Barandon, Professor Dr. Paul, Gesandter a. D., 1030 Wien III, Ölzeltgasse I b, Tür 4

Basedow, Rechtsanwalt Dr. Dr. Klaus, 2 Hamburg 1, Ferdinandstr. 29—33

Beitzke, Professor Dr. Günther, 532 Bad Godesberg, Am Stadtwald 43 e

Berger, Dr. Hans, Staatssekretär, Chef des Bundespräsidialamtes, dienstlich: 53 Bonn, Kaiser-Friedrich-Str. 16;
privat: 534 Rhöndorf, Am Erlenhof 7

Bernhardt, Professor Dr. Rudolf, 69 Heidelberg, Zur Forstquelle 6

Bertram, Wilhelm, Ministerialrat, Bundesjustizministerium, 53 Bonn, Rosenburg

Bindschedler, Professor Dr. Rudolf L., Bevollm. Minister, Bern, Rabbentalstr. 77

Bindschedler-Robert, Professor Dr. Denise, Bern, Rabbentalstr. 77

Blomeyer, Dr. Horst, Legationsrat I. Kl., Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, Washington D. C., New Hampshire Ave and R-Street

Böhmert, Professor Dr. Viktor, 23 Kiel, Graf-Spee-Str. 9

Braga, Professor Dr. Sevold, 66 Saarbrücken 3, Hellwigstr. 17

Broggini, Professor Dr. Gerardo, 69 Heidelberg, Bergstr. 148

Bülck, Professor Dr. Hartwig, 69 Heidelberg, Werrgasse 9

von Caemmerer, Professor Dr. Ernst, 78 Freiburg i. Br.-Zähringen, In der Röte 6

Carstens, Professor Dr. Karl, Staatssekretär des Bundesministeriums der Verteidigung, 53 Bonn, Postfach 161

Constantopoulos, Professor Dr. Dr. Dimitri S., Thessaloniki, B. Konstantinou 39, oder 2 Hamburg 19, Lutterothstr. 17

Doehring, Professor Dr. Karl, Wissenschaftliches Mitglied des Max-Planck-Instituts für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht, 6904 Ziegelhausen b. Heidelberg, Heinrich-Stoess-Str. 20c

Dölle, Professor Dr. Dr. h. c. Hans, 2 Hamburg 13, Mittelweg 187

Erler, Professor Dr. Georg, 34 Göttingen, Schlegelweg 11

Ermacora, Professor Dr. Felix, Innsbruck, Neue Universität

Euler, Dr. Wilhelm, Oberlandesgerichtsrat a. D., 54 Koblenz, Rüsterallee 13

Ferid, Professor Dr. Murad, 8 München-Pasing, Marschnerstr. 23

Friesenhahn, Professor Dr. Dr. h. c. Ernst, Bundesverfassungsrichter a. D., 53 Bonn, Wegelerstr. 2

Fuß, Professor Dr. Ernst-Werner, 68 Mannheim-Almenhof, Trützschlerstr. 13

Gamillscheg, Professor Dr. Franz, 34 Göttingen, Friedländer Weg 27

Geck, Professor, Dr. Wilhelm Karl, 667 St. Ingbert/Saar, Eichendorffstr. 18

Golsong, Dr. Heribert, Kanzler des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, Leiter der Rechtsabteilung des Europarates, 7, rue des Argnesusiers, Strasbourg

Grewe, Professor Dr. Wilhelm, Botschafter, Délégation Allemande auprès de l'OTAN, Place Maréchal de Lattre de Tassigny, Paris XVI e

Gutzwiller, Professor Dr. Max, Muntelier (Murtensee) Schweiz

Habscheid, Professor Dr. Walter S., 87 Würzburg, Schönthalstr. 4

von Haeften, Gerrit, Ministerialdirektor, Auswärtiges Amt, 53 Bonn, Koblenzer Str. 99—103

Hahn, Dr. Hugo J., Rechtsberater der OCDE/OECD, 2 rue André-Pascal, Paris XVI e

Hallstein, Professor Dr. Dr. h. c. Walter, Präsident der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 23, Avenue de la Joyeuse Entrée, Brüssel 4

Hamel, Professor Dr. Walter, 355 Marburg/Lahn, Rotenberg 1 a

Herrfahrdt, Professor Dr. Heinrich, 355 Marburg/Lahn, Am Weinberg 8

Hettlage, Professor Dr. Karl, Staatssekretär, Mitglied der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, 532 Bad Godesberg, Friedrich-Ebert-Str. 83

von der Heydte, Professor Dr. Friedrich August Frhr., 8702 Gerbrunn über Würzburg

