5121

BERICHTE DER DEUTSCHEN GESELLSCHAFT FÜR VÖLKERRECHT

HELDMANN

BERICHTE DER DEUTSCHEN GESELLSCHAFT FÜR VÖLKERRECHT

HEFT 4

Verhandlungen der 7. Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht in Frankfurt/Main am 13. und 14. April 1961

Die Anerkennung im Völkerrecht

Rudolf L. BINDSCHEDLER

Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte

Hermann MOSLER

Die Menschenrechte im Völkerrecht

Hermann MEYER-LINDENBERG

Völkerrechtliche Vorfragen bei der Anwendung ausländischen Rechts

Hans STOLL

VERLAG C. F. MÜLLER / KARLSRUHE 1961

© 1961 Verlag C. F. Müller Karlsruhe

Druck: C. F. Müller, Buchdruckerei und Verlag GmbH, Karlsruhe

Inhalt

1. Die Anerkennung im Völkerrecht
   Bericht von Prof. Dr. Rudolf L. Bindschedler 1
   Leitsätze 25
   Protokoll über die Aussprache zum Bericht 28

2. Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte
   Bericht von Prof. Dr. Hermann Mosler 39
   Leitsätze 76
   Protokoll über die Aussprache zum Bericht 80

3. Die Menschenrechte im Völkerrecht
   Bericht von Prof. Dr. Hermann Meyer-Lindenberg 84
   Leitsätze 120
   Protokoll über die Aussprache zum Bericht 123

4. Völkerrechtliche Vorfragen bei der Anwendung ausländischen Rechts
   Bericht von Prof. Dr. Hans Stoll 131
   Leitsätze 151
   Protokoll über die Aussprache zum Bericht 154

5. Die Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht in Frankfurt am Main am 13. und 14. April 1961 164

6. Die Berücksichtigung der Lehre des Völkerrechts bei der Änderung der juristischen Ausbildungsordnungen (Entschließung und Kommissionsbericht) 169

7. Satzung der Gesellschaft 174

8. Verzeichnis der Organe und Mitglieder der Gesellschaft 177

1. Die Anerkennung im Völkerrecht

Prof. Dr. Rudolf L. Bindschedler, Bern

I.

1. Die Anerkennung ist eines derjenigen Probleme des Völkerrechts, die am meisten wissenschaftlich behandelt worden sind und eine unübersehbare Literatur hervorgerufen haben. Man kann sich deshalb fragen, ob es sich wirklich lohnt, dieses Thema zum Gegenstand einer weiteren Abhandlung zu machen. Im folgenden soll es sich lediglich darum handeln, eine Bestandsaufnahme von Theorie und Praxis vorzunehmen, zu einigen Schlußfolgerungen zu gelangen und vielleicht einige Vorschläge de lege ferenda zu prüfen.

2. Im Völkerrecht versteht man unter Anerkennung die Willenserklärung oder -äußerung eines Staates dahingehend, daß ein bestimmter Tatbestand, eine bestimmte Rechtslage oder ein bestimmter Anspruch als bestehend oder rechtmäßig anerkannt werden. Mit der Existenz eines Tatbestandes werden auch die sich daraus nach Völkerrecht ergebenden rechtlichen Konsequenzen anerkannt. Sie stellt damit grundsätzlich ein einseitiges Rechtsgeschäft dar und zwar ein selbständiges. Als solches ist sie empfangs-, aber nicht annahmebedürftig; die Wirkung tritt mit der Kenntnisnahme durch den Adressaten ein. Außer zweiseitigen Rechtsgeschäften, vor allem den Staatsverträgen, kennt das Völkerrecht auch die einseitigen wie neben der Anerkennung die Notifikation, den Protest, den Verzicht und das Versprechen. Immerhin kann die Anerkennung formell auch zum Inhalt eines Vertrages gemacht werden, wobei dann vielfach in diesem noch andere Gegenstände geregelt werden.

Die Anerkennung ist unwiderruflich, es sei denn es liege ein Willensmangel vor oder sie sei ausdrücklich als vorläufig bezeichnet

worden [1]. Sie fällt ferner dahin, wenn ihr Gegenstand verschwindet. Die Anerkennung kann also das Wegfallen des anerkannten Tatbestandes oder Anspruches nicht überleben und entfaltet in diesem Falle keine Rechtswirksamkeit mehr; sie hängt logischerweise von ihrem Objekt ab. Dabei muß es sich allerdings um ein endgültiges, definitives Wegfallen des Gegenstandes der Anerkennung handeln.

In der Anerkennung liegt eine authentische Feststellung [2]. Damit erfüllt sie eine Funktion im Interesse der Rechtssicherheit. Der Anerkennende hat das, was er anerkannt hat, und die sich ergebenden Konsequenzen gegen sich gelten zu lassen, wenn er nicht gegen Treu und Glauben verstoßen will. Zweifel über den anerkannten Tatbestand und die sich daraus ergebenden rechtlichen Folgen werden dadurch behoben und weitere Streitigkeiten ausgeschlossen. Der Anerkennende kann unter Umständen auch die Rechtmäßigkeit der anerkannten Situation oder eines Anspruches nicht mehr bestreiten. Zugleich verzichtet er damit auf eventuelle entgegenstehende eigene Rechtsansprüche und kann diese nicht mehr geltend machen [3].

3. Da die Völkerrechtsgemeinschaft dezentralisiert ist und keine besonderen, arbeitsteiligen Organe kennt, obliegt die Anerkennung im allgemeinen nicht einem besonderen Organ, sondern den Staaten als den Völkerrechtssubjekten. Sofern alle Staaten oder die große Mehrzahl von ihnen eine bestimmte Anerkennung aussprechen, handeln sie nicht nur im eigenen Namen, sondern auch als dezentralisierte Organe der Völkerrechtsgemeinschaft als solcher. Es liegt hier ein Fall des von Georges Scelle so genannten „dédoublement fonctionnel" vor. Hingegen kann ein einzelner Staat nicht für die ganze Völkerrechtsgemeinschaft anerkennen. Die rechtliche Wirkung tritt nur gegenüber ihm selber und nicht auch gegenüber Dritten ein. Darin liegt die Schwäche des Verfahrens,

1 „Recognition is unconditional and irrevocable", Art. 6 der panamerikanischen Konvention vom 26. 12. 1933 über die Rechte und Pflichten der Staaten.

2 „. . . important evidential factor in establishing proof of the existence of a government", Schiedsspruch im Tinoco-Fall in Recueil des Sentences Arbitrales Bd. I, S. 380.

3 So der ständige Internationale Gerichtshof im Ost-Grönland-Fall (1933), A/B 53, S. 68 f. — „Estoppel"-Wirkung.

die jedoch untrennbar mit der dezentralisierten Struktur der Staatengesellschaft verbunden ist. Es gibt im allgemeinen auch keine Instanz, die die Rechtmäßigkeit einer Anerkennung überprüfen kann.

Die Anerkennung erfolgt entweder durch die einzelnen Staaten für sich oder — seltener — gemeinsam auf einer zwischenstaatlichen Konferenz (z. B. Berliner Kongreß 1878, Versailler Friedenskonferenz 1919). Sie kann auch durch eine internationale Organisation ausgesprochen werden [4]. Ob sie dann nur für die Organisation selbst als von den Staaten getrenntes Rechtssubjekt oder auch für die Mitgliedstaaten verbindlich ist, hängt vom Statut der Organisation ab oder genauer ausgedrückt davon, ob die Organisation für die Mitgliedstaaten verbindliche Beschlüsse fassen kann. Die Frage kann sich nur dann stellen, wenn entweder ein nicht aus Staaten gebildetes oder ein zwar aus Staaten zusammengesetztes, jedoch mit Mehrheit beschließendes Organ darüber entscheidet.

4. Wer innerhalb des Staates für Anerkennungen zuständig ist, darüber bestimmt die Staatsverfassung. Das Völkerrecht verweist hier auf das Landesrecht. Im allgemeinen ist es die Regierung im weitern Sinne (Staatsoberhaupt, Regierung im engern Sinne, Außenminister). Mehr und mehr kommt diese Zuständigkeit in beschränktem Umfange auch den Gerichten zu, insofern die Praxis in den meisten Staaten dazu gelangt, die Gerichte unabhängig von der Stellungnahme ihrer Regierungen über die Gültigkeit fremder Hoheitsakte und damit implicite über die Anerkennung des betreffenden Staates oder der betreffenden Regierung entscheiden zu lassen.

II.

Über folgendes besteht in Theorie und Praxis Einigkeit:

1. Die Anerkennung ist eine allgemeine und häufig zur Anwendung gelangende Prozedur im Völkerrecht, von der gegenüber den verschiedenartigsten Tatbeständen und Situationen Gebrauch gemacht wird. Die wichtigste Rolle spielt sie in folgenden Fällen:

4 Die Vereinigten Nationen haben diese Kompetenz nicht. Schreiben des Generalsekretärs an den Präsidenten des Sicherheitsrates vom 8. 3. 1950, UN Doc. 5/1466; American Journal of International Law Bd. 44 (1950) S. 548.

a) Anerkennung von Staaten:

Es wird anerkannt, daß eine bestimmte Gesellschaft einen Staat im Sinne des Völkerrechts darstellt, mit allen sich daraus ergebenden rechtlichen Konsequenzen. Jeder Zweifel über Existenz und Qualifikation des anerkannten Staates wird behoben; damit kann auch die Herrschaft des Völkerrechts über die Beziehungen zwischen Anerkennendem und Anerkanntem nicht mehr bestritten werden. Die Hauptwirkung liegt in der authentischen Feststellung und im Verzicht auf allfällige gegenteilige Ansprüche.

b) Anerkennung einer Regierung.

Die Praxis kennt die Anerkennung in diesem Falle nur dann, sofern es sich um eine Regierung handelt, die nicht auf verfassungsmäßigem Wege an die Macht gelangt ist. Es muß sich um eine durch Revolution oder Staatsstreich an die Herrschaft gekommene sogenannte de facto-Regierung handeln. Regierungen, die ihre Stellung auf normale verfassungsmäßige Weise, z. B. durch Wahl oder Erbfolge, erlangt haben, werden nicht anerkannt. Der Unterschied in der Behandlung der beiden Tatbestände durch die Staatenpraxis erklärt sich daraus, daß nur der erstere den Anlaß zu Unsicherheiten geben kann. Der Anerkennung liegt hier wiederum die Idee der Rechtssicherheit zu Grunde; sie hat den Sinn der authentischen Feststellung.

c) Anerkennung als kriegführende Partei oder als Insurgenten.

Eine aufständische Organisation innerhalb eines bestimmten Staates wird hier als beschränktes Völkerrechtssubjekt anerkannt. Zweck ist die Unterstellung gewisser Tatbestände, die ausschließlich vom Landesrecht beherrscht werden, unter bestimmte Normen des Völkerrechts. Dies erfolgt im Interesse der Staatengemeinschaft, weil die betreffenden Tatbestände Rückwirkungen auf einen weiteren Staatenkreis zeitigen.

d) Anerkennung von internationalen Organisationen.

e) Anerkennung bestimmter anderer Tatbestände, Rechtsvorgänge und Rechtszustände [5], vor allem von Gebietserwerben. Von Bedeutung ist auch die Anerkennung der Neutralität.

5 Z. B. eines Mandates. So der Internationale Gerichtshof im Fall des Status von Südwestafrika in Recueil 1950, S. 135 f., 142.

Nicht in diesen Zusammenhang gehört die Anerkennung fremder Hoheitsakte, vor allem fremder Gerichtsurteile und Schiedssprüche. Maßgebend ist hier das landesrechtliche Kollisionsrecht.

2. Die Staatenpraxis hat zwei Arten von Anerkennung entwikkelt, nämlich die Anerkennung de jure und de facto. Beides sind übrigens Rechtsakte, trotz der unglücklichen Bezeichnung der letzteren.

Die de jure-Anerkennung ist endgültig und vollumfänglich. Sie kann daher nicht mehr zurückgezogen werden und der anerkannte tatsächliche oder rechtliche Zustand entfaltet seine sämtlichen Rechtsfolgen.

Weniger Klarheit besteht über die Wirkung und den Inhalt der de facto-Anerkennung. In erster Linie wird hier auf die Absicht des anerkennenden Staates selbst abzustellen sein. Von Fall zu Fall kann deshalb der Sinn dieses Rechtsaktes verschieden sein. Die Lehre vertritt im allgemeinen die Auffassung, daß es sich um eine vorläufige, provisorische Anerkennung handle. Es besteht noch keine Sicherheit, daß alle Voraussetzungen der Anerkennung wirklich vorliegen. Die Bedeutung kann aber auch darin liegen, daß nur gewisse und nicht alle rechtlichen Folgerungen aus der Anerkennung gezogen werden; die Anerkennung ist lediglich eine teilweise. Es werden nur beschränkte Beziehungen zu dem neuen Staat oder der neuen Regierung aufgenommen, jedoch nicht vollständige oder normale. Schließlich kann auch beabsichtigt sein, die Rechtmäßigkeit nicht anzuerkennen, vor allem die Art und Weise des Zustandekommens der de facto anerkannten Rechtssituation. Man will dieses Zustandekommen rechtlich nicht sanktionieren, ist aber aus praktischen Gründen und im Interesse der Rechtssicherheit doch genötigt, gewisse Folgerungen aus dem neuen Tatbestand zu ziehen.

Sehr oft geht in der Staatenpraxis die de facto-Anerkennung der de jure-Anerkennung voraus.

3. Beim Verfahren ist zu unterscheiden zwischen der ausdrücklichen und stillschweigenden Anerkennung. Beides kann sowohl bei der de jure wie bei der de facto-Anerkennung zur Anwendung gelangen.

Bei der ausdrücklichen Anerkennung kommt diese in einer besonderen Willenserklärung als solche zum Ausdruck. Der anerken-

nende Staat gibt unzweideutig seinem Willen, die Anerkennung auszusprechen, Ausdruck, im allgemeinen in einem schriftlichen Dokument [6].

Die Anerkennung kann aber auch stillschweigend, durch konkludentes Handeln erfolgen. Ein solches Vorgehen gibt unter Umständen zu Zweifeln Anlaß. Maßgebend ist in erster Linie die Absicht des betreffenden Staates. Es muß deshalb untersucht werden, ob ein Staat den Willen hat, durch ein bestimmtes Vorgehen eine Anerkennung auszusprechen. Da, wie noch zu zeigen sein wird, die Staaten frei sind, über die Anerkennung zu entscheiden, bedarf es eines klaren Nachweises ihrer Absicht in diesem Sinne. Vor allem ein Verzicht auf ein Recht kann weder vermutet noch abgeleitet und muß ausdrücklich erklärt werden [7]. Im allgemeinen liegt keine stillschweigende Anerkennung vor, wenn der Staat eine klare gegenteilige Absicht zum Ausdruck bringt [8]. Die Unsicherheit kann behoben werden: positiv durch ausdrückliche Anerkennung, negativ durch Protest oder Vorbehalt.

Bei der Anerkennung von Staaten und Regierungen ist vorerst festzustellen, daß in der Anerkennung einer Regierung immer auch diejenige des Staates enthalten ist. Umgekehrt bedeutet die Anerkennung eines Staates zwar auch die Anerkennung der in diesem Zeitpunkt bestehenden Regierung, jedoch nicht einer späteren, auf verfassungswidrige Weise an die Macht gelangten Regierung.

Auf Grund der Praxis kann gesagt werden, daß eine stillschweigende Anerkennung im Abschluß eines bilateralen Staatsvertrages in der normalen feierlichen Form und von allgemeiner Zwecksetzung (z. B. eines Bündnisses, Handels- oder Niederlassungsvertrages), in der Aufnahme normaler diplomatischer Beziehungen, in der Akkreditierung eines normalen diplomatischen Vertreters, in der Ausstellung oder im Nachsuchen eines konsularischen Exequa-

6 Nach neuerer schweizerischer Praxis erfolgt die Anerkennung eines Staates meistens in Form eines Glückwunschtelegramms des Bundespräsidenten an den Staats- oder Regierungschef zur Erlangung der Unabhängigkeit.

7 So der Internationale Gerichtshof im Fall der norwegischen Anleihen. Recueil 1957, S. 26. —Vgl. die überzeugenden Ausführungen von *Lauterpacht*, Recognition in International Law, 1947, S. 405 ff.

8 Deshalb ist die Presseerklärung Chruschtschew's vom 7. 10. 1960 unrichtig, wonach de Gaulle durch die Verhandlungen von Melun die algerische Regierung de facto anerkannt habe.

turs liegt. Hingegen bedeuten die Teilnahme eines nichtanerkannten Staates oder einer nichtanerkannten Regierung an einer internationalen Konferenz oder an den Beratungen eines Organs einer internationalen Organisation, die Unterzeichnung oder der Beitritt zu einem multilateralen Vertrag [9], die Entsendung oder Aufnahme von besondern staatlichen Vertretern außerhalb der normalen diplomatischen Beziehungen und der Abschluß von bilateralen Abkommen provisorischer Natur und zur Regelung bestimmter dringlicher Einzelfragen keine Anerkennung. Das gilt z. B. für Waffenstillstände (Israel 1949, Korea 1953, Indochina 1954). Aus der Aufrechterhaltung der diplomatischen und konsularischen Beziehungen ohne formelle Akkreditierung eines neuen Missionschefs oder Erteilung des Exequaturs an einen neuen Konsul kann ferner nicht die — de jure — Anerkennung einer Regierung abgeleitet werden.

Zweifelhaft erscheint, ob die Aufnahme in eine internationale Organisation die Anerkennung als Staat oder der Regierung des neuen Mitgliedes bedeutet. Sofern der Organisation nur Staaten angehören können (wie das z. B. bei den Vereinigten Nationen der Fall ist, Art. 3 und 4), kann in der Aufnahme logischerweise nur die Anerkennung als Staat liegen. Dies gilt auch für diejenigen Mitglieder, die dem Beitritt nicht zugestimmt haben, sofern nach dem Statut der Organisation die Aufnahme durch einen alle Mitgliedstaaten bindenden Mehrheitsbeschluß erfolgt. Immerhin gibt es Fälle, in denen Mitgliedstaaten diese Folgerung — unlogischerweise — nicht gezogen haben (z. B. Großbritannien bei der Aufnahme Litauens in den Völkerbund 1921, die arabischen Staaten gegenüber Israel in den Vereinigten Nationen) [10]. Anders verhält es sich dann, wenn die Organisation auch Völkerrechtssubjekten offen steht, die nicht Staaten sind (z. B. der Weltpostverein). Hingegen hat die Aufnahme eines Staates nicht die Anerkennung seiner Regierung zur Folge, wie das Verhalten der Schweiz und Belgiens anläßlich des Beitritts der Sowjetunion zum Völkerbund gezeigt hat und das China-Problem in den Vereinigten Nationen vor Augen

9 Z. B. der Beitritt des GPRA zu den Genfer Abkommen zum Schutz der Kriegsopfer vom 12. 8. 1949, beschlossen am 6. 4. 1960.

10 Man wird auch nicht sagen können, daß die Ukraine und Weißrußland — Mitglieder der Vereinigten Nationen — als Staaten anerkannt worden seien.

führt [11]. Ein Staat kann sogar eine bestimmte Regierung eines andern Staates als zur Vertretung desselben in der Organisation befugt anerkennen und gleichzeitig eine andere in Bezug auf seine eigenen Beziehungen zu ihm. Wiederum kommt diese Praxis im Verhältnis zu China zum Ausdruck.

Die Anerkennung von Aufständischen als kriegführende Partei ist im allgemeinen durch konkludentes Handeln, nämlich durch Abgabe einer Neutralitätserklärung seitens der Drittstaaten erfolgt.

Die Anerkennung internationaler Organisationen durch Nicht-Mitgliedstaaten geschieht gewöhnlich durch Abschluß eines Vertrages oder durch Aufnahme von offiziellen Beziehungen mit ihnen. Als Beispiel seien das provisorische Abkommen der Schweiz mit den Vereinigten Nationen vom 11. Juni/1. Juli 1946 über die Privilegien und Immunitäten der letzteren und die Errichtung von schweizerischen diplomatischen Missionen bei den europäischen Gemeinschaften in Brüssel erwähnt. Hingegen ergibt sich die Anerkennung für die Mitgliedstaaten ohne weiteres aus ihrem Beitritt, der die Übernahme der Verpflichtungen des Statuts mit sich bringt.

4. Die Anerkennung hängt vom Vorliegen bestimmter Voraussetzungen ab. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, so ist sie völkerrechtswidrig. Der Anerkennungsgegenstand im Sinne des Völkerrechts muß vorhanden sein; die Anerkennung ist abhängig von ihm, akzessorischer Natur. Sie kann die anerkannte Rechtslage nicht selbst schaffen. Das Verschwinden der letzteren macht die Anerkennung gegenstandslos.

Ein Staat darf nur anerkannt werden, wenn es sich wirklich um einen solchen handelt, d. h. die vom Völkerrecht verlangten tatbeständlichen Elemente, an die das Völkerrecht den Staat knüpft, vorliegen. Neben einem Staatsgebiet [12] und einem Staatsvolk muß eine effektive, unabhängige Herrschaftsordnung (Regierung im weitern Sinne) mit Aussicht auf Dauer vorhanden sein. Von praktischer Bedeutung ist die Frage, ob diese Voraussetzungen vorliegen, vor

11 Vgl. das Schreiben des Generalsekretärs vom 8. 3. 1950 an den Präsidenten des Sicherheitsrates, das von einer „unbroken practice" der Mitgliedstaaten in diesem Sinne spricht, UN Doc. S/1466, und die Resolution 396 (V) der Generalversammlung.

12 dessen Grenzen nicht unbedingt überall schon genau bestimmt sein müssen.

allem dann, wenn es sich um einen Staat handelt, der sich gewaltsam von einem andern losgerissen hat oder von Drittstaaten von ihm abgelöst worden ist. Hier spielt vor allem das Element der Dauerhaftigkeit eine ausschlaggebende Rolle. Solange der Mutterstaat oder in einem Kriege seine Verbündeten den Kampf nicht aufgegeben haben, liegt nach Völkerrecht das Merkmal der Dauerhaftigkeit nicht vor. Hingegen bedarf es nicht der Anerkennung des neuen Staates durch den Mutterstaat [13]. Wird sie ausgesprochen, bevor alle Elemente des neuen Staates vorliegen, so handelt es sich um eine vorzeitige Anerkennung, die ein völkerrechtliches Delikt, nämlich eine Intervention in die inneren Angelegenheiten eines andern Staates, darstellt.

Die Anerkennung einer Regierung darf ebenfalls nur ausgesprochen werden, sofern es sich um eine solche im Sinne des Völkerrechts handelt. Sie muß tatsächlich die Herrschaft im Staate ausüben und zwar mit Aussicht auf Dauerhaftigkeit. Nach Völkerrecht verliert eine Regierung diesen Charakter, sofern ihre Herrschaft nicht mehr effektiv ist. Maßgebend ist also das Prinzip der Effektivität und nicht die formelle Staatsverfassung. Aus der Revolution entsteht eine neue materielle — später oft auch formelle — Verfassung. Die Regierung, die irregulär oder verfassungswidrig an die Macht gelangt ist, darf anerkannt werden, sofern ihre Herrschaft sich durchgesetzt und konsolidiert hat. Es genügt, wenn dies auf dem größten Teil des Staatsgebietes geschehen ist (chinesische Volksregierung)[14]. Erfolgt die Anerkennung vorzeitig, d. h. vor der effektiven Durchsetzung und vor Beendigung allfälliger innerer Kämpfe, so liegt wiederum eine völkerrechtswidrige Intervention des anerkennenden Staates vor.

Nach den gleichen Grundsätzen bleibt eine während eines Krie-

13 So das Deutsch-Polnische Gemischte Schiedsgericht im Fall Deutsche Continental Gas Gesellschaft, 1929, TAM 9, S. 343 ff.

14 Vgl. hierzu die amtliche Mitteilung des Eidgenössischen Politischen Departements vom 17. 1. 1950: „Der Bundesrat hat sich davon überzeugt, daß die neue Regierung die völkerrechtlichen Voraussetzungen für eine Anerkennung erfüllt. Insbesondere erstreckt sich heute ihre Gebietshoheit auf fast das ganze chinesische Territorium. Der Bundesrat hat daher beschlossen, die Regierung des Präsidenten Mao Tse Tung de jure anzuerkennen und mit ihr diplomatische Beziehungen aufzunehmen. Das Politische Departement wurde beauftragt, die Regierung Mao Tse Tung hievon zu verständigen".

ges im Ausland niedergelassene Exilregierung die legale Regierung des besetzten Staates. Solange der Kriegszustand andauert, besteht keine neue definitive Situation und das Prinzip der Effektivität kann deshalb nicht zur Geltung gelangen. Jede Annexion oder Einsetzung einer neuen Regierung seitens der andern Kriegspartei ist völkerrechtlich ungültig. Auch eine Exilregierung im Frieden bleibt legale Regierung, solange begründete Aussichten bestehen, daß der Verlust der Herrschaft nur vorübergehend ist und sie diese zurückerlangen kann.

Die Anerkennung von Aufständischen als kriegführende Partei setzt voraus, daß sie eine Organisation errichtet haben, die einen Teil des Staatsgebietes tatsächlich beherrscht, und sich gegen die Regierung im Kampf zu behaupten vermögen. Ob die Aufständischen bezwecken, einen Teil des Territoriums vom Mutterstaate loszureißen und einen neuen Staat zu errichten oder den ganzen bisherigen Staat zu erobern und sich als neue Gesamtregierung zu etablieren, ist in diesem Zusammenhang irrelevant. Die Anerkennung als Insurgenten hängt ebenfalls davon ab, daß die Aufständischen bestimmte Teile des Staatsgebietes beherrschen. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, so wäre die Anerkennung wiederum eine verfrühte und damit eine Völkerrechtsverletzung. Die Anerkennung von Insurgenten kann zur Anerkennung von zwei Regierungen auf demselben Staatsgebiet führen, wovon die eine nur de facto für ihren effektiven Herrschaftsbereich anerkannt wird (Spanien 1936—1939).

III.

Eine Reihe von Fragen sind vor allem in der völkerrechtlichen Theorie kontrovers. Ihnen sollen die folgenden Ausführungen gelten. Dabei kann schon an dieser Stelle festgestellt werden, daß die Meinungsverschiedenheiten hauptsächlich die Lehre berühren, jedoch weniger die Staatenpraxis. Eine Untersuchung der letzteren ergibt nämlich, daß im allgemeinen in diesem Zusammenhang als geltendes Recht nur diejenigen Regeln angenommen werden dürfen, die die staatliche Handlungsfreiheit möglichst wenig einschränken. Die Staaten sind bestrebt, diese Freiheit zu bewahren. Zahlreiche von der Wissenschaft als Rechtsnormen dargestellte Auffassungen

mögen zwar aus bestimmten Gründen erstrebenswert erscheinen, verkennen aber diesen grundlegenden Umstand und verwechseln das geltende mit dem wünschbaren Recht.

1. Die Hauptkontroverse kreist um die Frage, ob der Anerkennung konstitutive oder deklarative Wirkung zukommt oder, anders ausgedrückt, ob der fragliche Tatbestand anerkennungsbedürftig ist, um seine Rechtswirksamkeit entfalten zu können, oder nicht. Denn auch die konstitutive Theorie bestreitet nicht die Akzessorietät der Anerkennung, die von der Existenz tatsächlicher Elemente abhängig ist. Es wird sich zeigen, daß das Ergebnis einer Untersuchung dieser Frage je nach dem Anerkennungsgegenstand verschieden ist. Immer hat aber die Anerkennung in Bezug auf den anerkennenden Staat konstitutive Wirkung insofern, als er damit auf entgegenstehende Ansprüche verzichtet und die neue Situation nicht mehr bestreiten kann.

Die konstitutive Theorie behauptet, daß erst die Anerkennung einen neuen Staat zum Völkerrechtssubjekt mache und ihn in die Völkerrechtsgemeinschaft aufnehme. Eine gemäßigte Variante geht dahin, daß er erst nach Anerkennung alle ihm zukommenden Rechte ausüben könne.

Würde diese Auffassung zutreffen, so wäre ein und derselbe Staat ein Völkerrechtssubjekt oder keines, ein Staat oder keiner, und würden seine Beziehungen zu andern Staaten dem Völkerrecht unterstehen oder nicht, je nach dem es sich um solche handelt, die ihn anerkannt haben oder nicht. Das entspricht in keiner Weise der Praxis. Vielmehr gilt das heute universell gewordene Völkergewohnheitsrecht ohne weiteres für jeden neu entstehenden Staat. Eine andere Lösung würde zur Anarchie führen und wäre unvereinbar mit dem Sinn des allgemeinen Völkerrechts. Nach der konstitutiven Theorie hätte jeder Staat das Recht, das Gebiet eines von ihm noch nicht anerkannten Staates als herrenlos in Besitz zu nehmen, und der letztere wäre frei von jeder rechtlichen Bindung. Ferner hat die Anerkennung eines Staates Rückwirkung auf den Zeitpunkt seiner tatsächlichen Entstehung. Schließlich erfolgt sie sehr oft nicht ausdrücklich, sondern durch konkludente Handlung, vor allem durch Abschluß eines Vertrages. Auch die Aufnahme diplomatischer Beziehungen setzt eine Einigung hierüber voraus, weil die Zustim-

mung beider Beteiligten notwendig ist. Damit nimmt man die Rechts- und Handlungsfähigkeit des neuen Staates als gegeben hin; ein Vertrag kann nur mit einem bestehenden Rechtssubjekt abgeschlossen werden. Die Anerkennung kann auch mit Bedingungen verknüpft werden, die wiederum die Annahme durch den anzuerkennenden Staat und damit seine Rechtssubjektivität voraussetzen. Mit nichtanerkannten Staaten werden häufig beschränkte und provisorische Beziehungen unterhalten, ja sogar Vereinbarungen getroffen. Mehr und mehr wird ihnen die aktive Prozeßfähigkeit und die gerichtliche Immunität gewährt; ihre Hoheitsakte werden von den Gerichten als gültig angesehen [15].

Alle diese Tatbestände der Praxis lassen sich nur erklären, wenn der Anerkennung von Staaten rein deklarative Bedeutung zukommt [16].

Wie Verdross zeigt, beruht die konstitutive Theorie wahrscheinlich auf einer Verwechslung der Anerkennung mit der Aufnahme der amtlichen Beziehungen zum neuen Staate [17]. Beides kommt sehr oft gleichzeitig vor. Die Anerkennung braucht aber nicht zu diplomatischen Beziehungen zu führen, während das letztere die Anerkennung in sich schließt. So ist die Anerkennung eine reine Feststellung der Existenz eines neuen Staates, deren Sinn in der Authentizität liegt. Die Entstehung des Staates selbst macht das Völkerrecht lediglich vom Vorhandensein der hierfür notwendigen tatsächlichen Elemente abhängig. So verpflichtet denn auch Art. 3 der panamerikanischen Konvention über die Rechte und Pflichten der Staaten vom 26. Dezember 1933 die Staaten, auch die Grundrechte der noch nicht anerkannten Staaten zu achten, und Art. 9 der Charta der OAS von Bogotá von 1948 erklärt die politische Existenz eines Staates als unabhängig von der Anerkennung durch andere; schon vor der Anerkennung kommen ihm alle Rechte eines Staates zu.

Ähnliches gilt für die Anerkennung einer Regierung. Auch hier wirkt die Anerkennung zurück bis zum Augenblick ihrer Entste-

15 Über die frühere widersprüchliche Praxis der Gerichte und die sich daraus ergebenden Härten *Dahm*, Völkerrecht, Bd. I 1958, S. 125 ff.

16 So auch das Deutsch-Polnische Gemischte Schiedsgericht im Fall Deutsche Continental Gas Gesellschaft, 1929, TAM 9, S. 343 ff., und das Juristenkomitee des Völkerbundes zur Frage der Ålandsinseln, Journal Officiel 1920, Supp. spéc. No. 3, S. 8 ff.

17 Völkerrecht, 4. Aufl., 1959, S. 184.

hung, insoweit nicht bis zur Anerkennung noch die frühere Regierung anerkannt war. Nach allgemeinem Völkerrecht haftet ein Staat für völkerrechtliche Delikte, die von einer revolutionären Organisation vor ihrer Durchsetzung als neue de facto-Regierung begangen wurden. Der Staat haftet also in diesem Fall für die Handlungen sowohl der revolutionären Gruppe wie der legalen Regierung. Diese Haftung bsteht auch gegenüber jenen Staaten, welche die neue Regierung nicht anerkannt haben, wie sich z. B. aus dem Schiedsspruch vom 18. Oktober 1923 des ehemaligen amerikanischen Präsidenten Taft im Falle der Tinoco-Regierung ergibt [18]. Auch mit nichtanerkannten Regierungen werden gewisse Beziehungen unterhalten und sogar Vereinbarungen beschränkten und provisorischen Charakters getroffen. Die konstitutive Wirkung der Anerkennung einer Regierung würde übrigens der Unabhängigkeit der Staaten widersprechen, die nach allgemeinem Völkerrecht frei sind, sich diejenige Regierung zu geben, die sie wollen, und dies nach jedem beliebigen Verfahren. Alles das führt wiederum zum Schluß, daß die Anerkennung einer Regierung nur deklarative Bedeutung haben kann.

Anders verhält es sich bei internationalen Organisationen. Diese entstehen nicht auf Grund des allgemeinen Völkerrechts, sofern gewisse Tatbestandselemente vorliegen, sondern durch einen Staatsvertrag, der ihre Verfassung enthält. Es kommt ihnen auch nicht die volle Völkerrechtssubjektivität des Staates zu, sondern nur diejenigen Rechte und Pflichten, die sich aus dem Statut ergeben. Während so die Rechtspersönlichkeit ohne weiteres gegenüber den Mitgliedstaaten als Vertragsparteien gilt, trifft das gegenüber Drittstaaten nicht zu, da das Statut sie weder berechtigt noch verpflichtet. Deshalb ist hier die Anerkennung seitens des Drittstaates notwendig, damit die Organisation ihm gegenüber als Träger von Rechten und Pflichten auftreten kann. Im Gegensatz zu der Auffassung des Internationalen Gerichtshofes in seinem Rechtsgutachten über den Ersatz von im Dienste der Vereinigten Nationen erlittenen Schäden hat die Anerkennung internationaler Organisationen durch Nicht-Mitgliedstaaten konstitutive Bedeutung [19].

18 Recueil des Sentences Arbitrales Bd. 1, S. 382 ff.

19 Recueil 1949, S. 185. — Gleicher Auffassung wie der Verfasser *G. Schwarzenberger*, International Law, 3. Aufl., Bd. I 1957, S. 128 f.

Konstitutive Wirkung kommt auch der Anerkennung von Aufständischen als Kriegführende oder als Insurgenten zu. Erst vom Zeitpunkt der Anerkennung an und nur im Verhältnis zu den anerkennenden Staaten entsteht die beschränkte Völkerrechtssubjektivität dieser Organisationen. Bei der Anerkennung von Insurgenten bestimmt sie sogar den Umfang der Rechte der aufständischen Organisationen.

Die Anerkennung einer neuen rechtlichen Situation hat deklarative Wirkung, sofern der Entstehungsvorgang nicht anerkennungsbedürftig ist, konstitutive, insoweit durch die Anerkennung auf einen entgegenstehenden Anspruch verzichtet wird. Beruht also ein Gebietserwerb auf einem vom allgemeinen Völkerrecht anerkannten Erwerbstitel, so braucht es hierfür keine Anerkennung [20]. Diese hat lediglich deklarativen Sinn. Anders verhält es sich bei einer rechtswidrigen Erwerbung, z. B. durch Übertretung des Verbots der Anwendung von Gewalt, oder bei einer solchen, die nicht auf einen anerkannten Völkerrechtstitel gestützt ist. Anerkennt ein Staat die neue Situation, so verzichtet er damit auf seinen Wiedergutmachungsanspruch, sofern er durch die Rechtswidrigkeit in seinen eigenen Rechten verletzt worden ist, oder auf die Bestreitung der Gültigkeit des Erwerbs [21]. Im übrigen kann aber der Rechtsmangel durch die Effektivität mit Zeitablauf geheilt werden. Es ist diese Effektivität, die in der Staatengesellschaft neues Recht erzeugt.

Hingegen kommt der Anerkennung der ständigen Neutralität im allgemeinen konstitutive Wirkung zu, insofern als zwischen den anerkennenden Staaten und den Neutralen ein Rechtsverhältnis mit gegenseitigen Rechten und Pflichten entsteht. Die Anerkennung bildet gewöhnlich Bestandteil einer umfangreicheren Transaktion zwischen den beteiligten Staaten und damit eines vertragsähnlichen Verhältnisses. Die gegenseitigen Beziehungen beruhen auf dem Grundsatz der Reziprozität. Die Anerkennung bedeutet, daß der anerkennende Staat die Völkerrechtsmäßigkeit der Neutralität an-

20 Vgl. hierzu den Schiedsspruch *Max Huber's* im Palmas Fall 1928 in Recueil des Sentences Arbitrales Bd. 2, S. 831 ff.

21 So hat die Anerkennung eine bedeutende Rolle bei der Entwicklung der völkerrechtlichen Regeln über den Gebietserwerb gespielt; die Nichtanerkennung von Entdeckung und Nachbarschaft als gültige Erwerbstitel hat deren Aufnahme in das positive Völkerrecht verhindert.

erkennt und sich verpflichtet, diese Rechtmäßigkeit nicht zu bestreiten sowie die Neutralität zu achten und sich aller im Widerspruch zu ihr stehenden Erklärungen und Handlungen in Zukunft zu enthalten. Das gilt für die schweizerische wie auch für die österreichische Neutralität [22].

2. Mit dem Problem der Wirkung der Anerkennung hängt die Frage zusammen, ob eine Pflicht zur und ein Recht auf Anerkennung besteht, unter der Voraussetzung, daß die vom Völkerrecht vorgeschriebenen tatbeständlichen Elemente vorhanden sind.

Weil die Vertreter der konstitutiven Theorie davon ausgehen, daß erst die Anerkennung einem Staate die Rechtspersönlichkeit verleiht und die Nichtanerkennung der Regierung einen Staat verhindert, seine Rechte geltend zu machen, kommen einige von ihnen im Interesse der Rechtssicherheit zum Schluß, es bestehe eine Pflicht zur Anerkennung, der ein entsprechendes Recht gegenüberstehe. In der Tat muß man unter dieser Voraussetzung zu einer derartigen Folgerung gelangen, wenn man die Anarchie vermeiden will. Dabei nimmt man den Widerspruch in Kauf, daß einem noch nicht bestehenden Rechtssubjekt ein Recht zukommt, was rechtlich unmöglich ist. Das Recht auf Anerkennung läßt sich nur mit der deklarativen Theorie vereinbaren. Die Staatenpraxis zeigt jedoch, daß weder eine derartige Pflicht noch ein derartiges Recht bestehen. Trotz vereinzelter widersprechender Erklärungen von Staatsmännern, die in ihren politischen Zusammenhängen gesehen werden müssen [23], haben sich die Staaten immer die Freiheit vorbehalten, eine Anerkennung auszusprechen oder sie zu verweigern. Es wäre müßig, hier einige der unzähligen Fälle hervorzuheben [24]. Es gilt das für die Anerkennung von Staaten, von Regierungen, von Aufständischen, von internationalen Organisationen und von neuen Rechtssituati-

22 Österreich hat das Bundesverfassungsgesetz vom 26. 10. 1955 den ausländischen Regierungen offiziell notifiziert und sie ersucht, die immerwährende Neutralität Österreichs im Sinne dieses Gesetzes anzuerkennen. Fast alle Staaten haben im November und Dezember 1955 die Anerkennung ausgesprochen, die Schweiz am 22. 11, die Bundesrepublik Deutschland am 8. 12.

23 Z. B. die frühere Auffassung der Sowjetregierung; *P. E. Corbett*, Law in Diplomacy, 1959, S. 94.

24 Beispiele bei *Dahm*, a.a.O., S. 123.

onen. „Diplomatic recognition is always a privilege, never a right", wie der amerikanische Staatssekretär Dulles einmal gesagt hat [25].

Die Kontroverse zeigt im übrigen, daß über das Vorhandensein einer Norm über ein Recht auf und eine Pflicht zur Anerkennung keine Sicherheit besteht. Dann aber existiert keine opinio juris und gilt der von der internationalen Rechtssprechung mehrfach anerkannte Grundsatz, daß die Vermutung für die staatliche Handlungsfreiheit spricht. Eine Einschränkung derselben darf ohne entsprechende sichere Norm nicht angenommen werden.

3. Eine weitere Frage geht dahin, ob die Anerkennung von der Rechtmäßigkeit des anzuerkennenden Tatbestandes abhängig zu machen sei. Es handelt sich dabei nicht etwa um das Vorhandensein der vom Völkerrecht geforderten Tatbestandselemente eines Staates oder einer Regierung, sondern um die Legalität oder Illegalität ihres Zustandekommens. Die Voraussetzung der Rechtmäßigkeit hat zum Teil in Verträgen und Beschlüssen internationaler Organisationen Ausdruck gefunden.

a) Die Frage stellt sich zuerst im Zusammenhang mit der Anerkennung von Regierungen. In einem am 20. Oktober 1907 zwischen den zentralamerikanischen Republiken Nicaragua, Honduras, Guatemala, Costa Rica und Salvador abgeschlossenen Vertrag verpflichteten sich diese, keine durch Staatsstreich oder Revolution an die Macht gelangte Regierung in den fünf Staaten vor ihrer Legitimierung durch neue Volkswahlen anzuerkennen. In einem weiteren Vertrag vom 7. Februar 1923 wurde diese Verpflichtung bekräftigt. Diese nach dem damaligen Außenminister von Ecuador, Dr. Tobar, genannte Tobar-Doktrin wurde seit 1913 von Präsident Wilson als Richtlinie für die Anerkennungspolitik der Vereinigten Staaten aufgestellt. 1932 kündigten Costa Rica und Salvador den Vertrag von 1923, worauf in der Folge auch die Vereinigten Staaten zu ihrer früheren Praxis, die auf die Effektivität abstellte, zurückkehrten.

Die Tobar-Doktrin ist nie allgemeines Völkerrecht geworden.

25 Department of State Bulletin vom 15. 7. 1957, S. 93. Zitiert nach *Corbett*, a.a.O., S. 69, vgl. seine ausgezeichnete Darstellung S. 67 ff. Über die amerikanische Praxis neuestens *J. E. S. Fawcett* in British Year Book of International Law Bd. 35 (1959) S. 246 ff.

Für die Vereinigten Staaten stellte sie lediglich eine politische Richtlinie dar. Ihre Anwendung bedeutet zweifellos eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten des betreffenden Staates, da das Völkerrecht den Staaten völlige Freiheit läßt, auf welche Weise sie ihre innere Organisation gestalten und ihre Regierungen berufen. Das Völkerrecht garantiert die einzelstaatlichen Verfassungen nicht wie in gewissen Bundesstaaten die Bundesverfassung die Verfassungen der Gliedstaaten. Es stellt nur auf die Effektivität der Regierung ab. „Unsuccessful secession or civil war is treason; successful secession or civil war creates new law" [26]. Die Anwendung der Tobar-Doktrin würde fremde Staaten zum Richter über die Anwendung der eigenen Verfassung und über die inneren Verhältnisse eines Staates einsetzen.

b) Die Anerkennung wurde oft mit der Bedingung verknüpft, daß der neue Staat oder die neue Regierung fähig und gewillt seien, ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Hier handelt es sich um ein Scheinproblem. Die Fähigkeit zur Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen hängt von der Effektivität des Staates oder der Regierung ab und ist von vornherein gegeben, wenn die notwendigen tatbeständlichen Elemente vorhanden sind. Die Bedingung, daß der Staat oder die Regierung gewillt sein müßten, ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen, ist überflüssig, weil sie hierzu ohnehin verpflichtet sind. Eine Nichterfüllung würde den verletzten Staaten auch ohne solche Bedingung das Recht auf Wiedergutmachung gewähren. Eine rechtliche Bedeutung kommt deshalb einer derartigen Bedingung nur dann zu, wenn ein neuer Staat vertragliche Verpflichtungen übernehmen soll, an die er bisher nicht gebunden war. Das kann in den Fällen der Staatensukzession, deren Regeln nicht immer klar sind, eine praktische Rolle spielen. Solche Bedingungen werden übrigens rechtlich meistens Auflagen, die Auferlegung rechtlicher Verpflichtungen, sein. Hiervon abgesehen haben sie lediglich deklarativen und politischen Sinn.

c) Die Anerkennung neuer Situationen, vor allem von Gebietserwerbungen, ist im Zusammenhang mit dem völkerrechtlichen Verbot der Gewaltanwendung zu Bedeutung gelangt. Im Vordergrund

26 *J. L. Kunz*, Critical Remarks on Lauterpacht's „Recognition in International Law" in American Journal of International Law Bd. 44 (1950) S. 715.

stehen hier der Briand-Kellogg-Pakt vom 27. August 1928 und Art. 2 Ziff. 3 und 4 der Charta der Vereinigten Nationen. Wenn die Gewaltanwendung widerrechtlich ist, so kann aus ihr gemäß dem Prinzip ex injuria ius non oritur auch kein Rechstitel erworben werden. Eine auf den Gebrauch von Gewalt gestützte Annexion ist eine verbotene. So erklärte im Zusammenhang mit dem Mandschurei-Konflikt eine am 7. Januar 1932 an China und Japan gerichtete Note des amerikanischen Staatssekretärs Stimson u. a., daß die amerikanische Regierung keine Situationen, Verträge oder Abmachungen anerkennen werde, die durch im Widerspruch zum Briand-Kellogg-Pakt stehende Mittel zustande gebracht worden seien. Diese sogenannte Stimson-Doktrin wurde von andern Staaten übernommen und fand vor allem Ausdruck in einer Resolution der Völkerbundsversammlung vom 11. März 1932. Ursprünglich nur als politischer Grundsatz gedacht, wurde sie durch Art. 2 des Nichtangriffs- und Vergleichsvertrages von Rio de Janeiro vom 10. Oktober 1933 und Art. 17 des Bogotá-Paktes von 1948 zur Rechtsverpflichtung für die amerikanischen Staaten. Auch der von der Generalversammlung der Vereinigten Nationen mit Resolution 375 (IV) vom 6. Dezember 1949 den Staaten übermittelte Entwurf zu einer Erklärung über die Rechte und Pflichten der Staaten verpflichtet in Art. 11 jeden Staat, keine auf der Anwendung von Gewalt beruhende territoriale Erwerbung anzuerkennen [27]. Es geht also hier um die Pflicht zur Nichtanerkennung.

Da nun aber die Annexion grundsätzlich keine Anerkennung durch Drittstaaten erfordert, sofern nicht in Rechte oder Ansprüche Dritter eingegriffen wird — das allgemeine Interesse der Staaten an der Aufrechterhaltung des Völkerrechts und der Verhinderung von Rechtsverletzungen genügt nicht, einem andern Staate gegenüber eine solche Rechtsverletzung geltend zu machen, sofern nicht konkrete Rechte des betreffenden Staates verletzt werden —, stellt sich die Frage nach der rechtlichen Bedeutung der Nichtanerkennung. Intern könnte man an die Nichtberücksichtigung von Rechtsakten des annektierenden Staates durch Verwaltung und Gerichte der andern Staaten denken; doch hat sich die Praxis, wie gezeigt

27 Siehe hierzu die kritischen und zutreffenden Bemerkungen von *Kelsen*, The Draft Declaration on Rights and Duties of States in American Journal of International Law Bd. 44 (1950) S. 272 ff.

wurde, dahin entwickelt, nicht mehr auf die Anerkennung abzustellen. Extern kann darin die Aufrechterhaltung von Rechtsansprüchen, sofern solche vorhanden sind, liegen sowie die Bestreitung der Rechtsgültigkeit. Im allgemeinen aber bleibt die Nichtanerkennung rechtlich wirkungslos. Sie kann zwar auch die politische Mißbilligung zum Ausdruck bringen, doch ist dies keine Rechtsfolge (die Anerkennung muß umgekehrt auch nicht den Sinn einer Billigung haben).

Die Nichtanerkennungsdoktrin ist charakteristisch für die Unvollkommenheit der Völkerrechtsordnung, da sie den Staaten erlaubt, sich an Stelle von positiven Maßnahmen und Sanktionen zur Wiederherstellung des verletzten Rechts mit platonischen Erklärungen zu begnügen. Die Praxis hat das gezeigt. Die Stimson-Doktrin war 1932 für die Vereinigten Staaten ein bequemer Ersatz für aktive Maßnahmen zur Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustandes. In den Fällen Äthiopiens, Österreichs und der Tschechoslowakei wurde das Prinzip überhaupt nicht konsequent befolgt, während die meisten Staaten bis heute die Annexion der baltischen Staaten nicht anerkannt haben [28]. Im übrigen ist die Nichtanerkennung ein untaugliches Mittel. Gelingt es nämlich nicht, den rechtswidrig geschaffenen Zustand in gewisser Frist wieder zu ändern, so setzt sich das im Völkerrecht anerkannte Prinzip der Effektivität durch, dem das Interesse an der Rechtssicherheit zu Grunde liegt. Eine Auswirkung dieses Grundsatzes liegt in den vom Völkerrecht anerkannten Instituten der Ersitzung und Verjährung. Um das Recht zu erwerben oder zu verlieren, ist lediglich Zeitablauf und ungestörter Besitz notwendig, wobei mit fortschreitender Zeit die Ungestörtheit schon im Stillschweigen der Mitgliedstaaten liegt. Der Internationale Gerichtshof hat dasselbe zum Ausdruck gebracht, wenn er im britisch-norwegischen Fischereifall von „historical consolidation" spricht. Unabhängig von der rechtlichen Beurteilung erscheinen im Interesse des Verkehrs unter den Staaten und des Schutzes der betroffenen Bevölkerung schon vom Zeitpunkt der Annexion an ein Minimum von Beziehungen zum annektierenden

28 Darüber der Bericht von *Lowzow* für die Assemblée consultative des Europarates vom 14. 9. 1960 (Doc. 1173), S. 6, 23, 27 f. und die von der Versammlung am 29. 9. 1960 angenommene Resolution. Die baltischen Staaten werden als unter militärischer Besetzung stehend betrachtet.

Staat und eine gewisse Berücksichtigung seiner Rechtsakte, die sich auf das erworbene Gebiet beziehen, notwendig. Die Nichtanerkennung nur zukünftiger Annexionen wirkt sich zu Gunsten des status quo und der saturierten Mächte aus und damit eventuell bestehender Ungerechtigkeiten; die Rückwirkung würde die Sicherheit und Ordnung gefährden. Solange das Völkerrecht eine dezentralisierte Rechtsordnung darstellt und die einzelnen Staaten in erster Linie ihre eigenen Interessen verfolgen und nicht die Durchsetzung der Rechtsordnung im allgemeinen, kann sich das Völkerrecht vom Grundsatz der Effektivität nicht lösen und muß die normative Kraft des Faktischen anerkennen. Etwas anderes würde das Minimum an Ordnung unter den Staaten in Frage stellen und das Übel noch vergrößern. Erst eine völlige Änderung der gegenwärtigen Struktur der Staatengesellschaft könnte hier einen Fortschritt bewirken.

4. Schließlich wird noch gefragt, ob die Anerkennung einen Rechtsakt oder nur einen politischen Akt darstelle. Wie viele Rechtsgeschäfte des Völkerrechtes ist sie beides. Bei konstitutiver Wirkung begründet sie Rechte und Pflichten, bei deklarativer stellt sie einen Tatbestand und dessen rechtliche Konsequenzen für den betreffenden Staat in authentischer Weise fest. Da aber die Staaten frei sind, die Anerkennung auszusprechen, hat sie auch eine politische Bedeutung, die von Fall zu Fall verschieden sein kann. Für den anerkennenden Staat überwiegen meistens die politischen Motive. In erster Linie verfolgen die Staaten ihre eigenen Interessen. „Always, recognition is admitted to be an instrument of national policy, to serve enlightened self-interest" (Staatssekretär Dulles) [29]. Sie bezwecken mit der Anerkennung, einen neuen Staat oder eine neue Regierung zu unterstützen und zu stärken, oder mit der Nichtanerkennung das Gegenteil. Es wird mit ihr einer Billigung oder Mißbilligung Ausdruck gegeben, letzteres z. B. gegenüber dem Gebrauch von Gewalt oder der Unmenschlichkeit der angewandten Mittel.

29 Zitiert nach *Corbett*, a.a.O. S. 77. So auch das Schreiben des Generalsekretärs der UN vom 8. 3. 1950. Über die ausschlaggebende Rolle des Politischen in der ganzen Materie *Ch. De Visscher*, Théories et Réalités en Droit international public, 2. Aufl., 1955, S. 286 ff.

Nach schweizerischer Praxis hat die Anerkennung von Staaten und Regierungen im allgemeinen deklarative Wirkung; es besteht weder ein Recht auf noch eine Pflicht zur Anerkennung. Es geht um eine Frage des politischen Ermessens. Der Bundesrat läßt sich dabei von der Rücksichtnahme auf die Schweizerbürger und schweizerischen Interessen in dem betreffenden Staat und von neutralitätspolitischen Erwägungen leiten [30].

IV.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß unter rechtlichen Gesichtspunkten die praktische Bedeutung der Anerkennung im Völkerrecht trotz der Häufigkeit ihrer Anwendung eher überschätzt wird. Soweit sie deklaratorische Wirkung hat, besteht ihre Funktion lediglich in der authentischen Feststellung eines bestehenden Tatbestandes mit seinen rechtlichen Konsequenzen. Das liegt im Interesse der Rechtssicherheit und der Schaffung klarer Verhältnisse. So kann es im Einzelfall unsicher sein, ob einzelne Tatbestandsmerkmale, vor allem das der Dauerhaftigkeit, wirklich vorhanden sind. Derartige Zweifel kann die Anerkennung beseitigen, immer unter der Voraussetzung, daß genügend Tatbestandselemente vorliegen. Die Fälle, wo der Anerkennung konstitutive Wirkung zukommt, sind relativ selten.

Es muß immer wieder festgehalten werden, daß im Völkerrecht als einer dezentralisierten und wenig entwickelten Rechtsordnung letzten Endes das Prinzip der Effektivität den Ausschlag gibt und somit der Anerkennung nur eine bescheidene juristische Rolle zukommen kann.

Wichtiger als die Anerkennung selbst sind übrigens meistens die Folgerungen, die die Staaten daraus ziehen, vor allem die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen. Wie dargelegt, muß zwischen beidem unterschieden werden; zwar bedeutet die Aufnahme des amtlichen Verkehrs im allgemeinen die Anerkennung des Staates oder der Regierung, jedoch gilt das Umgekehrte nicht. Die Verwechslung

30 Die jahrelange Nichtanerkennnung der Sowjetregierung war eine Ausnahme. — *E. Zellweger*, Die völkerrechtliche Anerkennung nach schweizerischer Staatenpraxis in Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht Bd. XI (1954) S. 11 ff. insbes. 23 f.

beider Fragen hat zweifellos zu den Kontroversen über die Anerkennung beigetragen. Wenn die Diplomatie sich darüber mehr im klaren wäre, könnten überflüssige Konflikte weitgehend vermieden werden.

Größer ist die politische Bedeutung. Die Politik hat sich dieses Rechtsinstituts bemächtigt. Die Staaten möchten mit der Aussprechung oder der Verweigerung der Anerkennung eine politische Stellungnahme ausdrücken. Mit der Anerkennung sollen ein Staat oder eine Regierung unterstützt oder gestärkt werden. Mit der Verweigerung möchte man sie schwächen oder bekämpfen. Die Staaten wollen auch einen Tatbestand billigen oder mißbilligen. In Zeiten erhöhter Spannung und Krisen drängt das Politische das Rechtliche völlig in den Hintergrund, „la reconnaissance n'est parfois qu'un instrument de la politique de puissance" [31]. Das alles erscheint unter rechtlichen Gesichtspunkten bedauerlich. Ein Rechtsinstitut wird seines Sinnes teilweise beraubt und rechtsfremden Zwecken dienstbar gemacht. Solange die Völkerrechtsgemeinschaft aus souveränen Staaten besteht, von denen jeder seine eigene Außenpolitik betreibt und seine eigenen Interessen in erster Linie verfolgt, läßt sich hieran kaum etwas ändern.

Es sei immerhin noch geprüft, was de lege ferenda vorgekehrt werden könnte:

1. Der Rechtssicherheit würde es entsprechen, wenn die Anerkennungsprozedur zentralisiert werden könnte. Es wäre anzustreben, die Zuständigkeit hierfür auf eine internationale Organisation zu übertragen. In Frage käme natürlich nur die universellste und mit allgemeinster Kompetenz ausgestattete Organisation, nämlich die Vereinigten Nationen [32]. Notwendig hierfür wäre aber eine Ergänzung der Charta [33]. Praktisch wäre damit nicht viel gewonnen, abgesehen von den Schwierigkeiten, die einer Revision der Charta

31 *De Visscher*, a.a.O. S. 290.

32 Nach *Jessup* sollte die Generalversammlung die essentiellen Wesensmerkmale eines Staates in einer Deklaration festlegen und feststellen, daß die Mitgliedstaaten inskünftig neue Staaten nicht mehr unabhängig von einander anerkennen werden. Die Anerkennung neuer Staaten, Regierungen, kriegführender Parteien und Insurgenten hätte fortan durch Entscheid der Organisation zu erfolgen. A Modern Law of Nations, 1948, S. 45 ff.

33 oder ein alle Mitgliedstaaten umfassender Vertrag, Schreiben des Generalsekretärs vom 8. 3. 1950.

entgegenstehen. Die Organe der UN sind aus Staaten zusammengesetzt und diese verfolgen in den Verhandlungen wiederum in erster Linie ihre eigenen Interessen. Maßgebend für den Entscheid wären nicht rechtliche, sondern politische Kriterien. Je nach dem konkreten Fall und den diesem entsprechenden Mehrheitsverhältnissen würden sich verschiedene und einander widersprechende Beschlüsse ergeben. Der Grundsatz der Grundsatzlosigkeit ist ein hervorstechendes Merkmal der Praxis der Vereinigten Nationen, wie vor allem die Anwendung des Interventionsverbots gemäß Art. 2 Ziff. 7 gezeigt hat.

Die Staaten haben übrigens immer die Möglichkeit, sich vor der Anerkennung zu konsultieren und ein gemeinsames Vorgehen festzulegen, sei es auf dem normalen diplomatischen Weg, sei es auf einer besonderen Konferenz. Aber dieses Verfahren erscheint in der heutigen, politisch zerrissenen Welt wenig aussichtsreich. Es läßt sich dann aber auch nicht rechtlich institutionalisieren.

Befriedigen könnte einzig die Übertragung der Zuständigkeit zur Anerkennung auf den Internationalen Gerichtshof. Dieser hätte nur nach rechtlichen Erwägungen zu entscheiden und müßte die politische Seite der Anerkennung außer Acht lassen. Dem politischen Spielraum der Staaten wäre immer noch genügend Rechnung getragen, indem die Anerkennung ja nicht die Pflicht zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit sich bringt. Hier wären die Staaten nach wie vor frei, nach politischen Überlegungen und nach ihren Interessen vorzugehen. Nachteilig könnte sich die lange Dauer eines Verfahrens vor dem Gerichtshof auswirken. Dieses selbst würde mit den politischen Gesichtspunkten der Parteien belastet. Unter den gegenwärtigen Verhältnissen scheint der Weg über den Internationalen Gerichtshof allerdings kaum realisierbar [34].

2. Eine andere Lösung würde darin bestehen, das Institut der Anerkennung überhaupt abzuschaffen. So hat der mexikanische Außenminister Estrada am 27. September 1930 den mexikanischen

34 *Jessup* spricht sich für die Zuständigkeit der Generalversammlung und des Sicherheitsrates aus, weil der Entscheid eine politische Beurteilung verlange. Nur bei der Anerkennnung von Regierungen möchte er die Festlegung des Tatbestandes dem Internationalen Gerichtshof überlassen. A.a.O. S. 50 f., 54, 64. — Ähnlich *Lauterpacht*, a.a.O. S. 69 f., gegen die Zuständigkeit des Gerichtshofes auch bei der Anerkennung von Regierungen, S. 169.

diplomatischen Vertretungen mitgeteilt, die mexikanische Regierung werde in Zukunft keine Erklärungen im Sinne der Gewährung der Anerkennung einer Regierung mehr abgeben, da Mexiko ein solches Vorgehen als eine beleidigende Praxis betrachte und als eine solche, welche ein Urteil über die inneren Angelegenheiten dieser Nationen durch andere Regierungen in sich schließe, was zu der Tatsache, daß die Anerkennung die Souveränität anderer Nationen verletze, noch hinzukomme. Die mexikanische Regierung werde sich auf die Beibehaltung oder die Zurückziehung ihrer diplomatischen Vertreter beschränken. Diese sogenannte Estrada-Doktrin über die Anerkennung von Regierungen enthält theoretisch einen Kern der Richtigkeit. Aber die Schwierigkeiten werden dadurch nicht behoben. In der Aufrechterhaltung oder der Wiederherstellung diplomatischer Beziehungen liegt die Anerkennung eingeschlossen. Nach wie vor ist zu entscheiden, mit wem diese Beziehungen aufrecht erhalten, abgebrochen oder aufgenommen werden sollen. Das Interesse an der authentischen Feststellung des Tatbestandes „neue Regierung" bleibt bestehen. Dort wo der Anerkennung konstitutive Wirkung zukommt, stellt die Estrada-Doktrin überhaupt keinen Ausweg dar. Die Staaten werden auch nicht geneigt sein, auf die politische Waffe zu verzichten, zu der sie die Anerkennung gemacht haben.

3. Die Anerkennung hängt mit der gegenwärtigen Struktur der Staatengesellschaft so eng zusammen, daß sie ohne deren grundlegende Änderung nicht durch ein anderes Verfahren ersetzt werden kann. Auch lassen sich die Schwierigkeiten, die vor allem in der Abklärung der Tatbestandselemente liegen, durch eine zweckmäßige Prozedur nicht beseitigen, ohne daß die dezentralisierte Völkerrechtsgemeinschaft durch etwas Besseres ersetzt würde. Eine gewisse Verbesserung könnte die Ausdehnung der obligatorischen Gerichtsbarkeit oder Schiedsgerichtsbarkeit bringen. Eine gerichtliche Instanz wäre geeignet, die Abklärung von Tatbestandselementen und die Funktion der authentischen Feststellung zu übernehmen. Im übrigen kann auf das Problem des Ausbaus der obligatorischen Gerichtsbarkeit hier nicht weiter eingetreten werden. Ein bescheidener Fortschritt würde schon darin liegen, wenn bei Politikern, Diplomaten und auch in der Lehre mehr Klarheit über Wesen und Wirkung der Anerkennung bestehen und in der Anwendung mehr Konsequenz liegen würden.

Leitsätze zum Bericht von Prof. Bindschedler

I.

1. Die Anerkennung stellt ein selbständiges, einseitiges Rechtsgeschäft dar. In ihr liegt immer eine authentische Feststellung. Mittels der Anerkennung können aber auch Rechte begründet oder kann auf solche verzichtet werden.

2. Die Anerkennung erfolgt einzeln durch die Staaten oder — seltener — gemeinsam nach vorheriger Abmachung.

3. Wer innerhalb des Staates für die Aussprechung von Anerkennungen zuständig ist, darüber bestimmt die Staatsverfassung.

II.

4. Die hauptsächlichsten Fälle betreffen die Anerkennung von Staaten, von Regierungen, von kriegführenden Parteien, von Internationalen Organisationen und von bestimmten anderen völkerrechtlich relevanten Tatbeständen (Gebietserwerbungen, Mandaten, Neutralität).

5. Es ist zwischen Anerkennung de jure und de facto zu unterscheiden. Beides sind Rechtsakte.

Während die de jure-Anerkennung endgültig und vollumfänglich ist, muß bei der de facto-Anerkennung auf die Absicht des anerkennenden Staates abgestellt werden. Im allgemeinen kommt letzterer nur vorläufige und sachlich beschränkte Bedeutung zu.

6. Die Anerkennung kann ausdrücklich oder stillschweigend ausgesprochen werden.

Ob in einem bestimmten staatlichen Verhalten eine Anerkennung durch konkludente Handlung vorliegt, hängt in erster Linie von

der Absicht des betreffenden Staates ab. Es bedarf eines klaren Nachweises dieser Absicht.

7. Die Anerkennung setzt das Vorliegen bestimmter tatsächlicher Elemente voraus. Sie ist von der Existenz des Anerkennungsgegenstandes abhängig.

Wird eine Anerkennung ausgesprochen, ohne daß die vom Völkerrecht verlangten tatsächlichen Voraussetzungen vorliegen, so begeht der betreffende Staat das völkerrechtliche Delikt der vorzeitigen Anerkennung.

III.

8. Der Anerkennung von Staaten, Regierungen und auf einem völkerrechtlichen Erwerbstitel beruhenden Gebietserwerben kommt deklarative Wirkung zu, derjenigen von Internationalen Organisationen, Kriegführenden, Insurgenten und der Neutralität konstitutive. Die Anerkennung hat konstitutive Wirkung insoweit, als ein Staat auf mit ihr in Widerspruch stehende Ansprüche verzichtet.

9. Eine Pflicht zur und ein Recht auf Anerkennung bestehen nach geltendem Völkerrecht nicht.

10. Das Völkerrecht macht im allgemeinen die Zulässigkeit der Anerkennung nicht von der Rechtmäßigkeit des anzuerkennenden Tatbestandes oder seiner Entstehung abhängig. Maßgebend ist letzten Endes der Grundsatz der Effektivität.

11. Die Anerkennung stellt sowohl eine Rechtshandlung wie einen politischen Akt dar. In der Mehrzahl der Fälle bedienen sich die Staaten ihrer zu politischen Zwecken.

IV.

12. Die praktische rechtliche Bedeutung der Anerkennung im Völkerrecht ist in den meisten Fällen gering. Als wichtigstes Ergebnis erscheint die authentische Feststellung eines bestimmten Tatbestandes, was im Interesse der Rechtssicherheit erwünscht ist. Größer ist die politische Bedeutung. Die Anerkennung stellt ein Instrument der Außenpolitik dar.

13. Theoretisch wünschbar wäre die Übertragung der Zuständigkeit für Anerkennung auf die Vereinten Nationen. Da deren Organe jedoch aus Staaten zusammengesetzt sind und diese in der Organisation in erster Linie ihre eigenen Interessen verfolgen, würde durch eine solche Zentralisierung praktisch kaum etwas erreicht.

Am meisten würde befriedigen, den Internationalen Gerichtshof als kompetent zu erklären. Dieser Weg erscheint jedoch kaum realisierbar.

14. Eine Abschaffung der Anerkennung, wie sie die Estrada-Doktrin in Bezug auf Regierungen vorsah, würde die Schwierigkeiten nur auf eine andere Ebene verlegen.

15. Die Anerkennung hängt mit der gegenwärtigen Struktur der Staatengesellschaft so eng zusammen, daß sie ohne deren grundlegende Änderung nicht durch ein anderes Verfahren ersetzt werden kann.

Protokoll über die Aussprache zum Bericht von Prof. Bindschedler

Seidl-Hohenveldern wies darauf hin, daß in der amerikanischen Literatur die Frage diskutiert werde, ob der auch von Bindschedler mit der herrschenden Meinung vertretene Satz, das Ersuchen um Erteilung des Exequatur an einen Konsul stelle einen Fall der Anerkennung dar, nicht revidiert werden sollte. Einmal habe der Konsul nur mit untergeordneten Behörden des Empfangsstaates zu tun. Zum anderen werde das Exequatur nicht nur erbeten, um die Interessen des Entsendestaates zu wahren, sondern auch im Interesse der Bewohner des Gebietes, in dem der Konsul seine Tätigkeit ausübe. Die Nichtanerkennung des Unrechtstatbestandes etwa einer Annexion durch Nichtentsenden eines Konsuls habe den Nachteil, daß potentielle Flüchtlinge kein Visum bekommen könnten. Damit würden gerade die Leute bestraft, denen man helfe wolle. Diese politischen und rechtlichen Erwägungen hätten in der amerikanischen Literatur auf Grund der Erfahrungen nach der deutschen Besetzung Österreichs zu der Anregung geführt zu prüfen, ob die Einholung des Exequatur auch künftig als verläßliches Kennzeichen der Anerkennung eines neuen Gebietsstandes oder Staates angesehen werden solle. Da der Konsul nur mit untergeordneten Behörden verkehre, halte er es für denkbar, hiervon abzugehen.

Jaenicke äußerte Zweifel, ob man bei internationalen Organisationen, in denen die Aufnahme neuer Mitglieder durch Mehrheitsbeschluß erfolgt, so weit gehen könne, in dem Aufnahmebeschluß eine Anerkennung auch durch diejenigen Staaten zu sehen, die sich der Stimme enthalten oder sogar gegen die Aufnahme gestimmt haben. Bei den Gegenstimmen sei dies sicher nicht möglich; bei Stimmenthaltung sei es vielleicht vertretbar, doch müsse dann die Möglichkeit gegeben sein, den Vorbehalt anzubringen, daß die

Stimmenthaltung nicht als Anerkennung des aufgenommenen Staates betrachtet werden dürfe.

Bei der Frage der deklaratorischen oder konstitutiven Wirkung der Anerkennung von Staaten will Jaenicke differenzieren zwischen einem gewissen Grundbestand von Rechten und Pflichten, die jeder Staat, auch ohne Anerkennung, schon kraft seiner Existenz habe, und anderen Rechten und Pflichten, insbesondere des völkerrechtlichen Verkehrs, die von der Anerkennung durch die übrigen Staaten abhingen. Die Nichtanerkennung habe die Bedeutung einer der wenigen Sanktionsmöglichkeiten der Völkerrechtsordnung, um unrechtmäßig etablierte Regierungen von der Teilnahme am völkerrechtlichen Verkehr noch einige Zeit auszuschließen.

Die Stimson-Doktrin beurteilte Jaenicke positiver als Bindschedler. Die Nichtanerkennung möge in manchen Fällen unzweckmäßig sein — er verkenne nicht, daß ein zu langes Auseinanderfallen von tatsächlicher und rechtlicher Lage zu Unzuträglichkeiten besonders für die Bevölkerung des betroffenen Gebiets führen könne —, aber sie habe doch die Bedeutung eines, wenn auch schwachen Sanktionsmittels gegen rechtswidrige Entwicklungen. Wenn ein Staat zum Ausdruck bringe, daß er eine Gebietsveränderung nicht anerkenne, so behalte er sich damit das Recht vor, sich an Gegenaktionen zu beteiligen, ohne sich dem Vorwurf einer völkerrechtswidrigen Intervention auszusetzen.

Die Anerkennung von Hoheitsakten eines nichtanerkannten Staates oder einer nichtanerkannten Regierung darf nach Ansicht Jaenickes nicht ohne weiteres als konkludente Anerkennung dieses Staates oder dieser Regierung gewertet werden; wenn Behörden und Gerichte im Interesse des Rechtsverkehrs Rechtsverhältnisse auf Grund von Hoheitsakten nichtanerkannter ausländischer Staaten und Regierungen ihren Entscheidungen zugrunde legten, so könne damit keine völkerrechtliche Anerkennung verbunden sein.

Dem Vorschlag Seidl-Hohenvelderns, der Erteilung des Exequatur in Zukunft nicht mehr die Bedeutung einer de jure-Anerkennung zuzuerkennen, stimmte Jaenicke zu; bei der gegenwärtigen Rechtslage sei dieses Ergebnis auch durch eine mit der Erteilung des Exequatur gekoppelte Erklärung zu erreichen, daß damit eine Anerkennung nicht verbunden sei.

Klein äußerte im Hinblick auf die deutsche Situation schwerste

Bedenken gegen die These der Anerkennung eines fremden Staates durch Anerkennung seiner Hoheitsakte. Bei der Beurteilung der vorzeitigen Anerkennung müsse man differenzieren. Sie sei nicht immer ein völkerrechtliches Delikt. So sei die Anerkennung als bürgerkriegführende Partei kein Delikt, wenn die Regierung des betroffenen Staates dieser Anerkennung zugestimmt habe.

An die These Bindschedlers anknüpfend, daß die innerstaatliche Zuständigkeit für die Aussprechung von Anerkennungen durch die Verfassung geregelt werde, warf Klein die Frage auf, ob die in der Bundesrepublik verfolgte Praxis mit Art. 59 des Grundgesetzes vereinbar sei. In den letzten Jahren habe in 17 Fällen der Bundeskanzler neue afrikanische Staaten anerkannt. Mosler habe in der Bilfinger-Festschrift ausgeführt, jede Vertretung der Bundesrepublik sei auf den Bundespräsidenten zurückzuführen. Andere Personen könnten die Befugnis dazu nur auf Grund einer Delegation des Bundespräsidenten besitzen. Es sei aber zu fragen, ob der Bundespräsident diese Befugnis überhaupt delegieren dürfe und ob er sie im konkreten Fall delegiert habe. Öffentlich sei dies nicht geschehen. Es frage sich doch, ob eine Verlautbarung nicht aus Gründen der Rechtssicherheit nötig wäre.

Kordt unterstützte die Ausführungen Kleins über die Beurteilung der vorzeitigen Anerkennung als völkerrechtliches Delikt. Die völkerrechtliche Anerkennung setze eine Prüfung des Vorhandenseins der Staatselemente voraus, wie sie 1932 vor der Aufnahme des Irak in den Völkerbund vorgenommen worden sei. Die gegenwärtige Praxis lasse davon aber nichts erkennen. Die Anerkennung neuer Staaten erfolge heute sehr schnell, so daß eigentlich immer ein dolus eventualis hinsichtlich fehlender Anerkennungsvoraussetzungen vorhanden sei. Augenscheinlich würden heute auch Gebilde als Staaten anerkannt, denen gewisse Elemente des Staates einfach fehlten, sei es die autochthone Regierung oder, wie in der „DDR", zudem noch das Element Staatsvolk, das sich als Träger dieser Staatsgewalt fühle.

Wie sei die Anerkennung solcher Fiktivstaaten zu verstehen? Sei das noch eine authentische Feststellung von etwas, was nicht vorhanden sei? Die These, die Nichtexistenz des Anerkennungsgegenstandes lasse auch die Anerkennung als authentische Feststellung wegfallen, könne hier nicht befriedigen. Kordt wies weiter hin auf

die Beispiele der Anerkennung von Puppen-Regierungen, wie im Falle der Mandschurei, oder von Exilregierungen, die im Ausland gebildet werden. Es erhebe sich doch die Frage, ob durch diese praktische Entwicklung nicht das Institut der Anerkennung als authentische Feststellung erschüttert werde. Ein Staat, der solche Fiktivstaaten anerkenne, brauche die Folgerungen daraus doch nur sehr selektiv zu ziehen. Es sei daher zu prüfen, ob die Anerkennung in diesen Fällen nicht anders als bisher beurteilt werden müsse.

Menzel stellt die Frage, ob nicht die Anerkennung heute ein Problem sei, das in toto in den politischen Bereich gehöre und den rechtlichen Bezirk verlassen habe. Dies sei häufig der Fall. So sei beim Problem der Illegalität oder Legalität von Kriegen offensichtlich die Entwicklung in umgekehrter Richtung verlaufen. Er verwies auf das Beispiel Großbritanniens, das als Mitglied der Vereinten Nationen im Sicherheitsrat mit Nationalchina zusammenarbeite, andererseits die Regierung in Peking anerkannt habe. Dies sei rechtlich nur möglich, wenn die Anerkennung als ausschließlich politische Frage gesehen werde: Der anerkennende Staat behaupte gegenüber dem Anerkannten, er werde seine Politik entsprechend einstellen. Auch wenn man die Staatselementenlehre hinzunehme und eine Rechtsfrage daraus mache, so sei es doch jedenfalls auch nach Bindschedler eine abstruse Idee, den Internationalen Gerichtshof über die Anerkennung entscheiden lassen zu wollen. Es sei eine Frage der juristischen Ehrlichkeit zuzugeben, daß die Staatenpraxis sich so verhalte. Auch die widerspruchvolle Haltung der Alliierten gegenüber der deutschen Besetzung Österreichs zeige dies. Langer habe Akte der Alliierten nachgewiesen, die eine Anerkennung bedeuteten. 1943 hätten sie sich klar für die Nichtanerkennung ausgesprochen. Dies sei eine Schwenkung rein im Staatsinteresse gewesen. Es sei nicht zweckmäßig, die Anerkennung als Rechtsinstitut beizubehalten, wenn die Staatenpraxis sie als politische Frage ansehe.

Hinsichtlich der Anerkennung von Hoheitsakten als Form der implied recognition schlug Menzel vor, dem Internationalen Privatrecht zu folgen, was ja auch durch die Verwandtschaft der Gebiete nahegelegt werde. Die Schweiz habe erst gegen Ende des 2. Weltkriegs die Sowjetunion anerkannt. Selbstverständlich hätten aber die Schweizer Gerichte Staatsakte und Ehegesetzgebung der Sowjet-

union schon vorher anerkannt. Trotz der Weigerung, den Staat als solchen anzuerkennen, habe man seine Existenz hingenommen. Genau dasselbe geschehe gegenüber der „DDR". Es frage sich, ob man nicht differenzieren müsse, ob nicht die Anerkennung nur im obersten Bereich, der Anerkennung der Beziehungen des anerkennenden Staates zum anzuerkennenden, ein Problem geworden sei oder ob die Nichtanerkennung bedeute, daß man den nicht Anerkannten radikal als nicht existent ansehen wolle. Menzel wies auch auf die Schwierigkeiten hin, die das IPR mit dem Recht der baltischen Staaten habe. Wenn Hoheitsakte überhaupt Gegenstand einer implied recognition sein sollten, dann seien jedenfalls die herauszunehmen, bei denen die Tatsache des Bestehens der Herrschaftsgewalt unbesehen hingenommen werde. Pauschallösungen seien nicht möglich.

Zur Frage der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit für die Anerkennung fremder Staaten wies Menzel darauf hin, daß man unterscheiden müsse zwischen der formellen Zuständigkeit, die Anerkennung auszusprechen, und der Frage, wer die materielle, politische Dezision treffe. Liege die Entscheidung beim Bundespräsidenten, so hätten wir in der Bundesrepublik beinahe ein zweites Becken außenpolitischer Entscheidung. Menzel verwies auf den parallel liegenden Fall der Beamtenernennung und stellte fest, Art. 59 Abs. 1 sei in seiner jetzigen Formulierung einer der am unglücklichsten gefaßten Artikel des Grundgesetzes. Gegenüber der Ansicht Kleins, der Bundespräsident habe sowohl die Entscheidung zu treffen als auch die Erklärung abzugeben, gab Menzel zu bedenken, daß andere Staaten, etwa Großbritannien, eine andere Praxis verfolgten und wir überlegen sollten, ob wir unsere Verfassung so restriktiv auslegen wollen.

Zweigert stellte klar, daß man die Ausführungen Bindschedlers nicht dahin verstehen dürfe, er wolle die Anerkennung jeden ausländischen Hoheitsaktes als Anerkennung des Staates gewertet wissen. Bei den internationalprivatrechtlich interessanten Akten sei es evident, daß diese — etwa die Anerkennung eines Scheidungsurteils eines nicht anerkannten ausländischen Staates — niemals die Anerkennung des Staates bedeuteten. Was die Anerkennung ausländischen Rechts angehe, so genüge schon die faktische Geltung des

Rechts, um es internationalprivatrechtlich anzuwenden. Es wäre absurd, aus der Anwendung eines solchen faktisch geltenden Rechtes den Schluß zu ziehen, daß dies die Anerkennung des Staates bedeute.

Meyer-Lindenberg stellte fest, die Anerkennung neuer Staaten sei sicher ein Akt der auswärtigen Gewalt und liege insofern nach Art. 59 Abs. 1 Satz 1 GG in der Kompetenz des Bundespräsidenten. Das bedeute aber nicht, daß der Bundespräsident auch alle Vertretungsakte der auswärtigen Gewalt in eigener Person wahrnehmen müsse. Im Grundgesetz stehe z. B. auch nicht, daß die Regierung befugt sei, Regierungsabkommen zu schließen. Die Tatsache, daß solche Abkommen geschlossen würden, zeige, daß die Regierung hierzu die Befugnis habe, kraft Übertragung durch den Bundespräsidenten. Dieser brauche nicht in jedem Fall zu übertragen, sondern es genüge, daß der Abschluß mit seiner Zustimmung erfolge. Ebenso sei es bei der Anerkennung. Wenn diese in 17 Fällen durch den Bundeskanzler erfolgt sei, ohne daß der Bundespräsident Einspruch erhoben habe, so sei das ein Symptom für seine Zustimmung. Man habe sich über ihn auch nicht hinweggesetzt. Er habe vielmehr in den meisten Fällen durch Glückwunschadressen an das Staatsoberhaupt des anerkannten Neustaates und durch Entsendung von ihm akkreditierter Sonderbotschafter mitgewirkt. Ein Formfehler liege also nicht vor. Der Bundespräsident könne aber die Kompetenzübertragung widerrufen und die Anerkennungserklärung an sich ziehen. Ob das politisch vernünftig und ratsam wäre, müsse man sich überlegen. Bei der Kurzlebigkeit mancher Neustaaten (z. B. Arabische Union, Irak-Jordanien, Mali-Föderation) sei zu überlegen, ob sich der Bundespräsident da in jedem Falle exponieren solle und ob es nicht ratsamer sei, zu warten und nur die Regierung im engeren Sinne die Anerkennung aussprechen zu lassen.

Mosler vertrat die Auffassung, Bindschedler habe bei den Fällen der konkludenten Anerkennung zu sehr auf den Willen des Anerkennenden abgestellt, um die Anerkennungswirkung mit einer solchen Handlung zu verbinden. Die Anerkennungswirkung könne bei derartigen Handlungen sogar trotz ausdrücklicher Vorbehalte eintreten. Solche Vorbehalte könnten sich so abnutzen, daß doch eine Anerkennung entstehe. Hier gebe es eine Grenze. Als Beispiel

erwähnte Mosler die deutsche Praxis: Beim Abschluß von Abkommen mit Frankreich sei verschiedentlich der Vorbehalt gemacht worden, daß damit keine Anerkennung des Saarstatuts verbunden sei. Dies hätte nach seiner Ansicht bei einem anderen Verlauf der Entwicklung in eine gegenteilige Wirkung umschlagen können.

Grundsätzlich wollte Mosler die Anerkennung gegenüber manchen Diskussionsbeiträgen wieder etwas aufwerten. Man müsse sich vor Augen halten, was an Wirkungen darin stecke: Sie sei die Feststellung, daß nicht mehr bloß ein Personalverband bestehe, sondern ein Staat mit Ausschließlichkeitsanspruch und Effektivität innerhalb seines Territoriums, mit der Konsequenz etwa, daß Kriegsrecht gelte und nicht bloß allgemeine Grundsätze. Der andere Teil werde für aufnahmefähig in internationale Organisationen gehalten, wenn die Staatlichkeit Voraussetzung dafür sei. Ferner liege in der Anerkennung der Verzicht auf Intervention in die Angelegenheiten dieses Gebildes und damit die Anerkennung von dessen Verfassung. Alles dies sei bedeutsam genug, um den Vorgang rechtlich einzuordnen, der aber natürlich nur und ausschließlich inter partes wirke. Daher sollte man die Anerkennung als ein zentrales Institut des Völkerrechts sehen und beibehalten.

Die bedeutsame Frage, unter welchen Voraussetzungen man die Anerkennung aussprechen dürfe, bedürfe noch einiger Vertiefung. Man solle nicht sagen, dies sei eine Ermessensfrage. Wenn Puppenregierungen und nicht organisierte Gebilde anerkannt würden, so seien das Mißbräuche, die nichts gegen den Rechtssatz bewiesen.

Zur Frage der völkerrechtlichen Vertretungsbefugnis des Bundespräsidenten war Mosler der Meinung, sie sei ein materielles Recht. Der Bundespräsident könne bestimmen, ob er einen Vertretungsakt vornehmen wolle oder nicht. Damit sei aber nicht gesagt, daß der Akt auch in seinen Vorphasen von ihm abhänge. Dies zeige das Beispiel des Vertragsschlusses. Wenn die gesetzgebenden Körperschaften einem von der Regierung unterzeichneten Vertrag zugestimmt hätten und das Gesetz verkündet sei, so wäre die normale Folge, daß der Bundespräsident dieses Gesetz auch vollziehen, nämlich den Vertrag ratifizieren müsse. Das sei aber nicht der Fall. Es könne sein, daß Parlament und Regierung einen Vertrag fertig machten für den Außengebrauch, daß man dann aber warten wolle, bis ein anderer Staat diesen Vertrag ratifiziert habe. Hier sei das

Staatsinteresse maßgebendes Prinzip der Verfassungsauslegung. Wenn in formeller Weise die Anerkennung durch die Bundesrepublik erklärt werde, so sei das Sache des Bundespräsidenten. Es könne im unbestreitbaren Staatsinteresse liegen, die Außenvertretung durch ein anderes Organ vornehmen zu lassen, wie Meyer-Lindenberg dargelegt habe. Der Bundespräsident müsse jedoch materiell zustimmen. Wenn andererseits der Bundespräsident selbst einen auswärtigen Akt vornehme, so bedürfe er der Gegenzeichnung. Damit sei der Kontakt zu den Richtlinien der Politik des Bundeskanzlers geschlossen.

Von Schenck wandte sich gegen die von Bindschedler gebrauchte Terminologie. Der Ausdruck „stillschweigende" Anerkennung sei nicht glücklich. Rein passives Verhalten eines Staates könne nicht als Anerkennung ausgelegt werden. Erfolge die Anerkennung nicht ausdrücklich, so könne sie nur gesehen werden in gewissen Akten, die der Staat vornehme. Daher sei es besser, von „implizierter" Anerkennung zu sprechen.

Der von Bindschedler als vorwiegend theoretisch bezeichnete Streit über die deklaratorische oder konstitutive Wirkung der Anerkennung sei in manchen Fällen doch nicht ohne praktische Bedeutung. Für einen neuen Staat oder ein Gebilde, das ein solcher sein wolle, aber von anderen Staaten nicht anerkannt werde, sei es nicht gleichgültig, ob die Anerkennung deklaratorischer oder konstitutiver Natur sei. Sei sie deklaratorisch, so könne das Gebilde sich darauf berufen, daß es auf die Anerkennung nicht ankomme. Sei aber die konstitutive Theorie richtig, so gewinne die Frage größere Bedeutung. Auch die Praxis müsse also zu diesem Problem Stellung nehmen. Bei der Entscheidung zwischen beiden Theorien müsse man je nach dem Anerkennungsobjekt unterscheiden. Im Gegensatz zu Bindschedler sei er der Meinung, daß man auch bei Staaten und Regierungen differenzieren müsse. Gewiß gebe es Fälle der Anerkennung von Staaten, die kaum mehr als deklaratorisch seien. Wenn etwa ein neuer afrikanischer Staat, der sich vom Mutterland löse, Großbritannien anerkenne, so sei das sicher rein deklaratorisch, konstitutiv höchstens hinsichtlich der Beziehungen des neuen Staates zu Großbritannien. Anders sei es im umgekehrten Fall, wenn ein Staat anerkannt werde, der noch keine völlig gesicherte und

allgemein anerkannte Stellung in der Völkergemeinschaft besitze. Wäre etwa die Mandschurei allmählich von allen Staaten anerkannt worden, so hätte sie nach und nach volle Völkerrechtssubjektivität erlangt, trotz ihrer Mängel. Dasselbe gelte mutatis mutandis für Regierungen. Er habe die Erwähnung der Rechtsfigur der lokalen de facto-Regierung vermißt, die auch ein Gebilde sei, dessen Anerkennung gegebenenfalls mehr als deklaratorische Bedeutung haben könne.

Zu der Ansicht Bindschedlers, jeder Staat, wenn er wirklich ein Staat sei, sei auch in der Lage, seine völkerrechtlichen Verbindlichkeiten zu erfüllen, meinte von Schenck, auch da gebe es Ausnahmen. In faktischer Hinsicht insofern, als in einem Staat solche Verhältnisse herrschen könnten, daß er seinen Verbindlichkeiten nicht nachkommen könne, ohne zugleich die Staatseigenschaft zu verlieren. Nach der rechtlichen Seite habe man im Konkordatsurteil des Bundesverfassungsgerichts ein Beispiel.