Hinz, Dr. Joachim, Ministerialrat, 532 Bad Godesberg, Max-Löbner-Str. 8

Hoffmann, Professor Dr. Gerhard, 355 Marburg/Lahn, Friedrichstr. 31

Huber, Professor Dr. Hans, Muri bei Bern, Schweiz, Mannenriedstr. 5

Ipsen, Professor Dr. Hans Peter, 2 Hamburg 13, Heinrich-Barth-Str. 25, oder 3141 Raven über Lüneburg, Haus Opferberg

Jaenicke, Professor Dr. Günther, Wissenschaftl. Mitglied des Max-Planck-Instituts für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht, 6906 Leimen b. Heidelberg, Waldstr. 13

Jahrreiß, Professor Dr. Dr. h. c., Dr. h. c., Dr. h. c., Hermann, 5 Köln-Sülz, Nassestr. 301

Jerusalem, Professor Dr. Franz W., 8 München 27, Flemingstr. 58

Kaiser, Professor Dr. Joseph H., 78 Freiburg i. Br., Belfortstr. 11

Kaufmann, Professor Dr. Dr. h. c., Erich, 69 Heidelberg, Schweizer Weg 1

Kegel, Professor Dr. Gerhard, 5 Köln-Lindenthal, Gyrhofstr. 19 a

von Keller, Dr. Ruprecht, Generalkonsul, Genf, Rue de Lausanne 94

Kimminich, Professor Dr. Otto, 463 Bochum, Laerholzstr. 61

Kipp, Professor Dr. Heinrich, Institut für Völkerrecht und Rechtsphilosophie, Neue Universität, Innsbruck, Innrain 52

Klein, Professor Dr. Friedrich, 44 Münster/Westf., Frinz-Eugen-Str. 12

Kordt, Professor Dr. Erich, 4 Düsseldorf, Sybelstr. 1 A

Korkisch, Professor Dr. Friedrich, Wissenschaftl. Mitglied des Max-Planck-Instituts für ausl. und internat. Privatrecht, 2 Hamburg 64, Schulteßdamm 29

Krüger, Professor Dr. Herbert, 2 Hamburg-Großflottbek, Elbchausee 184

Kutscher, Dr. Hans, Bundesverfassungsrichter, Honorarprofessor, 75 Karlsruhe-Durlach, Käthe-Kollwitz-Str. 18 a

Laun, Professor Dr. Dr. Rudolf, 207 Ahrensburg/Holstein, Vossberg 2

Lauterbach, Professor Dr. Wolfgang, Senatspräsident a. D., 24 Lübeck, Roeckstr. 48

Leibholz, Professor Dr. Dr. Gerhard, Richter des Bundesverfassungsgerichts, 34 Göttingen, Dahlmannstr. 6, und 75 Karlsruhe, Rheingoldstr. 19

Lewald, Dr. Walter, Rechtsanwalt und Notar, 6 Frankfurt a. M., Eschenheimer Anlage 31 a

Lorenz, Professor Dr. Werner, 8032 Gräfelfing ,Merowingerstr. 15

Makarov, Professor Dr. h. c. Alexander N., 69 Heidelberg, Zeppelinstr. 43

Mann, Professor Dr. F. A., London E.C. 2,62, London Wall

Meissner, Professor Dr. Boris, 5 Köln, Kleine Buchengasse 1, Haus „Im Römer"

Menzel, Professor Dr. Eberhard, 23 Kiel, Bülowstr. 16

Meyer, Professor Dr. Alex, Direktor d. Instituts f. Luftrecht und Weltraumfragen der Universität Köln, 5 Köln-Lindenthal, Gyrhofstr. 8c

Meyer, Professor Dr. Ernst Wilhelm, MdB, Botschafter a. D., 53 Bonn, Bundeshaus

Meyer-Lindenberg, Professor Dr. Hermann, Ministerialdirektor, 532 Bad Godesberg-Mehlem, Im Meisengarten 20

Miehsler, Univ.-Dozent Dr. Herbert, Wien I, Naglergasse 1

Mosler, Professor Dr. Hermann, Direktor d. Max-Planck-Instituts f. ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht, 69 Heidelberg, Berliner Str. 48

Much, Dr. Walter, Legationsrat I. Kl., Direktor in der Rechtsabteilung der Hohen Behörde, Luxemburg, Rue des Roses 43

Mühlenhöver, Dr. Josef, Botschaftsrat I. Kl., Wien XIII, Wattmanngasse 44

Münch, Professor Dr. Fritz, 69 Heidelberg, Zur Forstquelle 2

von Münch, Professor Dr. Ingo, 463 Bochum-Querenburg, Paracelsusweg 22

Neumayer, Professor Dr. Karl H., Pully-Lausanne, Chemin du Chateau sec, „La Gloriette"

Niederländer, Professor Dr. Hubert, 6904 Ziegelhausen b. Heidelberg, Hirtenaue 15 i