In seinem Schlußwort räumte *Bindschedler* ein, daß es wünschenswert wäre, wenn dem Formalakt des konsularischen Exequatur nicht die Bedeutung der Anerkennung zugelegt würde. Die heutige Praxis gehe aber überwiegend dahin, hier einen Fall der Anerkennung zu sehen. Die Anerkennungswirkung einer durch Mehrheitsbeschluß erfolgenden Aufnahme in eine internationale Organisation glaubte Bindschedler im allgemeinen bejahen zu müssen. Man müsse die Frage aber für jede einzelne Organisation besonders untersuchen. Wenn jedoch, wie bei der UNO, die Mitgliedschaft nur Staaten offenstehe und nach der Satzung die Mehrheit über die Aufnahme entscheide, auch im Verhältnis zu den nicht zustimmenden Mitgliedern, so müsse darin infolge der Bindung an den Mehrheitsbeschluß auch die Anerkennung durch die nicht zustimmenden Staaten liegen.

Bei der Frage der Wirkung der Anerkennung von Staaten und Regierungen halte er eine Teilung der Rechtswirkungen in dem von Jaenicke vorgeschlagenen Sinne für kaum möglich. Das ganze allgemeine Völkergewohnheitsrecht gelte für den neuen Staat. Der Staat trete zwangsläufig in diese Völkerrechtsgemeinschaft ein. Anders sei es bei vertraglichen Rechten und Pflichten, die der Zustimmung des neuen Staates bedürften. Die Frage, ob etwa Mandschukuo ein Staat gewesen sei, hänge davon ab, ob die tatbestandlichen Elemen-

te des Staates hier vorhanden gewesen seien. Bejahe man das, so sei es ein Staat gewesen, auch ohne Anerkennung. Andere Beispiele seien Weißrußland und die Ukraine. Sie seien Mitglieder der UNO und damit als Staaten anerkannt und doch bleibe die Frage, ob das wirklich Staaten seien. Bindschedler wies auch auf den Streit um die Geltung des allgemeinen Völkerrechts für die neuen Staaten hin. Zahlreiche neue Staaten bekämpften, obwohl sie anerkannt worden seien, die Geltung des Völkerrechts für sie. Auf der Genfer Seerechtskonferenz hätten sie argumentiert, das alte Völkerrecht sei eine Erfindung der Kolonialisten und Ausbeuter. Sie wollten eine neue Rechtsordnung, die auch ihren Interessen Rechnung trage. Hier habe man das umgekehrte Phänomen: trotz Anerkennung sei die Geltung einzelner Teile des allgemeinen Völkerrechts, nämlich des Seerechts, in Frage gestellt worden. Dies alles zeige, daß die Anerkennung keine konstitutive Bedeutung haben könne.

Zur Stimson-Doktrin meinte Bindschedler, wenn man eine Weltorganisation habe, die Gewaltanwendung verbiete, und es komme trotzdem zu einer gewaltsamen Gebietsveränderung, dann müsse man eben Sanktionen ergreifen. Die Erklärung, nicht anzuerkennen, ändere nichts. Bleibe der Zustand 10, 20 Jahre unverändert, so trete eben die Konsolidierung des Faktischen ein. Die Völkerrechtler müßten vor allem den Illusionismus bekämpfen, sonst erwiesen sie dem Völkerrecht einen schlechten Dienst.

Zur Anerkennung von Hoheitsakten stellte Bindschedler fest, wenn man rein nach der Logik vorgehe, dann müsse man, wenn ein Gericht das Recht eines ausländischen, nichtanerkannten Staates anwende oder ein ausländisches Urteil anerkenne, dieses Recht eben als staatliches Gesetz, das Urteil als den Spruch eines Staatsorgans betrachten und diesen Staat anerkennen. Früher habe man das auch gesehen, und die angelsächsischen Gerichte hätte Rechtsakte nicht anerkannter Staaten nicht angewendet, bis man eingesehen habe, daß es so einfach nicht gehe. Das schweizerische Bundesgericht habe, obwohl die Sowjetregierung von der Schweiz nicht anerkannt gewesen sei, als eines der ersten Gerichte in Europa das sowjetische Recht angewendet. Das habe aber keine Anerkennung durch den Bundesrat bedeutet. Man nehme dann eben eine Art Aufspaltung des Staates in Kauf. Dies sei aber ein rein dogmatisches Problem ohne größere praktische Auswirkung.

Die vorzeitige Anerkennung sei seines Erachtens eindeutig eine Einmischung in die inneren Verhältnisse des fremden Staates und damit ein Delikt. Über die tatbeständlichen Elemente könne man verschiedener Auffassung sein. Aber dogmatisch könne es nur das eine oder das andere geben. Gewiß komme der Anerkennung große politische Bedeutung zu, werde die an sich juristische Form zu politischen Zwecken mißbraucht. Es sei ein Gebiet, das an der Grenze zwischen Recht und Politik liege, wo das eine vom andern schwer abzugrenzen sei. Dazu kämen noch die besonderen Schwierigkeiten unserer Zeit: die Pervertierung der Völkerrechtsinstitute. Rechtsinstitute würden heute zu ganz anderen Zwecken verwendet und hätten ihren ursprünglichen Sinn verloren. So sei z. B. die Meistbegünstigungsklausel in Verträgen mit kommunistischen Staaten an sich sinnlos. Trotzdem legten sie Wert darauf, verfolgten aber einen anderen Zweck damit.

Seine These zur innerstaatlichen Kompetenz zur Anerkennung hätte vielleicht besser heißen sollen: maßgebend sei die Verfassung im weiteren Sinne, die innere Organisation des Staates. In der Schweiz stelle sich das für die Bundesrepublik diskutierte Problem nicht, weil dort die Funktionen von Staatsoberhaupt und Regierung zusammengelegt seien.

Die Fähigkeit der Staaten zur Erfüllung ihrer völkerrechtlichen Pflichten sei zu bejahen. Entweder sei ein Gebilde ein Staat und verfüge über die nötigen Mittel, oder es sei kein Staat. Man könne darüber streiten, ob der Kongo heute ein Staat sei. Aber es scheine ihm unrichtig zu sagen, daß die Bundesrepublik wegen des Konkordatsurteils ihre Pflichten nicht erfüllen könne. Gerade an den Völkerrechtlern liege es, die Staaten daran zu erinnern, die für die Erfüllung ihrer völkerrechtlichen Pflichten nötigen gesetzgeberischen Akte zu erlassen und unter Umständen auch eine Verfassungsvorschrift zu ändern.

2. Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte

Prof. Dr. Hermann Mosler, Heidelberg

Es ist nicht das erste Mal, daß sich die Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht mit der Rechtsfähigkeit befaßt. Bereits vor 25 Jahren sprach Godehard Josef Ebers auf der Wiesbadener Tagung über das Thema, ob im Völkerrecht allein die Staaten parteifähig seien. Er glaubte, daß die bisherige Lehre, die bejahend antwortete, gegenüber der Macht der Tatsachen einer Revision bedürfe [1]. Seine Aufgabe faßte er als Bemühung um eine philosophische Begründung des Völkerrechts auf. Daher behandelte er weniger die Fragen, die der Titel vermuten ließ, sondern bekämpfte die staatliche Souveränität von einer naturrechtlichen Basis. Der auf der letzten Zusammenkunft der alten Gesellschaft im Jahre 1932 erstattete Bericht von Max Gutzwiller über die „sogenannten Internationalen Juristischen Personen" war sehr viel stärker von der Praxis geprägt [2]; er erörterte in erster Linie die privaten Verbände, Unternehmungen und Einrichtungen, deren Tätigkeit oder Mitgliederkreis im Rahmen einer einzigen Rechtsordnung nicht erfaßbar waren. Im Vordergrund standen die Probleme der wirtschaftlichen Verflechtung. Die zwischenstaatlichen Organisationen traten demgegenüber zurück. Sie wurden zwar ebenfalls dargestellt, aber, dem allgemeinen Stand der wissenschaftlichen Entwicklung entsprechend, weniger intensiv behandelt. Es wäre an der Zeit, das Gutzwiller'sche Thema nunmehr, nach drei Jahrzehnten, erneut aufzugreifen. Dies ist die Bitte eines Völkerrechtlers an die Vertreter des Internationalen Privatrechts in unserer Vereinigung. Die organisierten Formen des inter-

1 *G. J. Ebers:* Sind im Völkerrecht allein die Staaten parteifähig? in Mitteilungen der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 7, 1926, S. 7 ff., 18.

2 *M. Gutzwiller,* Die sog. Internationalen Juristischen Personen in Mitteilungen der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 12, 1933, S. 116 ff.

nationalen Lebens greifen inzwischen ohne Rücksicht auf ihre rechtliche Einordnung so stark ineinander, daß wir in diesem Bereich einen der hervorragendsten Beziehungspunkte zwischen unseren beiden Wissenschaftszweigen sehen müssen. Die im übrigen so fruchtbare, von Heinrich Triepel geprägte öffentlich-rechtliche Orientierung der überwiegenden Teile der deutschen Völkerrechtswissenschaft kann hier nicht die ganze Antwort geben.

I.

A

Das Brüsseler Jahrbuch beschreibt in seiner neuesten Auflage 1 409 internationale Organisationen. 154 von ihnen sind auf zwischenstaatlicher Basis begründet. Der gewaltige Rest — 1255 — verteilt sich auf nichtregierungsamtliche Verbände und Einrichtungen aller Art. Sie weisen solche Verschiedenheiten auf wie die Internationale Konföderation der freien Gewerkschaften und die Internationale Eishockeyliga. Ihre Organisation zeigt so abweichende Strukturen wie die Interparlamentarische Union, die Konferenzen, einen Rat, ein Exekutivkomitee und ein Büro kennt, und die Hochalpine Forschungsstation Jungfraujoch, die eine Stiftung unter der Aufsicht des Schweizerischen Bundesrates ist [3]. Dabei darf man nicht vergessen zu erwähnen, daß das Jahrbuch die erwerbswirtschaftlichen Organisationen nicht berücksichtigt [4]. Der internationale Verkehr ist ohne institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit nicht mehr vorstellbar. Die Beschränkung der völkerrechtlichen Beziehungen auf den Verkehr zwischen Staaten wird heute von niemandem mehr vertreten, selbst nicht, wie wir sehen werden, von den Verfechtern der offiziellen sowjetischen These, daß das allgemeine Völkerrecht heute noch ausschließlich auf der Souveränität der Staaten und dem Nichtinterventionsprinzip aufgebaut sei.

Die Wahl des Themas meines Berichts rechtfertigt sich durch die Notwendigkeit, diesem überwältigenden Phänomen in der Völker-

3 Annuaire des Organisations Internationales, hrsg. von der Union des Associations Internationales, 8. Aufl., 1960/61 (zit. Annuaire UAI).

4 Siehe *R. S. Rodgers*, A General Theory of International Organisations, Associations Internationales, 13e année, 1961, S. 88 ff., 90.

rechtsordnung einen Platz anzuweisen. Man könnte auch, statt von der „Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte" zu sprechen, ebensogut „nichtstaatliche Teilnehmer des Völkerrechtsverkehrs" sagen. Die Gefahren, die dem Bearbeiter zum Verhängnis werden können, sind durch die Extreme: Allgemeine Theorie der juristischen Person einerseits und Auslegung der Vielzahl von Einzelstatuten andererseits gekennzeichnet. Es ist unmöglich, im Rahmen dieses Berichts das gesamte dazwischenliegende Feld zu bestellen. Ich habe ausgewählt, was mir zu bewältigen möglich erschien.

Geht man davon aus, daß sich das Völkerrecht als unorganisierte Ausgleichsordnung einer Gesellschaft souveräner Verbände entwickelt hat, so sind zunächst diejenigen Organisationen in das Völkerrecht einzuordnen, die von den Staaten selbst geschaffen sind. Mit ihnen beschäftigt sich die Wissenschaft seit einigen Jahrzehnten in wachsendem Umfang. Trotz aller Gegensätze in der Klassifizierung der Erscheinungen und trotz aller Abweichungen in der Abgrenzung des völkerrechtlichen Bereichs im strikten Sinne des Wortes von indirekten, aber nicht mehr unmittelbar rechtserheblichen Einwirkungen besteht insoweit Einigkeit, als die Möglichkeit nicht mehr geleugnet wird, daß zwischenstaatliche Organisationen Funktionen in der Völkerrechtsordnung erfüllen und daß sie Rechte und Pflichten haben können, kurz, daß ihnen ein Status in dieser Rechtsordnung eignen kann. Über die Voraussetzungen und die Ausstattung dieser Rechtsposition sind allerdings die Meinungen verschieden. Vor allem spielt die Unterscheidung in solche Organisationen eine Rolle, deren Einrichtungen der nationalen Rechtsordnung eines Mitgliedstaates unterstellt sind und solche, deren Organe Funktionen im zwischenstaatlichen Rechtsbereich wahrnehmen. Zur ersten Gruppe gehört beispielsweise die Europäische Gesellschaft für die Finanzierung von Eisenbahnmaterial (Eurofima) [5], der Prototyp der zweiten sind die Vereinten Nationen.

Während bis in die jüngste Zeit die Erfordernisse der Praxis noch nicht dazu zwangen, auch andere organisierte Erscheinungsformen des internationalen Lebens unter völkerrechtlichem Aspekt zu sehen, kann darauf heutzutage nicht mehr verzichtet werden. Der Entschluß, sie im Auge zu behalten, bedeutet nicht, daß einer schran-

5 Abkommen vom 20. 10. 1955, BGBl 1956 II, S. 908 ff.

kenlosen Erweiterung der Völkerrechtsordnung das Wort geredet würde. Der Versuch, die Völkerrechtsordnung von anders gearteten Rechtsbeziehungen abzugrenzen, erfordert jedoch ihre Prüfung [6].

Man hat hier zunächst an diejenigen Organisationen und Einrichtungen, vor allem auch an Wirtschaftsunternehmungen, zu denken, die von den Staaten als koordinierte Partner behandelt werden und außerhalb ihres eigenen staatlichen Rechtssystems stehen. Aus der Praxis der Bundesrepublik sind die Abkommen zu erwähnen, die im Herbst 1951 mit den amerikanischen Wohlfahrtsorganisationen Care und Cralog geschlossen worden sind [7]. In den Arbeiten von Alfred Verdross [8], Wilhelm Wengler [9] und F. A. Mann [10] sind eindrucksvolle Beispiele zu finden. Auch die International Law Commission hat sich damit befaßt [11].

Der lapidare Satz, den der Ständige Internationale Gerichtshof im Falle der serbischen, durch ein französisches Bankenkonsortium in Frankreich emittierten Anleihen ausgesprochen hat: „Tout contrat qui n'est pas un contrat entre des Etats en tant que sujets du droit international a son fondement dans une loi nationale" [12] kann nicht mehr aufrechterhalten werden. Abgesehen von Vertragsklauseln über das anwendbare Recht und ein schiedsgerichtliches

6 Über Art und Bedeutung der nichtstaatlichen Organisationen siehe *A. Migliazza*, Il Fenomeno dell'Organizzazione e la Comunità Internazionale, 1958, S. 87 f.

7 Bulletin der Bundesregierung vom 6. 12. 1951, S. 117.

8 Die Sicherung von ausländischen Privatrechten aus Abkommen zur wirtschaftlichen Entwicklung mit Schiedsklauseln in Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Bd. 18 (1957/58) S. 635 ff.

9 Bemerkungen zu den Verträgen nichtstaatlicher Verbände und ihrer Organe mit Staaten und Staatsorganen in Scritti di Diritto Internazionale in onore di Tomaso Perassi, Bd. 2, 1957, S. 421 ff., 425—429. — Agreements of states with other parties than states in international relations in Revue Hellénique de Droit International Bd. 8 (1955) S. 113 ff.

10 The proper law of contracts concluded by international persons in The British Year Book of International Law Bd. 35 (1959) S. 34 ff. — Die Verträge der Völkerrechtssubjekte und die Parteiautonomie in Ius et Lex, Festgabe für Max Gutzwiller, 1959, S. 465 ff.

11 *H. Lauterpacht*, Sonderbericht über das Vertragsrecht in der International Law Commission, 5. Session, 24. 3. 1953, UN Doc. A/CN. 4/63, S. 154; *G. G. Fitzmaurice*, Bericht über das Vertragsrecht in der International Law Commission, 10. Session, 18. 3. 1958, Yearbook of the International Law Commission, 1958, Vol. II, S. 20 ff., 23, 24.

12 Urteil vom 12. 1. 1929, CPJI, Serie A, No. 20, S. 41.

Verfahren verbietet sich diese Lösung häufig bereits durch die Macht- und Interessenlage. Man denke nur an die Abkommen der Petroleum-Gesellschaften mit den arabischen Herrschern am Persischen Golf [13] oder, um eine in vielerlei Hinsicht ganz anders gelagerte Beziehung zu nennen, an die Verträge einiger deutscher Länder mit den evangelischen Kirchen in ihrem Bereich [14].

Ferner ist auf eine Mischform hinzuweisen, die in der Beteiligung von Regierungen an Organisationen ohne zwischenstaatlichen Status besteht [15]. Z. B. werden wissenschaftliche Zwecke dadurch gefördert, daß Regierungen, private Vereinigungen und Einzelmitglieder einen solchen Verband bilden. Ich erwähne die Internationale Vereinigung gegen den Krebs, das Interamerikanische Statistische Institut und das Internationale Institut für Verwaltungswissenschaften [16]. Selbst die formale Unterscheidung nach den Partnern — staatliche oder private — führt also nicht immer zur eindeutigen Zuweisung in die eine oder andere Gruppe [17].

13 *R. Bernhardt,* Abu Dhabi Oil-Fall in Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 1, 1960; zum Qatar-Fall siehe *Verdross* in Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Bd. 18 (1957/58) S. 642/644.

14 Dazu *U. Scheuner,* Kirche und Staat in der neuen deutschen Entwicklung in Zeitschrift für Evangelisches Kirchenrecht Bd. 7 (1960) S. 225 ff., 267.

15 Übersicht in Teil IV, No. 9, Liste B des Yearbook of International Organisations, 1951/52, S. 1205.

16 Annuaire UAI, 1960/61, S. 1148, 375, 519. Vielfach sind die Regierungen nicht selbst Mitglieder, sondern stehen hinter den nationalen Gruppen oder Institutionen, deren Gesamtheit einen nichtregierungsamtlichen Verband bildet. In diese Kategorie gehört z. B. das Internationale Rote Kreuz, das aus dem Internationalen (= schweizerischen) Komitee vom Roten Kreuz, den nationalen Rotkreuzgesellschaften und der Liga der Rotkreuzgesellschaften besteht. An den alle vier Jahre stattfindenden Internationalen Konferenzen des Roten Kreuzes nehmen auch die an den Genfer Konventionen beteiligten Staaten teil (a.a.O., S. 554).

17 *B. Akzin,* New States and International Organizations, 1955, spricht sogar von einer „intermediary group" von Organisationen, die aus Staatsvertretern, Einzelpersonen und Vertretern von nichtoffiziellen Gruppen bestehen (S. 43). Eine dritte rechtliche Kategorie neben der zwischenstaatlichen und der nichtstaatlichen anzunehmen, wäre aber verfehlt, so interessant das Phänomen unter soziologischem Gesichtspunkt für die Struktur der heutigen internationalen Gesellschaft sein mag. Für die Aufblähung dieser Organisationen und Einrichtungen zu einer Sonderrechtsordnung besteht ebensowenig ein Anlaß, wie ihn die innerstaatlichen gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen zur Konstruktion eines Rechtsbereichs neben Privat- und öffentlichem Recht gegeben haben. Die staatlichen Partner, die in den verschiedenen Zweigen der Rechtsordnung rechtsfähig sind, können die Formen ihres Tätigwerdens bestimmen und die Wirkung

B

Wenn ich bisher von Organisationen und Einrichtungen gesprochen habe und diese Termini beibehalte, so ist damit — leider — nicht gesagt, daß die internationalen Gebilde, die unsere Aufmerksamkeit verdienen, soziologisch auf wenige, festumrissene Typen zurückgeführt werden können. Schon vor annähernd 30 Jahren, als die Vielfalt noch weniger verwirrend war als heute, hat Max Gutzwiller sich temperamentvoll gegen die nach seiner Meinung zum Scheitern verurteilten Bemühungen gewandt, ein einigendes Band im Bereich der Formen gesellschaftlicher Gruppierung zu finden [18].

Die grobe Gliederung in das Gegensatzpaar „Organisationen und Einrichtungen" trägt der Tatsache Rechnung, daß wir im Völkerrecht, ebenso wie im innerstaatlichen Recht, einen mehr mitgliedschaftlichen und einen mehr instrumentalen Typ der Strukturformen vorfinden.

Leider fehlt der deutschen Sprache ein geeignetes und allgemein akzeptiertes Wort, das beide Begriffe überwölbt. Im Italienischen, Französischen und Englischen ist man in der Lage, mit „Ente", „Entité" und „Entity" [19] eine Gesamtheit zu bezeichnen, die sowohl aus personellen wie tatsächlichen Elementen gebildet sein kann. Über die Rechtsstellung dieser Gesamtheit, insbesondere ihren Status in der Rechtsordnung, sagt dieser Begriff nichts aus; er ist nicht mit Personalität gleichzusetzen; er ist also vor-rechtlich. Er enthält die Abstraktion eines gesellschaftlichen Gebildes, die geeignet sein kann, aber nicht geeignet sein muß, der Rechtsordnung als Anknüpfung für die Rechtsfähigkeit zu dienen. Z. B. diskutiert die italienische Rechtswissenschaft darüber, welche „Enti" die Kriterien aufweisen, die für die Völkerrechtsfähigkeit notwendig sind. Angesichts der Notwendigkeit, diesen Begriffsinhalt ausdrücken zu müssen, und mangels eines voll befriedigenden oder wenigstens eingebürgerten deutschen Wortes spreche ich versuchsweise von W i r -

ihrer Handlungen sowohl dem Völkerrecht als auch einem Landesrecht unterstellen. Dazu auch *G. Dahm*, Völkerrecht, Bd. 2, 1961, S. 322.

18 *M. Gutzwiller*, a.a.O., S. 116 ff.

19 In den Wörterbüchern finden sich die Übersetzungen Wesen, Wesenheit, Einheit. Der Begriff gewinnt erst Präzision durch einen ihn näher bestimmenden Zusatz (beispielsweise: Ente morale, Entité du droit public).

kungseinheit. Ich verstehe darunter Organisationen und Einrichtungen, die als gesellschaftliche Gebilde wirken und denen, falls sie die von der Rechtsordnung aufgestellten Kriterien besitzen, auch Rechtswirksamkeit zukommt.

C

Das Problem der Erweiterung der zwischenstaatlichen Rechtsgemeinschaft um systemwidrige Rechtssubjekte ist nicht so neu, wie es das Anschwellen der Diskussion seit dem Ersten und vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg vermuten lassen könnte.

Die Völkerrechtsfähigkeit war nie auf souveräne Staaten beschränkt. Sie kam auch gewissen anderen Herrschaftsgebilden zu, die eine territoriale Basis hatten. Für das 19. Jahrhundert ist an die vom Wiener Kongreß geschaffene, unter dem Schutz der drei östlichen Großmächte stehende Freie Stadt Krakau [20], Protektorate, Gliedstaaten von Bundesstaaten und anerkannte kriegführende Parteien [21] zu erinnern. Die Frage nach der völkerrechtlichen Bedeutung der Nazionalità, die im italienischen Risorgimento gestellt wurde, gehört ebenfalls hierher.

Während die sogenannten halbsouveränen Staaten und sonstigen gebietsbezogenen Gewalten mit den eigentlichen, den höchsten Völkerrechtssubjekten wenigstens die originäre Entstehung der Herrschaft gemein hatten und hinter der Völkerrechtsfähigkeit des Staatenbundes dessen politische Gesamtmacht, also ein ähnlicher Rechtsgrund, stand, fehlte diese Grundlage bei den in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zunehmenden internationalen Verwaltungszusammenschlüssen. Ich muß es mir versagen, auf die Verwaltungsunionen einzugehen, die eine imponierende Begleiterscheinung des Zeitalters des Imperialismus und der beginnenden Weltwirtschaft der vier Jahrzehnte vor dem Ersten Weltkrieg sind [22].

20 Wiener Kongreßakte vom 9. 6. 1915, Art. 6—10.

21 Dahinter steht die Vorstellung der lokalen de facto-Regierung (cf. *G. Morelli*, Cours Général de Droit International Public, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International Bd. 89 [1956, I] S. 531 f.).

22 Ausweislich einer Zusammenstellung der Union des Associations Internationales beginnen 1875 die eigentlichen Gründerjahre dieser Unionen (Documents pour servir à l'étude des Relations Internationales, No. 5, 1957).

Die Vorstellung, daß Gebietsherrschaft die Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der Völkerrechtsgemeinschaft sei, verhinderte jedoch das Eindringen derartiger Vereinigungen als besondere Einheiten in die Völkerrechtsordnung [23]. Diese Auffassung war nicht auf Deutschland beschränkt. Kurz vor der Jahrhundertwende ereiferte sich Louis Renault gegen den Gedanken einer Autorität, die sich in irgendeiner Weise hinsichtlich des Gegenstandes, um den es sich handle, den Staaten auferlege; dies bedeute die Abdankung der Souveränität. Er stellte mit Befriedigung fest, daß die bestehenden internationalen Bureaux keine eigene Autorität besäßen [24].

Wenn demnach auch der Kreis der Völkerrechtssubjekte bis zum Ende des Ersten Weltkriegs, abgesehen von wenigen, als atypisch empfundenen Fällen, geschlossen blieb, hat die Diskussion um die nichtsouveränen Gebietsherrschaften immerhin in einem Punkte zu Lösungen geführt, an die später angeknüpft werden konnte. Man mußte die Träger völkerrechtlicher Rechtsfähigkeit nach solchen, die grundsätzlich a l l e im Völkerrecht möglichen Funktionen ausüben und grundsätzlich alle Rechts- und Pflichtpositionen einnehmen können, von solchen unterscheiden, die dazu nur in sachlich begrenztem Umfang in der Lage sind. Der umfassenden Stellung der souveränen Staaten stand die beschränkte der anderen Verbände gegenüber [25]. So ist die spätere Lehre von der funktional begrenzten Rechstfähigkeit der internationalen Organisationen nicht völlig ohne Tradition.

23 Dazu *P. Kazanski*, Die allgemeinen administrativen Staatenvereine in Jahrbuch der Internationalen Vereinigung für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre, Bd. VI und VII, 1904, S. 275 ff., S. 282: „Mit Rücksicht darauf, daß er auf einem Vertrage beruht, kann gewiß kein Verein eine völkerrechtliche Persönlichkeit sein, ein Subjekt des Völkerrechts werden".

24 *L. Renault*, Les Unions Internationales — Leurs Avantages et leurs Inconvénients in Revue Générale de Droit International Public Bd. 3 (1896) S. 14 ff., 25. — Siehe auch *M. Gutzwiller*, a.a.O., S. 163 ff.: „. . . Immerhin zeigen die aus dem damaligen Begriffsschatze entnommenen Worte Eines sehr deutlich: daß nämlich für das 19. Jahrhundert jedenfalls und nach den Vorstellungen der zeitgenössischen Theorie und Praxis von einer Annahme der Völkerrechtssubjektivität weder der Staatenassoziation selbst noch ihrer Organe die Rede sein kann. So enthalten sich denn auch die Abkommen jeder in dieser Richtung verwertbaren Andeutung".

25 Dazu außer *Haenel*, Die vertragsmäßigen Elemente der Deutschen Reichsverfassung, 1873, S. 60, 42; *K. Gareis*, Institutionen des Völkerrechts, 2. Aufl., 1901, S. 47 ff., 56, der dem Staatenbund eine völkerrechtliche Persönlichkeit ad

Es gereicht der deutschen Völkerrechtswissenschaft zur Ehre, daß bereits vor dem Ersten Weltkrieg einer ihrer Vertreter die Probleme, die die neuen Formen der internationalen Zusammenarbeit stellten und in Zukunft stellen würden, klar gesehen hat. Es war Wilhelm Kaufmann, der Prophet der internationalen Organisation, dessen weitblickendes Buch über den internationalen Zuckerverband bei den Überlegungen zur Verwirklichung des Schumanplans benutzt wurde [26].

Nimmt man die Rechtsliteratur der Gegenwart zur Hand, so springen sofort zwei führende Gruppen in die Augen, die wenig Verbindendes zu haben scheinen und in sich teilweise sehr differenziert sind. Der Graben, der zwischen ihnen besteht, ist von der verschiedenen Prägung der Erkenntnismethoden, der nationalen Rechtssysteme und der Persönlichkeiten gezogen. Der normativ abstrakten Betrachtung, die die italienische Rechtslehre auch bei den Autoren auszeichnet, die die Konstruktionen mancher Landsleute als unrealistisch zurückweisen [27], steht die unbefangene Analyse der Erscheinungen des internationalen Lebens durch die europäischen und amerikanischen Angelsachsen gegenüber, die das Völkerrecht als Ordnungsfaktor der aus vielerlei, staatlichen und anderen gesellschaftlichen Kräften bestehenden Weltgemeinschaft sehen und dementsprechend den Kreis der Beteiligten bestimmen wollen [28].

Den Italienern sind die eindringlichsten rechtstheoretischen Bemühungen zu verdanken. Neben zahlreichen Stellungnahmen in Aufsätzen und Lehrbüchern sind mehrere Monographien entstan-

hoc zubilligt, „nämlich soweit es die unifizierte völkerrechtliche Einheitsvertretung im Krieg und Frieden fordert und voraussetzt"; *J. L. Klüber*, Europäisches Völkerrecht, 2. Aufl., 1851, S. 28.

26 *W. Kaufmann*, Weltzuckerindustrie und internationales und koloniales Recht, 1904.

27 Cf. *G. Balladore Pallieri*, La personalità delle Organizzazioni internazionali in Diritto Internazionale Bd. 14 (1960) S. 230 ff., 243.

28 Repräsentativ insbesondere: *C. W. Jenks*, The Legal Personality of International Organizations in The British Year Book of International Law Bd. 22 (1945) S. 267 ff.; *ders.*, The Common Law of Mankind, 1958; *ders.*, The Will of the World Community as the Basis of Obligation in International Law in Hommage d'une Génération de Juristes au Président Basdevant, 1960, S. 280 ff.; *Ph. C. Jessup*, A Modern Law of Nations, 1950; *ders.*, Transnational Law, 1956, *ders.*, The Use of the International Law, 1959.

den [29]. Die Autoren der Gegenwart konnten sich auf die Arbeiten der Zwischenkriegszeit stützen, an denen die Italiener ebenfalls stark beteiligt waren [30].

Zwischen den Rechtstheorien wenigstens eines Teils der Italiener und den in der englisch-sprachigen Literatur vorherrschenden soziologischen Ausgangspunkten, die mit den Namen Jessup, Jenks und McNair vorgestellt sein mögen, gibt es bei näherer Betrachtung Berührungen, die von den Methodenunterschieden zunächst verdeckt werden. So begegnen sich Balladore Pallieri und McNair in dem Bestreben, von der Basis des zwischenstaatlichen Vertrags die Weiterbildung objektiven, d. h. erga omnes, auch den Nichtkontraktanten gegenüber verbindlichen Völkerrechts zu begründen; dazu rechnen beide auch die Verträge, die eine neue internationale Einheit zur Entfaltung bringen. McNair nennt als Beispiel die Freie Stadt Danzig, deren Existenz von keinem Staat, ob Partner des Versailler Vertrags oder nicht, habe ignoriert werden können [31/32]. Ferner untersuchen auch italienische Autoren die gesellschaftliche B a s i s der Völkerrechtsordnung und können sich in dieser Bemühung mit ausländischen Schriftstellern verständigen, die kein Beden-

29 Folgende Arbeiten seien besonders erwähnt: *G. Arangio-Ruiz,* Gli Enti Soggetti dell'Ordinamento Internazionale, Bd. 1, 1951; *A. Migliazza,* Il Fenomeno dell' Organizzazione e la Comunità Internazionale, 1958; *R. Monaco,* L'autonomia normativa degli enti internazionali in Scritti di Diritto Internazionale in onore di Tomaso Perassi, Bd. 2, 1957, S. 135 ff. (s. a. von demselben Autor: Manuale di Diritto Internazionale Pubblico, 1960, S. 144 ff.); *G. Morelli,* Cours Général de Droit International Public in Recueil des Cours Bd. 89 (1956 I) S. 437 ff.; *A. P. Sereni,* Le Organizzazioni Internazionali, 1959 (s. a. von demselben Autor: Diritto Internazionale, Bd. 2, Organizzazione Internazionale, 1960).

30 *A. Cavaglieri,* I soggetti del diritto internazionale in Rivista di Diritto Internazionale, Serie III, Bd. 4 (1925) S. 18—32, 169—187; *G. Mazzoleni,* Personalità giuridica e soggetti del diritto internazionale, 1933; *M. Siotto-Pintor,* Les sujets du droit international autres que les Etats in Recueil des Cours Bd. 41 (1932 III) S. 245 ff.; *D. Anzilotti,* Corso di diritto internazionale, Bd. 1, 4. Aufl., 1955, S. 111 ff.; *G. Ottolenghi,* Sulla personalità internazionale delle Unioni di Stati in Rivista di Diritto Internazionale, Serie III, Bd. 4 (1925) S. 313—357, 461—499; *A. Rapisardi-Mirabelli,* Théorie Générale des Unions Internationales in Recueil des Cours Bd. 7 (1925 II) S. 341 ff.

31/32 *Lord McNair,* Treaties producing effects „erga omnes" in Scritti di Diritto Internazionale in onore die Tomaso Perassi, Bd. 2, 1957, S. 21 ff., 30; *G. Balladore Pallieri,* a.a.O., S. 234 f., 239.

ken tragen, die soziologische Fragestellung innerhalb der rechtswissenschaftlichen Methode für zulässig zu halten [33].

Neben diesen beiden, die Diskussion in besonderer Weise, wenn auch nicht allein beherrschenden Gruppen ist ein Blick auf die sowjetische Völkerrechtslehre erforderlich. Ihre Gebundenheit an Denk- und Verfahrensschemata ist zu eng, um ihr die rechtstheoretische und methodologische Entfaltung zu gestatten. Lediglich innerhalb des vorgezeichneten Rahmens sind unterschiedliche Versuche möglich, die sowjetische Praxis auf der Grundlage der vorgegebenen Prämissen zu erklären und zu rechtfertigen. Die Doktrin steht vor der Schwierigkeit, das von den Tatsachen widerlegte Dogma der absoluten Souveränität der Staaten verkünden und gleichzeitig den internationalen Organisationen Rechnung tragen zu müssen, die von ihrem Standpunkt systemwidrig, aber Realitäten sind. Die Skala der Lösungsversuche reicht von der Anerkennung einer eigentümlichen oder beschränkten Völkerrechtsfähigkeit der internationalen Organisationen bis zu ihrer völligen Ignorierung als rechtlich von den Mitgliedstaaten getrennter Einheiten [34].

Die vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zur Gegenwart erschienenen Schriften von Krylov [35], Levin [36], Lisovskij [37] und Ekobesku [38] sowie das Lehrbuch der Akademie der Wissenschaften [39]

33 *A. Migliazza*, a.a.O., S. 80 ff.; *G. Arangio-Ruiz*, a.a.O., S. 97; *A. Cavaglieri*, a.a.O., S. 172 f.

34 Für die Übertragung der russischen Quellen bin ich Herrn Georg v. Gretschaninow, Heidelberg, zu Dank verpflichtet.

35 *S. B. Krylov*, Les notions principales du droit des gens (La doctrine soviétique du droit international) in Recueil des Cours Bd. 70 (1947 I) S. 407 ff., 448; *ders.*, Istorija sozdanija Organizacii Ob'edinennych Nacij (Die Entstehungsgeschichte der UNO), 1960, S. 252 f.

36 *D. B. Levin*, Osnovnye problemy sovremennogo meždunarodnogo prava (Grundprobleme des gegenwärtigen Völkerrechts), 1958, spricht von Völkerrechtssubjekten besonderer Art, die abgeleitete, durch zwischenstaatliche Abkommen bestimmte Rechte besitzen (S. 80 ff.).

37 *V. I. Lisovskij*, Meždunarodnoe Pravo (Völkerrecht), 1955, hält gewisse internationale Organisationen und Einrichtungen für Träger gewisser internationaler Rechte und Pflichten, ohne ihnen Völkerrechtssubjektivität im vollen Sinne des Wortes zuzubilligen (S. 65, 265).

38 *N. Ekobesku*, K voprosu o meždunarodnoj pravosub-ektnosti Organizacii Ob'edinennych Nacij (Zur Frage der Völkerrechtssubjektivität der Organisition der Vereinten Nationen) in Voprosy Teorii i Praktiki Meždunarodnogo Prava

bezeichnen die Staaten entweder als alleinige Völkerrechtssubjekte oder heben ihren Wesens- und Bedeutungsunterschied zu den internationalen Organisationen so stark hervor, daß jeder Zweifel an deren völlig andersartiger Position im Völkerrecht ausgeschlossen ist [40]. Sie finden aber sämtlich einen Weg, internationalen Organisationen eine eng beschränkte Beteiligung am Völkerrechtsverkehr zuzubilligen. Hinsichtlich des Umfangs dieser Rechtsstellung weichen die einzelnen Autoren voneinander ab. Die juristische Lösung bleibt im Zwielicht.

Völlig kompromißlos im Sinne des Souveränitätsdogmas bleibt dagegen eine im Jahre 1958 erschienene Monographie von Lidija Modžorjan über die Subjekte des Völkerrechts, in der gegen die allerdings vorhandenen, aber angesichts der unlösbaren Aufgabe verständlichen theoretischen Mängel der Kompromißthesen zu Felde gezogen wird. Die strikte Verneinung jeder nichtstaatlichen Völkerrechtsfähigkeit einschließlich derjenigen der Vereinten Nationen führt die Autorin zu der durch die Praxis offenbar widerlegten Lösung, daß Rechte und Pflichten nicht für die Organisationen als solche, sondern nur für die Mitgliedstaaten erzeugt werden [41].

Die Wanderung zu einigen Schwerpunkten der gegenwärtigen Diskussion über unser Thema möchte ich nicht abschließen, ohne

(Fragen der Theorie und Praxis des Völkerrechts) (Gedächtnisschrift für Krylov, S. 67 ff.).

39 *Völkerrechts-Lehrbuch*, Kap. III (von *W. W. Jewgenjew)* deutsche Übersetzung erschienen im Deutschen Zentralverlag, Berlin-Ost 1960, S. 86—131, bes. S. 86, und (von *L. Schulz)* in den Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Nr. 43, 1960, S. 86; s. a. *Jewgenjew*, Rechtssubjektivität, Souveränität und Nichteinmischung im Völkerrecht in Rechtswissenschaftlicher Informationsdienst Bd. 4 (1955) Sp. 567 ff.

40 Dem Interventionsbedürfnis der Sowjetunion entspricht die mehrfach aufgestellte Behauptung, außer den Staaten sei das einzige echte Völkerrechtssubjekt die in Staatsbildung begriffene Nation. Dabei wird die Rechtsfähigkeit nicht auf das Volk, sondern auf die entstehende staatliche Organisation bezogen *(Levin*, a.a.O., S. 79 ff.; *Krylov*, Recueil des Cours, a.a.O., S. 449; *Lisovskij*, a.a.O., S. 65; *L. Modžorjan*, Subjekty meždunarodnogo prava (Die Subjekte des Völkerrechts), 1958, S. 7, 19; etwas zurückhaltender, aber ebenfalls bejahend, äußert sich das *Akademie-Lehrbuch*, a.a.O., S. 87, unter Bezugnahme auf die polnischen und tschechischen Nationalausschüsse im Ersten Weltkrieg.

41 *L. Modžorjan*, a.a.O., S. 33 ff.

auf Beiträge von Autoren unseres eigenen Sprachbereichs wenigstens hinzuweisen. Das Werk von Rolf Knubben im Handbuch des Völkerrechts aus dem Jahre 1928 ist heute noch die umfassendste Darstellung. Die Rechtstheorie Kelsens und der von ihm begründeten Schule hat auch denjenigen, die die rechtswissenschaftliche Fragestellung anders als er abgrenzen, neue Erkenntniswege gewiesen [42]. An die Verdross'schen Werke sei erinnert, dessen mit Kelsen begonnener Weg in eine naturrechtlich-rationale Fundierung des Rechts einmündete, ferner an die ebenfalls auf dem Boden einer objektiven Wertlehre stehenden Lösungen von Erich Kaufmann in seinen Haager Vorlesungen von 1935. Auf ihre Bedeutung für unser Problem werde ich zurückkommen [43].

In der deutschen Literatur der letzten Jahre finden sich nur vereinzelt Bemühungen, das Phänomen der Ausbreitung der internationalen Gesellschaft rechtstheoretisch zu bewältigen. Die durchweg empirische Einstellung der deutschen Völkerrechtler hat mancherlei Ursachen, denen nachzugehen hier zu weit führen würde. Der in früheren Generationen so fruchtbare Kontakt mit der italienischen Rechtswissenschaft ist vorerst nur bei einer kleinen Gruppe von Autoren erkennbar. Mit der Rechtsfähigkeit im Völkerrecht haben sich besonders beschäftigt: W. Wengler, der in einem besonders in Italien beachteten Versuch die Haftungsfähigkeit zum zentralen Kriterium machen will [44], Zemanek in seiner Monographie über das Vertragsrecht der internationalen Organisationen und in einigen Aufsätzen [45], von der Heydte in einer Abhandlung über Rechtssubjekt und Rechtsperson im Völkerrecht, dem einzigen

42 Das zeigt u. a. das Sammelwerk Law and Politics in the World Community, Essays on Hans Kelsen's Pure Theory and Related Problems in International Law, 1953.

43 Siehe unten S. 56 zu Anm. 63.

44 *W. Wengler*, Der Begriff des Völkerrechtssubjektes im Lichte der politischen Gegenwart in Friedens-Warte Bd. 51 (1952) S. 113 ff.; *ders.* in Perassi-Festschrift, a.a.O., Bd. 2, S. 421.

45 *K. Zemanek*, Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen, 1957, S. 12 ff.; *ders.*, Über das dualistische Denken in der Völkerrechtswissenschaft in Völkerrecht und rechtliches Weltbild, Festschrift für Alfred Verdross, 1960, S. 321 ff.; *ders.*, Internationale Organisationen als Handlungseinheiten in der Völkerrechtsgemeinschaft in Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht Bd. 7 (1956) S. 335 ff.

mir bekannten Versuch einer neuen philosophischen Beweisführung [46] und Verdross in den letzten Auflagen [47] seines Lehrbuchs, in denen er die Völkerrechtsfähigkeit in einzelne rechtlich erhebliche Situationen sowie Rechts- und Pflichtpositionen zergliedert.

II

Rechtsfähig ist, wer Träger einer subjektiven Rechtsposition ist. Dieser überall zu findenden Definition wird häufig hinzugefügt, daß den Normadressaten einer Rechtsordnung diese Eigenschaft zukomme. Normalerweise werden die Begriffe Rechtsfähigkeit, Rechtssubjektivität und Rechtspersönlichkeit als Synonyma gebraucht. So definiert z. B. das neue französische Dictionnaire de la Terminologie de Droit International das Stichwort Personne Internationale als Subjekt des Völkerrechts und dieses wiederum als Adressaten der Völkerrechtsregeln, die ihm direkt Pflichten auferlegen und Rechte zuteilen [48]. Allerdings ist die Übereinstimmung hinsichtlich der Gleichsetzung von Rechtsfähigkeit und Person nicht allgemein [49]. Die Vielgestaltigkeit der am internationalen Verkehr beteiligten Wirkungseinheiten läßt Zweifel daran aufkommen, ob der Begriff der Völkerrechtspersönlichkeit, der an der im großen und ganzen einheitlichen Vorstellung vom Staate gebildet war, geeignet ist, auch Wirkungseinheiten aufgeprägt zu werden, die nur in einzelnen, oft sehr begrenzten Beziehungen rechtsfähig sind. Der Internationale Gerichtshof hat in dem Gutachten über die Wiedergutmachung der im Dienste der Vereinten Nationen erlittenen Schäden die Fülle der aus der staatlichen Völkerrechtsfähigkeit fließenden Rechte und Pflichten der durch ihre Funktionen beschränkten Position internationaler Organisationen gegenübergestellt [50]. Da es sich um die Vereinten Nationen handelte, die zahlreiche Aufgaben nur durch Teilnahme am zwischenstaatlichen

46 In der Festschrift für Jean Spiropoulos, 1957, S. 237 ff.

47 *A. Verdross*, Lehrbuch des Völkerrechts, 4. Aufl., 1959, S. 128 ff.

48 Dictionnaire de la Terminologie de Droit International, 1960, S. 447.

49 *R. Monaco*, Manuale di Diritto Internazionale Pubblico, 1960, S. 145.

50 Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1949, S. 174 ff., 180.

Rechtsverkehr zu erfüllen vermögen [51], brauchte er sich die Frage nicht zu stellen, ob ein Gebilde mit einem minimalen Funktionsbereich ebenfalls eine „internationale Person" sei. Mit Recht haben verschiedene Autoren darauf aufmerksam gemacht, daß die Argumentation des Gerichtshofs nicht klar ist. Einerseits hat es den Anschein, als ob er die Rechtsfähigkeit aus der Eigenschaft der Vereinten Nationen als internationaler Person ableite; andererseits wird die Wirkung der Rechtsfähigkeit nach den satzungsmäßigen Funktionen bemessen [52].

Muß man daraus den Schluß ziehen, daß die Persönlichkeit begrenzbar ist? Ist sie, wie beispielsweise Anzilotti und Gutzwiller behaupten, eine leere rechtstechnische Hülse [53]? Oder ist andererseits, wie ebenfalls angenommen wird [54], mit der Rechtsfähigkeit eine gewisse basic capacity, d. h. ein Mindestumfang von Rechten und Pflichten verbunden? Die Antwort ist praktisch von Bedeutung, wenn man aus der Rechtspersönlichkeit als solcher auf bestimmte Rechte oder Pflichten schließt. Dies tut z. B. Lauterpacht [55], indem er aus der Personalität die Vertragsfähigkeit ableitet.

Die Rechtsfähigkeit ist ein unentbehrliches Konstruktionselement für jede Art von Rechtsbeziehungen. Sie muß in den verschiedenen Zweigen des Rechts als einheitlicher Begriff erhalten bleiben. Die Erfahrung zeigt, daß ein und dasselbe Beziehungssubjekt im innerstaatlichen Recht und im Völkerrecht Rechte und Pflichten haben kann. Es verdoppelt oder verdreifacht sich dadurch nicht, sondern bleibt ein und dasselbe. Wenn z. B. eine zwischenstaatliche Organisation, gemäß ihrer Satzung, Rechtsfähigkeit in den Mitgliedstaaten

51 Die in diesem Verfahren von der britischen Regierung abgegebene schriftliche Stellungnahme zählt eine Anzahl von einschlägigen Satzungsbestimmungen auf, wobei sie die Verhandlungsaufträge an die Organe und die Fälle, in denen die einzelnen Mitglieder der Organisation als solcher gegenübergestellt werden, hervorhebt (I. C. J. Pleadings, Oral Arguments, Documents, Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, S. 23 ff., 30).

52 Dazu *B. Kasme*, La capacité de l'organisation des Nations Unies, 1960, S. 32.

53 *D. Anzilotti*, a.a.O., S. 151; *M. Gutzwiller*, a.a.O., S. 127.

54 *J. W. Schneider*, Treaty-making power of international organizations, 1959, S. 133.

55 *H. Lauterpacht*, Bericht über das Vertragsrecht in der International Law Commission, 5. Session, 24. 3. 1953, UN Doc. A/CN. 4/63, S. 154.

besitzt, so ist sie nicht in ebensoviele Rechtspersönlichkeiten gespalten, wie es Staten gibt. Knüpft die Völkerrechtsordnung nach dem Grundsatz, daß die für den zwischenstaatlichen Bereich der Organisation beigelegten Funktionen erfüllt werden müssen, an dieselbe Einheit an, so entsteht keine neue Rechtspersönlichkeit. Die Wirkung der bestehenden wird nur erweitert [56]. Dasselbe gilt auch für die Doppelstellung des Staates nach innen und außen. Die Untersuchung dieser Verdoppelung oder besser Vervielfachung der Funktionen desselben Rechtssubjekts ist mit dem Namen von Georges Scelle verbunden.

Da das innerstaatliche Recht die Rechtspersönlichkeit zum reinen Beziehungspunkt ohne soziologisch definierbare Basis gemacht hat, sollte man um der Einheit des Begriffs der Rechtsfähigkeit willen der Versuchung widerstehen, im Völkerrecht etwas anderes darin zu sehen [57]. Jeder Versuch dieser Art müßte in eine Untersuchung einmünden, inwieweit die Wirkungseinheiten, die nicht Staaten sind, wenigstens staatsähnliche Züge aufweisen. Daß er angesichts der vielfältigen Erscheinungsformen der internationalen Zusammenarbeit scheitern müßte, weil die Grenzlinie nicht bestimmbar wäre, liegt auf der Hand [58].

56 *K. Zemanek*, Vertragsrecht, a.a.O., S. 27; *A. Migliazza*, a.a.O., S. 82: „La stessa comunità particolare può poi inserersi in più di una comunità generale, pur rimanendo la sua formazione legata ai modi tipici di una comunità generale. Esattamente quindi nello studiare il problema della nazionalità della persona giuridica la dottrina di diritto internazionale privato ha spesso avvertito la necessità di non accogliere in ogni conseguenza la concezione dell'esclusività e della completezza degli ordinamenti giuridici, ed ha considerato la persona morale come qualcosa che i vari ordinamenti giuridici debbano non creare, ma riconoscere, una volta che essa si sia affermata in una comunità diversa."

57 *Gutzwiller*, (a.a.O., S. 156 Anm. 92) spricht von einem nutzlosen Streit über die begrifflichen essentialia der — ihrer Natur nach systemlosen — Staatenverbände.

58 Das Bundesverfassungsgericht hat im Kehler Hafen-Urteil von „staatsähnlichen" Völkerrechtssubjekten gesprochen, ist allerdings durch das Bemühen, dem Ausdruck „Auswärtige Staaten" in Art. 32 des Grundgesetzes eine praktikable Auslegung zu geben, auf diesen Irrweg geführt worden, BVerfGE Bd. 2, S. 374. Im Urteil über das Reichskonkordat (BVerfGE Bd. 6, S. 309 ff., 341) hat es diese Begrenzung stillschweigend korrigiert, indem es anläßlich der Auslegung des Begriffs „Staatsverträge" in Art. 123 Abs. 2 GG mit Recht gesagt hat, es seien „völkerrechtliche Verträge" gemeint, ohne daß es darauf ankomme, ob sie mit auswärtigen Staaten geschlossen seien. Auch das Reichskonkordat vom 20. 7. 1933 wurde deshalb als „Staatsvertrag" im Sinne dieser Bestimmung angesehen.

Verdross hat die Konsequenzen aus dieser Erkenntnis gezogen. Der Abschnitt seines Lehrbuchs, der sich mit der Rechtsfähigkeit befaßt, trägt nur noch in Klammern und in klein gedruckten Buchstaben den Untertitel „Die Subjekte des Völkerrechts"; die Hauptüberschrift heißt „Der persönliche Geltungsbereich" [59]. Er versucht, den Begriff der Personen, deren Verhalten unmittelbar von der Völkerrechtsordnung geregelt wird, nach ihrer Position im Recht, nicht nach ihrer soziologischen Struktur aufzugliedern. So unterscheidet er zwischen Pflichtsubjekten und Berechtigungssubjekten — die allerdings in der Regel zusammenfallen —, aktiven und passiven, d. h. völkerrechtserzeugenden und dem Völkerrecht unterstehenden Subjekten, ferner dauernden und vorübergehenden (z. B. Aufständische), ursprünglichen und später aufgenommenen, sowie solchen mit und ohne Selbstregierung [60]. Von der Heydte hält dieser Aufspaltung des Subjektbegriffs entgegen, daß die Gleichheit des rechtlichen „Soseins" der Rechtssubjekte damit aufgegeben werde. Er schlägt deshalb vor, zwischen Rechtssubjekt und Rechtsperson zu unterscheiden [61]. Von dem Wortsinn ausgehend, sieht er im „Subjekt" das „Zugrundeliegende". Es ist die Voraussetzung der Wirklichkeit, die von ihm getragen wird, andererseits aber selbst von dieser Wirklichkeit abhängig. Die Rechtssubjekte, die das Völkerrecht tragen, sind die Staaten, denn ohne sie bestünde diese Rechtsordnung nicht. Andererseits sind diese Subjekte auch Rechtspersonen neben anderen, die nicht zu den die Wirklichkeit tragenden gehören [62]. Die Rechtsperson ist also der weitere Begriff.

Diese Konstruktion, die von der Heydte nicht soziologisch, sondern philosophisch begründet, hat den Vorteil, den einheitlichen Begriff der rechtsfähigen Person zu erhalten und gleichzeitig die Verbände, deren gerechter Ausgleich die Funktion des völkerrechtlichen Zweiges in der Gesamtheit des Rechts ist, in ihrer Bedeutung herauszuheben.

Ähnliche Erwägungen führen zu der häufig anzutreffenden Unterscheidung zwischen ursprünglichen oder notwendi-

59 *A. Verdross*, a.a.O., S. 127.
60 a.a.O., S. 128 f.
61 a.a.O., S. 246.
62 a.a.O., S. 241 ff.

gen und abgeleiteten oder zweitrangigen Rechtssubjekten. Gewöhnlich werden die ersteren mit den souveränen Staaten gleichgesetzt. Die letzteren sind die auf Staatsverträgen beruhenden Organisationen und Einrichtungen, die nach dem Auslegungsgrundsatz der Effektivität Rechtsfähigkeit im internationalen Verkehr benötigen, um die Aufgaben wahrzunehmen, mit denen die Gründerstaaten sie betraut haben. Derartige Gedanken finden sich z. B. bei Erich Kaufmann [63] und bei einer Anzahl italienischer Autoren. Dabei handelt es sich regelmäßig, ob dies nun eingestanden wird oder nicht, um naturrechtliche oder soziologische Betrachtungsweisen, die den Staaten einen höheren Grad von Rechtssubjektivität zubilligen. So spricht Arangio-Ruiz von persone reali oder Primärsubjekten, die die soziale Basis der Völkerrechtsordnung bilden, und stellt ihnen die sekundären oder abgeleiteten Subjekte gegenüber [64]. Migliazza stimmt ihm in den Grundzügen bei [65].

Die nichtstaatlichen Rechtssubjekte gehören nicht zu der sozialen Grundlage. Sie sind im Verhältnis zum prius, d. h. zu dem der Rechtsordnung vorgegebenen Faktum, an das diese anknüpft, das posterius, d. h. erst innerhalb der Rechtsordnung konstituierte Subjekte [66]. Cavaglieri schlägt vor, die Staaten als Schöpfer und Gründer des Völkerrechts den anderen Völkerrechtssubjekten gegenüberzustellen [67]. Wer von Kelsen' schen Gedankengängen beeinflußt ist, unterscheidet die Subjekte nach der Rechtsnorm, die ihnen diese Eigenschaft verliehen hat — Gewohnheitsrecht oder Vertrag [68]. Wer sich der Logik der Reinen Rechtslehre bedient, ohne die Trennung der Rechtswissenschaft von Philosophie und Soziologie zu billigen, kennt zwei nach ihrer Entstehung und Qualität verschiedene Kategorien von Rechtssubjekten, originäre und abgeleitete. Die erste Gruppe bilden die selbständigen Staaten,

63 *E. Kaufmann,* Règles Générales du Droit de la Paix in Recueil des Cours Bd. 54 (1935 IV) S. 309 ff., 399, 400.

64 a.a.O., S. 97.

65 a.a.O., S. 281.

66 Es ist nur eine Frage der Terminologie, wenn *Siotto-Pintor* (a.a.O., S. 299) den Begriff „personne" den Staaten vorbehalten will; auch er läßt andere Wirkungseinheiten als Adressaten von Völkerrechtsnormen zu.

67 a.a.O., S. 174.

68 *P. Guggenheim,* Traité de droit international public, Bd. I, 1953, S. 171 ff., 216 ff.

die zweite die internationalen Organisationen und Institutionen [69].

Auch einige sowjetische Autoren bedienen sich dieser Konstruktion. Sie können von ihrer a priori-Voraussetzung, daß das Völkerrecht prinzipiell ausschließlich zwischen den souveränen Staaten besteht, zu einer beschränkten Beteiligung internationaler Organisationen nur gelangen, indem sie deren Stellung von den Staaten ableiten. Während hingegen bei den vorgenannten Konstruktionen die abgeleiteten Völkerrechtssubjekte echte Beziehungspunkte für Rechte und Pflichten sind, bleibt bei den sowjetischen Schriftstellern die Antwort auf die Frage, ob alle Akte internationaler Organisationen den Vertragsstaaten zuzurechnen sind, — wie es konsequent wäre — in der Regel unklar.

Die meisten zur Debatte gestellten, soeben kurz skizzierten Gedankengänge gehen von der soziologisch und rational bewiesenen Vorstellung aus, daß gesellschaftliche Einheiten, die übereinander keine Macht ausüben können, durch eine Rechtsordnung verbunden sein müssen. Die Begründungen für dieses Postulat der praktischen Vernunft mögen voneinander abweichen, die für das Funktionieren des Rechts unentbehrlichen souveränen Einheiten mögen im vorrechtlichen Raum angesiedelt werden oder innerhalb der Rechtsordnung selbst: Alle diese Versuche führen zu dem m. E. richtigen Ergebnis — und darauf kommt es für unsere Betrachtung an — daß das heutige Völkerrecht sich in zwei Gruppen von Rechtssubjekten gliedert.

Die eine wird von den Staaten und denjenigen anderen Verbänden gestellt, die ihren Zweck in sich selbst tragen und keinem anderen Zweig der Rechtsordnung eingeordnet sind. Gegenwärtig dürfte hierher nur der Hl. Stuhl zu rechnen sein [70]. Die Entwicklung kann dahin führen, daß in Zukunft auch Verbände, die nicht mit Gebietsherrschaft ausgestattet sind, eine solche Wirkungsintensität erreichen, daß sie zu dieser höheren Gruppe der Rechts-

69 *A. Verdross*, Lehrbuch, a.a.O., S. 129; *K. Zemanek*, Vertragsrecht, a.a.O., S. 19; *H. Mosler* in Thoma-Festschrift, 1951, S. 132 ff.; *ders.*, Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte, 1957, S. 5.

70 Der Satz des Codex Juris Canonici (Can. 1556) „Prima Sedes a nemine judicatur" ist durch die Staatenpraxis für die internationalen Beziehungen anerkannt. Das katholische Kirchenrecht kennt sowohl die Rechtsfähigkeit der katholischen Kirche als auch diejenige des Hl. Stuhls. Die Frage, ob das Völkerrecht an die eine oder andere anknüpft, kann hier auf sich beruhen.

subjekte gehören. Es ist aber nicht ausgeschlossen, daß die Organisation der Vereinten Nationen oder ein anderer Weltverband sich als notwendiger Ordnungsfaktor derart durchsetze, daß er zu den unentbehrlichen Mitgliedern der Völkerrechtsordnung gehört. Es ist ferner ganz allgemein möglich, daß neben die territorial abgegrenzten höchsten Verbände andere nach sonstigen konstituierenden Elementen gebildete „höchste Verbände" treten.

Die zweite Gruppe, die minderen Rechts ist, kann, wie ich mehrfach betont habe, nicht nach soziologischen Kriterien bestimmt werden. Sofern ein Rechtssubjekt dadurch entsteht, daß eine in einem zwischenstaatlichen Vertrag vorgesehene Organisation oder Einrichtung ins Leben tritt, leitet es sich von den Staaten ab. Dazu gehören auch die supranational aufgebauten Gemeinschaften.

Diese Methode, die Rechtssubjekte mit rationalen Argumenten nach soziologischen Merkmalen zu klassifizieren, dürfte als wirklichen Gegner nur die Reine Rechtslehre vorfinden, die ihr Schöpfer mit imponierender Beharrlichkeit und Gelassenheit immer wieder der Erkenntniskritik seiner Widersacher entgegenhält. In seinem Beitrag zur Spiropoulos-Festschrift über den Geltungsgrund des Rechts [71] und in der im vergangenen Jahr erschienenen zweiten Auflage der Reinen Rechtslehre [72] legt er die Begründung des Rechts, und damit auch die Norm über die Erzeugung der Rechtssubjekte, in eine Hypothese. Ob diese rechtspositivistisch, naturrechtlich-philosophisch oder theologisch gedacht wird, steht für ihn gleich. Ohne die zahlreichen Argumente wiederholen zu können, die seit Jahrzehnten gegen diese Konstruktion vorgebracht werden, muß ich mich hier damit begnügen, sie mit dem Hinweis abzulehnen, daß sie die vom Zweck der Völkerrechtsordnung geforderte qualitative Abstufung der Rechtspersonen nicht erklären kann.

Demnach unterscheide ich zwischen notwendigen Rechtssubjekten, d. h. solchen, zwischen denen sich die Ordnungs- und Gerechtigkeitsfunktion der Völkerrechtsordnung vollzieht und Rechtssubjekten, die ihre beschränkte Fähigkeit, an dieser Rechtsordnung teilzunehmen, von der ersten Gruppe ableiten [73]. Die weitere Frage, ob

71 *H. Kelsen,* What is the reason for the validity of law in Festschrift für Spiropoulos, a.a.O., S. 257 ff., 261.

72 a.a.O., S. 234 f.

73 Abhängige Staaten können nicht en bloc der einen oder der an-

auch solche Wirkungseinheiten — private Unternehmen, Verbände und Einrichtungen — völkerrechtsfähig sind, die nicht im Völkerrecht wurzeln und nicht während der gesamten Dauer ihrer Existenz völkerrechtliche Rechtspersonen sind, sondern nur ad hoc in konkrete Koordinationsbeziehungen mit einem Rechtssubjekt der beiden ersten Gruppen treten, möchte ich in diesem Zusammenhang noch offen lassen. Ich komme darauf zurück.

Die abgeleiteten Rechtssubjekte sind, wie die bisherige Erfahrung zeigt, auf unbestimmte Dauer oder wenigstens für einen längeren Zeitraum begründet [74]. Sie gehören der Völkerrechtsordnung an, solange sie bestehen. Der Staat bleibt Mitglied bis zu seinem Untergang. Eine auf Vertrag beruhende Organisation oder Einrichtung bleibt es, bis der von den Mitgliedstaaten gebildete Mutterverband entweder auseinanderfällt oder sie auflöst oder den organisatorischen Rahmen so wesentlich ändert, daß die Identität aufgehoben wird und ein Nachfolgeverhältnis zu einem andern Rechtssubjekt entsteht. Auch die Identität der Rechtspersönlichkeit trotz der Ver-

deren Gruppe zugerechnet werden. Sie haben keinen allgemeinen Status im Völkerrecht. Sie sind entweder Übergangserscheinungen im Entwicklungsprozeß der Staatenwelt — z. B. Tunesien und Marokko in der Protektoratsperiode, Kolonien mit teilweiser Selbstverwaltung in den letzten Vorstadien ihrer Unabhängigkeit — oder im Interesse souveräner Staaten mit einem Sonderstatut versehene Gebilde — z. B. der Staat der Jonischen Inseln, Danzig und Triest oder die als ordentliche oder außerordentliche Mitglieder einiger internationalen Organisationen zugelassenen „pays" und „territoires". Bei ehemals souveränen, aus eigenem Recht der Völkerrechtsordnung angehörenden Staaten mindert sich dieser Status nach dem Maße der Unterordnung unter den herrschenden Staat und dem Umfang der Anerkennung dieses Zustandes durch dritte Staaten. — Abhängige Gebiete, insbesondere auf dem Weg zur Souveränität befindliche Staaten, können eine relative und beschränkte Völkerrechtsfähigkeit im Verhältnis zu den Staaten besitzen, die diese Rechtsstellung anerkennen (siehe unten S. 61, Anm. 77). Ihre Position ist vom herrschenden Staat und von den diese Stellung anerkennenden Staaten abgeleitet. — Territorien mit internationalem Gründungsstatut können, wenn sie soziologisch eigenständige Staaten sind, als solche aus eigenem Recht völkerrechtsfähig werden; andernfalls leiten sie ihren relativen und beschränkten Status von den Partnern des Gründungsvertrags ab.

74 Eine durch ihren Zweck zeitlich begrenzte Einrichtung war die Reparationskommission nach dem Ersten Weltkrieg (Art. 233 Versailler Vertrag), für deren Völkerrechtsfähigkeit ihre weitgehende Unabhängigkeit von den Regierungen, die bindende Wirkung ihrer Entscheidungen und das Mehrheitsprinzip bei Abstimmungen angeführt wurden. (Dazu *J. Fischer Williams*, A Legal Footnote to the Story of German Reparations, The British Year Book of International Law Bd. 13 [1932] S. 9 ff., 34.)

änderungen des Substrats ist möglich. Die Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) ist mit erweitertem Teilnehmerkreis als Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) „rekonstituiert" worden. Dieselbe fortbestehende Rechtspersönlichkeit wird nunmehr durch die neue Organisation getragen [75].

Die Rechtsfähigkeit der abgeleiteten Rechtssubjekte ist immer beschränkt. Das ergibt sich daraus, daß sie keine eigenen Interessen wahrnehmen, sondern als Mittel dienen, um den Interessen staatlicher Rechtssubjekte zu dienen. Nur diese tragen ihren Zweck in sich selbst. Die abgeleiteten Subjekte sind um des Interesses ihrer Gründer willen geschaffen [76]. Es ist aber möglich, daß ein zunächst als abgeleitetes Rechtssubjekt geschaffener Verband derart notwendig für das Funktionieren der gesamten Völkerrechtsordnung wird, daß die abgeleitete in eine notwendige Personalität umschlägt. Ein Ansatz dazu findet sich im Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs für die Wiedergutmachung, in dem den Vereinten Nationen eine objektive, d. h. eine über den Kreis der Mitglieder hinaus wirkende Rechtspersönlichkeit zuerkannt wird [76a]. Obwohl man zunächst versucht sein könnte, diese Wirkung erga omnes als absolute Rechtsfähigkeit der nur relativ wirkenden gegenüberzustellen, die gegenüber den Mitgliedern und Staaten, die sie anerkannt haben, besteht, erweist sich bei näherer Betrachtung das Adjektiv „objektiv" doch als fruchtbar. Es verdeutlicht, daß die Vereinten Nationen nach der Meinung des Gerichts ein Element des

75 Art. 15 des Vertrags vom 14. 12. 1960, in Kraft getreten am 1. 10. 1961, BGBl 1961 II, S. 1151 ff., 1156: „When this Convention comes into force the reconstitution of the Organisation for European Economic Co-operation shall take effect, and its aims, organs, powers and name shall thereupon be as provided herein. The legal personality possessed by the Organisation for European Economic Co-operation shall continue in the Organisation, but decisions, recommendations and resolutions of the Organisation for European Economic Co-operation shall require approval of the Council to be effective after the coming into force of this Convention."

Dazu *H. J. Hahn*, Die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Abschnitt I, 2, der zwischen rechtlicher Identität und unvollständiger funktioneller Kontinuität unterscheidet (Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Bd. 22 [1962], Heft 1/2).

76 Zur Unterscheidung von eigenem und fremden Interesse siehe *Balladore Pallieri*, a.a.O., bes. S. 242/3, 247.

76 a A.a.O., S. 185.

„Vorgegebenen" oder „Notwendigen" in sich tragen, das die von anderen Staatenverbindungen unterscheidet, die Partikularinteressen dienen.

Der Internationale Gerichtshof hat dagegen Unrecht, wenn er den Staaten schlechthin die Totalität der völkerrechtlichen Rechte und Pflichten zubilligt. Allerdings ist dies der Regelfall, doch kannte schon das 19. Jahrhundert nichtsouveräne Staaten mit beschränkter Rechtsfähigkeit. Es kannte ferner eine andere Statusminderung, die normalerweise zwar nicht als Beeinträchtigung der Rechtsfähigkeit angesehen wird, aber nichtsdestoweniger die Rechtsstellung wesentlich berührt: ich meine die Handlungsfähigkeit oder die Beschränkung der Handlungsfähigkeit von Gebilden, die unbeschränkte Zurechnungssubjekte waren, wie völkerrechtliche Protektorate und — je nach ihrem Status — Freie Städte [77].

Sogar ein souveräner Staat kann einen Sonderstatus besitzen, der ihm weitreichende Bindungen auferlegt: die Neutralisation. Die Völkerrechtslehre pflegt sie durchweg nicht als lediglich vertragliche Bindung des Neutralisierten gegenüber den Partnern der Neutralisationsvereinbarung aufzufassen. Der neutralisierte Staat befindet sich in einer objektiven Position, die nur mit dem Interesse der gesamten Völkerrechtsgemeinschaft zu erklären ist [78]. McNair rechnet deshalb die Neutralisierung der Schweiz [79] und das Abkommen über die Ålandinseln von 1856 [80] zu den erga omnes wirken-

77 Die Fähigkeit von Staaten, Verträge zu schließen, kann fehlen oder beschränkt sein (*J. Huber*, Le droit de conclure des traités internationaux, 1951, S. 153). Andererseits kann sie der unbeschränkten Völkerrechtsfähigkeit vorausgehen. Z. B. hat die Westindische Föderation trotz ihres noch kolonialen Status am 10. 2. 1961 einen Vertrag mit den Vereinigten Staaten über die seit dem Zweiten Weltkrieg bestehenden amerikanischen Militärbasen auf ihrem Gebiet geschlossen. Großbritannien hatte ihr zu diesem Zweck ein „entrustment" erteilt (The New York Times, International Edition, Bd. CX, No. 37639 vom 11. 2. 1961, S. 1).

78 *U. Scheuner*, Neutralisation in Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 2, 1961, S. 586.

79 a.a.O., S. 24. Er beruft sich auf die Auffassung der britischen Law Officers, die die französische Auffassung ablehnten, daß Sardinien und die Schweiz im Krieg von 1859 als die unmittelbar Betroffenen berechtigt gewesen seien, französische Truppen durch das neutralisierte Hoch-Savoyen marschieren zu lassen. — Soweit es sich um das Verhältnis zu Staaten handelt, die am schweizerischen Neutralisationsstatut beteiligt sind, besteht allerdings eine vertragliche Basis für den Unterlassungsanspruch.

80 a.a.O., S. 25.

den Verträgen. Die Rechtsfähigkeit des neutralisierten Staates ist aber nicht beschränkt. Wenn er Verpflichtungen eingeht, die mit seinem Status unvereinbar sind, so handelt er rechtswirksam, aber rechtswidrig. — Soweit nichtstaatliche Rechtssubjekte notwendigerweise der Völkerrechtsordnung angehören, ist der Umfang ihrer Rechtsfähigkeit durch ihre Aufgaben begrenzt. Dies gilt zur Zeit für den Hl. Stuhl.

Gegen die hier vorgetragenen Auffassungen wird von Dahm der Einwand erhoben, daß sie die Rechtsstellung des Menschen im Völkerrecht nicht erklären könnten [81]. Es ist zwar nicht meine Aufgabe, zu diesem Problem näher Stellung zu nehmen. Es ist dem morgigen Bericht von Herrn Meyer-Lindenberg vorbehalten. Immerhin muß ich andeuten, welche Lösung ich für möglich halte, um nicht einen archimedischen Punkt außerhalb meines Systems zu lassen, von dem man es aus den Angeln heben kann. Daß der Mensch das letzte Ziel des Rechts in allen seinen Zweigen ist, wird nicht bestritten [82]. Dem klassischen Natur- und Völkerrecht vor der Mitte des 18. Jahrhunderts war diese Vorstellung geläufig. Die Zurückdrängung des Individuums aus der Völkerrechtsordnung ist den im 18. Jahrhundert herrschenden und im 19. Jahrhundert zum unüberprüften Dogma gewordenen Anschauungen zuzuschreiben, die die Staaten als nebeneinander bestehende, geschlossene Einheiten ansahen und die Vorgänge in ihrem Innern durch das Interventionsverbot der Einwirkung von außen entzogen [83]. Das Völkerrecht ist nicht die typische Verkehrsweise der Individuen, sondern der Staaten und, wie ich im Anschluß an die bisherigen Ausführungen sagen möchte, der von ihnen geschaffenen Organisationen und

81 *G. Dahm*, Völkerrecht, Bd. 1, 1958, S. 71, Anm. 3.

82 Dazu *H. Lauterpacht*, The Subjects of the Law of Nations in Law Quarterley Review Bd. 63 (1947) S. 450.

83 Dazu *P. P. Remec*, The Position of the Individual in International Law according to Grotius and Vattel, 1960. — Diese Aussage betrifft die grundsätzliche Vorstellung vom Völkerrecht als ausschließlich zwischenstaatlicher Ordnung. Es hat aber auch in dieser Epoche nicht an Stimmen gefehlt, die die Menschenrechte als Schutzobjekt des Völkerrechts anerkannten. Darüber z. B. *J. C. Bluntschli*, Das moderne Völkerrecht der civilisirten Staten, 2. Aufl., 1872, S. 68: „Die Staten sind die Träger und Garanten des Völkerrechts und insofern völkerrechtliche Personen im höchsten Sinne des Worts. Die einzelnen Menschen sind keine völkerrechtlichen Personen in diesem Sinne. Aber sie haben Anspruch auf den Schutz des Völkerrechts, wenn in ihrer Person die von dem Völkerrecht gewährleisteten Menschenrechte mißachtet worden sind."

Einrichtungen [84]. Es ist also im Kern ein Recht zwischen Verbänden. Es findet aber die menschliche Person vor. Das Völkerrecht ist keine isolierte Ordnung, die in keinem oder nur in einem von völkerrechtlichen Normen selbst bestimmten Verhältnis zu anderen Zweigen der Gesamtrechtsordnung stünde. Sie hat eine Ordnungsfunktion in einem Teilbereich. Sie kann daher die menschliche Person nicht ignorieren, deren Entfaltung auch sie dienstbar ist und die sie zur Willensbildung in ihrem eigenen Bereich nicht entbehren kann [85].

Die Stellung der Einzelperson im Völkerrecht besteht aus zwei, nach ihrer Wurzel und ihrem Rang unterscheidbaren Rechtspositionen. Die durch die Individualität des Menschen als einer leib-seelischen Einheit bedingte Mindestposition wirkt auch in das Völkerrecht hinein. Sie ist dem Völkerrecht vorgegeben und wird in ihm nur praktiziert. Sie ist notwendig und entsteht aus dem Eigenrecht der Persönlichkeit. Zweitens kann dem Menschen durch völkerrechtliche Rechtserzeugungsverfahren — Vertrag oder Gewohnheitsrecht — eine Rechts- oder Pflichtposition zugewiesen werden; diese ist dann abgeleitet. Der Mensch ist also gleichzeitig notwendiges und abgeleitetes Subjekt des Völkerrechts [86].

Die menschliche Person läßt sich demnach in das Völkerrecht einbeziehen, ohne dessen Charakter als der typischen Verkehrsordnung von Verbänden, so wie ich sie dargelegt habe, zu zerstören.

84 *G. Schwarzenberger*, A Manual of International Law, 4. Aufl., Bd. 1, 1960, S. 48 ff., 71 ff., unterscheidet zwischen „typical" und „non-typical subjects" nach anderen Merkmalen: Zu den typischen Rechtssubjekten gehören für ihn die unabhängigen und abhängigen Staaten sowie die Mandats- und Treuhandgebiete des Völkerbundes und der Vereinten Nationen; nichttypisch sind der Hl. Stuhl, internationale Institutionen und Individuen.

85 *Cf. Ch. De Visscher*, Théories et Réalités en Droit International Public, 3. Aufl., 1960, S. 161: „Dans le plan du droit international, cette affirmation du rôle fondamental des valeurs humaines ... n'entraîne aucunement le rejet des représentations techniques courantes, de celles notamment de la distinction du droit international et du droit interne. ... La distinction des deux ordres n'a donc qu'une portée relative, elle est liée aux formes actuelles de la distribution du pouvoir entre nations. ...".

86 Die Klarstellung, daß die Rechtsstellung des Menschen aus dem Recht der Persönlichkeit eine notwendige im Sinne der früheren Ausführungen ist, wurde im Hinblick auf die Diskussionsbemerkungen von Klein und Friesenhahn (unten S. 81, 126) zugefügt.

B

Ich wende mich nunmehr der Frage zu, wie ein abgeleitetes Rechtssubjekt zur Entstehung gelangt.

Der umfassende Status der Staaten bewirkt nicht, daß sie die alleinigen Rechtserzeugungssubjekte sind. Dies trifft weder für die Beteiligung an Verträgen mit normativem Inhalt noch für die Bildung von Gewohnheitsrecht zu. Auch das Verhalten internationaler Organisationen entwickelt die Völkerrechtsordnung weiter [87]. Überhaupt ist der Vorgang der Rechtsbildung nicht auf die Rechtssubjekte beschränkt. Man denke z. B. an die Beiträge der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs, des Schiedsgerichts für Oberschlesien, der Schiedskommission des italienischen Friedensvertrags von 1947, des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, die sämtlich keine Zurechnungssubjekte für völkerrechtliche Rechte und Pflichten, sondern verselbständigte Organe einer Organisation oder einer Staatengruppe waren oder sind.

Dagegen sind nur die notwendigen Rechtssubjekte, d. h. praktisch die Staaten befähigt, andere Rechtssubjekte zu schaffen. In der Erklärung dieses Vorgangs gehen allerdings die Meinungen auseinander. Ein Vertrag zwischen zwei oder mehreren Staaten kann offenbar nach dem Grundsatz, daß er Dritten weder nützt noch schadet, kein Statut eines Rechtssubjeks schaffen, das anderen Rechtssubjekten als denjenigen, die es geschaffen oder anerkannt haben, Pflichten auferlegt.

Daraus folgt, daß abgeleitete Rechtssubjekte eine r e l a t i v e Wirkung für ihre Gründer und Dritte haben, die sie anerkennen. Trotzdem läßt sich nicht sagen, daß z. B. eine internationale Organisation außerhalb dieses Kreises ein nullum wäre. Jeder Staat, der sie durch Abschluß eines Vertrages — man denke an das britische Assoziationsabkommen mit der Montanunion — oder durch Aufnahme von Beziehungen — man denke an den deutschen Beobachter bei den Vereinten Nationen — anerkennt, schafft keine neue, im Ver-

87 *C. W. Jenks*, Common Law of Mankind, S. 190 f., erwähnt als Beispiel für gewohnheitsrechtliche Entwicklungen, an denen internationale Organisationen mitwirken, Fragen der Anerkennung von Staaten und Regierungen, der Vertragsverpflichtungen bei Staatensukzessionen und der Vorbehalte zu multilateralen Abkommen.

hältnis zu ihm wirkende Rechtspersönlichkeit, sondern knüpft an die bestehende an und erweitert ihren rechtlichen Wirkungskreis. Dasselbe gilt für die Aufnahme neuer Mitglieder. Die Gründung einer solchen Rechtsperson hat also eine objektive Rechtsfolge [88]. Sie ist in die Rechtsordnung eingeführt, auch wenn nur zwei Staaten sie errichtet haben. Sie bleibt aber erga tertios solange nur ein latent vorhandenes Anknüpfungsobjekt, als diese sie nicht anerkennen. Ob ihr internes Recht in Zukunft einmal ähnlich wie die Rechtsordnung eines nicht anerkannten Staates zu behandeln ist, kann heute noch nicht beantwortet werden.

III.

Wenn die Staaten Organisationen und Einrichtungen schaffen, die ihren gemeinsamen Interessen dienen, so zeigt das Stück objektiver Wirkung, das bei diesem Vorgang entsteht, daß es sich nicht nur um einen Vertrag im üblichen Sinne handelt. Im Gründungsvertrag steckt ein Gran gesetzgeberischer Macht [89]. Sie wirkt auf den Bestand der Rechtsordnung ein, indem sie die Zahl der Subjekte vermehrt, an die Rechte und Pflichten geknüpft werden können. Sie rechtfertigt sich aus dem Zweck der Völkerrechtsordnung, dem Ausgleich zwischen den Staaten. Durch die Errichtung einer zunächst zwischen einer Staatengruppe bestehenden Organisation wird dieser Zweck der Rechtsordnung in einem Teilbereich, nämlich innerhalb dieser Gruppe, gefördert. Machen Außenseiter von der Möglichkeit des Beitritts oder der Aufnahme Gebrauch, so trägt dies zum besseren Funktionieren des Ausgleichs zwischen einer größeren Zahl von Rechtsgenossen bei.

88 *G. Balladore Pallieri*, a.a.O., S. 239.

89 *G. Ottolenghi*, Sulla personalità internazionale delle Unioni di Stati in Rivista di Diritto Internazionale, 1925, S. 313—357, 461—499 (496). Er fügt hinzu, daß eine allgemeine Völkerrechtsnorm vorausgesetzt werden muß, die den Staaten eine Organqualität für das Völkerrecht zuerkennt. Nach der hier vertretenen soziologisch-rationalen Konstruktion des Völkerrechts ist diese Organfunktion nicht auf die Rechtsordnung als solche, sondern auf die Gemeinschaft der am Völkerrecht Beteiligten zu beziehen. Die Rechtsgemeinschaft ist zwar kein Verband mit einer entwickelten Organisation, kann aber, wie dieses Beispiel zeigt, in eng begrenzten Beziehungen von einzelnen ihrer Mitglieder in ihrem Bestand beeinflußt werden.

Schwierigkeiten bereitet oft die Beurteilung, ob ein neues Rechtssubjekt geschaffen ist oder ob die Handlungen, die die Vertragspartner durch ein gemeinsames Organ vornehmen, ihnen selbst zuzurechnen sind. Wie war diese Frage z. B. für die Abstimmungskommission der Alliierten Hauptmächte in Oberschlesien und die griechisch-albanische Grenzkommission der Botschafterkonferenz zu beurteilen? Wer konnte Ansprüche für die Ermordung ihrer Funktionäre stellen und haftete für die Unterhaltsansprüche [90]? Welche Stellung hatte die Reparationskommission nach dem Ersten Weltkrieg [91]?

Übereinstimmung herrscht darin, daß ein gewisser Grad der Verselbständigung gegenüber den Mitgliedstaaten, eine von ihnen getrennte besondere Wirkungseinheit vorhanden sein muß [92], um eine internationale Organisation von einem Kollektivorgan zu unterscheiden, das die Verbandsstaaten vertritt. Mit Recht sieht deshalb ein großer Teil der Literatur das Kriterium der Rechtsfähigkeit darin, daß die verselbständigte Einheit irgendein Recht oder irgendeine Pflicht g e g e n ü b e r d e n M i t g l i e d s t a a t e n besitzen muß [93]. Zu den Wesenselementen gehört ferner die Organisierung des Verbandes oder der Einrichtung, wenigstens in dem minimalen Ausmaß, das erforderlich ist, um einen rechtserheblichen, der Einheit zurechenbaren Willen zu bilden. Dagegen ist es nicht notwendig, daß i n n e r h a l b des Verbandes oder der Einrichtung eine eigene, von den Gründerstaaten abgeleitete Rechtsordnung besteht, für die Verdross den weithin akzeptierten Terminus „internes Staatengemeinschaftsrecht" geprägt hat [94].

Das Erfordernis der rechtlichen Konfrontierung mit den Mitgliedstaaten und die Getrenntheit der organisatorischen Elemente

90 Siehe dazu die Ausführungen der französischen und amerikanischen Vertreter in dem Gutachtenverfahren über die Wiedergutmachung für die im Dienst der Vereinten Nationen erlittenen Schäden, Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, I. C. J. Pleadings, Oral Arguments, Documents 1949, S. 16, 82, 106.

91 *J. Fischer Williams*, a.a.O.

92 *Jessup, Lande* und *Lissitzyn* sprechen von einer „separate identity" (International Regulation of Economic and Social Questions, 1955, S. 82).

93 *K. Zemanek*, Vertragsrecht, S. 13; *R. Monaco*, Manuale, S. 157 f., 567 f.; *G. Morelli*, Cours Général, S. 565 f.

94 So aber *A. P. Sereni*, Diritto Internazionale, Bd. 2, Organizzazione Internazionale, 1960, S. 804.

von den Regierungen der Mitgliedstaaten hat in der italienischen Literatur Untersuchungen über Autonomie und innere Sonderrechtsordnung internationaler Organisationen hervorgerufen [95]. Diesen ist entgegenzuhalten, daß Autonomie einer internationalen Organisation gegenüber dem durch die Mitgliedstaaten gebildeten Mutterverband nicht, dem Wortsinn entsprechend, Selbstgesetzgebung bedeuten kann. Man kann nicht einmal im Sinne eines gegenständlich beschränkten Eigenrechts, wie es z. B. die deutschen Gemeinden oder nationale Minderheiten mit Sonderstatut dem Staat entgegensetzen können, von Autonomie internationaler Organisationen sprechen. Rechtsfähigkeit ist vorhanden, wenn die Wahrnehmung des gemeinsamen Interesses, das die Staaten zur Gründung veranlaßt hat, durch die Organisationsform und die den Organen verliehenen Befugnisse so stark verselbständigt ist, daß sie mit der Wahrnehmung der Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten nicht verwechselt werden kann. Nach diesem Kriterium ist z. B. das Internationale Bureau zum Schutz des gewerblichen Eigentums nicht ein Organ einer rechtsfähigen Staatenverbindung, die aus den Beteiligten der Pariser Verbandsübereinkunft zum Schutz des gewerblichen Eigentums bestünde. Das Bureau ist der Autorität der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft unterstellt, die seine Einrichtung regelt und seine Geschäftsführung überwacht. Es hat sich jederzeit zur Verfügung der Verbandsländer zu halten. Der Direktor erstattet jährlich einen allen Verbandsländern mitgeteilten Bericht [96]. Aus der Fähigkeit, Abkommen mit anderen Völkerrechtssubjekten einzugehen, ergibt sich immer der Schluß, daß wenigstens insoweit Rechtsfähigkeit besteht. Zwischen diesem Minimum und dem durchorganisierten Verband mit interner Sonderrechtsordnung liegen die Zweifelsfälle.

Es ist bekannt, daß nur ein Teil der Gründungsverträge von der

95 Z. B. *R. Monaco,* L'autonomia normativa degli enti internazionali in Scritti di Diritto Internazionale in onore di Tomaso Perassi, Bd. 2, S. 135 ff.; s.a. Manuale, a.a.O.; *M. Scerni,* Personalità giuridica internazionale ed autonomia normativa (im Anschluß an die Entscheidung des italienischen Kassationshofs vom 26. 2. 1931 über die Völkerrechtsfähigkeit des Internationalen Landwirtschaftsinstituts) in Rivista di Diritto Internazionale, Ser. III, Bd. 10 (1931) S. 389 f.

96 Art. 13 der neuesten, am 31. 10. 1958 in Lissabon geschlossenen Fassung der Übereinkunft, BGBl 1961 II, S. 274 ff., 285.

Rechtsfähigkeit ausdrücklich spricht. Soweit dies der Fall ist, beschränkt sich die Aussage, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, auf die Stellung der Organisation im innerstaatlichen Recht der Mitglieder.

In fast allen Fällen ist man darauf angewiesen zu ermitteln, welche Funktionen im Völkerrechtsverkehr der jeweiligen Organisation nach dem Willen der Gründer beigelegt werden sollen. Von dieser Prüfung befreit auch die ausdrückliche Erwähnung der Völkerrechtspersönlichkeit in der Satzung nicht. Früher habe ich bereits dargetan, daß mit der Rechtspersönlichkeit kein Mindestkomplex von Rechten oder Pflichten verbunden ist. Vielmehr muß, wie weit überwiegend anerkannt ist, aus den Funktionen auf die Rechtsfähigkeit geschlossen werden.

Bei der Auslegung ist das Prinzip der Effektivität anzuwenden. Wird der Zweck einer Organisation nur durch rechtserhebliches Handeln gegenüber anderen Völkerrechtspartnern erreicht oder wenigstens, ohne notwendig zu sein, erleichtert, so ist die Rechtsfähigkeit in diesem Umfang anzunehmen.

Hat eine Organisation oder Einrichtung ein eigenes internes Rechtssystem, so ist diese Rechtsordnung nicht unmittelbar Völkerrecht, sondern ein Sonderrecht im Rahmen des Basisvertrags. Es besteht aus zwei Gruppen verschiedener Stufen:

Der Basisvertrag enthält die Verpflichtung der beteiligten Staaten, eine Organisation zu errichten, die nach den ebenfalls in diesem Vertrag festgelegten materiellen und organisatorischen Bestimmungen ein eigenes rechtliches Leben entfalten kann. Der Vertrag ist also gleichzeitig die Verfassung oder Satzung der Organisation [97]. Die satzungsrechtlichen Elemente umfassen diejenigen Bestandteile, die das Funktionieren der Organisation von der Beendigung des Gründungsvorgangs bis zu ihrer Auflösung regeln. Vertraglichen Charakter haben diejenigen Bestimmungen, die die Verpflichtungen zur Errichtung der Organisation und zur Mitwirkung in ihr sowie die Aufnahme neuer Mitglieder, den Austritt und die Auflösung betreffen.