Ophüls, Professor Dr. Carl Friedrich, Botschafter a. D., 5602 Langenberg/Rheinland, Donnerstr. 16

von Overbeck, Professor Dr. Alfred E., 14, Route du Fort-Saint-Jaques, 1700 Fribourg, Suisse

Partsch, Professor Dr. Karl Josef, 6507 Ingelheim/Rhein, Frankenstr. 10

Preiser, Professor Dr. Dr. Wolfgang, 6 Frankfurt/Main, Mechtildstr. 10

von Puttkamer, Professor Dr. Ellinor, Vortr. Legationsrätin I. Kl., 53 Bonn, Lennéstr. 55

Raschhofer, Professor Dr. H. Hermann, 87 Würzburg, Waldkugelweg 12

Ridder, Professor Dr. Helmut, 5201 Heidebergen über Siegburg, Siebengebirgstr. 11

Riese, Professor Dr. Otto, 1009 Pully (VD) Suisse, 61 bis Avenue des Cerisiers

Rudolf, Professor Dr. Walter, 463 Bochum-Wiemelhausen, Nußbaumweg 25

Rühland, Professor Dr. Curt, 33 Braunschweig, Dürerstr. 26

Rumpf, Dr. Helmut, Konsul, Mailand, Via Guerrazzi 3

Schack, Professor Dr. Friedrich, 8 München 19, Kuglmüllerstr. 22

Schaumann, Professor Dr. Wilfried, 8702 Zell über Würzburg, Küsterbergstr. 8

von Schenck, Vortr. Legationsrat I. Kl. a. D. Dr. Dedo, 43 Essen-Bredenay, Hohe Buchen 7

Scheuner, Professor Dr. Ulrich, 532 Bad Godesberg, Beethovenstr. 77

Schindler, Professor Dr. Dietrich, Zollikon b. Zürich, Alte Landstr. 44

Schlochauer, Professor Dr. Hans-Jürgen, Geschf. Direktor d. Instituts für ausl. und intern. Wirtschaftsrecht, 6 Frankfurt am Main, Mertonstr. 17

Schmid, Professor Dr. Carlo, Bundesminister für Angelegenheiten des Bundesrats und der Länder, 53 Bonn, Koblenzer Str. 120

Schneider, Professor Dr. Hans, 69 Heidelberg, Ludolf-Krehl-Str. 44

Schneider, Professor Dr. Peter, 65 Mainz, Goldenluftgasse 2 3/10

Schnorr von Carolsfeld, Professor Dr. Ludwig, 852 Erlangen, Kochstr. 19

Schüle, Professor Dr. Adolf, 74 Tübingen, Bei der Ochsenweide 17

Schwarz-Liebermann von Wahlendorf, Dr. Hans-Albrecht, Straßburg, 8, rue des Arquebusiers

Schwind, Professor Dr. Fritz, Solbad Hall in Tirol, Gnadenwald, Haus Schwind

Scupin, Professor Dr. Hans Ulrich, 44 Münster/Westf., Robert-Koch-Str. 46

Seidl-Hohenveldern, Professor Dr. Ignaz, 5 Köln-Müngersdorf, Löwenicher Weg 22

Serick, Professor Dr. Rolf, 6904 Ziegelhausen b. Heidelberg, Heinrich-Stoess-Str. 15

Simitis, Professor Dr. Spiros, 6 Frankfurt/Main, Kettenhofweg 121

Steindorff, Professor Dr. Ernst, 8 München 71, Hofbrunnstr. 25

Stödter, Professor Dr. Rolf, Mitinhaber d. Reederei John T. Essberger, 2 Hamburg-Altona, Palmaille 49

Stoll, Professor Dr. Hans, 53 Bonn, Endenicher Allee 5

Strebel, Dr. Helmut, Wissenschaftliches Mitglied d. Max-Planck-Instituts f. ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht, 69 Heidelberg, Berliner Str. 48

Suy, Professor Dr. Erik, Louvain, Université Catholique

Uppenkamp, Dr. Walther, Reichsgerichtsrat a. D., 4 Düsseldorf, Ostendorfstr. 23

Verdross, Professor Dr. Dr. Alfred, Wien 19, Pokornygasse 23

Verosta, Professor Dr. Stephan, Wien 18, Hockegasse 15

Vogel, Professor Dr. Klaus, 69 Heidelberg, Zeppelinstr. 39

Wahl, Professor Dr. Eduard, MdB, 69 Heidelberg, Albert-Überle-Str. 22

Wiethölter, Professor Dr. Rudolf, 637 Oberursel/Taunus, Henricusstr. 22

Zemanek, Professor Dr. Karl, 1090 Wien 9, Mariannengasse 28

Zweigert, Professor Dr. Konrad, Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Privatrecht, 2 Hamburg 13, Mittelweg 187

Korporative Mitglieder:

1. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 69 Heidelberg, Berliner Str. 48
2. Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, 2 Hamburg 13, Mittelweg 187