Die satzungsrechtlichen Elemente des Basisvertrags bilden die

97 *H. Mosler,* Die Aufnahme in internationale Organisationen in Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Bd. 19 (1958) S. 275 ff., 305.

erste Gruppe des internen Gemeinschaftsrechts. Die zweite besteht aus den allgemeinen Bestimmungen, die von den Organen auf Grund satzungsrechtlicher Ermächtigung erlassen und den einzelnen Rechtsbeziehungen, die von ihnen, ebenfalls im Rahmen der satzungsrechtlichen Zuständigkeiten, begründet werden. Man denke z. B. an Verordnungen der Hohen Behörde der Montanunion und an Dienstverträge.

Das Verhältnis des Basisvertrags zu dem internen Gemeinschaftsrecht beider Stufen ist nicht dasselbe wie die Beziehung zwischen Völkerrecht und Landesrecht. Die staatlichen Rechtsordnungen sind nicht — es sei denn, daß man Kelsen folgt — vom Völkerrecht abgeleitet. Nur auf einen Verband, nicht aber auf eine unorganisierte Rechtsordnung kann ein Delegationszusammenhang zurückzuführen sein. Die Rechtsordnungen der zwischenstaatlichen Organisationen sind dagegen von einer Staatengruppe abgeleitet, die in einem völkerrechtlichen Rechtserzeugungsverfahren, nämlich durch Vertrag, gehandelt hat. Das interne Gemeinschaftsrecht ist also nicht selbst Völkerrecht, ebensowenig wie die Satzung eines rechtsfähigen Vereins Staatsrecht ist. Sie steht aber als innere Ordnung einer Staatenverbindung dem Völkerrecht näher als das Landesrecht, das eigenständigen staatlichen Ordnungen seine Entstehung und seine Geltung verdankt [98].

98 Cf. *R. Monaco*, Autonomia normativa, S. 138 ff., 143; *K. Zemanek*, Vertragsrecht, S. 95, hält es für diskutabel, einen erweiterten Begriff des Völkerrechts anzunehmen, der auch die Normen des internen Staatengemeinschaftsrechts umfaßt. Unter dieser Voraussetzung hält er für möglich, Individuen und Personenverbände, deren Verhalten, wenn auch nur teilweise, unmittelbar durch diese Normen geregelt wird, als Völkerrechtsubjekte zu bezeichnen. Er selbst zieht es allerdings — von dem hier vertretenen Standpunkt mit Recht — vor, sie als Subjekte des internen Staatengemeinschaftsrechts zu bezeichnen. — *G. Erler* unterscheidet das von internationalen Staatengemeinschaften gegenüber individuellen Rechtssubjekten gesetzte, von ihm als „transnational" bezeichnete Recht wegen seines völkerrechtlichen Geltungsgrundes vom Landesrecht und wegen seiner typischen Inhalte und Adressaten vom Völkerrecht (Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 18, 1960, S. 7 ff., 47, 23 f.).

IV.

Im allgemeinen wird von Rechten und Pflichten gesprochen, um das Wesen der Rechtsfähigkeit zu bezeichnen. Diese Definition ist individualrechtlich orientiert; sie kennt nur subjektive Rechts- und Pflichtpositionen, die sich aus Normen des Rechts ergeben. Die internationalen Organisationen und Einrichtungen hingegen haben F u n k t i o n e n. Funktionen werden wahrgenommen, indem Kompetenzen ausgeübt werden. Der Gegensatz Recht und Pflicht ist in der Kompetenzausübung durch den Gegensatz zwischen aktiven und passiven Positionen ersetzt. Auch die aktiven Akte sind, im Gegensatz zur individuellen Berechtigung, nicht lediglich ein rechtliches Dürfen, eine facultas, sondern gebunden. Die abgeleiteten Rechtssubjekte existieren ja nicht aus sich selbst und für sich selbst, sondern um des gemeinsamen Interesses der Mitglieder ihres Mutterverbandes willen. Ihre Kompetenzausübung ist durch diesen Zweck begrenzt [99].

Daraus ergibt sich die Stellungnahme zu der weiteren Frage, ob die sogenannten G r u n d r e c h t e der Staaten auch den anderen Rechtssubjekten zukommen. Soweit Kompetenzen wahrgenommen werden, gibt es nur Abgrenzung von Funktionsbereichen. Grundrechte besitzt eine Person um ihrer selbst willen. Die Rechtfertigung für die Grundrechte der Staaten im Völkerrecht — wenn man solche überhaupt anerkennen will — liegt darin, daß sie notwendige Mitglieder der internationalen Gemeinschaft sind. Für die Organisationen und Einrichtungen trifft dies nicht zu. Zu den Grundrechten gehört das Recht auf Existenz; dieses besitzen sie nicht. Grundrechte wirken erga omnes; die Rechtsfähigkeit der abgeleiteten Subjekte ist persönlich begrenzt. Das Recht auf Unantastbarkeit der inneren Ordnung ist auf abgeleitete Völkerrechtssubjekte nicht anwendbar. Wie auch immer man das interne Gemeinschaftsrecht juristisch einordnen mag, es ist kein Zweifel, daß es sich um abgeleitetes Recht handelt, in das die den Mutterverband bildenden Staaten durch Änderungen des Grundvertrages eingreifen können.

99 Zur Unterscheidung der Rechtspositionen nach Rechten, Pflichten und Befugnissen, *R. Monaco*, Manuale, S. 145; *G. Morelli*, Cours général, S. 501; *V. Leontovitsch*, La personificazione degli enti collettivi in Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto, 1951, S. 309 ff., 319.

Obwohl die rechtsnotwendige Position den Staaten vorbehalten ist, sind alle Völkerrechtssubjekte im Verkehr untereinander gleichgestellt. Das Völkerrecht ist qua definitione eine Koordinationsordnung. Die Regeln des allgemeinen Völkerrechts finden auf die Beziehungen zwischen allen Rechtssubjekten Anwendung.

V.

Als letztes Problem müssen wir uns noch die Frage vorlegen, ob die Völkerrechtsgemeinschaft nur zwischen den bisher besprochenen Rechtssubjekten besteht, d. h. ob an völkerrechtlichen Beziehungen nur die Verbände, die ihre Basis bilden, und die von diesen abhängigen internationalen Organisationen und Einrichtungen sowie — mit den früher erläuterten Beschränkungen — die Individuen beteiligt sein können.

Wie sind die Koordinationsbeziehungen zwischen völkerrechtsfähigen Verbänden und nichtstaatlichen Partnern in das System des Rechts im Ganzen einzuordnen? Ist es an der Zeit, die Forderung Wilhelm Kaufmanns aus dem Jahre 1907 nach einem alles umfassenden internationalen Recht nicht mehr als Zukunftsschau, sondern als Gegenwart anzusehen, oder gilt auch heute noch ausnahmslos der Satz, der sich in einem Gutachten der Berliner Juristischen Fakultät aus dem Jahre 1892 findet: „Was einen Vertrag zum Staatsvertrag stempelt, ist eben nicht die Natur des Objekts, sondern lediglich die Beschaffenheit der daran betheiligten Subjekte“ [100].

Da es im Völkerrecht, wie ich ausgeführt habe, keine Verleihung der Rechtsfähigkeit gibt, die einen Personalitätsstatus mit einem bestimmten Rechts- und Pflichtenkomplex zur Folge hat, da vielmehr die Rechtsfähigkeit aus den Funktionen abgeleitet wird, ist das Fehlen eines besonderen Kreationsaktes kein Hindernis, den Kreis der Völkerrechtssubjekte über die bisher erörterten zu erweitern [101]. Auf der anderen Seite ist mit dieser negativen Fest-

100 Gutachten der Berliner Juristen-Fakultät zum Zappa'schen Erbfall für die rumänische Regierung vom 27. 12. 1892 in Zeitschrift für Internationales Privat- und Strafrecht Bd. 3 (1893) S. 275 ff., 292.

101 Siehe *W. Wengler* in Perassi-Festschrift, Bd. 2, S. 421 ff., 440.

stellung noch nicht gesagt, daß jede Koordinationsbeziehung Völkerrecht ist.

Der Charakter dieser Rechtsbeziehungen, ihre Einordnung in die Gesamtheit des Rechts, steht in Beziehung zu der Frage, welches materielle Recht zwischen ihnen anwendbar ist. Aus der Zuordnung des Vertrags zum Völkerrecht, zu einem nationalen Recht oder vielleicht zu einer dritten, noch näher zu bestimmenden Kategorie kann auf die Rechtsregeln geschlossen werden, die zwischen den Parteien gelten. Dieser Zusammenhang wird aber häufig falsch gesehen, indem umgekehrt aus dem zwischen den Parteien vereinbarten materiellen Recht ohne weiteres der Rückschluß auf die Zuordnung des Rechtsverhältnisses gezogen wird. Wenn ein Vertrag zwischen Völkerrechtssubjekten auf ein nationales Recht verweist, bleibt das Abkommen trotzdem ein völkerrechtliches. Es ist die Regel, daß Abmachungen zwischen einem Staat und einem außerhalb seiner Rechtsordnung stehenden nichtstaatlichen Partner, sei er eine privatrechtliche Gesellschaft, eine nichtstaatliche internationale Organisation oder eine Einzelperson, ausdrücklich oder gemäß den im Kollisionsrecht entwickelten Regeln dem Recht des Staates unterstehen. Daraus dürfte normalerweise, aber nicht unbedingt, zu schließen sein, daß das gesamte Vertragsverhältnis dieser staatlichen Rechtsordnung zugehört. Es ist schließlich, wie F. A. Mann in der Gutzwiller-Festschrift und im British Year Book im Anschluß an frühere Arbeiten zu recht ausführt, möglich, daß Verträge zwischen Parteien, von denen nur eine ein Völkerrechtssubjekt ist, materielles Völkerrecht für anwendbar erklären [102]. Als Hauptbeispiele nennt er gewisse Anleihen, die Staaten auf dem privaten Kapitalmarkt aufgenommen haben und in deren Bedingungen die Entscheidung von Streitigkeiten durch den Internationalen Gerichtshof vorgesehen ist. Auch die Gewährung von Privilegien und Immunitäten gehört hierher. Der nichtstaatliche Partner kann allerdings, wenn der Staat die Einlassung verweigert, nur dadurch zu seinem Recht gelangen, daß sein Staat in Ausübung des diplomatischen Schutzes für ihn eintritt.

102 *F. A. Mann*, Die Verträge der Völkerrechtssubjekte und die Parteiautonomie in Ius et Lex, Festgabe für Max Gutzwiller, 1959, S. 465 ff., 479, 485; *ders.*, The proper Law of Contracts concluded by International Persons in The British Year Book of International Law Bd. 35 (1959) S. 34 ff.

Welche Rechtsregeln im einzelnen mit einer solchen Verweisung auf Völkerrecht gemeint sein können, bedarf einer besonderen Untersuchung, die über den Rahmen dieser Ausführungen hinausreicht. Dabei wird dem Versuch, durch Konkretisierung der Principes Généraux des Art. 38 Abs. 1 lit. c des IGH-Statuts zu Lösungen zu gelangen, besondere Bedeutung zukommen.

Der Hinweis auf ein bestimmtes materielles Recht muß also nicht immer besagen, daß das Rechtsverhältnis als solches nach dem Willen der Parteien zu dieser Rechtsordnung gehören soll. Es ist zu prüfen, ob die Aussage über das anwendbare Recht als Verweisung auf ein fremdes Rechtssystem oder als Hinweis auf die Rechtsordnung aufzufassen ist, zu der das Verhältnis nach Auffassung der Parteien gehört. F. A. Mann will nur die Verweisung bzw. den Hinweis auf bestehende Rechtsordnungen, d. h. auf irgendeine staatliche oder die Völkerrechtsordnung zulassen [104]. Für diese Begrenzung der Parteiautonomie besteht aber kein Grund. Sie enthält die petitio principii, daß es keine anderen Rechtsordnungen als die des Staats- und Völkerrechts geben könne. Hier zeigt es sich, daß es falsch ist, in der Zugehörigkeit des anwendbaren Rechts zu einem bestimmten Rechtssystem mehr als nur ein Indiz für die Einordnung des Rechtsverhältnisses zu sehen. Geht man von der von mir mehrfach betonten Notwendigkeit aus, in den gesellschaftlichen Gegebenheiten konstituierende Faktoren für die Rechtsbeziehungen zu sehen, und bedenkt man weiterhin, daß hier nur von echten Koordinationsbeziehungen im soziologischen Sinne, d. h. der Gleichordnung gemäß der Macht- und Interessenlage, die Rede ist, so gibt es keinen Rechtsgrund, diese Beziehungen in Rechtsordnungen hineinzupressen, die zur Regelung einer anderen gesellschaftlichen Situation bestimmt sind.

Verdross spricht hier von quasi-völkerrechtlichen Verträgen, die der jeweils von den Parteien vereinbarten lex contractus und gewissen allgemeinen Regeln, wie insbesondere dem Satz, daß Verträge zu halten seien, unterstehen [105]. Konsequenterweise gelangt er zu dem Schluß, daß jede lex contractus eine neue selbständige Rechtsordnung begründet, wobei durchaus nicht ausgeschlossen ist,

104 *F. A. Mann* in Festgabe für Gutzwiller S. 487, Anm. 76.

105 *A. Verdross* in Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Bd. 18 (1957/58) S. 639 ff.

daß sie sich mit einer technischen Verweisung auf ein staatliches Recht oder das Völkerrecht behilft.

In der Tat scheint mir die Verdross'sche Logik richtig zu sein, es sei denn, daß man alle Koordinationsverhältnisse der hier erörterten Art dem Völkerrecht unmittelbar zurechnet.

An diesem Punkte gelangen wir wieder zu dem früher bei den zwischenstaatlichen Organisationen und Einrichtungen erörterten Problem, wer völkerrechtliche Rechtssubjekte schaffen kann. Damals habe ich gesagt, daß dies zwei oder mehrere notwendige Rechtssubjekte, also praktisch Staaten tun könnten, und habe dargetan, warum es nicht ihre Gesamtheit sein müsse. Jetzt spitzt sich die Frage daraufhin zu, ob ein einzelner Staat durch einen Vertrag, der die Kriterien der Macht- und Interessengleichordnung aufweist, allein diese Fähigkeit bei seinem nichtstaatlichen Partner erzeugen kann. In jenem anderen Zusammenhang habe ich die Zuständigkeit von Staaten, abgeleitete Rechtssubjekte zu schaffen, damit begründet, daß dadurch in einem Teilbereich der Zweck der Völkerrechtsordnung erfüllt werde, der in dem Interessenausgleich zwischen den Staaten bestehe. Dieses Argument spricht in dem jetzt behandelten Falle gegen die Annahme, der Partner des Staates, der irgendeiner staatlichen Rechtsordnung angehören mag oder eine nichtrechtsfähige Personengruppe ist, werde dadurch völkerrechtsfähig. Hier sind nur das eigene Interesse eines einzelnen Staates und dasjenige eines anderen, der Völkerrechtsordnung bis dahin unbekannten Partners im Spiel. Dieser Vertrag dient nicht, wie der zwischenstaatliche, dem Zweck des Völkerrechts als einer Ausgleichsordnung höchster Verbände [106].

Die Lage wird sich ändern — dafür gibt es bereits jetzt genügend Propheten — wenn sich das Bild der internationalen Gesellschaft so wandeln sollte, daß entweder private Verbände zu tatsächlich unabhängigen Institutionen werden oder sich im Wege des Kollektivvertrags oder der zum Gewohnheitsrecht verdichteten Praxis völkerrechtliche Regeln für diese Beziehungen bilden.

106 Schwankend, aber wohl für die Gegenwart noch im gleichen Sinne *J. W. Schneider*, a.a.O., S. 117 ff.

VI.

Das Bild, das ich zu zeigen versucht habe, ist unvollständig. Von den Problemen, die sich auf Schritt und Tritt auftaten, mußten viele beiseite gelassen, andere in wenigen Sätzen abgehandelt werden. Besonders der letzte Teil, der sich mit der Erweiterung der internationalen Ordnung über die Völkerrechtssubjekte hinaus befaßte, bedürfte weiterer Ausarbeitung. Es fehlt aber noch an einer eingehenden Aufnahme der vielgestaltigen Vorgänge. Mit den meisten Autoren, die sich bemühen, die Internationalisierung unseres Lebens rechtlich zu begreifen, muß ich am Ende betonen, daß wir auch heute noch in einer im wesentlichen auf die Staaten gegründeten Völkerrechtsgemeinschaft leben. Davon haben alle Versuche auszugehen, quantitativ oder qualitativ neue Phänomene rechtlich zu begreifen. Es ist nur insoweit fruchtbar, Rechtsregeln, organisatorische Formen und Systeme der Zuordnung zu ersinnen, als sie geeignet sind, die gesellschaftliche Entwicklung aufzufangen. Die Richtigkeit einer Theorie erweist sich darin, ob sie dem Reifegrad der Gesellschaft angepaßt ist. Mit avantgardistischen Thesen, die einen künftigen Zustand voraussetzen, ist nichts gewonnen. Unsere Zeit ist aber so schnellebig, daß wir uns die Frage nach der Ausdehnung der Völkerrechtsordnung ständig neu stellen müssen.

Leitsätze zum Bericht von Prof. Mosler

I.

1. Das Funktionieren des völkerrechtlichen Verkehrs ist ohne institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit nicht mehr möglich. Die Beschränkung der völkerrechtlichen Beziehungen auf die Staaten wird von niemanden mehr vertreten.

2. Die Erweiterung der Völkerrechtsordnung um rechtsfähige zwischenstaatliche Organisationen ist eine vollzogene Tatsache. Darüber hinaus erfordert die Zunahme koordinationsrechtlicher Beziehungen zwischen Staaten und solchen Organisationen einerseits und anderen, soziologisch nicht abgrenzbaren Partnern — nichtregierungsamtlichen Organisationen, Unternehmungen und ausnahmsweise Einzelpersonen —, daß ihr Rechtscharakter in die Prüfung einbezogen wird.

3. Die Völkerrechtsfähigkeit war niemals ausschließlich auf souveräne Staaten beschränkt, sondern kam auch gewissen anderen Herrschaftsgebilden mit territorialer Basis sowie einigen anderen atypischen Organisationen zu. Der umfassenden Position der souveränen Staaten stand die beschränkte der anderen Verbände gegenüber.

II.

4. Das Völkerrecht hat als Zweig der Gesamtrechtsordnung die Funktion, die Ordnung des gerechten Ausgleichs der Wirkungseinheiten zu sein, die keinem höheren Verband eingegliedert sind.

5. Aus der Völkerrechtspersönlichkeit als solcher ergeben sich

keine bestimmten Rechte und Pflichten; es gibt auch keine Mindestposition, die damit verbunden wäre. Vielmehr ist umgekehrt aus den Rechten und Pflichten auf die Rechtsfähigkeit zu schließen.

6. Der Völkerrechtspersönlichkeit entspricht kein soziologisch definierbares Substrat. Sie kommt insbesondere nicht nur Staaten oder staatsähnlichen Verbänden zu. Sie bezeichnet daher keine andere Eigenschaft als die — mehr oder weniger umfassende — Rechtsfähigkeit.

7. Die Völkerrechtsfähigkeit knüpft an organisierte gesellschaftliche Wirkungseinheiten an. Sie knüpft an Einzelpersonen an, soweit sich dies daraus ergibt, daß der Mensch der Zweck allen Rechts ist.

8. Dieselbe Wirkungseinheit kann in verschiedenen Zweigen des Rechts, z. B. in mehreren staatlichen Rechtsordnungen und in der Völkerrechtsordnung, rechtsfähig sein. Knüpft eine Rechtsordnung an die in einer anderen bestehende Rechtsfähigkeit an, so wird deren Wirkung erweitert, nicht aber eine neue Rechtspersönlichkeit geschaffen.

9. Die typischen Völkerrechtssubjekte gliedern sich in zwei Gruppen: eine notwendige, die für das Funktionieren der Völkerrechtsordnung unentbehrlich ist, und eine abgeleitete, die den Kollektivinteressen eines Teils oder der Gesamtheit der Mitglieder der ersten Gruppe dient.

10. Die Rechtsfähigkeit der abgeleiteten Rechtssubjekte ist immer eine beschränkte; die der notwendigen ist in der Regel, aber nicht in allen Fällen unbeschränkt. Es besteht also kein Wesenszusammenhang zwischen notwendiger und unbeschränkter Völkerrechtsfähigkeit.

11. Die notwendige Rechtsfähigkeit kommt nicht nur den souveränen Staaten, sondern auch denjenigen Wirkungseinheiten zu, die nach dem jeweiligen Stand der gesellschaftlichen Entwicklung unmittelbar an der Ordnungs- und Ausgleichsfunktion des Völkerrechts teilnehmen. Der vom IGH geprägte Terminus „objektive Rechtspersönlichkeit" kann akzeptiert werden, um die allgemeine Wirkung einer partikulär begründeten rechtsfähigen Einheit zu

bezeichnen. Die Einzelperson ist in dem oben (These 7) bezeichneten Umfang notwendigerweise auch im Völkerrecht rechtsfähig, ist aber kein typisches Völkerrechtssubjekt [1].

12. Abgeleitete Rechtssubjekte wirken aktuell nur im Verhältnis zu den Partnern des Gründungsvertrags und zu den anderen Rechtssubjekten, von denen sie anerkannt sind. Sie sind aber außerhalb dieses Kreises kein nullum, sondern besitzen insofern eine objektive Wirkung in der gesamten Völkerrechtsordnung, als Außenseiter an sie anknüpfen und dadurch ihre Rechtswirkung erweitern können (potentielle Wirkung).

13. Die notwendigen Rechtssubjekte können andere Rechtssubjekte schaffen, weil dadurch in einem Teilbereich der Zweck der Völkerrechtsordnung gefördert wird.

III.

14. Rechtsfähige internationale Einheiten sind von Kollektivorganen, die die Summe der Partner des Gründungsvertrags vertreten, durch die rechtliche Verselbständigung ihrer Organisation und ihrer Befugnisse gegenüber den Vertragspartnern unterschieden.

15. Abgeleitete Völkerrechtssubjekte besitzen kein Recht auf Existenz und keine Autonomie im Sinne der Selbstbestimmung. Sie besitzen aber rechtliches Eigenleben, weil ihre Willensbildung und gegebenenfalls ihre interne Rechtserzeugung sich gemäß ihrer Satzung vollziehen.

16. Das Verhältnis von Völkerrecht und internem Recht der abgeleiteten Völkerrechtssubjekte entspricht nicht der Beziehung zwischen Völkerrecht und Landesrecht.

17. Der Umfang der Rechtsfähigkeit bestimmt sich nach den Funktionen.

IV.

18. Abgeleitete Völkerrechtssubjekte besitzen nicht die sogenannten Grundrechte der Staaten. Der Rechtsverkehr mit ihnen und

1 Der letzte Satz ist zur Klärung einer in der Diskussion aufgeworfenen Frage nachträglich angefügt worden (s. u. S. 81, 126).

zwischen ihnen spielt sich aber auf der Ebene der Gleichordnung ab.

19. Abgeleitete Völkerrechtssubjekte können, nach ihrem Zweck und ihrer Struktur betrachtet, in eine überwiegend mitgliedschaftlich und eine überwiegend instrumental organisierte Gruppe gegliedert werden. Brauchbare Abgrenzungen haben sich aber noch nicht ausgeprägt.

V.

20. Die völkerrechtliche Qualifizierung von Rechtsbeziehungen zwischen Völkerrechtssubjekten und anderen Partnern, die auf der Basis annähernd gleicher Macht- und Interessenpositionen eingegangen werden, scheitert nicht daran, daß der Kreis der Völkerrechtssubjekte geschlossen wäre.

21. Der nicht aus der Völkerrechtsordnung stammende Partner könnte nur unter der Voraussetzung ad hoc völkerrechtsfähig sein, daß das mit ihm kontrahierende Völkerrechtssubjekt a l l e i n diese Eigenschaft konstituieren kann. Da diese Zuständigkeit nicht mit dem Interesse eines einzelnen Mitglieds der Völkerrechtsordnung begründet werden kann, ist die Frage zu verneinen.

22. Diese Rechtsbeziehungen gehören nicht dem Völkerrecht, sondern einer besonderen Rechtsordnung an, die durch die lex contractus der Partner und die allgemeinen Regeln des Rechts ausgefüllt wird.

23. Ihre völkerrechtliche Qualifizierung ist erneut zu prüfen, wenn entweder die soziologischen Grundlagen der heute vorwiegend von den Staaten bestimmten internationalen Gesellschaft sich ändern oder das Völkerrecht Regeln für diesen Tatbestand bilden sollte.

Protokoll über die Aussprache zum Bericht von Prof. Mosler

Von der Heydte stellte fest, daß die Rechtsbeziehungen zwischen den verschiedenen „Wirkungseinheiten" des Völkerrechts und anderen Partnern nicht dem Völkerrecht angehörten, sondern einer besonderen Rechtsordnung, diese Erkenntnis werde allgemein gefühlt. Taube spreche hier von einem ius inter potestates. Darin stecke, daß die Partner, die in diesen Rechtsbeziehungen zusammenkämen, potestates sein müßten. Nur wenn diese potestas vorhanden sei, könne man von diesen weder dem Völkerrecht noch dem Recht der Staaten zugehörenden Beziehungen sprechen. Alle anderen Fälle, bei denen dem Partner diese potestas fehle, müßten eingeordnet werden entweder ins Völkerrecht oder ins staatliche Recht.

Kaiser vertrat hierzu die Gegenthese: die allerwenigsten der in der Brüsseler Publikation erwähnten Organisationen könnten als potestates bezeichnet werden. Treffe das aber zu, so sei der Begriff ungeeignet, die Rechtsverhältnisse dieser besonderen Gruppe zu regeln. Es sei überhaupt fraglich, ob man hier von einer besonderen Rechtsordnung sprechen könne. Es habe den Anschein, daß seit einiger Zeit eine Entwicklung im Gange sei, die die alten Unterscheidungen zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht immer stärker relativiere. Mosler habe ja auch davon gesprochen, daß das Verhältnis des Völkerrechts zum internen Recht der internationalen Gemeinschaften nicht der Unterscheidung von Völkerrecht und Staatsrecht entspreche. Es habe sich immer mehr ein gemeinsamer Rechtsboden herausgebildet, in dem die verschiedenen Subjekte des Völkerrechts wachsen. Dieser gemeinsame Rechtsboden werde immer breiter. Die Aussagekraft solcher Unterscheidungen für die Rechtsfähigkeit in diesem Rechtsbereich werde daher immer geringer.

Klein glaubte, einen Widerspruch zwischen den Thesen 9 und 11 feststellen zu können. Er warf die Frage auf, warum Mosler (in These 11) den Kreis der notwendigen Wirkungseinheiten erweitere, wenn er doch vorführe, daß lediglich die eigentlichen notwendigen Subjekte, nämlich die souveränen Staaten, die beiden erforderlichen Kriterien besäßen: Rechtssubjekte schaffen zu können und Grundrechte zu besitzen. Sehr problematisch sei ferner die Behandlung des Individuums als Einzelrechtssubjekt. Mosler unterscheide eine Art Grundposition des Individuums, die auch im Völkerrecht wirke, von anderen Fällen, in denen es zum abgeleiteten Völkerrechtssubjekt werde. Er frage sich, ob dem Einzelmenschen bei dieser Lösung nicht zu wenig gegeben werde.

Herrfahrdt fragte nach den für Moslers Bericht maßgeblichen Gesichtspunkten. Beschränke er sich auf die Analyse der Entwicklung der letzten Jahrzehnte oder lasse er bei seinen Ergebnissen Raum für eine Weiterbildung des Völkerrechts?

Kordt wies darauf hin, daß die formellen Rechtsbeziehungen der kommunistischen Staaten untereinander wesentlich weniger Bedeutung hätten als die gegenseitigen Beziehungen der kommunistischen Parteien dieser Länder zueinander. Dokumente über die letzteren seien von größerer Bedeutung als etwa Staatsverträge. Es müsse geprüft werden, wie diese relevanten Akte ins Völkerrecht eingeordnet werden könnten.

In seinem Schlußwort äußerte *Mosler* zunächst Bedenken gegen den Ausdruck ius inter potestates. Mit dem Wort potestas sei eine Vorstellung verbunden, die mehr sei als das, was hier gemeint sei: eine Beziehung auf mehr oder weniger gleicher Macht- und Interessenlage. Die CARE-Organisation z. B. sei zwar keine potestas, doch sei die erforderliche Interessenlage vorhanden gewesen: der Mangel an Nahrungsmitteln bei uns. So habe man Abkommen mit der Organisation geschlossen und ihr sogar gewisse Privilegien eingeräumt. Die Imponderabilien des Wortes potestas sollten daher besser nicht heraufbeschworen werden.

Gegenüber den Einwänden Kaisers gegen die Annahme einer Sonderrechtsordnung betonte Mosler, er wolle selbstverständlich nicht eine dritte Einzelrechtsordnung, die ein Quasi-Völkerrecht

wäre. Er meine Rechtsbeziehungen auf Koordinationsebene, die in jedem Fall besonders geartet seien, aber doch gewisse einheitliche Züge aufwiesen, nämlich Verjährung, Estoppel, Treu und Glauben und alle weiteren Prinzipien des Art. 38 I c des IGH-Statuts. Sie gäben den individuellen leges contractus die Gemeinsamkeiten.

Die Frage Herrfahrdts beantwortete Mosler dahin, daß er von der Analyse ausgehe. Diese müsse aber so sein, daß man das, was sich künftig bilde, auch fassen könne. Es habe keinen Sinn, einen perfekten Zustand anzunehmen, aber man müsse ihn, sollte er eintreten, einordnen können.

Zur Abgrenzung von notwendigen und abgeleiteten Rechtssubjekten stellte Mosler klar, daß die notwendige Völkerrechtsfähigkeit für die unentbehrlichen Wirkungseinheiten bestehen solle, die für den Vollzug der Ausgleichsfunktion des Völkerrechts nötig seien. Dies könnten außer den Staaten auch etwa die Vereinten Nationen sein. Die These des IGH, daß sie eine objektive Rechtspersönlichkeit besäßen, besage zwar noch nicht mehr, als daß sie kein „nullum erga tertios" seien. Aber es könne sich nach einer völligen soziologischen Veränderung des bestehenden Zustandes ergeben, daß die Vereinten Nationen für die Erfüllung der Funktionen des Völkerrechts notwendig werden. Entsprechendes sei bei anderen Organisationen denkbar. Für die Gegenwart könne man aber die Notwendigkeit dieser Organisationen noch nicht bejahen. Daraus ergebe sich die Frage nach der Rechtsposition dieser Einheiten, die nicht Staaten seien. Sie seien, wie die Vereinten Nationen, nach ihren Funktionen beschränkt. Die Rechtsstellung des Einzelmenschen könne einmal vorgegeben sein, andererseits könne ihm eine Rechtsposition auch durch das positive Recht (etwa das Kriegsrecht) gegeben sein. Daraus folge, daß seine Rechtsstellung im Völkerrecht teils eine vorgefundene (Mindestposition), im übrigen eine durch das positive Völkerrecht angereicherte sei.

Abschließend führte Mosler aus, er habe ursprünglich die Absicht gehabt, in seinem Bericht auch darzutun, inwieweit das Völkerrecht heute noch eine Funktion des Ausgleichs zwischen Verbänden mit souveräner Rechtsstellung erfülle. Dabei habe er auch auf die östlichen und die gemilderten westlichen Hegemonialverhältnisse eingehen wollen. Solange aber noch verschiedene solche Einheiten

nebeneinander bestünden, gebe es auch noch eine Basis für das Völkerrecht. Er habe es daher für richtig gehalten, die Frage der hinter diesen Einheiten liegenden soziologischen Impulse aus seinem juristischen Referat zu streichen.

3. Die Menschenrechte im Völkerrecht

Prof. Dr. Hermann Meyer-Lindenberg, Bonn/Köln

I.

1. In zahlreichen Erklärungen und völkerrechtlichen Verträgen der Gegenwart bekennen sich die Unterzeichnerstaaten zu den Menschenrechten und Grundfreiheiten. Nicht nur die Menschenrechtsdeklaration der Vereinten Nationen und die Europäische Menschenrechtskonvention enthalten dieses Bekenntnis. Auch in die Satzung der Vereinten Nationen, in Gründungsverträge von Sonderorganisationen (z. B. ILO, WHO, UNESCO), in Regionalabkommen (Europarat, Organisation der Amerikanischen Staaten, Bandung-Konferenz) und kollektive Verteidigungspakte (NATO, WEU, SEATO), in die Friedensverträge von 1947 und 1951, das Statut des Freistaats Triest und das Londoner Triest-Abkommen von 1954, in den österreichischen Staatsvertrag, in Treuhandabkommen sowie in viele andere zwei- und mehrseitige Verträge sind Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte aufgenommen worden. Über die rechtliche Wirkung dieser Bestimmungen, die von unverbindlichen Deklamationen in Präambeln bis zu institutionalisierten Rechtsschutzsystemen reichen, ist eine Aussage nur für den Einzelfall möglich [1]. Dennoch zwingt gerade diese Inflation menschenrechtlicher Bestimmungen im Völkervertragsrecht seit 1945 zu einer Klärung, ob es sich hierbei nur um eine vergängliche Modeerscheinung, um eine zur inhaltlosen Routine gewordene Eigentümlichkeit

1 Für die Literatur zum internationalen Schutz der Menschenrechte vgl. die Zusammenstellungen zu den Artikeln von *Friesenhahn:* Menschenrechte, Menschenrechtsdeklaration der Vereinten Nationen und Menschenrechtskonvention der Europaratsstaaten in Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 2 1961. Ferner *Dahm,* Völkerrecht, Bd. I, S. 419, 427 und *v. d. Heydte,* Völkerrecht, Bd. I, S. 344.

im Vertragsstil unserer Zeit handelt, oder ob das Völkerrecht tatsächlich einem wirksamen Schutz der Menschenrechte dienstbar gemacht werden konnte.

2. Die unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte sind in ihrem Kernbestand überpositives und vorstaatliches Recht. Welche der Menschenrechte im einzelnen von der positiven Rechtsordnung nicht geschaffen werden, sondern ihr vorgegeben sind, mag für bestimmte Grenzbereiche zweifelhaft erscheinen. Insoweit wird die Lösung von den Wertvorstellungen einzelner Epochen und Kulturkreise abhängen. Jedes Recht als normative Ordnung menschlichen Verhaltens beruht aber auf der Personalität und Verantwortung des vernunftbegabten Menschen, der nur als solcher Normadressat sein kann. Dies gilt auch für die in der Praxis häufigsten Normadressaten des Völkerrechts: die Einzelnen in ihrer Eigenschaft als staatliche Organe des völkerrechtlichen Verkehrs. Der Schutz der menschlichen Persönlichkeit und die Anerkennung ihrer elementaren Rechte — etwa des Rechts auf Würde und Entfaltung in einer unangreifbaren Rechtssphäre, auf Leben, Freiheit und Gleichheit — sind daher nicht nur Gebote der Gerechtigkeit, sondern überhaupt strukturelle Voraussetzung allen Rechts, also auch des Völkerrechts. In treffender Formulierung bezeichnet Art. 1 Abs. 2 GG die unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte „als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt". Diese elementaren Rechte sind nicht Ausfluß individualistischer Autonomie, sondern werden durch die Gegebenheiten des sozialen Zusammenlebens bestimmt. Sie stehen nicht zur Disposition des Gesetzgebers. Ihre Positivierung im Staats- oder Völkerrecht hat nur erklärenden, nicht rechtsbegründenden Charakter. Rechtsbegründend kann die Positivierung von Menschenrechten nur für diejenigen Rechte wirken, die nicht dem Kernbestand der elementaren Grundrechte angehören.

3. Normadressat der Menschenrechte ist in erster Linie der Staat, der gegenüber dem Einzelnen öffentliche Gewalt ausübt und deshalb über die Mittel verfügt, Würde, Freiheit und Leben der seiner Gewalt Unterworfenen zu schützen oder zu bedrohen. Ihren positiven Niederschlag finden sie daher zunächst im Staatsrecht als derjenigen Rechtsordnung, die berufen ist, die Ausübung öffentlicher

Gewalt durch die Staatsorgane zu regeln und zu begrenzen. Ausnahmsweise üben aber durch Völkerrecht eingesetzte inter- oder supranationale Organe gegenüber Einzelpersonen oder Personengemeinschaften auch unmittelbare Hoheitsfunktionen aus oder treten zu ihnen in unmittelbare Rechtsbeziehungen (z. B. europäische Integrationsverträge, Treuhandverwaltung der Vereinten Nationen, internationales Beamtenrecht). Es erscheint selbstverständlich, daß diese Organe insoweit an die elementaren Menschenrechte gebunden sind, auch wenn sie in den Gründungsverträgen der betreffenden Organisationen nicht positiviert sein sollten. Ist der Mindeststandard elementarer Menschenrechte, wie allem Recht, auch dem Völker- und Integrationsrecht vorgegeben, so kann sich der Einzelne gegenüber Staatengemeinschaftsorganen auf elementare Menschenrechte berufen und sie, falls ihm ein Rechtsweg vor einem inter- oder supranationalen Gericht offen steht, dort geltend machen. Jede andere Betrachtungsweise würde dazu führen, die durch Völkerrecht geschaffenen Gemeinschaftsorgane aus jener Bindung an überpositives und vorstaatliches Recht, die für die Träger öffentlicher Gewalt im Staat besteht, zu entlassen. Um die Bindung derjenigen Gemeinschaftsorgane, die zu den Einzelnen in einer unmittelbaren Rechtsbeziehung stehen, an elementare Menschenrechte zu begründen, braucht also nicht auf das allgemeine Völkergewohnheitsrecht oder die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 b und c des Statuts des Internationalen Gerichtshofs abgehoben zu werden. Als Quellen positiven Völkerrechts können sie vorzwischenstaatliches Völkerrecht ebensowenig erzeugen, wie Verfassungsübung und Verfassungsrecht vorstaatliches Recht zu schaffen vermögen. Die Frage, ob und wieweit Staatengemeinschaftsorgane kraft positiven Völkergewohnheitsrechts oder positiver allgemeiner Rechtsgrundsätze bei der Ausübung von Herrschaftsgewalt gegenüber Einzelnen an Menschenrechte gebunden sind, stellt sich aber im Hinblick auf diejenigen Menschenrechte, die — wie etwa das Petitionsrecht, das Recht auf freie Berichterstattung oder die Versammlungs- und Koalitionsfreiheit — auch bei weitester Auslegung nicht in den Kernbestand der vorgegebenen elementaren Menschenrechte einzubeziehen sind. Ich werde auf diese Frage später im Zusammenhang mit dem Verhältnis der Europäischen

Menschenrechtskonvention zu den Integrationsverträgen zurückkommen.

4. Im Regelfall ist das Individuum jedoch nicht unmittelbar der Hoheitsgewalt von Staatengemeinschaftsorganen, sondern derjenigen des Heimats- oder Aufenthaltsstaats unterworfen. Die Träger staatlicher öffentlicher Gewalt sind zwar verpflichtet, bei der Ausübung ihrer Funktionen im innerstaatlichen Bereich die den Einzelnen kraft überpositiven vorstaatlichen oder positiven innerstaatlichen Rechts zustehenden Menschenrechte zu achten und zu schützen. Wie aber die Geschichte, besonders der modernen Diktaturen, lehrt, wurden und werden die Menschenrechte von den Machthabern vieler Staaten nicht nur nicht geachtet und geschützt, sondern auf das schwerste verletzt. Diese Erfahrungen haben Bestrebungen ausgelöst, dem menschenrechtswidrigen Verhalten staatlicher Organe im innerstaatlichen Bereich dadurch zu begegnen, daß die Organe auch durch Völkerrecht zur Respektierung der Menschenrechte angehalten werden. Voraussetzung einer solchen zusätzlichen Sicherung mittels einer der Aufsicht durch die Staatengemeinschaft unterworfenen völkerrechtlichen Bindung der Staatsgewalt an Menschenrechte ist, wenn sie die Souveränitätsschranken wirksam durchbrechen soll, im allgemeinen eine entsprechende vertragliche Regelung.

5. Aus dem das moderne Völkerrecht beherrschenden Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten folgt, daß grundsätzlich keinem Staat (und ebensowenig den Staatengemeinschaftsorganen) die Aufsicht darüber zusteht, wie die Organe eines anderen Staates die seiner Gewalt unterworfenen Personen behandeln. Das allgemeine Völkerrecht anerkennt für diesen Komplex im Regelfall ein staatliches domaine réservé. Der Satz, daß das allgemeine Völkerrecht der Staatsgewalt insoweit keine Bindungen auferlege, gilt aber schon seit langem nicht ohne Einschränkungen oder Ausnahmen. So gehört bereits im 19. Jahrhundert die Beachtung des fremdenrechtlichen Mindeststandards zu den gewohnheitsrechtlich begründeten Staatspflichten. Darüber hinaus hat gelegentlich die besonders grausame und unmenschliche Behandlung bestimmter Volksgruppen (christliche Untertanen der Pforte, Armenier, Juden) fremde Regierungen zu Protesten veranlaßt. In der sogenannten humanitären Intervention finden sich somit Ansätze einer aus allgemeinem Völkerrecht

abgeleiteten Kontrollbefugnis der Staatengemeinschaft, die die eklatant unmenschliche Behandlung auch des eigenen Staatsvolkes als einen Verstoß gegen die Völkerrechtsordnung erscheinen läßt. Man wird jedoch die Bedeutung dieser im allgemeinen Völkerrecht begründeten Ausnahmen von dem — nach wie vor vordergründigen — Einmischungsverbot für die praktische Wirksamkeit eines internationalen Menschenrechtsschutzes nicht überschätzen dürfen. Die Regeln des fremdenrechtlichen Mindeststandards durchbrechen zwar die Terrtiorialhoheit des Aufenthaltsstaats, sind aber Ausfluß der Personalhoheit des Heimatstaats. Diesem wachsen aus der Interessenabwägung staatlicher Hoheitsansprüche bestimmte Rechte zu, die er nach eigenem pflichtgemäßen Ermessen geltend machen kann. In Wirklichkeit handelt es sich hier also um einen echten Souveränitätskonflikt zwischen dem Heimat- und dem Aufenthaltsstaat, der zwar dem Schutz der Menschenrechte des Fremden nutzbar wird, dessen rechtliche Motivierung aber überwiegend aus der Staatsraison abzuleiten ist. Anders liegt es bei der sogenannten humanitären Intervention, die — wie der Name besagt — auf den Schutz der Menschen ausgerichtet sein sollte. Die humanitäre Intervention ist aber eine in mehrfacher Hinsicht prekäre Institution des allgemeinen Völkerrechts. Daß sie — wohl in jedem Einzelfalle — von den Interventionsgegnern als völkerrechtswidrige Einmischung in deren innere Angelegenheiten zurückgewiesen und in der Praxis nicht selten zur Verwirklichung machtpolitischer Ziele mißbraucht worden ist, dürfte dabei weniger ins Gewicht fallen, als daß die Staaten von diesem Einmischungsrecht bisher nur spärlichen Gebrauch gemacht und es damit unterlassen haben, die humanitäre Intervention gewohnheitsrechtlich auszugestalten. Zahllose der schweren Verstöße gegen die elementaren Grundsätze der Humanität in jüngster Vergangenheit und Gegenwart sind von der Völkerrechtsgemeinschaft entweder hingenommen oder doch nur von diplomatischen Routinevorstellungen begleitet worden, die die Bezeichnung „humanitäre Intervention" kaum verdienen. Für diese Zurückhaltung mögen im Einzelfall politische Erwägungen sprechen; vom Standpunkt des allgemeinen Völkerrechts ist sie nicht geboten. Der Internationale Gerichtshof hat in seinem Gutachten vom 28. Mai 1951 über das Völkermordabkommen bestätigt, daß „the principles underlying the Convention are principles which are

recognized by civilized nations as binding on states, even without any conventional obligation" (CIJ Recueil 1951, S. 23). Diese „underlying principles" sind die elementaren Grundsätze der Humanität, die „elementary considerations of humanity", die derselbe Gerichtshof in seinem Urteil vom 9. April 1949 über den Korfukanal als „general and well recognized" bezeichnet (CIJ Recueil 1949, S. 22). Wenn die elementaren Grundsätze der Humanität somit als allgemeine Grundsätze des Völkerrechts angesehen werden, begeht der Staat, dessen Organe die Bevölkerung unmenschlich behandeln, ein völkerrechtliches Delikt gegenüber allen übrigen Mitgliedern der Staatengemeinschaft. Die Mitglieder der Staatengemeinschaft sind in solchen Fällen berechtigt, gegen den Verletzerstaat Maßnahmen zu ergreifen, die sich durchaus nicht auf papierene Proteste zu beschränken brauchen. Sie können vielmehr alle adäquaten Zwangsmittel einsetzen, mit Ausnahme der Androhung oder Anwendung von Waffengewalt, die nach Art. 2 Abs. 4 der Satzung der Vereinten Nationen, der eine allgemeine Völkerrechtsregel statuiert, verboten ist.

Selbst bei extensivster Auslegung des Rechts auf humanitäre Intervention werden Zwangshandlungen der Staatengemeinschaft oder einzelner Staaten als deren Sachwalter gegen einen Verletzerstaat aber nur dann als völkerrechtsgemäß anzusehen sein, wenn die Organe des Verletzerstaats nachweislich unmenschliche Handlungen begangen haben, die die elementaren Gebote der Humanität verletzen und dadurch den Bestand der Rechtsordnung als solcher, einschließlich der internationalen, gefährden, wie etwa Völkermord, Massenaustreibung, Menschenversuche, Vernichtung sogenannten lebensunwerten Lebens und Sklaverei. Nur in extremen Fällen unmenschlichen Verhaltens der Staatsorgane, für deren Beurteilung neben dem qualitativen wohl auch ein quantitativer Maßstab anzulegen sein dürfte, erscheint vom allgemeinen Völkerrecht her eine Durchbrechung der Souveränitätsschranke zulässig. Es ist aber höchst zweifelhaft, ob auf dieser Grundlage auch gegen unmenschliche Akte, die sich nicht gegen Menschengruppen richten, sondern „nur" Einzelschicksale berühren, eingeschritten werden könnte. Um so weniger erlaubt das allgemeine Völkerrecht Interventionen wegen subtilerer Verletzungen der Menschenrechte, in denen die

Staatsorgane, ohne im eigentlichen Sinn unmenschlich zu handeln, Menschenrechte der eigenen Staatsangehörigen antasten.

Auf allgemeines, nicht durch Verträge geschaffenes Völkerrecht läßt sich eine internationale Kontrolle des Menschenrechtsschutzes somit nur innerhalb enger Grenzen, nämlich in besonders gelagerten Ausnahmesituationen, stützen. Außerhalb dieser Ausnahmesituationen setzt sie ausdrückliche vertragliche Regelungen der beteiligten Staaten voraus.

6. Die Staaten können durch völkerrechtliche Verträge in Inhalt, Dichte und Wirkung unterschiedliche Regelungen zum Schutze der Menschenrechte treffen. Wollte man versuchen, diese verschiedenen Regelungsweisen, die weithin variiert und miteinander kombiniert werden können, wenigstens in ihren Haupttypen schematisch zu erfassen, so ist davon auszugehen, daß der völkerrechtliche Vertrag einen internationalen Menschenrechtsschutz in doppelter Hinsicht vorsehen kann. Der Vertrag kann erstens Bestimmungen zur normativen Sicherung der Menschenrechte enthalten und er kann zweitens einen verfahrensmäßigen Schutz dieser Rechte gewährleisten.

Die normative Sicherung der Menschenrechte durch völkerrechtlichen Vertrag kann in dreifacher Weise erfolgen:

a) Sie kann darin bestehen, daß sich die Vertragsstaaten verpflichten, zumindest die in ihrem nationalen Verfassungsrecht bereits enthaltenen menschenrechtlichen Garantien wenigstens nicht zu verschlechtern. So große Zurückhaltung bei der Auslegung der menschenrechtlichen Bestimmungen der Satzung der Vereinten Nationen auch geboten ist, wird man eine solche Garantie des verfassungsrechtlichen status quo doch wohl aus Art. 56 in Verbindung mit Art. 55 c entnehmen dürfen. Denn da die Mitglieder der Vereinten Nationen auf Grund dieser Vorschriften verpflichtet sind, geeignete Maßnahmen zur Förderung der Menschenrechte zu treffen, würde jede nicht durch außerordentliche Umstände gerechtfertigte Einschränkung oder gar Beseitigung verfassungsrechtlicher Menschenrechtsgarantien das Gegenteil einer Förderung von Menschenrechten und somit einen Verstoß gegen die Satzung darstellen.

b) Der völkerrechtliche Vertrag kann einen menschenrechtlichen Mindeststandard aufstellen, d. h. die Menschenrechte im einzelnen

mit der Maßgabe festlegen, daß die Staaten verpflichtet werden, das nationale Recht diesem völkerrechtlich verankerten Mindeststandard anzupassen. Der menschenrechtliche Mindeststandard wird in diesem Fall in der nationalen Rechtsordnung der Staaten, die sich völkerrechtlich durch den Vertrag binden, erst wirksam, wenn er durch besonderen Gesetzgebungsakt (nicht durch bloßes Zustimmungsgesetz) als innerstaatliches Recht eingesetzt wird. Mit dem Entwurf der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen für ein Abkommen zum Schutz der bürgerlichen und politischen Rechte soll dieser Weg beschritten werden.

c) Der völkerrechtliche Vertrag kann schließlich einen in den Definitionen detaillierten Katalog von Menschenrechten enthalten, der als Mindeststandard in der nationalen Rechtsordnung der Vertragsstaaten unmittelbar gelten soll. Die Europäische Menschenrechtskonvention hat diese stärkstmögliche normative Sicherung — obzwar mit gewissen Einschränkungen, auf die ich später zurückkomme — verwirklicht.

Ebenso wie die normative kann auch die verfahrensmäßige Sicherung der Menschenrechte durch völkerrechtliche Verträge wirksam ausgestaltet werden:

a) Der Vertrag kann den Partnerstaaten die Pflicht auferlegen, Einzelpersonen einen wirksamen innerstaatlichen Rechtsweg zu eröffnen, wenn vertraglich zugesicherte Menschenrechte verletzt werden. Eine solche Vertragsbestimmung bedarf stets der Ergänzung durch entsprechende Vorschriften des innerstaatlichen Rechts, die sie den jeweiligen prozessualen Gegebenheiten anpaßt.

b) Der Vertrag kann ferner Bestimmungen enthalten, die es den Partnerstaaten ermöglichen, internationale Rechtsschutzorgane mit Verletzungen völkerrechtlich geschützter Menschenrechte zu befassen [2].

2 Eine solche Befassung kann zunächst darin bestehen, daß die Vertragsstaaten internationalen Instanzen periodisch oder auf Aufforderung Mitteilungen über den Menschenrechtsschutz in ihrem Bereich zuleiten, damit die internationalen Instanzen auf Grund dieses Materials gegebenenfalls Untersuchungen anstellen und Empfehlungen erteilen. Satzung und Praxis der Vereinten Nationen bieten hierfür zahlreiche Beispiele. Auch können Staatenstreitigkeiten wegen Verletzungen völkerrechtlich geschützter Menschenrechte durch vertragliche Vereinbarungen zum Gegenstand der klassischen Streitregelungsverfahren gemacht und etwa vor Schlichtungs- oder Vergleichskommissionen, einem Schiedsgericht oder einem internationalen Gerichtshof ausge-

c) Die stärkste verfahrensmäßige Sicherung bietet das Völkerrecht, wenn durch Vertrag den Einzelpersonen oder Personengemeinschaften deren völkerrechtlich geschützte Menschenrechte verletzt werden, das Recht verliehen wird, solche Verletzungen (auch durch den eigenen Staat) bei einer internationalen Instanz anhängig zu machen. Diese Möglichkeit eröffnet die Europäische Menschenrechtskonvention, indem sie unter den bekannten Voraussetzungen den Einzelnen ein Beschwerderecht vor der Europäischen Menschenrechtskommission einräumt und sie dadurch mit echter Völkerrechtssubjektivität ausstattet. Dieses rechtstechnische Mittel kommt in dem hier zu untersuchenden Zusammenhang, soweit ich sehe, außer in der Europäischen Menschenrechtskonvention wohl nur in dem auf ähnlichen Grundlagen beruhenden Triest-Abkommen von 1954 zur Anwendung.

II.

Ich möchte an dieser Stelle, eine Anregung unseres Vorstandes aufgreifend und an die beiden vorhergehenden Referate anknüpfend, in der gebotenen Kürze zu dem Problem der Völkerrechtssubjektivität von Einzelpersonen Stellung nehmen und zeigen, daß die Europäische Menschenrechtskonvention und das Triest-Abkommen, indem sie den Einzelnen subjektive Rechte und eine gewisse Prozeßfähigkeit einräumen, nicht systemwidrig sind, und daß eine analoge Anerkennung der Völkerrechtssubjektivität von Einzelpersonen für einen Menschenrechtsschutz im weltweiten Rahmen oder in anderen besonderen Rechtskreisen zumindest unter rechtstechnischen Gesichtspunkten unbedenklich wäre.

1. Das Problem der Völkerrechtssubjektivität von Einzelpersonen hat unsere Gesellschaft bereits auf ihrer siebenten Jahresversammlung in Wiesbaden im Jahre 1926 beschäftigt [3]. Damals hat

tragen werden. Dabei handelt es sich entweder um internationale Streitregelungsinstanzen, die sich im Rahmen einer generellen Zuständigkeit gelegentlich auch mit Staatenstreitigkeiten auf dem Gebiet der Menschenrechte befassen, oder um Spezialinstanzen, deren Zuständigkeit nur für Konflikte dieser Art besteht, wie etwa die Europäische Menschenrechtskommission oder der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte.

3 Mitteilungen der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 7, 1926.

Ebers ein Referat über das Thema: „Sind im Völkerrecht allein die Staaten parteifähig?" gehalten und diese Frage unter Hinweis auf die Rechtsstellung des Papstes, der Aufständischen, der englischen und holländischen Ostindien-Kompagnie und gewisser internationaler Kommissionen, aber auch im Hinblick auf diejenige der Individuen verneint. Zwar handele es sich in der Mehrzahl der Fälle angeblicher völkerrechtlicher Rechte oder Pflichten der Individuen in Wirklichkeit nur um Reflexe objektiver Rechtsnormen, die die Staaten zu einem bestimmten Vorgehen ermächtigen; es seien aber auch Beispiele echter völkerrechtlicher Rechts- und Parteifähigkeit von Individuen nachweisbar.

In der an das Referat von Ebers anschließenden Diskussion haben vor allem Neumeyer, Fleischmann und Schätzel sowie der damalige Völkerrechtsreferent des Auswärtigen Amts, Martius, Bedenken gegen die Ebers'sche These von der Völkerrechtsfähigkeit der Individuen erhoben [4]. Nur Isay und Schücking haben damals die Ebers'sche These eindeutig unterstützt.

Während der Wiesbadener Tagung ist zwar verschiedentlich auf die in dem damaligen Minderheitenschutz enthaltenen Elemente nichtstaatlicher Gruppensubjektivität hingewiesen, dieser Gedanke aber von keiner Seite dahin erweitert worden, daß das Völkerrecht

4 Schätzel hat damals zwar „eine Tendenz für eine solche Entwicklung" zugestanden, das von Ebers als Beispiel herangezogene Klagerecht der Einzelnen vor den Gemischten Schiedsgerichten des Versailler Vertrags aber nicht als beweiskräftig angesehen. Bei den Klagen von Privatparteien vor den Gemischten Schiedsgerichten aus Vorkriegsverträgen und den sogenannten Ausgleichsprozessen habe es sich um privatrechtliche Ansprüche gehandelt. Auch hätten die beteiligten Parteien den Einzelpersonen die Prozeßfähigkeit vor den Gemischten Schiedsgerichten jederzeit wieder entziehen können. Demgegenüber seien die Entschädigungsansprüche von Privatpersonen wegen außerordentlicher Kriegsmaßnahmen zwar typisch völkerrechtlicher Natur gewesen. Insoweit habe es sich aber letzten Endes um Rechte des Gegnerstaates gehandelt, deren Geltendmachung nur aus taktischen Gründen seinen Angehörigen überlassen worden sei. — Dem steht m. E. entgegen, daß jeder durch völkerrechtlichen Vertrag konsolidierte Individualanspruch, auch wenn er ursprünglich in einem privaten Rechtsverhältnis wurzelt, damit in die Völkerrechtssphäre gehoben wird. Ebenso wenig dürfte der Umstand, daß die an der vertraglichen Regelung beteiligten Staaten die Völkerrechtsfähigkeit der Einzelpersonen oder ihre Parteifähigkeit vor internationalen Instanzen durch actus contrarius wieder beseitigen können, das Bestehen einer völkerrechtlichen Rechts- und Parteifähigkeit der Einzelnen bis zum Erlaß des actus contrarius widerlegen.

bestimmte humanitäre Rechte nicht nur einer durch gemeinsame Merkmale gekennzeichneten Minorität, sondern auch Individuen als solchen gewähren könnte. Ferner ist auffällig, daß das deutsch-polnische Oberschlesien-Abkommen vom 15. Mai 1922, das heute in jeder Erörterung dieses Themas als deutliches Beispiel individueller völkerrechtlicher Rechts- und Prozeßfähigkeit herangezogen wird, in der damaligen Diskussion unbeachtet geblieben ist. Dies erscheint um so unverständlicher, als die durch dieses Abkommen gewährleisteten Rechte (z. B. auf Aufenthalt und Option) eindeutig den Einzelnen zustanden und diese ihre Rechte vor internationalen Instanzen (z. B. der Gemischten Kommission und dem Schiedsgericht) auch gegen den eigenen Staat geltend machen konnten. Übrigens hat in der Wiesbadener Diskussion auch das Danzig-Polnische Beamtenabkommen vom 22. Oktober 1921, das nach dem bekannten Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs von 1928 (B 15) kraft des Willens der Vertragsstaaten individuelle Rechte und Pflichten erzeugte, keine Beachtung gefunden.

2. Am 29. Mai 1926 hat die Mitgliederversammlung unserer Gesellschaft auf Vorschlag des Rates durch Akklamation folgenden Beschluß gefaßt:

„1. Es ist nicht zu verkennen, daß in der neueren Zeit, namentlich in Auswirkung des Weltkrieges, mehr und mehr auch andere Faktoren als bloß der Staat als Träger von Rechten und Pflichten nach Völkerrecht hervorgetreten sind oder sich nicht zurückdrängen lassen, sowohl Personengemeinschaften (Minderheiten) wie Einzelpersonen (Schadensersatzansprüche).

2. Die Anzahl der Einzelvorgänge legt den Gedanken nahe, daß neben oder vielleicht entgegen der prinzipiellen Auffassung von der alleinigen Völkerrechtssubjektivität der Staaten eine geänderte Grundauffassung für das Völkerrecht zum Durchbruch kommt.

3. Vorerst handelt es sich hierbei aber um Einzelfälle. Für ein Erkenntnis, ob nach Völkerrecht auch heute noch allein die Staaten parteifähig sind, bedarf es einer Klarstellung durch sorgsame Sammlung und Sichtung des Stoffes aus Staatsverträgen, Rechtssprüchen und Schrifttum.

4. Auf solcher Grundlage läßt sich ein Ergebnis erwarten, inwiefern es sich hier lediglich um Ausnahmen von der unangetastet ver-

bleibenden Regel der ausschließlichen völkerrechtlichen Rechtssubjektivität oder Parteifähigkeit des Staates im Völkerrecht handelt, oder ob sich bereits eine entscheidende Wandlung in der Grundauffassung des Völkerrechts vollzogen hat, die selbst Privatpersonen die Parteifähigkeit zubilligt" [5].

3. Dieser Beschluß entspricht auch der gegenwärtigen Rechtslage. Auch heute wird man den Ausnahmecharakter der völkerrechtlichen Rechte und Pflichten von Einzelpersonen zugeben und anerkennen müssen, daß die allgemeine Struktur des Völkerrechts als eines Zwischenstaatenrechts erhalten geblieben ist. Andererseits dürfte feststehen, daß sich die Zahl der Einzelfälle, in denen Individuen mit völkerrechtlichen Rechten und Pflichten ausgestattet und vor internationalen Instanzen auch parteifähig geworden sind, stark erhöht hat.

4. Nur einige wenige, aus der Fülle des Materials herausgegriffene und, wie ich hoffe, prägnante Beispiele aus der deutschen Völkerrechtspraxis nach dem Zweiten Weltkrieg mögen beleuchten, in welchem Umfang Einzelne nicht nur Adressaten völkerrechtlicher Rechte und Pflichten geworden sind, sondern darüber hinaus auch Parteifähigkeit vor internationalen Instanzen besitzen:

a) Nach Art. IX Nr. 1 Abs. 2 Satz 2 der Anlage II des Londoner Schuldenabkommens vom 27. Februar 1953 (BGBl. 1953 II, S. 331) ist der private Schuldner verpflichtet, dem Gläubiger die Bedingungen anzubieten, die der zur Beilegung von Streitigkeiten aus privaten Kapitalgeschäften geschaffene Schieds- und Vermittlungsausschuß festsetzt. Außerdem räumt das Schuldenabkommen den einzelnen deutschen Schuldnern befristete Leistungsverweigerungsrechte ein und begründet zu ihren Lasten, besonders zu Lasten der deutschen Bankschuldner im Verhältnis zu den Bankgläubigern, bestimmte Zahlungs- und Auskunftspflichten (Art. 8 der Anlage III).

b) Der Überleitungsvertrag (Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen vom 26. Mai 1952 in der gemäß Liste IV zu dem am 23. Oktober 1954 in Paris unterzeichneten Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland geänderten Fassung, BGBl. 1955 II, S. 405) begründet im 5. Teil Art. 3 und 4 Restitutions- und Entschädigungs-

5 Mitteilungen, a.a.O., S. 96.

rechte der Angehörigen von Staaten, die während des Krieges von deutschen Truppen besetzt waren, wobei sich der Restitutionsanspruch auch gegen Privatpersonen richtet. Die Ansprüche sind vor deutschen Gerichten und Dienststellen geltend zu machen (Art. 3 Abs. 2, 4 Abs. 2). Deren Endentscheidungen unterliegen auf Antrag der beteiligten Partei der Nachprüfung durch die Schiedskommission für Güter, Rechte und Interessen in Deutschland (Art. 7 Abs. 2).

c) Art. 1 des 10. Teils des Überleitungsvertrags regelt den Anspruch der Siegerstaaten und ihrer Staatsangehörigen auf Rückgabe des während des Krieges im Deutschen Reich als Feindvermögen entzogenen Eigentums. Art. 5, a. a. O., verleiht den Staatsangehörigen der Vereinten Nationen und deren Rechtsnachfolgern das Recht, unter den dort angegebenen Voraussetzungen Revisionsklage gegen die während des Krieges erlassenen Urteile deutscher Gerichte zu erheben. Die Entscheidungen deutscher Gerichte erster Instanz werden auf Antrag der beteiligten Partei von der Schiedskommission für Güter, Rechte und Interessen in Deutschland überprüft (Art. 12 Abs. 1 c). Die gleiche Schiedskommission kann von Einzelnen zur Überprüfung von Entscheidungen des Deutschen Bundesamts für äußere Restitution, des Bundesamts zur Prüfung ausländischer Rückgabe- und Wiederherstellungsansprüche sowie deutscher Gerichte angerufen werden.

d) Auch vor dem Obersten Rückerstattungsgericht (Art. 6 des 3. Teils des Überleitungsvertrags) sind Einzelne prozeßfähig.

e) Auf Grund des deutsch-schweizerischen Abkommens vom 16. Juli 1956 über die Liquidation des früheren deutsch-schweizerischen Verrechnungsverkehrs (BGBl. 1957 II, S. 67) stehen den einzelnen deutschen natürlichen und juristischen Personen des privaten oder öffentlichen Rechts Zahlungsansprüche aus der Liquidierung des früheren Verrechnungsverkehrs zu (Art. 1 in Verbindung mit Art. 2 des Abkommens). Gegen die Entscheidungen der deutschen Verrechnungskasse kann eine Schiedsstelle angerufen werden (Art. 2 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 6 des Abkommens).

f) Nach einer deutsch-schweizerischen Vereinbarung über die Regelung der Schweizerfranken-Grundschulden vom 25. Februar 1953 (BGBl. 1954 II, S. 538) wird die seit 1923 bestehende Vertrauensstelle für Goldhypotheken in Zürich mit schiedsrichterlichen

Befugnissen ausgestattet und ermächtigt, auf Antrag Einzelner bestimmte Leistungspflichten und -fristen festzusetzen (Art. 12 Abs. 2 und 3).

g) Besondere Beachtung verdienen in diesem Zusammenhang auch die anläßlich der Eingliederung des Saarlandes in die Bundesrepublik Deutschland geschaffenen Instanzen. Ihr Vorläufer war der durch das Abkommen zwischen dem Deutschen Reich und dem Völkerbund vom 1./2. Juni 1934 sowie vom 2./3. Dezember 1934 geschaffene Oberste Abstimmungsgerichtshof. Vor ihm konnten Einzelne, die während der Verwaltung des Saargebiets eine gegen das Deutsche Reich gerichtete Haltung eingenommen hatten, Rechtsschutzanträge stellen. Mit ähnlicher Zielsetzung wurde in Ausführung des WEU-Ratsbeschlusses vom 16. Januar 1956 der Internationale Gerichtshof im Saarland errichtet, der jedoch — trotz seiner internationalen Besetzung — keine eigentlich internationale Instanz darstellt, weil sich seine Zuständigkeit auf saarländisches Recht gründet. Hingegen war der Deutsch-Französische Gemischte Gerichtshof auf Grund der Art. 42, 43 des Saar-Vertrages vom 27. Oktober 1956 (BGBl. 1956 II, S. 587), vor dem Einzelne prozeßfähig waren und dem unmittelbare Rechtssprechungsaufgaben besonders für die Wahrung der Einheitlichkeit bei der Auslegung saarländischen und französischen Rechts übertragen wurden, ein echtes internationales Gericht.

h) Nach Art. 99 des deutsch-österreichischen Vertrags vom 15. Juni 1957 (BGBl. 1958 II, S. 130) zur Regelung vermögensrechtlicher Beziehungen können Einzelne zwecks Beilegung von Streitigkeiten, die sich aus den durch diesen Vertrag geregelten Ansprüchen ergeben, einen zwischenstaatlichen Schlichtungsausschuß anrufen, dessen Empfehlungen die Parteien jedoch nicht binden.

i) In den gleichen Zusammenhang gehören auch die Verfahren vor dem auf Grund des Art. 12 des Übereinkommens der OEEC-Staaten vom 20. Dezember 1957 zur Errichtung einer Sicherheitskontrolle auf dem Gebiet der Kernenergie (BGBl. 1959 II, S. 585) geschaffenen Gericht, dem noch nicht in Tätigkeit getretenen Rüstungskontrollgericht nach dem Übereinkommen über Rüstungskontrollmaßnahmen der WEU und dem Berufungsausschuß der Mosel-Kommission nach Art. 34 Abs. 4 des Vertrages über die

Schiffbarmachung der Mosel vom 27. Oktober 1956 (BGBl. 1956 II, S. 1837).

k) Unter den multilateralen Konventionen mit weltweitem Geltungsbereich verdienen besonders die Genfer Rotkreuz-Abkommen vom 12. August 1949 (BGBl. 1954 II, S. 783) Beachtung. Sie gewähren den dem geschützten Personenkreis angehörenden Personen (Verwundete, Kranke, Gefangene, Pflege- und Seelsorgepersonal, Zivilpersonen) zum Schutze ihrer unverzichtbaren persönlichen Rechte (so ausdrücklich Art. 7 der drei ersten, Art. 8 des 4. Genfer Abkommens) ein Beschwerderecht an die Schutzmacht.

5. Ich muß es mir versagen, ähnliche Beispiele aus der Vertragspraxis anderer Staaten in der Nachkriegszeit vorzutragen. Nur auf das bereits erwähnte Triest-Abkommen vom 5. Oktober 1954 (UN Treaty Series Vol. 235, S. 100) sei noch hingewiesen. Auf Grund dieses Abkommens sind Italien und Jugoslawien verpflichtet, bei der Verwaltung der ihnen überlassenen Zonen nach der Menschenrechtsdeklaration der Vereinten Nationen zu verfahren. Die Einzelnen haben auch das Recht, sich im Verkehr mit den Behörden und Gerichten beider Zonen ihrer eigenen Sprache zu bedienen und Antwort in der gleichen Sprache zu erhalten. Beschwerden können an einen gemischten italienisch-jugoslawischen Ausschuß gerichtet werden.

6. Diese Beispiele dürften ausreichen, um nachzuweisen, daß sich die in dem Wiesbadener Beschluß unserer Gesellschaft festgestellten Tendenzen seither in verstärktem Maße fortentwickelt haben. Um so dringlicher stellt sich der Völkerrechtslehre die Aufgabe, den Begriff der Völkerrechtssubjektivität der Einzelpersonen zu bestimmen [6].

Das Problem der Völkerrechtssubjektivität von Einzelpersonen gehört nur incidenter zu dem mir gestellten Thema. Ich muß mich

6 Zur Problematik der Völkerrechtsfähigkeit von Einzelpersonen vgl. die Literaturangaben in *Dahm*, Völkerrecht, Bd. I, S. 411; *v. d. Heydte*, Völkerrecht, Bd. I, S. 326. Interessante Vorschläge zur Terminologie in *v. d. Heydte*, Rechtssubjekt und Rechtsperson im Völkerrecht, Festschrift für Spiropoulos, 1957, S. 237. Eine gründliche Untersuchung aus neuester Zeit ist die breit angelegte Erlanger Habilitationsschrift von Gerhard *Hoffmann*, Der Mensch als Völkerrechtssubjekt, 1960, in deren Manuskript mir der Autor Einsicht gewährte.

deshalb darauf beschränken, Ihnen als knapp bemessenen Beitrag zu seiner Lösung folgende Erwägung, die meines Wissens im Schrifttum nicht oder nur am Rande anklingt, zu unterbreiten:

a) Nach der Standarddefinition — die auch Herr Mosler, trotz aller Differenzierung, seinen gestrigen Ausführungen zu Grunde gelegt hat, insofern er die von ihm untersuchten Rechtsbeziehungen noch als Völker- und nicht als ein vom Völkerrecht abgehobenes Sonderrecht begreift — gilt als Völkerrechtssubjekt, wer Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten ist. Soweit Rechte und Pflichten von Individuen in Betracht kommen, werden sie in der Regel durch völkerrechtliche Verträge erzeugt. Denn aus der Struktur der Völkerrechtsgemeinschaft als einer Koordinationsordnung gleichrangiger hoheitlicher Verbände ergibt sich, daß völkerrechtliche Individualrechte oder -pflichten Ausnahmen darstellen. Die Vermutung spricht also gegen ihr Bestehen. Sie wird nur durch eindeutige normative Regelungen widerlegt. Solche eindeutigen Regelungen werden sich dem allgemeinen Völkerrecht, das sich ohnehin für die Normierung von Ausnahmesachverhalten kaum eignet, nur selten entnehmen lassen, obwohl zumindest das allgemeine Kriegsvölkerrecht in seinen Humanisierungsvorschriften und das Völkerstrafrecht, indem sie eine unmittelbare Individualhaftung und dadurch mittelbare Individualpflichten begründen, auch hierfür vereinzelte Ansatzpunkte aufweisen. Ganz überwiegend sind es jedoch völkerrechtliche Verträge, die Rechte und Pflichten von Einzelpersonen erzeugen.

b) Diese Verträge, sobald sie wirksam abgeschlossen sind, gelten völkerrechtlich zunächst nur inter partes, d. h. im Verhältnis zwischen den Partnerstaaten. Den Einzelnen, für den der Vertrag Rechte oder Pflichten begründet, erreicht die berechtigende oder verpflichtende Vertragsnorm erst, wenn der betreffende Staat für die Vertragsnorm den seiner innerstaatlichen Rechtsordnung angehörenden Anwendungsbefehl erteilt hat. Erst dann können die Einzelnen vor staatlichen Gerichten und Behörden oder, falls der Vertrag ihnen einen internationalen Rechtsweg eröffnet, vor internationalen Instanzen ihre Rechte geltend machen oder wegen der Verletzung ihrer Pflichten zur Verantwortung gezogen werden. Daß nach der Erteilung des innerstaatlichen Anwendungsbefehls die nationalen Gerichte und Behörden Völkerrecht (und nicht inner-

staatliches Recht) anwenden, haben Erich Kaufmann in dem Normkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht betr. das Zustimmungsgesetz zum Saarvertrag und in der Gedächtnisschrift für Walter Jellinek [7] sowie zuletzt Mosler in seinem Karlsruher Vortrag über „Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte" [8], in dem er die Mängel der klassischen Transformationslehre aufdeckt, überzeugend nachgewiesen.

c) Diese Erkenntnis zwingt zu der Frage, ob die Standarddefinition des Völkerechtssubjekts als eines Trägers völkerrechtlicher Rechte und Pflichten auch auf die Völkerrechtssubjektivität der Einzelnen (oder der Personengemeinschaften) anwendbar ist, oder ob sie nicht wenigstens insoweit einer Ergänzung bedarf. Denn wollte man sich wirklich mit den herkömmlichen Begriffsmerkmalen begnügen, so müßte der Kreis der Völkerrechtssubjekte doch wohl erheblich weiter gezogen werden, als dies üblicherweise geschieht. Gestatten Sie mir ein Beispiel: Durch fast alle Lehrbücher des Völkerrechts zieht sich der Satz, daß Handels-, Schiffahrts- und Freundschaftsverträge Rechte und Pflichten nur zwischen den Vertragsstaaten begründen. Tatsächlich enthalten diese Verträge aber zahlreiche self-executing- und in der Sprache des Reichsgerichts nach Inhalt, Zweck und Fassung zur unmittelbaren innerstaatlichen Anwendung bestimmte Klauseln (z. B. Niederlassungs-, Eigentumsschutz- oder Gleichbehandlungsklauseln), die für Einzelpersonen oder Personengemeinschaften durchaus Individualrechte schaffen und auf die sich diese Personen oder Personengemeinschaften, sobald der innerstaatliche Anwendungsbefehl erteilt ist, vor den nationalen Gerichten und Behörden berufen können. Käme es in Wahrheit nur darauf an, ob der Vertrag für die Einzelnen Rechte und Pflichten erzeugt, so müßte folgerichtig auch jeder Handeltreibende, der durch eine Bestimmung in einem Handelsvertrag berechtigt wird und dieses Recht im innerstaatlichen Bereich geltend machen kann, als Völkerrechtssubjekt angesehen werden. Denn die Rechte, auf die er sich im innerstaatlichen Rechtsbereich beruft, fließen ihm aus Völkerrecht zu. Das gleiche gilt — mutatis mutan-

7 *E. Kaufmann*, Normenkontrollverfahren und völkerrechtliche Verträge in Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955, S. 445 ff.

8 Heft 22/23 der Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft, Karlsruhe 1957, S. 47 ff.

dis — für völkerrechtliche Regeln, die Einzelpersonen Pflichten auferlegen und deren Erfüllung von nationalen Gerichten oder Behörden erzwungen wird.

d) Eine solche Ausweitung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, die m. E. die Folge einer konsequenten Anwendung des herkömmlichen Subjektbegriffes wäre, erscheint jedoch weder ratsam noch auch nur vertretbar. Denn letzten Endes wird man die Einzelpersonen doch wohl nur dann als Völkerrechtssubjekte ansehen dürfen, wenn sie die ihnen aus Völkerrecht zufließenden Rechte auch in der Völkerrechtssphäre, d. h. als Rechtsgenossen der traditionellen Völkerrechtssubjekte (Staaten, Staatengemeinschaften) geltend machen oder wegen Nichterfüllung der ihnen durch Völkerrecht auferlegten Pflichten ebendort belangt werden können. Die Fähigkeit oder Eigenschaft von Einzelpersonen, Träger völkerrechtlicher Rechte oder Pflichten zu sein, wird für sich allein noch nicht ausreichen, um der Einzelperson völkerrechtliche Subjektivität zu verleihen. Man wird vielmehr als weitere Voraussetzung echter Subjektivität eine Parteistellung des Einzelnen vor einer von der Völkerrechtsordnung eingesetzten internationalen Instanz fordern müssen — nicht notwendig vor einem Gericht oder Schiedsgericht oder einem mit Vertretern verschiedener Staaten besetzten Organ; die Völkerrechtsgemeinschaft kann selbstverständlich auch die Organe eines Einzelstaates (z. B. Schutzmacht) als internationale Rechtsschutzinstanz einsetzen. Denn nur insoweit sich die Einzelnen, denen ohnehin die typischen völkerrechtlichen Zwangsmittel zur Durchsetzung von Rechten (z. B. Repressalien) verwehrt sind, vor internationalen Instanzen Gehör verschaffen oder dort zur Rechenschaft gezogen werden können, treten sie aus der staatlichen Subordinationsebene in die Völkerrechtssphäre ein. Ich halte daher die Fragestellung des vorerwähnten Wiesbadener Referats von Ebers: „Sind im Völkerrecht allein die Staaten p a r t e i fähig?", die den engen Zusammenhang von Rechts- und Parteifähigkeit im Völkerrecht andeutet, für durchaus zutreffend. Darüber hinaus wäre zu überlegen, ob nur bei der Bestimmung der Völkerrechtsfähigkeit von Einzelpersonen und Personengemeinschaften oder nicht auch bei der anderer Völkerrechtssubjekte die potentielle Parteifähigkeit in den völkerrechtlichen Subjektbegriff einbezogen werden sollte. Letzteres erscheint für die klassischen Völkerrechtssubjekte (Staaten, Staatenverbin-

dungen) umso unbedenklicher, als sich deren Parteistellung ohnehin aus ihrer Berechtigung zur gleichrangigen Teilnahme am völkerrechtlichen Verkehr ergibt. Wie auf anderen Rechtsgebieten kann es wohl auch im Völkerrecht letztlich nur einen Subjektbegriff geben, der sämtliche in der Völkerrechtsordnung wirksam werdende subjektive Rechtsverhältnisse deckt.

III.

1. Da selbst die Europäische Menschenrechtskonvention und das Triest-Abkommen, indem sie den Einzelnen zur Geltendmachung von Menschenrechten eine schwache völkerrechtliche Parteistellung einräumen, diese nur in engen Grenzen (nämlich vor internationalen Instanzen mit bloßen Untersuchungs- und Schlichtungsfunktionen) mit Völkerrechtssubjektivität ausstatten, ist auch für den Bereich dieser Verträge die normative Sicherung der dort positivierten Menschenrechte im innerstaatlichen Bereich von entscheidender Bedeutung. Für die Einzelnen, denen nach dem französischen Wortlaut des Art. 1 der Menschenrechtskonvention die in Abschnitt 1 festgelegten Rechte und Freiheiten zugesichert werden, kommt es deshalb in erster Linie auf die Wirksamkeit dieser Rechte in der nationalen Rechtsordnung an, zumal deren Instanzen nach Art. 26 vor einer Beschwerde an die Kommission erschöpft sein müssen.

a) Bedauerlicherweise ist die innerstaatliche Geltung der in der Europäischen Menschenrechtskonvention und im Zusatzprotokoll zugesicherten Individualrechte keineswegs in allen Vertragsstaaten gleichmäßig gewährleistet, obwohl die Bestimmungen, die diese subjektiven Rechte festlegen, mit Ausnahme von Art. 13, möglicherweise auch Art. 6 und 12 der Konvention und Art. 3 des Zusatzprotokolls, self-executing sind. Eine vergleichende Übersicht über die Rechtslage in den einzelnen Teilnehmerstaaten bietet ein buntes Bild [9]. In den Niederlanden scheinen die unmittelbar anwendbaren

9 Vgl. hierzu bes. *Morvay*, Rechtsprechung nationaler Gerichte zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. 11. 1950 nebst Zusatzprotokoll vom 20. 3. 1952 in Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Bd. 21 (1961) S. 89 und 316 mit

Bestimmungen der Konvention und des Zusatzprotokolls nicht nur in der innerstaatlichen Rechtsordnung zu gelten, sondern gemäß Art. 63 der Verfassung allem entgegenstehenden nationalen Recht, einschließlich der Verfassung, vorzugehen. Demgegenüber wird ihnen in Großbritannnien, Irland und Island keine Geltung im innerstaatlichen Recht zugebilligt, was damit begründet wird, daß die für die nationale Gesetzgebung allein zuständigen Parlamente sie nicht ausdrücklich mit Gesetzeskraft ausgestattet hätten. Für die meisten Europaratstaaten gelten die Bestimmungen innerstaatlich wie einfache Gesetze. In Österreich wurde zwar anläßlich der Abstimmung über die Genehmigung der Konvention im Nationalrat festgestellt, daß die verfassungsmäßigen Voraussetzungen für das innerstaatliche Inkrafttreten eines verfassungsändernden Staatsvertrags erfüllt seien; die österreichische Bundesregierung hat aber später einen Gesetzentwurf eingebracht, durch den die Verfassung der Konvention angepaßt werden soll, und dies mit Art. 57 der Konvention (Verpflichtung der Teilnehmerstaaten, dem Generalsekretär auf Anforderung Erklärungen über die Anpassung des inneren Rechts an die Konvention abzugeben) begründet. Ein Teil des österreichischen Schrifttums hat gegen diese Begründung Bedenken angemeldet, weil sie mit der Grundsatzentscheidung des Art. 1 der Konvention nicht in Einklang gebracht werden könne [10].

b) Wie in den meisten Europaratstaaten wird auch in der Bundesrepublik Deutschland in Judikatur und Lehre überwiegend angenommen, daß die unmittelbar anwendbaren Bestimmungen der

umfassenden Literaturangaben; *Golsong*, Das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention, 1958, S. 6 ff.; *ders.*, Die Menschenrechtskonvention vor den nationalen Gerichten in Deutsches Verwaltungsblatt (1958) S. 809; *Süsterhenn*, L'application de la Convention sur le plan interne (Vortrag im Rahmen des Colloque sur la Convention Européenne des Droits de l'Homme, Straßburg, 14/15 November 1960).

10 Zur Rechtslage in Österreich neuerdings *Ermacora*, Die Menschenrechtskonvention als Bestandteil der österreichischen Rechtsordnung in Juristische Blätter (1959) S. 396; *Janowsky*, Auswirkungen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf das österreichische Recht in Juristische Blätter (1959) S. 145; *Rill*, Der Rang der allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts in der österreichischen Rechtsordnung in Österr. Zeitschrift für öffentl. Recht (1960) S. 439; *Winkler*, Der Verfassungsrang von Staatsverträgen. Eine Untersuchung des geltenden Verfassungsrechts in Österr. Zeitschrift für öffentl. Recht (1960) S. 514.

Konvention zwar innerstaatlich gelten, aber nur den Rang von einfachen Gesetzen haben [11]. Auf der einen Seite ist die von Henrichs und Jescheck vertretene Auffassung, daß diese Bestimmungen nicht in die innerstaatliche Rechtsordnung eingriffen, weil sie „vor allem" auf einen völkerrechtlichen Verfahrensschutz abzielten (Henrichs [12]) und keinem „weltfremden Perfektionismus" huldigen wollten (Jescheck [13]), mit Recht abgelehnt worden. Auf der anderen ist aber auch der Versuch Echterhölters [14] auf Widerstand gestoßen, für den Menschenrechtskatalog der Konvention innerdeutschen Verfassungsrang aus Art. 1 Abs. 2 GG zu begründen. Art. 1 Abs. 2 GG umfaßt weder alle Grundrechte des Grundgesetzes noch erst recht, in toto, andere Menschenrechtskodifikationen, an denen die Bundesrepublik beteiligt ist [15]. Ebensowenig kann der Argumentation von Guradze [16] gefolgt werden, der den Vorrang der Menschenrechtsvorschriften der Konvention vor späteren Gesetzen im wesentlichen damit begründet, daß — worin ich ihm beipflichte — eine sinngemäße Erfüllung der von den Mitgliedstaaten übernommenen vertraglichen Pflichten nur möglich sei, wenn dieser Vorrang anerkannt werde. Die Erkenntnis, daß ein bestimmter innerstaatlicher Durch-

11 Eine Übersicht über die Literatur zur Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland bei *Herzog*, Das Verhältnis der Europäischen Menschenrechtskonvention zu späteren deutschen Gesetzen in Die öffentliche Verwaltung (1959) S. 44.

12 Monatsschrift für Deutsches Recht (1955) S. 141; Neue Juristische Wochenschrift (1959) S. 1529.

13 Neue Juristische Wochenschrift (1954) S. 783.

14 *Echterhölter*, Die Europäische Menschenrechtskonvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Juristenzeitung 1955, S. 689; *ders.*, Die Europäische Menschenrechtskonvention in der juristischen Praxis in Juristenzeitung (1956) S. 142.

15 Dies folgt m. E. auch aus Art. 79 Abs. 3 GG, der insoweit nur Art. 1 GG, nicht aber die Gesamtheit der im 1. Abschnitt und in anderen Teilen des Grundgesetzes positivierten Grundrechte für verfassungsfest erklärt. Ergibt sich aber aus Art. 79 Abs. 3 GG, daß die Gesamtheit der im Grundgesetz positivierten Grundrechte nicht in Art. 1 Abs. 2 einbezogen ist, so kann eine solche Einbeziehung a fortiori auch nicht für die Gesamtheit der von der Bundesrepublik durch völkerrechtlichen Vertrag anerkannten Menschenrechte in dem hier interessierenden Zusammenhang angenommen werden.

16 *Guradze*, Der Stand der Menschenrechte im Völkerrecht, 1958; *ders.*, Kann die Verfassungsbeschwerde auf die Verletzung der Konvention zum Schutz der Menschenrechte gestützt werden? in Die öffentliche Verwaltung (1960) S. 286.

führungsmodus allein vertragsadäquat wäre, bedeutet aber keineswegs, daß er tatsächlich auch zur Anwendung käme.

Schwieriger ist die Frage, ob sich für den Menschenrechtskatalog der Europäischen Menschenrechtskonvention etwa aus Art. 25 GG ein Vorrang vor späteren Gesetzen begründen ließe. Auch diese Frage wird in der Judikatur und der Lehre überwiegend verneint. Soweit sich diese Ablehnung gegen das Argument richtet, dieser Katalog habe durch den Satz pacta sunt servanda als allgemeine Regel des Völkerrechts Vorrang vor späteren Gesetzen, erfolgt sie gewiß zu Recht. Vertragsbestimmungen werden nicht auf Grund des Satzes pacta sunt servanda innerstaatlich anwendbar. Hingegen ist zu untersuchen, ob die Menschenrechtsbestimmungen der Konvention als solche, kraft ihres Inhalts, allgemeine Regeln des Völkerrechts und somit Bestandteil des Bundesrechts sind und deshalb gemäß Art. 25 Satz 2 GG den Gesetzen vorgehen.

Ohne diese wichtige Frage zu meinem Bedauern hier vertiefen zu können, möchte ich doch mit meiner Auffassung, daß die überwiegend ablehnende Haltung der deutschen Gerichte und des Schrifttums insoweit einer gründlichen Überprüfung bedarf, nicht zurückhalten. Erkenntnisquelle für die allgemeinen Regeln des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG ist insbesondere die auf Art. 38 Abs. 1 b und c des Statuts beruhende Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs. Dem Völkergewohnheitsrecht (Art. 38 Abs. 1 b) können allgemeine Regeln über den internationalen Menschenrechtsschutz, wie bereits dargelegt, grundsätzlich nicht entnommen werden. Wohl aber enthält der Menschenrechtskatalog der Europäischen Menschenrechtskonvention m. E. allgemeine Rechtsgrundsätze im Sinne von Art. 38 Abs. 1 c, die, auch wenn sie keine elementaren Menschenrechte positivieren, im freien Teil Europas und mit Wirkung für die deutsche Rechtsordnung als allgemeine Regeln des Völkerrechts anzusehen sind.

Dagegen wird vorgebracht (z. B. von Guradze, neuerdings auch von Morvay und Münch [17]), die Menschenrechtsartikel der Konvention enthielten schon deshalb keine allgemeinen Regeln, weil sie inhaltlich (z. B. bei der Präzisierung der zulässigen Gesetzesvorbehalte) zu spezialisiert seien. Diesem Argument kann nicht gefolgt

17 *Münch*, Zur Anwendung der Menschenrechtskonvention in der Bundesrepublik Deutschland in Juristenzeitung (1961) S. 153.

werden, denn allein der Umstand, daß eine Regel Rechte scharf umreißt und abgrenzt, steht m. E. ihrer möglichen Einordnung in den Kreis der allgemeinen Regeln nicht entgegen. Vielmehr kann, soweit überhaupt die Anerkennung normativer Prinzipien als allgemeine Rechtsgrundsätze in Betracht kommt, die Spezifizierung dieser Rechte in Kollektivabkommen auch dahin gedeutet werden, daß wenigstens innerhalb der so gezogenen Grenzen allgemeine Regeln des Völkerrechts bestehen.

Darüber hinaus sind (u. a. von Herzog [18]) die Bedenken gegen die Anerkennung der Menschenrechtsartikel der Konvention als allgemeine Regeln des Völkerrechts mit dem Hinweis auf deren beschränkten Teilnehmerkreis begründet worden. Gewiß entspricht die Positivierung der Menschenrechte durch die Mitgliedstaaten des Europarats im einzelnen keiner universellen Rechtsüberzeugung. Der Sowjetblock und Teile der afro-asiatischen und lateinamerikanischen Staatenwelt kennen einen Menschenrechtsschutz, der diese Bezeichnung verdiente, nur im Ansatz. Dies sollte die freie europäische Staatenwelt aber nicht hindern, für ihren Bereich die in der Europäischen Menschenrechtskonvention positivierten Menschenrechte als allgemeine Regeln des Völkerrechts, als Ausdruck einer in diesem homogenen Raum einheitlichen Rechtsauffassung und -praxis anzusehen, die in der gemeinsamen Kodifikation ihren völkerrechtlichen Niederschlag gefunden hat. Dem steht auch Art. 38 Abs. 1 c des Statuts des Internationalen Gerichtshofs nicht entgegen. Die „general principles of law recognized by civilized nations" setzen zwar im Gesamtbereich der Vereinten Nationen als universale Institution der Staatengemeinschaft grundsätzlich den Nachweis ihrer weltweiten Anerkennung voraus. Daraus folgt aber nicht, daß es nicht auch general principles of law geben könne, die nur von bestimmten, durch gemeinsame geographische, geschichtliche oder politische Bande zusammengehaltene Staatengruppen anerkannt werden und deshalb nur innerhalb dieser Räume Geltung haben. Daß völkerrechtliches Gewohnheitsrecht in regionalen Räumen mit Wirkung nur für die Mitgliedstaaten des Regionalsystems entstehen kann, ist in der Literatur heute nahezu unbestritten und obiter auch vom Internationalen Gerichtshof im kolumbianisch-pe-

18 Die öffentliche Verwaltung (1959) S. 44; Bayerisches Verwaltungsblatt (1959) S. 44.

ruanischen Asylstreit (CIJ Recueil 1950, S. 266) bestätigt worden. Ebensowenig dürfte zweifelhaft sein, daß bei der Entstehung von Teilgewohnheitsrecht eine gemeinsame geschichtliche Erfahrung oder politische Zielsetzung als Anknüpfungspunkt an die Stelle geographischer Zusammengehörigkeit treten kann. Dasselbe gilt m. E. für die allgemeinen Rechtsgrundsätze. Wenn es für die general practice accepted as law nach Art. 38 Abs. 1 b ausreicht, daß sie allgemein nur innerhalb bestimmter Staatengruppen geübt wird, besteht selbst bei restriktivster Auslegung des lit. c keine Notwendigkeit, für die general principles of law eine Anerkennung durch sämtliche Staaten oder — wie meist zu lesen ist — durch die „Quasitotalität" der zivilisierten Staaten zu verlangen. Angesichts der Verhärtung des Ost-West-Gegensatzes erschiene es wenig sinnvoll, wenn die freie Welt für ihren Bereich die Geltung allgemeiner Rechtsgrundsätze als allgemeine Regeln des Völkerrechts etwa deshalb als nicht gegeben ansähe, weil sich der Sowjetblock ihrer Anerkennung entzöge. Für die Auslegung von Art. 25 GG wäre noch ad cautelam hinzuzufügen, daß die schematische Aufzählung der Rechtsquellen im Statut des Internationalen Gerichtshofs zwar einen Anhaltspunkt für die Bestimmung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts bietet, die Auslegung der deutschen Verfassungsvorschrift aber in keiner Weise zu binden oder zu beengen vermag. Wollte man dem Art. 38 Abs. 1 c eine engere Auslegung geben, als ich vorgeschlagen habe, und den Internationalen Gerichtshof nur für befugt ansehen, von allen oder fast allen Staaten anerkannte Rechtsgrundsätze anzuwenden, so wäre immer noch zu erwägen, ob sich Art. 25 GG dem allgemeinen Völkerrecht nicht weiter öffnet als das Statut des Internationalen Gerichtshofs.

Gegen die Qualifizierung der meisten in der Europäischen Menschenrechtskonvention positivierten Menschenrechte als allgemeine Völkerrechtsregeln spricht auch nicht, daß Frankreich als einziger Unterzeichnerstaat diese Konvention wegen der besonderen Lage, in der es sich wegen des Algerienkonflikts befindet, noch nicht ratifiziert hat. Erstens besteht Aussicht auf baldigen Abschluß des französischen Ratifikationsverfahrens; und zweitens gewährt die innerstaatliche Rechtsordnung Frankreichs, des klassischen Landes der liberalen Freiheitsrechte, einen so intensiven Menschenrechtsschutz, daß schon jetzt eine Bindung Frankreichs an einen über die elemen-

taren Menschenrechte hinaus erweiterten europäischen Menschenrechtsschutz — natürlich nicht an sämtliche Einzelformulierungen oder gar die Verfahrensvorschriften der Konvention — angenommen werden kann. Ähnliches dürfte für die Schweiz gelten, ein anderer traditioneller Mutterboden der Menschenrechte, obwohl die Schweiz nicht zu den Mitgliedstaaten des Europarats zählt. Hingegen wäre es nicht unbedenklich, für Spanien und Portugal, die beiden anderen außerhalb des Europarats stehenden Staaten des nichtkommunistischen Europa, eine ähnliche These aufzustellen. Denn das iberische Rechtsbewußtsein weicht wie in so mancher Hinsicht so auch auf menschenrechtlichem Gebiet nicht unerheblich von dem des übrigen Westeuropa ab.

Vielleicht wird man der von mir vorgetragenen These entgegenhalten, daß einer Qualifizierung der meisten der in der Europäischen Menschenrechtskonvention positivierten Menschenrechte als allgemeine Regeln des Völkerrechts doch wohl das den Vertragsstaaten nach Art. 65 eingeräumte Kündigungsrecht entgegenstehe. Wie läßt sich — so könnte man fragen — eine Geltung der dort festgelegten Menschenrechte als allgemeine Regeln des Völkerrechts halten, wenn es den Vertragsstaaten erlaubt ist, sich von dieser vertraglichen Bindung durch Kündigung zu lösen? Darauf ist m. E. zu erwidern: Erstens wäre es nicht gerechtfertigt, die gegenwärtige Rechtslage im Lichte der theoretisch zwar bestehenden, tatsächlich aber bisher von keinem Vertragsstaat genutzten Kündigungsmöglichkeit zu betrachten. Im Gegenteil haben die Vertragsstaaten seit Inkrafttreten der Konvention den dort vorgesehenen Menschenrechtsschutz intensiviert, wie die zahlreichen Erklärungen über die Zuständigkeit der Kommission für Individualbeschwerden gemäß Art. 25, die Gründung des Menschenrechtsgerichtshofs und die Anerkennung seiner Jurisdiktion durch die Erklärungen nach Art. 46 zeigen. Zweitens soll Art. 65 mit seiner ungewöhnlich langen fünfjährigen Kündigungsfrist Kündigungsvorhaben nicht erleichtern, sondern im Gegenteil, indem ihnen für einen längeren Zeitraum jede Wirksamkeit genommen wird, unattraktiv gestalten und dadurch behindern. Drittens würde die Kündigung der Konvention durch einen Vertragsstaat zwar bedeuten, daß dieser nach Ablauf der 5 Jahre für künftige Handlungen nicht mehr an alle einzelnen Formulierungen des Menschenrechtskatalogs und die Verfahrens-

regeln gebunden ist, nicht aber, daß er damit sämtlicher völkerrechtlicher Verpflichtungen zu einem wirksamen Menschenrechtsschutz enthoben wäre. Solange der Staat nach der Kündigung an seiner Zugehörigkeit zum freien Teil Europas festhält, bestehen auch seine Bindungen an die allgemeinen Regeln des in diesem Raum geltenden Völkerrechts fort. Nur wenn sich Staaten entschlössen oder gezwungen würden, aus dieser im Europarat institutionalisierten Gemeinschaft auszuscheiden, würde auch ihre Bindung an das Gemeinschaftsrecht im weiteren Sinne entfallen. Ein solcher Korrosionsprozeß zeichnet sich aber in keiner Weise ab.

c) Zwischen dem Status der materiellen Vorschriften der Europäischen Menschenrechtskonvention im nationalen Recht der einzelnen Partnerstaaten besteht demnach ein starkes Gefälle. Hinzu kommt in einigen Mitgliedstaaten eine nicht unbeträchtliche Diskrepanz und Unsicherheit in der Beurteilung der Rechtslage. Es wäre daher ratsam, in künftige Abkommen über internationalen Menschenrechtsschutz eine Bestimmung aufzunehmen, die die Vertragspartner verpflichtet, den normativen Konventionsinhalt innerstaatlich mit Verfassungsrang auszustatten. Nur dann wäre der Vorrang der international geschützten Menschenrechte vor späteren nationalen Gesetzen und damit auch die Wirksamkeit der Beschwerden vor den nationalen Instanzen sowie des innerstaatlichen Rechtsweges einwandfrei gewährleistet. Wie wünschenswert eine solche Klärung der Rechtslage wäre, zeigt auch die Diskussion in der Bundesrepublik über die Frage, ob Verfassungsbeschwerden vor dem Bundesverfassungsgericht auf Verletzungen der Menschenrechte der Europäischen Menschenrechtskonvention gestützt werden können. Das Bundesverfassungsgericht hat dies, zuletzt in seinen Beschlüssen vom 14. Januar [19] und 16. März 1960 [20] verneint. Dem ist de lege lata in Anbetracht von § 90 BVerfGG zuzustimmen, der sich bei sinngemäßer, nicht grammatikalischer Auslegung wohl nur auf die im Grundgesetz positivierten Grundrechte bezieht. Würde sich bereits aus den Bestimmungen der Konvention eindeutig eine Pflicht der Vertragspartner ergeben, die dort geschützten Menschenrechte

19 2 BvR 243/60 Neue Juristische Wochenschrift (1960) S. 1243 mit Anmerkung von *Guradze*.
20 2 BvR 253/60.

in ihrer vertraglichen Ausgestaltung innerstaatlich auf die Ebene der Verfassungsnormen anzuheben, so würde dies eine extensive Auslegung des § 90, a. a. O., wohl erleichtern. Wenigstens wäre der Gesetzgeber gehalten, im Rahmen der ihm durch Art. 93 Abs. 2 GG eingeräumten Kompetenz eine entsprechende Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts zu begründen.

Mit der interessanten Frage einer etwaigen Drittwirkung der durch die Konvention geschützten Menschenrechte kann ich mich im Rahmen dieses Referats leider nicht beschäftigen. Ich bin aber der Ansicht, daß eine solche unmittelbare oder selbst mittelbare Drittwirkung im Sinne einer Geltung dieser Rechte z w i s c h e n Individuen dem Konventionstext nicht zu entnehmen ist. Auch aus den Vertragsmaterialien läßt sich, soweit ich feststellen konnte, ein dahingehender Wille der Partnerstaaten nicht feststellen.

2. Besondere Bedeutung hat die Frage, inwieweit die Menschenrechtsartikel der Europäischen Menschenrechtskonvention als allgemeines (obzwar nur für eine besondere Staatengruppe geltendes) Völkerrecht anzusehen sind, für das Recht der europäischen Integrationsgemeinschaften. Denn obwohl die Gemeinschaftsverträge ein generelles Willkürverbot implizieren — der Gerichtshof prüft Organakte unter dem Gesichtspunkt des Ermessensmißbrauchs — und bei Sonderregelungen (z. B. der Freizügigkeit der Facharbeiter, der Niederlassungs- und Berufsausübungsfreiheit) auf bestimmte Grundrechtswerte Bezug nehmen, enthalten sie keine Vorschriften über einen allgemeinen Menschen- oder Grundrechtsschutz. Umso notwendiger erscheint eine Klärung, ob die Gemeinschaftsorgane an überpositive oder in anderen Rechtsquellen positivierte Menschenrechte gebunden sind. Auf der Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer in Erlangen (7. bis 9. Oktober 1959) haben die Herren Georg Erler und Werner Thieme diese Zusammenhänge in ihren Referaten über „Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften“ [21] eingehend behandelt. Die erheblich divergierenden Thesen der beiden Referenten und besonders die anschließende Diskussion haben gezeigt, daß für diesen Problemkreis eine auch nur in den Ansätzen einheitliche Auffassung der deutschen

21 Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Bd. 18, 1960.

Staatsrechtslehrer nicht besteht. Aus Zeitgründen muß ich es mir versagen, zu diesem schwierigen Komplex im einzelnen Stellung zu nehmen, möchte aber doch auf zwei ihn berührende und für die Praxis bedeutsame Fragen, die in enger Beziehung zu dem von mir zu behandelnden Thema stehen, kurz eingehen. Diese beiden Fragen sind: 1. Besteht eine Bindung der Organe der europäischen Gemeinschaften an die in dem Menschenrechtskatalog der Europäischen Menschenrechtskonvention enthaltenen Grundsätze?; und 2. Können deutsche Gerichte und Behörden (oder Gerichte und Behörden der übrigen Mitgliedstaaten) dem Gemeinschaftsrecht und den Anordnungen der Gemeinschaftsorgane den Gehorsam verweigern, wenn dieses Recht oder diese Anordnungen gegen verfassungs- oder völkerrechtlich, nicht aber durch die Gemeinschaftsverträge geschützte Menschenrechte verstoßen?

a) Gelegentlich ist versucht worden, die Fragestellung zu 1. wegen ihrer angeblichen Wirklichkeitsferne zu bagatellisieren. Dem kann nicht zugestimmt werden. Gewiß erstrecken sich die Zuständigkeiten der supranationalen Gemeinschaftsorgane nur auf beschränkte ökonomische Sachbereiche und sind die Gemeinschaftsordnungen auf die Verwirklichung konkreter sachlicher Organisationsziele, auf eine „zeitgebundene Auslese sachbezogener Zweckhaftigkeiten" (Erler) ausgerichtet. Daraus folgt aber nicht, daß das Gemeinschaftsrecht und die Organe, die dieses Recht anzuwenden haben, nicht auch Menschenrechte verletzen könnten. Der Hinweis auf Art. 86 des Euratomvertrages, der ein Privateigentum an Kernbrennstoffen ausschließt und einen „permanenten Enteignungsakt ex lege und ohne Entschädigungsregelung" (Erler) darstellt, mag dies verdeutlichen. Es besteht also bereits eine gewisse Antinomie zwischen dem Gemeinschaftsrecht einer- und dem Menschenrechtsstandard der Europäischen Menschenrechtskonvention und der nationalen Verfassungen andererseits. Andere Verstöße der Gemeinschaftsorgane, vor allem gegen die auf die wirtschaftliche oder berufliche Betätigung der Menschen ausgerichteten Grundrechte, wären denkbar. Man wird das Problem aber nicht nur sub specie der bestehenden wirtschaftlichen Integration sehen dürfen. Vielmehr ist nach einer tragfähigen generellen Lösung zu suchen, die auch standhält, wenn die wirtschaftliche zu einer politischen Integration ausgebaut werden sollte.

Die europäischen Gemeinschaften sind nicht Partner der Europäischen Menschenrechtskonvention und können, solange diese gemäß ihrem Art. 66 nur Mitgliedstaaten des Europarats offensteht, auch nicht Partner werden. Daraus kann m. E. aber nicht geschlossen werden, daß der in der Konvention enthaltene Menschenrechtskodex, soweit er allgemeine Rechtsregeln enthält, für die Gemeinschaftsorgane keine Geltung habe. Denn diese Organe sind von einer europäischen Staatengemeinschaft eingesetzt und stehen im europäischen Rechtsraum, wie immer man auch die Natur dieses Gemeinschaftsrechts — ob noch als Völkerrecht, als dritte Rechtsmasse sui generis oder als aufkeimendes Bundesstaatsrecht — begreifen mag. Gewiß ist die Entstehung dieser Gemeinschaften insofern ein originärer Rechtsvorgang, als sie, sobald die staatlichen Hoheitsrechte auf die Gemeinschaft übergegangen sind, ein nur auf den Gründungsverträgen beruhendes Eigenleben führen. Die Befugnisse der Gemeinschaftsorgane lassen sich demnach nachträglich nicht mehr durch Rückgriff auf nationales Recht einengen. Die wiederholt vorgeschlagenen Hypotheken- und ordre public-Theorien, nach denen jeder Mitgliedstaat die Gemeinschaftsorgane für seinen Hoheitsbereich nur mit den sich aus seiner Verfassungsordnung ergebenden Belastungen eingesetzt habe, stehen zu dem Integrationsprinzip in offenem Widerspruch. Sie hätten eine mit der Zielsetzung der Gemeinschaftsverträge unvereinbare Disparität der Rechtswirkungen der Organakte zur Folge, die im Gebiet der einzelnen Mitgliedstaaten von den sich jeweils aus deren nationaler Rechtsordnung ergebenden Auflagen abhingen. Sind aber aus dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten keine Beschränkungen der vertraglich geregelten Befugnisse der Gemeinschaftsorgane zu entnehmen, ist es um so wichtiger, bei der Abgrenzung dieser Befugnisse nun nicht in einen extremen Positivismus zu verfallen. Wenn allgemeine Rechtsgrundsätze in das Völker- und Verfassungsrecht Eingang gefunden haben, müssen sie auch im supranationalen Recht gelten. Die Vorstellung, daß in den supranationalen Gemeinschaften Rechtsordnungen entstünden, in denen es nur auf die Vereinbarkeit der Organakte mit den ausdrücklichen Bestimmungen der Gründungsverträge ankäme, ist nicht nur rechtspolitisch unerträglich, sondern auch unter rechtsdogmatischen und -systematischen Gesichtspunkten abzulehnen. Für die europäischen Integrationsgemein-

schaften komme ich daher zu dem Ergebnis, daß ihre Organe, einschließlich des Gerichtshofs, an die allgemeinen, im freien Teil Europas gültigen Regeln über den Menschenrechtsschutz, die ihren Niederschlag in der Europäischen Menschenrechtskonvention gefunden haben, gebunden sind.

b) Hingegen sehe ich keine Möglichkeit, auch die zweite der in diesem Zusammenhang aufgeworfenen Fragen zu bejahen. Es erscheint mir unzulässig, etwa eine Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs innerhalb eines Verfahrens vor einem deutschen Gericht mit der Begründung zu verwerfen, die Vorabentscheidung verstoße gegen menschenrechtliche Grundsatzentscheidungen des deutschen Grundgesetzes oder der Europäischen Menschenrechtskonvention. Ebensowenig können m. E. deutsche Gerichte, wenn Eingriffsakte der Gemeinschaft zusätzlicher deutscher Vollstreckungsakte bedürfen, über die formelle Zulässigkeit der Vollstreckungsakte hinaus die Rechtmäßigkeit des dahinter stehenden Anspruchs prüfen und letztere, etwa wegen Verletzung von Menschenrechten, verneinen. Auch aus der Sicht der nationalen Organe kann ein Vorrang des Grundgesetzes und der durch Art. 25 in die deutsche Rechtsordnung einbezogenen allgemeinen Regeln des Völkerrechts vor dem Gemeinschaftsrecht nicht angenommen werden. Vielmehr sind wegen der gemäß Art. 24 GG vollzogenen Übertragung von Hoheitsrechten an die Gemeinschaftsorgane, hier an den Europäischen Gerichtshof, der eine ausschließliche Kompetenz für die Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts besitzt, die deutschen Gerichte insoweit nicht mehr zuständig. Dieses Ergebnis ist, vom Standpunkt eines effektiven Rechtsschutzes, gewiß unbefriedigend. Für die ververfahrensmäßige Sicherung der Menschenrechte böte sich de lege ferenda wohl in erster Linie eine Korrektur durch eine Verzahnung der Gemeinschaftsverträge mit der Europäischen Menschenrechtskonvention an. Dies setzt jedoch eine entsprechende Revision beider Vertragswerke voraus.

3. Trotz aller Mängel, die dem internationalen Menschenrechtsschutz in Europa anhaften, ist es bisher doch nur dem freien Teil unseres Kontinents gelungen, die Menschenrechte im Völkerrecht normativ und zunehmend auch verfahrensmäßig zu sichern. Dies ist kein Zufall. Die Menschenrechte sind mit den in der europäischen Tradition begründeten Wertvorstellungen auf das engste verknüpft,

ob nun der Akzent auf antike Überlieferung, die Scholastik, das Naturrecht in christlicher oder rationaler Ausprägung oder die Verbindung der Menschenrechte mit dem Begriff der Rechtsperson in der Philosophie des Idealismus [22] gesetzt wird. Herr Scheuner hat an diese Zusammenhänge in einem eindrucksvollen Vortrag über „Grundlage und Sicherung der Menschenrechte" vor der Salzburger Benediktiner-Universität [23] erinnert und dabei mit besonderem Nachdruck auch auf die Bedeutung hingewiesen, die für den Schutz von Menschenrechten dem gleichfalls in Europa entwickelten Begriff der Freiheit als einer gegenüber der Willkür des Herrschers gesicherten Rechtsposition des Untertanen zukommt. Nur dort, wo die Regierten Inhalt und Grenzen der Staatsgewalt bestimmen, sind die Freiheiten des Bürgers gesichert. Der eigentliche politische Nährboden der Menschenrechte ist die europäische Staatsauffassung der konstitutionellen Monarchie, des gemäßigten Staates und der Demokratie. Nur in freien Demokratien, in denen sich die Spannung zwischen der Freiheit des Individuums und seiner Einordnung in den Gesamtzusammenhang der sozialen Gemeinschaft löst, ist auch die zur Ausformung der Menschenrechte und -pflichten unerläßliche Wertabwägung gewährleistet. Angesichts dieser historisch-ideologischen Verknüpfung von Menschenrechten und Demokratie ist der europäische Vorsprung auf dem Gebiet des internationalen Menschenrechtsschutzes nur die natürliche Folge eines säkularen Entwicklungsprozesses. Dabei liegt die Frage nahe, ob sich nicht gerade für Demokratien, deren nationale Rechtsordnungen, ex definitione, die Freiheitssphäre des Individuums bereits gebührend sichern, ein internationales Kontrollsystem erübrige. Die Tatsache, daß die Europäische Menschenrechtskommission bisher nur einen verschwindend kleinen Teil von Individualbeschwerden zugelassen und lediglich zwei Fälle an den Gerichtshof verwiesen hat, mag solchen Zweifel nähren. Man wird dennoch die Bedeutung eines wirksamen internationalen Menschenrechtsschutzes für den Bestand der demokratisch-freiheitlichen Ordnung nicht gering schätzen dürfen. Ebenso

22 *Coing*, Der Rechtsbegriff der menschlichen Person und die Theorie der Menschenrechte in Deutsche Landesreferate zum 3. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung in London 1950, herausgegeben von Ernst Wolff, Sonderveröffentlichung der Zeitschrift f. ausl. u. int. Privatrecht 1950, S. 191.

23 In Salzburger Jahrbuch für Philosophie und Psychologie III, 1959, S. 7.

wie die nationalen Gerichte, besonders die Verfassungsgerichte, soll der internationale Menschenrechtsschutz nicht zuletzt ein pseudolegales Abgleiten verfassungsgemäßer Zustände in autoritäre Praktiken abfangen. Wenn die Verfassungsgerichtsbarkeit oder andere Zweige der Justiz nicht mehr in der Lage wären, die ihnen übertragenen Rechtsschutzfunktionen wirksam zu erfüllen, etwa weil in einer zwielichtigen Übergangszeit von der Legalität zur Illegalität die Unabhängigkeit der nationalen Richter angetastet würde, könnte sich die Tätigkeit der für den Menschenrechtsschutz zuständigen Gemeinschaftsorgane korrigierend oder doch wenigstens retardierend auswirken. Ferner kann der internationale Menschenrechtsschutz etwaigen Tendenzen staatlicher Gerichte vorbeugen, die Wirksamkeit der verfassungsrechtlich gewährleisteten Freiheitsrechte durch eine restriktive Auslegung (wie z. B. durch allzu großzügige Interpolation immanenter Schranken) abzuschwächen. Schließlich können sich die staatlichen Gerichte internationaler Menschenrechtskodifikationen bedienen, um unbestimmte Rechtsbegriffe des nationalen Rechts auszufüllen. Beispiele hierfür finden sich in der höchstrichterlichen Rechtsprechung der Bundesrepublik zu Begriffen wie etwa Menschlichkeit, Rechtsstaatlichkeit, freiheitlich-demokratische Ordnung oder politische Verfolgung, für deren Ausfüllung die Europäische Menschenrechtskonvention herangezogen worden ist.

4. Selbstverständlich gibt es auch außerhalb Europas freiheitliche Demokratien, deren Eignung als Partner eines — auch institutionell gesicherten — internationalen Schutzsystems der Menschenrechte offenkundig ist. Als solche kämen in erster Linie die Vereinigten Staaten von Amerika, die britischen Dominien und die rechtsstaatlich organisierten Republiken in Lateinamerika in Betracht, also diejenigen Staaten, die für den Ausgleich zwischen Staatsgewalt, sozialer Gemeinschaft und Individuum die gleichen oder ähnliche Grundsätze anwenden wie die alte Welt. Die Gründe, die diesen Staaten Zurückhaltung gegenüber dem institutionalisierten internationalen Menschenrechtsschutz auferlegen, sind bekannt. Sie ergeben sich für die Vereinigten Staaten, Australien und Kanada in erster Linie aus der föderalistischen Struktur dieser Staatswesen, derzufolge die Gliedstaaten für die meisten der für den Menschen-

rechtsschutz relevanten Materien die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz besitzen [24]. Für die Mehrzahl der lateinamerikanischen Republiken haben sich die chronische Anfälligkeit der dortigen Demokratie, das allen jungen Völkern gemeinsame Beharren auf staatlicher Souveränität sowie die latente Furcht vor fremder Einmischung als schwierige Hindernisse auf dem Weg zu einem internationalen Menschenrechtsschutz erwiesen. Demgemäß befinden sich auch die Vorbereitungen für einen kontinental-amerikanischen Menschenrechtsschutz, trotz aller wortreichen Beteuerungen der interamerikanischen Konferenzen, noch in einem Frühstadium [25].

Auch in den meisten afro-asiatischen Staaten stehen im Innern die ökonomischen und sozialen Anforderungen der Stunde, nach außen die Behauptung der Souveränität im Vordergrund des politischen Interesses. Demokratie und Menschenrechte werden einstweilen zurückgestellt. Daß schließlich die Sowjetunion und die übrigen Staaten des Sowjetblocks jeder effektiven Ausgestaltung des internationalen Menschenrechtsschutzes widerstreben, ergibt sich zwangsläufig aus der marxistisch-leninistischen Staatsauffassung, die eine vorstaatliche Freiheitssphäre des Einzelnen negiert und die Staatsgewalt mit stärksten Machtbefugnissen ausstattet, damit sie das sozialistische Endziel der klassenlosen Gesellschaft verwirkliche.

5. Es besteht somit kein Anlaß, die Aussichten eines internationalen Menschenrechtsschutzes im weltweiten Rahmen optimistisch zu beurteilen. Die schleppende Behandlung der Konventionsentwürfe in den Ausschüssen der Vereinten Nationen seit 8 Jahren — bei dem jetzigen Tempo würde bis zu einer Verabschiedung durch die Ausschüsse und die Vorlage an die Vollversammlung noch ein weiteres Jahrzehnt verstreichen — erhöht die Skepsis.

Es ist also kaum damit zu rechnen, daß es den Vereinten Nationen in näherer Zukunft gelingen wird, die in ihrer Satzung und in der Menschenrechtsdeklaration vom 10. Dezember 1948 enthaltenen Ansätze für einen weltweiten Menschenrechtsschutz zu einem System wirklicher kollektiver Garantie dieser Rechte auszubauen. Wie schwach diese Ansätze sind, ist offenkundig und wird zudem noch

24 *Sorensen*, Federal States and the International Protection of Human Rights in American Journal of International Law Bd. 46 (1952) S. 195.

25 Vgl. meinen Aufsatz, Der internationale Schutz der Menschenrechte in Amerika in Europa-Archiv (1960) S. 253.

durch das Unvermögen der Vereinten Nationen unterstrichen, den schweren Verstößen gegen die Menschenrechte z. B. in Ungarn und Tibet, in Kuba und Südafrika Einhalt zu gebieten. Dennoch soll die Bedeutung der Satzungsbestimmungen und der zahlreichen — in der Regel leider fruchtlosen — Versuche der Vereinten Nationen, die Mitgliedstaaten im Einzelfall durch Empfehlungen der Vollversammlung oder des Wirtschafts- und Sozialrats zur Beachtung der Menschenrechte anzuhalten [26], nicht verkleinert werden. Allzu große Hoffnungen wird man in die Wirksamkeit des Menschenrechtsschutzes durch die Vereinten Nationen aber nicht setzen können. Am wenigsten darf man sie auf die allgemeine Menschenrechtsdeklaration vom 10. Dezember 1948 stützen. Verschiedene Autoren, besonders Schwelb [27], haben zwar wiederholt auf den Erziehungs- oder Propagandawert dieser Deklaration und den Umstand hingewiesen, daß sich mehrere Verträge und Staatsverfassungen in der einen oder anderen Form zu ihren Zielen bekennen. Dies wiegt aber m. E. ihre negativen Wirkungen nicht auf. Erstens hat sie durch die Vermischung von bürgerlichen und politischen Rechtspostulaten mit wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Programmsätzen den späteren Kodifikationsversuchen der Vereinten Nationen und der Organisation der amerikanischen Staaten die Richtung in eine Sackgasse gewiesen. Und zweitens hat sie, da die Unverbindlichkeit der von ihr proklamierten „Rechte" weithin verborgen bleiben mußte, nicht wenig dazu beigetragen, unerfüllbare Hoffnungen zu wecken, und dadurch dem Ansehen der Vereinten Nationen im Urteil der Weltöffentlichkeit Schaden zugefügt.

Gewiß sollte sich auch die europäische — und mit ihr die deutsche — Völkerrechtswissenschaft den Bemühungen um einen universellen Menschenrechtsschutz nicht nur nicht entziehen, sondern mit ganzer Kraft an dieser großen Aufgabe mitarbeiten. Sie sollte sich aber nicht weniger intensiv für eine Verstärkung des europäischen Menschenrechtsschutzes einsetzen, der trotz aller Mängel lebendige

26 *Schwelb,* Die Kodifikationsarbeiten der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte in Archiv des Völkerrechts Bd. 8 (1959) S. 16; *Green,* The United Nations and Human Rights, 1956.

27 *Schwelb,* The Influence of the Universal Declaration of Human Rights on International and National Law in Proceedings of the American Society of International Law (1959) S. 217.

Wirklichkeit geworden ist. Eine solche Verstärkung könnte einmal erfolgen, indem — wie bereits ausgeführt — die durch die Europäische Menschenrechtskonvention geschützten Rechte im innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten normativ dadurch gesichert werden, daß ihnen Verfassungsrang beigelegt wird. Sie könnte zum anderen darin bestehen, daß die Parteistellung der Einzelnen erweitert und ihnen über das Beschwerderecht vor der Kommission hinaus ein Klagerecht vor dem Gerichtshof zugebilligt wird, auch wenn den Entscheidungen dieses Gerichtshofs, solange er noch inter- und nicht supranational judiziert, keine unmittelbare Rechtswirkung in der nationalen Rechtsordnung zukommt. Eine solche Verstärkung der internationalen Parteistellung von Individuen würde zur Entpolitisierung der Menschenrechtskonflikte und damit zur Erhaltung des Weltfriedens beitragen. Die dagegen vorgebrachten Argumente, nämlich die zu erwartende negative Reaktion der beklagten Staaten, sollten sie im Rechtsstreit unterliegen, der mögliche Mißbrauch durch die Feinde der Demokratie und die Gefahr einer Überschwemmung internationaler Rechtsschutzorgane mit Querulantenanträgen greifen nicht durch. Erstens wäre schon aus Gründen der Moral ein appeasement auf keinem Rechtsgebiet weniger am Platz als auf dem der Menschenrechte. Und zweitens gibt die Praxis der Zulässigkeitsprüfung von Schutzanträgen durch die Europäische Menschenrechtskommission einen Einblick in die technischen Möglichkeiten, etwaigem Mißbrauch wirksam zu begegnen.

Der Menschenrechtsschutz ist aber letztlich ein Problem weniger der Rechtstechnik als der politischen Gesittung. Erlauben Sie mir, meine Ausführungen mit der Mahnung zu beenden, die Herr Friesenhahn an den Schluß seiner Schrift über den internationalen Schutz der Menschenrechte [28] gesetzt hat. Herr Friesenhahn schreibt:

«Immer wieder von neuem ist den Menschen die Aufgabe gestellt, über das positiv gesetzte staatliche Gesetz hinaus zu den letzten Grundlagen des Rechts vorzustoßen, sich zum Geiste der Freiheit und der Würde des Menschen zu bekennen und praktisch daran zu arbeiten, die Freiheit in ihrem überkommenen Sinn mit der unum-

28 *Friesenhahn*, Der internationale Schutz der Menschenrechte, 1960 (Schriftenreihe der Niedersächsischen Landeszentrale für Politische Bildung, Reihe C Heft 6).

gänglichen Autorität demokratischer Regierung und mit der sozialen Solidarität zu verbinden. Wenn die Menschen, und vor allem diejenigen in öffentlichen Ämtern, in jedem Staat an dieser Aufgabe wirken, dann werden die Menschenrechte zum selbstverständlichen Bestandteil eines Menschheitsrechtes. Dann tritt die Frage ihrer Sicherung durch internationale Institutionen und Sanktionen in den Hintergrund, weil die Menschenrechte in den Herzen der Menschen lebendig sind.»

Leitsätze zum Bericht von Prof. Meyer-Lindenberg

I.

1. Wie jedes Recht beruht auch das Völkerrecht auf der Personalität und Verantwortung des vernunftbegabten Menschen.

2. Die Positivierung der elementaren Menschenrechte hat im Völkerrecht, ebenso wie im Staatsrecht, nur erklärenden, nicht rechtsbegründenden Charakter. Rechtsbegründend wirkt die Positivierung von Menschenrechten auch im Völkerrecht nur im Hinblick auf diejenigen Rechte, die nicht zu dem Kernbestand der elementaren Menschenrechte zählen.

3. Insoweit durch Völkerrecht eingesetzte inter- oder supranationale Organe unmittelbare Hoheitsfunktionen gegenüber Einzelpersonen ausüben oder in unmittelbare Rechtsbeziehungen zu diesen treten, sind sie an die elementaren Menschenrechte gebunden, auch wenn diese in den Gründungsverträgen solcher Organisationen nicht positiviert sind.

4. Wichtigstes Ziel des internationalen Schutzes der Menschenrechte ist die Verstärkung des oft unzulänglichen Menschenrechtsschutzes, den die nationalen Rechtsordnungen gewähren, mittels einer völkerrechtlichen Bindung und Kontrolle der Staatsorgane.

5. Obwohl auch das allgemeine Völkerrecht gewisse Ansatzpunkte für einen internationalen Menschenrechtsschutz enthält (vgl. auch These III 2), setzt eine solche Bindung, wenn sie die Souveränitätsschranke und das Interventionsverbot wirksam durchbrechen soll, eine vertragliche Regelung voraus.

6. Durch völkerrechtlichen Vertrag können die Menschenrechte sowohl normativ als auch verfahrensmäßig gesichert werden. Völ-

kerrechtlich kodifizierte Menschenrechte sind normativ am besten geschützt, wenn sie in der nationalen Rechtsordnung der Vertragsstaaten unmittelbar gelten. Die stärkste verfahrensmäßige Sicherung ist gewährleistet, wenn den Einzelnen zur Geltendmachung von Menschenrechten eine Parteistellung vor internationalen Instanzen eingeräumt wird.

II.

Individuen, denen durch Völkerrecht Rechte verliehen oder Pflichten auferlegt werden und die diese Rechte vor internationalen Instanzen geltend machen oder vor ihnen wegen der Verletzung dieser Pflichten zur Verantwortung gezogen werden können, sind Völkerrechtssubjekte. Die herkömmliche Beschränkung des Begriffes der Völkerrechtssubjektivität auf das Kriterium der materiellen Berechtigung oder Verpflichtung erscheint bedenklich. Wie die Vertragspraxis der Bundesrepublik Deutschland beweist, mehren sich im modernen Völkerrecht die Beispiele echter Völkerrechtssubjektivität von Einzelpersonen.

III.

1. Da die Parteistellung der Einzelnen vor internationalen Instanzen im Rahmen des bestehenden internationalen Menschenrechtsschutzes nur schwach entwickelt ist, hat die normative Sicherung der international geschützten Menschenrechte im innerstaatlichen Bereich entscheidende Bedeutung. Die innerstaatliche Wirkung der international geschützten Menschenrechte ergibt sich aus dem nationalen Recht. Ein Vergleich der innerstaatlichen Wirkung der durch die Europäische Menschenrechtskonvention geschützten Menschenrechte in den einzelnen Mitgliedstaaten zeigt, daß diese Wirkung sehr unterschiedlich ist. Um diese Unterschiede zu beseitigen, erscheint es ratsam, in künftige Menschenrechtskonventionen eine Verpflichtung der Partnerstaaten aufzunehmen, die vertraglich gewährleisteten Menschenrechte innerstaatlich mit Verfassungs-, wenigstens aber mit Gesetzesrang auszustatten.

2. Daß in der Bundesrepublik Deutschland die Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention wenigstens Gesetzes-

rang haben, wird in der Judikatur und der Lehre überwiegend anerkannt. Der Menschenrechtskatalog der Europäischen Menschenrechtskonvention enthält aber auch Bestimmungen, die als allgemeine Regeln des universellen oder für den freien Teil Europas geltenden Völkerrechts nach Art. 25 GG den Gesetzen vorhergehen. Art. 38 Abs. 1 c des Statuts des Internationalen Gerichtshofs steht der Geltung allgemeiner Rechtsgrundsätze innerhalb bestimmter Rechtskreise oder Staatengruppen nicht entgegen.

3. An die in der Europäischen Menschenrechtskonvention enthaltenen allgemeinen Rechtsgrundsätze sind auch die Organe der integrierten europäischen Gemeinschaften gebunden. Hingegen können Gerichte und Behörden der Mitgliedstaaten dem Gemeinschaftsrecht oder einer Anordnung eines Gemeinschaftsorgans den Gehorsam nicht mit der Begründung verweigern, daß dieses Recht oder diese Anordnung gegen die (in den Gemeinschaftssatzungen nicht geschützten) Menschenrechte verstößt.

IV.

Ein wirksamer Menschenrechtsschutz setzt einmal die Anerkennung einer objektiven Wertordnung und zum anderen eine gemäßigte Staatsauffassung voraus, die die politische Freiheitssphäre des Bürgers respektiert und Ausweitungen der Staatsmacht ablehnt. Da diese Voraussetzungen im weltweiten Rahmen nicht bestehen, sind die Aussichten für einen befriedigenden und baldigen Abschluß der Kodifikationsarbeiten der Vereinten Nationen nicht günstig. Umso wichtiger erscheint die Verstärkung des internationalen Menschenrechtsschutzes im freien Teil Europas.

Protokoll über die Aussprache zum Bericht von Prof. Meyer-Lindenberg

Seidl-Hohenveldern machte darauf aufmerksam, daß es zwar zutreffe, daß die nationalen Gerichte gegen menschenrechtswidrige Akte von Organen der europäischen Gemeinschaften nichts unternehmen könnten; nicht ganz so klar sei aber, ob die Europäische Menschenrechtskommission gegebenenfalls diese pessimistische, restriktive Auslegung ihrer Kompetenzen teilen würde, wenn etwa ein Däne sich an sie wenden würde mit der Beschwerde, er sei durch eine Entscheidung der Euratom-Behörde in einem Recht aus der Europäischen Menschenrechtskonvention benachteiligt. Zwar könne wohl nicht die Euratom, EWG oder die Hohe Behörde der EGKS als passiver Partner vor der Kommission belangt werden. Diese benötigten aber, um z. B. ein Zwangsgeld oder eine Buße zu vollstrecken, stets den Arm eines nationalen Gerichtsvollziehers. Daraus könnte eine Beschwerde gegen den Staat hergeleitet werden, dem das Vollstreckungsorgan angehöre. Es sei denkbar, daß sich die Kommission in einem solchen Fall für zuständig erklären würde.

Friesenhahn wies darauf hin, daß die Kommission in einem Fall [1] schon entschieden habe, daß ein Konventionsstaat, der Hoheitsrechte abgebe, dafür haftbar bleibe, daß die Organe, die nun diese Hoheitsrechte ausübten, nicht gegen die Konvention verstießen.

Partsch räumte ein, der von Meyer-Lindenberg unternommene Versuch, die innerstaatliche Geltung menschenrechtlicher Grundsätze der Europäischen Menschenrechtskonvention über Art. 25 GG zu begründen, sei der erste ernst zu nehmende Versuch dieser Art.

1 Entscheidung Nr. 235/56 vom 10. 6. 1958 in Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme 1958—1959, S. 256, 300 f.

Er habe ihn jedoch nicht überzeugt. Meyer-Lindenberg habe am Anfang, im Einklang mit der herrschenden Lehre, die allgemeine Völkerrechtsregel der Souveränität und Gleichheit der Staaten betont und ausgeführt, die Gewährung von Menschenrechten im Konventionswege sei eine Durchbrechung dieses allgemeinen völkerrechtlichen Grundsatzes. Es sei deshalb unklar, wie Meyer-Lindenberg es dann bei Art. 25 GG unterlassen könne, diesen unbestreitbar bestehenden Grundsatz einzelstaatlicher Souveränität gegen die vielleicht zahlreich aufblühenden, im Menschenrechtsschutz liegenden allgemeinen Regeln des Völkerrechts abzuwägen.

Die von Meyer-Lindenberg erörterte Kündigungsmöglichkeit halte er nicht für so entscheidend. Viel gewichtiger sei die Möglichkeit der Suspension nach Art. 15 der EMK. Durch Äußerungen des Vorsitzenden der Kommission sei jetzt bekannt geworden, daß von dieser Möglichkeit schon mehrfach Gebrauch gemacht worden sei. Es frage sich, ob dann etwa nur der nicht suspendierbare Teil der Konventionsrechte als allgemeine Regeln des Völkerrechts gelten solle. Oder ob es so sei, daß die Staaten sich durch die kaum nachprüfbare Notifikation des Bestehens eines Notstandes von allgemeinen Regeln des Völkerrechts sollten freizeichnen können. Der Umfang der Nachprüfbarkeit der Notifikation sei noch offen, die Möglichkeit einer radikalen Zurückweisung sei aber jedenfalls nicht in Erwägung gezogen worden. Er fürchte, daß die unmittelbare Anwendbarkeit über Art. 25 GG deshalb wegen der Suspensionsmöglichkeit nicht gesichert sei.

Die Frage einer vertraglichen Verpflichtung der Staaten zur innerstaatlichen Durchsetzung sei in der Konvention bewußt offengelassen worden, weil man die Konvention damit auch für die Staaten, die sie sonst anwenden würden, für nicht selfexecuting erklärt hätte.

Von den europäischen Organen sei jedenfalls der Europarat bei seinen Handlungen an die Konvention gebunden. Folge man aber der These Meyer-Lindenbergs, daß Teile der Konvention allgemeine Regeln des Völkerrechts seien, so sei nicht einzusehen, warum deutsche Staatsorgane nicht menschenrechtswidrigen Maßnahmen europäischer Organe die Anerkennung sollten versagen können. Das Argument des Vorranges des Art. 24 vor Art. 25 GG sei nicht überzeugend. Auch dort, wo Hoheitsrechte übertragen worden seien,

gälten die allgemeinen Regeln des Völkerrechts. Art. 24 GG habe nicht die Bedeutung, dies auszuschließen. Auch was unter diesem Artikel geschehe, habe unter den Regeln des Art. 25 zu stehen. Hier liege ein Widerspruch im Referat Meyer-Lindenbergs: die grundsätzliche Einbettung der Konvention ins allgemeine Völkerrecht sei sehr wichtig. Aber dann sei man gehindert zu sagen, die zum Teil bis in Einzelheiten gehenden Vorschriften der Konvention seien schon allgemeines Völkerrecht. Wenn dies andererseits das Ergebnis sei, dann sei nicht einzusehen, warum es im Verhältnis zu den europäischen Gemeinschaften anders sein solle.

Die Schwierigkeiten, die die USA und andere Bundesstaaten mit dem UNO-Covenant hätten, ergäben sich daraus, daß dieser weiter gehe als die europäische Konvention, indem er insbesondere die sozialen Bestimmungen einbeziehe. Die Ausstrahlungswirkung der Europäischen Menschenrechtskonvention, die sich daran zeige, daß die Verfassungen von Zypern und Nigeria ihre Grundrechtskataloge aus der Konvention übernommen hätten, sei zum großen Teil gerade darauf zurückzuführen, daß man bei der EMK in materieller Hinsicht zurückhaltend gewesen sei.

Menzel bejahte die Grundtendenz des Referates, Mittel und Wege zu suchen, um der EMK in der Bundesrepublik erhöhte Geltung zu verschaffen. Er bezweifelte aber, ob dies über Art. 25 GG möglich sei. Zwar lasse dieser Artikel hinsichtlich des innerstaatlichen Ranges der übernommenen Regeln verschiedene Auslegungen offen. Dem Vertragszweck der EMK wäre davon aber nur die allerhöchste, des Überverfassungsranges, angemessen — eine Auslegung, die von der deutschen Staatsrechtslehre nie angenommen werden würde. Die Frage einer Vorrangklausel für Verträge, wie man sie in Frankreich in der Verfassung von 1946 finde, sei bei der Abfassung des Grundgesetzes auf die Seite gesetzt worden. Daran und an der restriktiven Auslegung des Art. 25 kranke das Problem. Wie die Dinge lägen, sei daher über die Konzeption, daß die EMK materiell europäisches Recht sei, nicht weiterzukommen. Daher sei zu prüfen, ob man nicht sagen müsse, wenn ein Staat einen Grundrechtskatalog habe und er im Vertragswege dieselbe Materie regle, daß es sich dann im Grunde um Verfassungsrecht handle. Die EMK sei nicht ein beliebiger Vertrag, sondern in der Anlage im Grunde

der Versuch einer Kodifikation des Rechts der europäischen Staaten, der antizipierte Grundrechtskatalog einer europäischen Gemeinschaft. Es frage sich, ob man hier nicht einen höheren Rang der Vertragsnormen annehmen müsse, so wie die hinter dem Grundgesetz zurückbleibenden Bestimmungen der Landesverfassungen gegenüber den stärkeren Vorschriften des Grundgesetzes wegfielen. Die Möglichkeiten, durch solche Verfassungsüberlegungen und Überlegungen darüber, was die EMK funktionell sein solle, weiterzukommen, schienen ihm noch nicht genügend ausgeschöpft zu sein.

Die skeptische Haltung der Vereinigten Staaten gegenüber den Kodifikationsarbeiten der Vereinten Nationen beruhe nicht auf einem bundesstaatlichen Problem. Sie rühre von der Befürchtung her, der in den UN-Entwürfen enthaltene Gleichheitssatz könnte nicht als Programmsatz, sondern entsprechend den heutigen europäischen Tendenzen als unmittelbarer Rechtssatz ausgelegt werden, was zu Schwierigkeiten in der Negerfrage führen würde.

Friesenhahn führte aus, zwischen den Referaten von Mosler und Meyer-Lindenberg bestehe eine tiefe Verbindung, über die Klarheit geschaffen werden müsse. Es gehe um die Konzeption des Völkerrechts überhaupt. Mosler habe auf die Frage Kleins, ob das Individuum notwendiges oder abgeleitetes Rechtssubjekt sei, nicht zureichend geantwortet. Er habe gesagt, es sei einmal vorgegeben und habe zum anderen eine abgeleitete Rechtsstellung und sei dadurch Rechtssubjekt. Er, Friesenhahn, habe sich gefragt, was es heiße, daß das Individuum in einem gewissen Bereich dem Völkerrecht notwendig vorgegeben sei. Hier nun schließe sich der Bogen zu Meyer-Lindenberg: es liege eine Konzeption des Völkerrechts zugrunde als einer Rechtsordnung, die auch auf den Menschen ausgerichtet sei. Der Mensch sei daher notwendigerweise an dieser Rechtsordnung beteiligt, wenn auch nicht typisch. Hier aber stehe man dann vor der gleichen Frage wie im Staatsrecht, ob nämlich die Grundrechte des Grundgesetzes diese erst schaffen oder ob sie sie nur anerkennen. Meyer-Lindenberg würde die Geltung der Menschenrechte im Völkerrecht wohl auch dann bejahen, wenn keine Konvention existieren würde. Es gehe also nicht so sehr darum, ob man die Konvention als Vertragsrecht übernehme oder ob man die Menschenrechte des Völkerrechts über Art. 25 GG ins innerstaat-

liche Recht hereinnehme. Die These Meyer-Lindenbergs gehe dahin, die Konvention enthalte auch Bestimmungen, die allgemeine Regeln des Völkerrechts seien. Es gehe um die Frage der Abgrenzung, was als Niederschlag der vorgegebenen Menschenqualität in der Konvention stehe und was darin spezialisierte Ausformung sei.

Das Suspensionsproblem könne man in diesem Zusammenhang nicht einführen, wie es Partsch wolle, denn sonst würde man im Sinne der Methode Carl Schmitts die Norm vom Ausnahmezustand her interpretieren. Auch wenn man die Anwendung einer Norm vorübergehend suspendieren könne, gelte die Norm noch. Das Verhältnis von Art. 24 und Art. 25 GG sehe er anders als Partsch. Es komme dabei nicht so sehr darauf an zu unterscheiden, ob für die supranationalen Organisationen die Menschenrechte als allgemeine Regeln oder als Konventionsrecht verbindlich seien, sondern man müsse von der Frage ausgehen, wer nachprüfen könne, ob sie sich daran gehalten hätten. Hier sei Meyer-Lindenberg darin zuzustimmen, daß unser Staatsrecht entschieden habe, die Instanzen, die das nachprüfen dürften, lägen allein in der supranationalen Ebene. Die Entscheidungen dieser Instanzen seien genau die gleichen wie die eines deutschen Organs, nur gebe es nicht die Möglichkeit einer Nachprüfung durch ein nationales Organ.

Herrfahrdt regte an, im Hinblick auf die durch das Referat Meyer-Lindenbergs aufgeworfene Problematik, auf einer künftigen Tagung der Gesellschaft das Thema zu behandeln: „Die Bedeutung überpositiver Normen, oder: überpositiver Wertmaßstäbe, für das Völkerrecht."

Much machte darauf aufmerksam, daß es im Vertrage über die Europäische Montangemeinschaft eine positive Norm gebe, die in etwa auf die hier besprochene Problematik hinweise: Art. 33, der die Zuständigkeit des Gerichtshofes im Falle der verwaltungsgerichtlichen Nichtigkeitsklage regele. Danach habe der Gerichtshof bei der Prüfung, ob die Hohe Behörde den Vertrag verletzt habe, nicht nur die positiven Normen des Vertrages anzuwenden, sondern auch — wie es in Art. 33 heißt — jede bei seiner Durchführung zu beachtende allgemeine Rechtsnorm. Diese Formel habe wiederum für die Hohe Behörde zur Folge, daß sie bei ihren Maßnahmen auf die allgemein anerkannten Grundrechte oder Menschenrechte in irgend-

einer Weise Rücksicht nehmen muß. Zwei Beispiele könnten diese Situation verdeutlichen: so seien bei der Schließung von Kohlengruben in Mittelfrankreich und im wallonischen Teil Belgiens einige der durch die Stillegung freiwerdenden Bergleute nicht zu bewegen gewesen, ihren Beruf trotz bestehender Möglichkeit außerhalb ihres heimatlichen Sprachbereichs weiter auszuüben. Es wäre sicher ein Verstoß gegen das menschliche Recht auf den angestammten Boden gewesen, hätte die Hohe Behörde in solch einem Fall versucht, die Verpflanzung der Bergarbeiter durch finanziellen Druck, z. B. durch die Sperrung von Wiederanpassungsbeihilfen zu erzwingen. Andere notwendige Rücksichtnahmen auf die menschliche Würde und die Berufsehre des Einzelnen ergeben sich im Dienstrecht. Der Gerichtshof der europäischen Gemeinschaften habe sich schon mehrfach mit Beamtenklagen befassen müssen, in denen der Verwaltung ein arbiträres, das berufliche Fortkommen schädigendes Verhalten vorgeworfen wurde. Soweit solche Vorwürfe tatsächlich erwiesen werden konnten, hätten sowohl der Gerichtshof wie die beiden Generalanwälte für den Ausgleich von erlittenem materiellen wie immateriellen Schaden auf allgemeine Rechtsgrundsätze zurückgegriffen.

Aus diesen Gründen stimmte Much der These Meyer-Lindenbergs zu, daß die europäischen Organe an die allgemeinen Rechtsgrundsätze auf diesem Gebiet gebunden seien. Die nationalen Regierungen hätten über Art. 33 des EGKS-Vertrages auch Klagemittel an der Hand, um diese Fragen vor dem Gerichtshof zur Entscheidung zu bringen.

Im Schlußwort erklärte *Meyer-Lindenberg*, er halte es mit Seidl-Hohenveldern für möglich, daß die Europäische Menschenrechtskommission Vollstreckungsakte deutscher Behörden für Organe der Gemeinschaften unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit mit der Menschenrechtskonvention prüfen könne. Allerdings bleibe die prozessuale Schwierigkeit der Frage des Antragsgegners. Die Gemeinschaften könnten es unstreitig nicht sein. Andererseits frage sich, ob die Konstruktion, wonach es der Staat sei, dessen Organ die Vollstreckungshandlung vorgenommen habe, nicht eine unzulässige Umgehung darstelle.

Meyer-Lindenberg betonte sodann, daß er nicht gesagt habe, die

Europäische Menschenrechtskonvention im Ganzen gebe allgemeine Regeln des Völkerrechts wieder. Er stehe auf dem Standpunkt, daß in der europäischen Rechtsordnung über den Schutz der elementaren Menschenrechte hinaus, von dem er gesagt habe, daß er dem Völkerrecht wie jedem Recht vorgehe, ein Menschenrechts-Mindeststandard als allgemeine Regel bestehe und daß die meisten (nicht alle) Menschenrechte, die die Konvention schütze, soweit sie dem Standard der nationalen Rechte entsprächen, europäische Rechtsgrundsätze darstellten. Er habe ferner nicht beklagt, daß die Konvention keine Bestimmung darüber enthalte, daß sie unmittelbar angewendet werden sollte. Einer solchen Bestimmung bedürfe es seines Erachtens nicht. Die unmittelbare Anwendbarkeit der Konvention ergebe sich aus ihrem Art. 1, mindestens in der französischen Fassung. Er meine auch, daß es genügend Entscheidungen deutscher und anderer nationaler Gerichte gebe, die diese These stützten. Schwierigkeiten bestünden im angelsächsischen Bereich und in Österreich, wo die Lage verworren sei.

Eine Schwierigkeit für die These von der Geltung von Konventionsbestimmungen als allgemeine Rechtsregeln sehe er tatsächlich nur in der Kündigungsklausel der Konvention. Er glaube, daß diese Frage noch vertieft werden sollte. Die Frage des Notstandes halte er dagegen mit Friesenhahn nicht für bedenklich. Zum Verhältnis der Art. 24 und 25 GG meinte er, er würde es begrüßen, wenn man eindeutig im Sinne des Vorranges von Art. 25 akzentuieren könnte. Er habe aber Zweifel, ob das so ganz einfach sei. Unter den verschiedenen Möglichkeiten, die sich bei der Auslegung des Art. 25 hinsichtlich des internen Ranges der übernommenen Regeln ergäben, entscheide er sich für die des Vorrangs vor den einfachen Gesetzen. Man könne in diesen Artikel nicht mehr hineinlesen, als sich aus seinem Text ergebe. Wenn man aber die Europäische Menschenrechtskonvention überwiegend als Kodifikation allgemeiner Rechtsregeln begreife, so sei mit der Feststellung des Vorrangs vor den Gesetzen schon einiges gewonnen.

Die amerikanische Haltung gegenüber den Konventionsentwürfen der Vereinten Nationen sei selbstverständlich nicht nur auf föderalistische Schwierigkeiten zurückzuführen, sondern auch auf solche, die im Inhalt der Entwürfe begründet seien. Aber in der öffentlichen Diskussion, gerade im Zusammenhang mit dem Bricker-

Amendment, sei immer der föderalistische Gesichtspunkt zum Ausdruck gebracht worden, besonders von der American Bar Association.

Meyer-Lindenberg hob nochmals hervor, daß man unterscheiden müsse zwischen den dem Völkerrecht notwendig vorgegebenen elementaren Menschenrechten und den übrigen, abgeleiteten Rechten, die von der Völkerrechtsgemeinschaft verliehen werden müßten.

Hinsichtlich des Fortganges der weltweiten Kodifikationsbestrebungen sei er auch deshalb skeptisch, weil diese Fragen in anderen Rechtskreisen ganz anders betrachtet und verstanden würden als im christlich-abendländischen Bereich.

Abschließend faßte Meyer-Lindenberg seine Ansicht wie folgt zusammen:

Der Mensch sei ein notwendiges Völkerrechtssubjekt, soweit seine elementaren Menschenrechte in Betracht kämen. Im Direktverhältnis zwischen Individuum und völkerrechtlichen Organisationen bestehe daher auch eine Bindung an diese Menschenrechte auf der Rechts- und der Pflichtenseite. Im freien Teil Europas gebe es über diese elementaren Menschenrechte hinaus ein Konglomerat allgemeiner völkerrechtlicher Regeln, die einen erweiterten Menschenrechtsstandard darstellen. Im Verhältnis zum Staat habe der Einzelne danach einen im Völkerrecht begründeten Anspruch auf Menschenrechtsschutz über die elementaren Menschenrechte hinaus, einen Anspruch auf Grund allgemeiner Völkerrechtsregeln. Wie diese innerstaatlich wirkten, sei eine Frage des innerstaatlichen Rechts. Im übrigen ergebe sich der Menschenrechtsschutz aus dem Vertragsrecht, und auch da hänge die Wirksamkeit ab von der Verzahnung dieses Vertragsrechts mit dem nationalen Recht, von der Wirksamkeit, die das nationale Recht dem Vertragsrecht beilege.

4. Völkerrechtliche Vorfragen bei der Anwendung ausländischen Rechts

Prof. Dr. Hans Stoll, Bonn

I.

Die richtige Einschätzung des Verhältnisses zum Völkerrecht gehört zu den Grundfragen des internationalen Privatrechts. Obgleich jede Privatrechtsordnung ihr eigenes internationales Privatrecht hat, bestehen mancherlei Wechselwirkungen zwischen den Bereichen des internationalen Privatrechts und des Völkerrechts. Das Völkerrecht setzt dem internationalen Privatrecht äußerste Grenzen, indem es an das internationale Privatrecht gewisse Mindestanforderungen stellt. Diese sind nach Art. 25 GG im deutschen internationalen Privatrecht unmittelbar zu beachten [1]. Indessen haben die vielfachen Bemühungen, den völkerrechtlichen Mindeststandard des internationalen Privatrechts konkret zu bestimmen, kaum zu greifbaren Ergebnissen geführt [2]. Vollends hat es sich als unmöglich erwiesen, aus dem Völkerrecht ein ganzes System des internationalen Privatrechts abzuleiten. Einige Autoren wollen wenigstens eine völkerrechtliche Zielsetzung des internationalen Privatrechts annehmen. So meint Werner Niederer, im internationalen Privatrecht obliege dem einheimischen Gesetzgeber und Richter eine völkerrechtliche Aufgabe. Die nationalen Instanzen hätten das Kollisionsrecht so zu gestalten, wie wenn sie überstaatliche Gesetzgeber wären [3]. Ich will nicht leugnen, daß das internationale

1 *Bühler* in Festschrift M. Wolff, 1952, S. 177 ff.

2 Hierzu namentlich *Makarov* in Mélanges Streit, Bd. I 1939, S. 535 ff.; *Bühler*, a.a.O. und *Niederer* in Schweiz. Jahrbuch f. int. Recht Bd. 5 (1948) S. 63 ff.

3 *Niederer*, Einführung in die allgemeinen Lehren des internationalen Privatrechts, 1954, S. 145.

Privatrecht eine größere Bereitschaft zur Herausbildung völkergewohnheitsrechtlich begründeter Normen zeigt als andere Gebiete des internen Rechts. Aber es ist doch gefährlich, dem internationalen Privatrecht rundweg ein völkerrechtliches Leitbild voranzustellen. Es könnte leicht dazu verführen, rechtliche und rechtspolitische Anschauungen einzelner Rechtsordnungen oder einzelner Rechtskreise in vorschneller Idealisierung für gemeingültig zu erklären und auf dieser fiktiven Grundlage ein System des internationalen Privatrechts aufzubauen, welches den realen Bedürfnissen nicht genügt.

Das Problem der unmittelbaren, normativen Einwirkung des Völkerrechts auf das internationale Privatrecht werde ich nicht weiter verfolgen. Praktisch wichtiger sind die Möglichkeiten einer mittelbaren Einwirkung der Art, daß die Anwendung ausländischen Privatrechts, mag sie auch völkerrechtlich freistehen, kraft kollisionsrechtlicher Anordnung von der Entscheidung völkerrechtlicher Fragen abhängt. Diese Fragen sind in einem allgemeinen Sinne Vorfragen, weil sie für die Beantwortung der kollisionsrechtlichen Frage nach dem anwendbaren Recht erheblich sind, ohne mit ihr zusammenzufallen. Die mittelbaren Einwirkungen des Völkerrechts auf das internationale Privatrecht sind wissenschaftlich noch nicht genügend erforscht [4]. Namentlich fehlt es noch an zusammenfassender dogmatischer Würdigung [5]. Hierzu einen Beitrag zu leisten, ist das Ziel meiner Ausführungen. Sie berichten aus der Sicht des internationalen Privatrechts. Ein tieferes Eindringen in die völkerrechtliche Seite der Probleme ist von mir nicht beabsichtigt und bei einer Übersicht, wie sie gegeben werden soll, auch gar nicht möglich. Auch muß ich mich bei der Fülle des Stoffs auf einige typische Gestaltungen beschränken. Hierbei lasse ich die Bedeutung des Völkerrechts für das internationale Prozeßrecht, etwa in der Frage der Immunität, beiseite. Ferner vernachlässige ich das Recht der völkerrechtlichen Verträge. Zwar begegnen uns im internationalen Privatrecht

4 Zu Recht spricht *F. A. Mann* in seiner Studie „International Delinquencies before Municipal Courts" in Law Quarterly Review Bd. 70 (1954) S. 181 ff. (201), von einem „broad and still fertile subject of inquiry".

5 Richtungweisende Untersuchungen verdanken wir jedoch *F. A. Mann* a.a.O.; *Morgenstern* in Int. Law Quarterly Bd. 4 (1951) S. 326 ff.; *Wengler* in Festschrift H. Lewald, 1953, S. 615 ff.; *Wortley* in Recueil des Cours Bd. 85 (1954 I) S. 239 ff.

häufig und in zunehmendem Maße staatsvertragliche Regelungen. Ihre Auslegung und Anwendung bereiten aber nur selten spezifische, in der Eigenart des internationalen Privatrechts begründete Schwierigkeiten, so daß sich die Ausscheidung aller mit solchen Verträgen zusammenhängenden Fragen rechtfertigen dürfte.

II.

Völkerrechtliche Vorfragen können sich im internationalen Privatrecht vor allem daraus ergeben, daß die Kollisionsnormen eine völkerrechtliche Qualifikation der anzuwendenden Sachnormen erfordern. Die allgemeine Tendenz geht im internationalen Privatrecht freilich dahin, eine solche Ingerenz des Völkerrechts zu leugnen. Nach überwiegender Ansicht ist die kollisionsrechtliche Verweisung so zu verstehen, daß eine Rechtsfrage nach den Sachnormen zu beurteilen ist, die in dem durch die Anknüpfung bestimmten Rechtsgebiet tatsächlich gelten, wie auch immer das Faktum des Geltens völkerrechtlich zu beurteilen sein mag. Wengler hat die Überzeugungskraft dieser Lehre in einer neueren, tiefschürfenden Untersuchung erschüttert[6]. Wengler spricht sich für die grundsätzliche Ausschaltung völkerrechtlich illegitimen Auslandsrechtes aus. Die kollisionsrechtliche Verweisung gelte nach ihrem Sinn allein dem völkerrechtlich legitimen Sachrecht. Allerdings bedürfe es einer ausgleichenden Generalklausel, welche die Berücksichtigung illegitimen, aber faktisch geltenden Rechts in dem Umfange anordne, als dies durch humanitäre Rücksichten auf die Belange der unter dem illegitimen Gesetzgeber lebenden Menschen geboten werde. Mit Hilfe einer solchen „Vorbehaltsklausel der Humanität" will Wengler die alltäglichen, lebensnotwendigen Rechtshandlungen konvaleszieren, die innerhalb des von dem illegitimen Gesetzgeber beherrschten Gebietes vorgenommen werden.

Die Lehre Wenglers scheint mir vor allem unter der Unklarheit zu leiden, die dem Begriff der völkerrechtlichen Illegitimität einer

6 *Wengler*, Fragen der Faktizität und der Legitimität bei der Anwendung fremden Rechts in Festschrift H. Lewald, 1953, S. 615 ff.

Rechtsnorm anhaftet [7]. Wengler geht es zumeist um die kollisionsrechtliche Bedeutung der Anerkennung eines Neustaates oder einer verfassungswidrig gebildeten Regierung durch den Gerichtsstaat. Es ist aber zum mindesten zweifelhaft, ob man die Rechtsetzung durch einen Neustaat oder eine Revolutionsregierung, die sich ohne Völkerrechtsbruch konstitutiert haben, als völkerrechtlich „illegitim" bewerten kann. Die Anerkennung eines Staates mag seine Völkerrechtsfähigkeit, die Anerkennung einer Revolutionsregierung die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit des Staates berühren. Doch ist die Gültigkeit der internen Rechtsordnung eines Staates ohne Rücksicht auf eine Anerkennung völkerrechtlich eine Tatsache, die legitim geschaffen wurde, sofern es ohne Verletzung des Völkerrechts geschah [8].

Berechtigter ist jene Qualifikation, sobald die rechtsetzende Macht unter Verletzung des Völkerrechts zur Herrschaft gelangte. In diesem Sinne mag man das Recht der baltischen Sowjetrepubliken als völkerrechtlich illegitim bezeichnen, falls die baltischen Staaten völkerrechtswidrig — wie ich das annehmen möchte — von der Sowjetunion annektiert wurden [9]. In entsprechender Weise illegitim wäre alles Besatzungsrecht, das ein Aggressor bei einem völkerrechtswidrigen Angriffskrieg in dem besetzten Gebiet erläßt.

In einer dritten Form entsteht illegitimes Recht, wenn ein Gesetzgeber über seine völkerrechtliche Kompetenz hinaus legiferiert. Dergleichen geschieht freilich nur selten; denn das Völkerrecht verleiht dem Landesgesetzgeber gerade auf dem Gebiet des Privatrechts — wie auch des öffentlichen Rechts mit Privatrechtswirkung — eine sehr weitreichende Kompetenz. Eine illegitime Kompetenzanmaßung [10] liegt aber sicherlich vor, wenn der Staat A ein auf dem Gebiet des Staates B belegenes Grundstück einer Person enteignet, die nicht dem Staate A angehört [11]. Häufigere Beispiele

7 Über die Mehrdeutigkeit dieses Begriffes *Papalambrou* in Rev. héllenique de droit int. Bd. 3 (1950) S. 249 ff.

8 Vgl. *Arató* in Rabels Zeitschrift Bd. 15 (1949/50) S. 445 f.

9 Womit über die völkerrechtliche Wirksamkeit der Annexion noch nichts gesagt ist. Zu der ganzen Frage siehe *Baade* in Jahrbuch f. int. Recht Bd. 7 (1957) S. 34 ff.

10 Diesen Ausdruck übernehme ich von *Heiz*, Das fremde öffentliche Recht im internationalen Kollisionsrecht, Diss. Zürich, 1959, S. 187.

11 Hierzu *Beitzke* in Festschrift Raape, 1948, S. 94 f.; *Seidl-Hohenveldern* in Friedens-Warte Bd. 53 (1955/56) S. 17.

einer völkerrechtlichen Kompetenzanmaßung sind besatzungsrechtliche Akte, die von der Haager Landkriegsordnung nicht gedeckt werden.

Schließlich — viertens — kann der Inhalt der Rechtsvorschriften, die ein legitimer, völkerrechtlich zuständiger Gesetzgeber erlassen hat, dem materiellen Völkerrecht zuwiderlaufen, etwa dem völkerrechtlichen Fremdenrecht [12]. In dem Maße, in dem allgemeine Menschenrechte völkerrechtlich Anerkennung finden, ist auch die Verletzung solcher Rechte in Betracht zu ziehen [13].

Die einzelnen Fallgruppen bedürfen gesonderter Untersuchung.

1. Legitimitätsfragen der drei ersterwähnten Arten, welche die völkerrechtliche Anerkennung des ausländischen Gesetzgebers, den Ursprung seiner Macht oder seine allgemeine völkerrechtliche Kompetenz betreffen, werden in der Praxis meist von vornherein vernachlässigt, sofern die Anwendung echten Privatrechts in Frage steht, das allein der Gerechtigkeit zwischen den Einzelnen dient. Die Gerichte begnügen sich in der Regel mit der faktischen Geltung solchen Rechts [14]. Die Gründe dieser Haltung sind verständlich. Die Anwendung normalen, politisch unverdächtigen Privatrechts fördert nicht — oder doch nicht nennenswert — die Belange des fremden Gesetzgebers, gegen den sich der Vorwurf der Illegitimität richtet. Andererseits ginge die Durchbrechung der Kollisionsregeln durch Nichtanwendung faktisch gültigen, aber in dem erörterten Sinne «illegitimen» Auslandsrechtes, dessen Inhalt an sich unbedenklich ist, zu Lasten der Gerechtigkeit im Einzelfalle. Ein Beispiel hierzu: Rotchina hat schwerlich ein Interesse an der Abweisung einer Schadensersatzklage, die im Ausland gegen einen chinesischen Emigranten wegen einer in Peking begangenen, nach dortigem Recht erlaubten, nach nationalchinesischem Recht aber verbotenen Handlung

12 Vgl. *Heiz*, a.a.O., S. 188.

13 Heiz, *a.a.*O., S. 189 ff.

14 Jedoch haben die Gerichte einiger Staaten — namentlich Frankreichs — bis zur Anerkennung der Sowjetregierung durch die eigene Regierung das zarenrussische Recht weiterhin als russisches Recht angewandt, im Gegensatz etwa zu den schweizerischen, österreichischen oder holländischen Gerichten; Nachweise bei *F. A. Mann* in Transactions of the Grotius Society Bd. 29 (1943) S. 157 f. Zur holländischen Rechtsprechung *Tammes* in Symbolae Verzijl, 1958, S. 362 ff.

erhoben wird. Die Verurteilung des Emigranten nach nationalchinesischem Recht — deswegen, weil der Gerichtsstaat die nationalchinesische Regierung als die Regierung Chinas anerkennt — wäre aber ungerecht. Man sieht übrigens an diesem Beispiel, daß die Wengler'sche Vorbehaltsklausel der Humanität zu eng ist, wenn sie auf die Rechtswirkungen lebensnotwendiger Handlungen beschränkt wird. In dem gegebenen Beispiel sollte es keinen Unterschied machen, ob der Emigrant durch die am Tatort herrschenden Lebensverhältnisse zu dem ihm vorgeworfenen Verhalten genötigt wurde oder ob er ohne solchen Zwang handelte. Kollisionsrechtlich ausschlaggebend ist nicht die Notwendigkeit oder Nützlichkeit der unter dem faktischen Recht vorgenommenen Rechtshandlungen, sondern der „normale", von staatlichen Machtinteressen nicht beeinflußte Inhalt des faktisch gültigen Rechts, der Bedenken an der Anwendbarkeit solchen Rechts nicht aufkommen läßt. Daran ändert sich auch dann nichts, wenn die Herrschaft des Gesetzgebers, der jenes Recht gesetzt hat, illegitim entstanden ist, oder der Gesetzgeber seine völkerrechtliche Kompetenz überschritten haben sollte.

Verwickelter ist die Interessenlage, wenn eine ausländische Behörde zur unmittelbaren Durchsetzung staatspolitischer Belange hoheitlich in private Rechte eingreift. Offenbar ist jede Form der Anerkennung solcher „artfremder" Eingriffe im Sinne Karl Neumeyers [15] — wie z. B. von Enteignungen, Beschlagnahmen, Sequestrationen, Einfuhr- oder Ausfuhrverboten oder Devisenbewirtschaftungsmaßnahmen — weit mehr eine politische Angelegenheit als die Anwendung echten Privatrechts [16]. Es braucht sich um keine Mithilfe beim Vollzug des Eingriffs zu handeln, zu der sich kein anderer Staat bereitfinden wird. Auch schon die Hinnahme der privatrechtlichen Wirkungen des vollzogenen Eingriffs fördert die Realisierung des privatrechtsfremden Gesetzeszwecks und besitzt daher staatspolitische Relevanz [17]. Für die Anerkennung artfremder Eingriffe, die ein ausländischer Staat auf seinem Gebiet vollzogen hat, spricht vor allem der Respekt, den jeder Staat der

15 *Neumeyer*, Internationales Verwaltungsrecht, Bd. 4, 1936, S. 251.

16 Über die verschiedenen Formen der Anerkennung ausländischer Staatsakte *Hanna Schwarz*, Die Anerkennung ausländischer Staatsakte, 1935, S. 3 ff.

17 Vgl. *Wengler*, Über die Maxime von der Unanwendbarkeit ausländischer politischer Gesetze in Int. Recht u. Diplomatie (1956) S. 191 ff.

politischen Willenbetätigung eines anderen, völkerrechtlich gleichberechtigten Staates schuldet, gegen die Anerkennung das privatrechtsstörende Element, wenngleich natürlich auch die Beseitigung eines durch den Eingriffsvollzug geschaffenen „fait accompli" schutzwürdige Parteibelange verletzen kann. Ist nun die völkerrechtliche Legitimität der eingreifenden Macht irgendwie zweifelhaft, so muß der Gesichtspunkt der Respektierung ausländischer Staatspolitik an Gewicht verlieren und sich die Abwehrtendenz gegenüber artfremden Eingriffen verstärken. Daher überrascht es nicht, daß die Rechtsprechung, auf die sich Wengler stützt, fast ausnahmslos die Anerkennung artfremder Eingriffe eines Auslandsstaates betrifft, insbesondere die Anerkennung von Enteignungen oder Beschlagnahmen. Namentlich trifft das für die umfangreiche anglo-amerikanische Judikatur über die kollisionsrechtliche Bedeutung der völkerrechtlichen Anerkennung zu. Die Anerkennung eines fremden Staates, einer fremden Regierung oder des Gebietserwerbs eines fremden Staates sei — so wird argumentiert — Sache der eigenen Regierung. Die Gerichte seien an die politische Entscheidung der Exekutive in der Anerkennungsfrage gebunden [18] und nicht dazu befugt, die Regierungspolitik durch Anwendung des Rechts eines nichtanerkannten Staates oder einer nichtanerkannten Regierung zu durchkreuzen. Nach außen hin müßten alle Staatsorgane dasselbe Gesicht zeigen [19]. Diese Rechtsprechung steht in Zusammenhang mit der für uns befremdlichen anglo-amerikanischen „act-of-state"-Doktrin, wonach ausländische Hoheitsakte ohne Nachprüfung ihrer Rechtmäßigkeit hingenommen werden müssen. Es liegt nahe, dieses Privileg, das seine Wurzel in der übertriebenen Souveränitätsidee einer entschwundenen Epoche haben dürfte [20], nur den Hoheitsakten einer anerkannten Macht zu-

18 Nicht nur sachlich, sondern auch förmlich: Die englischen und amerikanischen Gerichte halten sich für verpflichtet, ihrer Entscheidung die Auskunft des Auswärtigen Amtes über die Anerkennungspraxis der Regierung ohne Nachprüfung zugrunde zu legen. Kritisch dazu *F. A. Mann* in Transactions of the Grotius Society Bd. 29 (1944) S. 143 ff. und Süddeutsche Juristenzeitung (1950) S. 546 ff.

19 „Our State cannot speak with two voices on such a matter, the judiciary saying one thing, the executive another", sagt Lord Atkin in The Arantzazu Mendi [1939] A. C. 256 (264).

20 Vgl. *F. A. Mann* in Law Quarterly Review Bd. 59 (1943) S. 42 ff., 155 ff.

zugestehen. Doch hat die anglo-amerikanische Judikatur diesen Gedanken nicht konsequent befolgt. Einmal wurde eine de facto-Anerkennung kollisionsrechtlich für ausreichend gehalten, obwohl eigentlich doch nur eine rechtlich anerkannte Macht uneingeschränkten Respekt verdient. Ferner wurde der Anerkennung rückwirkende Kraft beigelegt, jedenfalls bezüglich der Lebensverhältnisse, die sich schon im Zeitpunkt des Eingriffs im Bereich der eingreifenden Macht befanden. In der Regel wurde das Fehlen der völkerrechtlichen Anerkennung auch nur vorgeschützt, um die Wirkung ausländischer Hoheitsakte territorial zu begrenzen und insoweit die act-of-state-Doktrin unschädlich zu machen. Die New Yorker Gerichte haben sich noch deutlicher von der Auffassung entfernt, die völkerrechtliche Anerkennung sei kollisionsrechtlich vorgreiflich. In der New Yorker Rechtsprechung wurde nämlich die Enteignung in Rußland belegener Vermögenswerte durch die Sowjetregierung schon vor deren Anerkennung durch die USA als wirksam behandelt. Der bekannte Richter Cardozo sagt in einer der grundlegenden Entscheidungen: „If it is a government in fact, its decrees have force within its borders and over its nationals". „Recognition does not create the state. It simply gives to a de facto state international status" [21]. Damit ist der entscheidende Punkt erkannt und dasselbe Ergebnis erreicht wie nach der herrschenden kontinentalen Lehre, die sich bei artfremden Eingriffen einesteils zum Territorialitätsprinzip bekennt, andernteils keine Bedenken hat, das Recht einer nichtanerkannten, aber tatsächlich gefestigten Macht anzuwenden. Solange die völkerrechtliche Anerkennung Ausdruck einer ernsthaften Prüfung der Effektivität einer Herrschaft war, mochte es eine gewisse Berechtigung haben, wenigstens den Anordnungen einer nicht einmal de facto anerkannten Macht die Rechtsqualität abzusprechen. Weil aber heute die staatliche Anerkennungspolitik opportunistisch ist, dürfen aus ihre keine entscheidenden Folgerungen für die Anwendung ausländischen Rechts gezogen werden, auch nicht für die Anerkennung artfremder Eingriffe [22].

Müssen aber nicht wenigstens die Eingriffe einer ausländischen Macht, die völkerrechtswidrig zur Herrschaft gelangte, von jeder

21 Salimoff & Co. v. Standard Oil Co. of N. Y., 186 N. E. 679 (682).

22 Bestenfalls ist die völkerrechtliche Anerkennung ein Indiz dafür, daß der anerkannte Zustand faktisch besteht.

Anerkennung ausgeschlossen bleiben? Ist nicht wenigstens hier die Anerkennung der völkerrechtswidrigen Machtveränderung auch kollisionsrechtlich bedeutsam? Das Problem wird veranschaulicht durch die Entscheidung des englischen High Court of Justice im Falle Bank of Ethiopia v. National Bank of Egypt and Liguori [23]. Nach dem Einmarsch der italienischen Truppen in Addis-Abeba, aber noch vor vollständiger Besetzung des Landes, proklamierte die italienische Regierung die Annexion Abessiniens und löste drei Tage später die Bank von Äthiopien, eine rechtsfähige Gesellschaft abessinischen Rechts, durch Dekret auf. Der Italiener Liguori wurde zum Liquidator bestellt. Als nun der ins Ausland geflohene Vorstand der Bank die Auszahlung eines bei der ägyptischen Nationalbank geführten Guthabens verlangte, kam es wegen der zweifelhaften Aktivlegitimation des Vorstandes zum Prozeß. Der High Court of Justice sprach das Guthaben dem italienischen Liquidator zu, nachdem während des Prozesses die italienische Herrschaft über Abessinien von der britischen Regierung de facto anerkannt worden war. Die de facto-Anerkennung zwinge zur Hinnahme der Verwalterbestellung, die ein typischer artfremder Eingriff in die Rechtsverhältnisse der Bank war. Es sei unerheblich, daß die britische Regierung den Kaiser Haile Selassie nach wie vor de jure als den Herrscher Abessiniens anerkenne. Der Monarch habe lediglich, erklärte Justice Clauson „some right (not in fact at the moment enforceable) to reclaim the governmental control of which he has in fact been deprived" [24]. Die Entscheidung bedeutet eine Anerkennung der faktischen Machtverhältnisse mit der Besonderheit, daß das Gericht die Beurteilung der Machtlage durch die Exekutive für verbindlich hielt. Nach der Stellungnahme des Foreign Office war der Zustand der kriegerischen Besetzung Abessiniens durch eine italienische de facto-Herrschaft abgelöst worden, obwohl in einzelnen, entlegenen Gegenden Abessiniens Feindseligkeiten noch andauerten. Dieser Stellungnahme gemäß ging das Gericht davon aus, daß Italien seinen Annexionswillen, der schon nach dem damaligen Stande des Völkerrechtes völkerrechtswidrig war, effektiv durch-

23 [1937] Ch. 513; dazu *v. Münch* in Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts 2. Aufl. Bd. 1, 1960, S. 156 f.

24 [1937] Ch. 522.

gesetzt habe [25]. Dem artfremden Eingriff der illegitim entstandenen de facto-Macht wird sogar — dazu noch rückwirkend — extraterritoriale Wirkung zuerkannt, was dem Territorialitätsprinzip widerspricht und sich schwerlich rechtfertigen läßt. Für richtig halte ich jedoch den Grundgedanken der Entscheidung, daß innerhalb der Grenzen jenes Prinzips artfremde Eingriffe einer effektiven Macht hinzunehmen sind, gleichviel, ob diese völkerrechtlich illegitimen Ursprunges ist und welche völkerrechtlichen Folgen sich daraus ergeben. Die totale Mißachtung einer solchen Macht gefährdet die internationale Ordnung ebensosehr und erschüttert die internationale Entscheidungsharmonie ebenso stark, wie wenn die Herrschaft völkerrechtlich legitim begründet worden wäre [26].

Ein Respekt vor ausländischer Machtentfaltung ist erst dann nicht mehr am Platze, wenn der eingreifenden Macht die allgemeine völkerrechtliche Kompetenz für den Eingriff fehlt, sie also mit dem Eingriff die Grenzen überschritten hat, die das allgemeine Völkerrecht jeder staatlichen Macht setzt. Früher erwähnte ich die Beispiele, daß ein Staat das außerhalb des Staatsgebietes belegene Grundstück eines Ausländers enteignet oder daß eine Besatzungsmacht einen durch die Haager Landkriegsordnung nicht gedeckten Hoheitsakt vornimmt. Der erste Fall ist wenig aufschlußreich, weil die Anerkennung einer über das Staatsgebiet hinausgreifenden Enteignung schon nach dem Territorialitätsprinzip nicht stattfindet. Dagegen kommt es bei völkerrechtswidrigen Hoheitsakten einer Besatzungsmacht entscheidend darauf an, wie der Gesichtspunkt der Kompetenzüberschreitung zu bewerten ist. Hierbei ist folgendes zu berücksichtigen. Im Gegensatz zur effektiven Annexion [27], bei

25 Kritisch hierzu *Wright* in American Journal of International Law Bd. 31 (1937) S. 683 ff.; *Sauser-Hall* in Schweiz. Jahrbuch f. int. Recht Bd. 1 (1944) S. 71 ff.; *McNair*, Legal Effects of War, 3. Aufl. 1948, S. 340 f.

26 In den Grenzen des Territorialitätsprinzips sind daher auch besatzungsrechtliche Eingriffe in privates Recht, die sich im Rahmen der Haager Landkriegsordnung halten, selbst dann von dritten Staaten zu beachten, wenn die Besetzung im Zuge eines völkerrechtswidrigen Angriffskriegs erfolgte; zweifelnd *Schwarzenberger*, Legal Effects of Illegal War in Festschrift Verdross, 1960, 250 ff.

27 Die völkerrechtswidrige Annexion besetzten Gebietes vor Beendigung des Krieges — das deutsche Vorgehen während des zweiten Weltkrieges bietet zahlreiche Beispiele — ist niemals effektiv. Auch kollisionsrechtlich behält daher der annektierende Staat die Stellung einer Besatzungsmacht.

welcher die fremde Staatsgewalt verdrängt wird, besteht die Staatsgewalt des besetzten Staates fort, nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich. Sie wird nur überlagert von der Staatsgewalt des Besetzers, die dieser kraft eines völkerrechtlichen Titels auf fremdem Staatsgebiet ausübt. Dritte Staaten schulden nicht nur der Machtbetätigung des Besetzers, sondern auch der fortbestehenden Staatsgewalt des besetzten Staates Respekt. Dieser Zwiespalt ist nach Maßgabe des Völkerrechts zu schlichten [28]. Völkerrechtsmäßige, von der Haager Landkriegsordnung gedeckte Besatzungsmaßnahmen, insbesondere alle Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Lebens (Art. 43 HLO), sind auch von dritten Staaten anzuerkennen, kompetenzüberschreitende Hoheitsakte dagegen nicht [29]. Dieser Linie folgt auch die Praxis [30]. Einige Beispiele seien ausgewählt. Nach einem holländischen Urteil konnte der holländische Staat einen nach Holland verbrachten Traktor, den deutsche Truppen in Frankreich gemäß Art. 52 HLO requiriert hatten, als deutsches Eigentum beschlagnahmen [31]. Hingegen entschied das schweizerische Bundesgericht, daß Kunstgegenstände, die in Frankreich von den deutschen Besatzungsbehörden völkerrechtswidrig jüdischen Eigentümern entzogen worden waren, im Sinne des Art. 934 I ZGB abhanden gekommen seien, so daß ein Erwerber selbst im Falle seiner Gutgläubigkeit zur Herausgabe verpflichtet sei [32]. Nach der Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts war auch die Einführung der deutschen Devisengesetzgebung im Gebiet von Eupen und Malmedy und in Luxemburg sowie die Verpflichtung der ansässigen Bevölkerung, ihre ausländi-

28 Vgl. *Beitzke* in Festschrift Raape, 1948, S. 99 ff.

29 Viel zu weitgehend *Sauser-Hall* in Schweiz. Jahrbuch f. int. Recht Bd. 1 (1944) S. 110 ff.: Jeder Gesetzgebungsakt einer Besatzungsmacht — möge er auch vom Völkerrecht gedeckt sein — habe politischen Charakter und sei ohne Rücksicht auf den Inhalt als eine Kriegsmaßnahme zu erachten, die von neutralen Staaten keinesfalls anerkannt werden könne.

30 Nachweise bei *F. A. Mann* in Law Quarterly Review Bd. 70 (1954) S. 187 f.; *Morgenstern* in British Year Book of International Law Bd. 28 (1951) S. 315 ff.; *Seidl-Hohenveldern*, Internationales Konfiskations- und Enteignungsrecht, 1952, S. 31 ff.; *Heiz*, a.a.O., S. 242 ff.

31 Bezirksgericht Middelburg 18. 2. 48, Nedl. Juristenblad 1948, no. 640.

32 BG 3. 6. 1948, Schweiz. Jahrbuch f. int. Recht Bd. 6 (1949) S. 139 ff. (Fall Rosenberg gegen Fischer).

schen Wertpapiere an die Deutsche Reichsbank zu übertragen, völkerrechtswidrig und daher schlechterdings unwirksam [33].

2. Rechtlich wiederum anders liegen diejenigen Fälle, in welchen der kollisionsrechtlich berufene Gesetzgeber zwar innerhalb seiner völkerrechtlichen Kompetenz Recht gesetzt hat, dieses Recht aber inhaltlich völkerrechtswidrig ist, etwa weil es den Fremden die völkerrechtlichen Mindestrechte vorenthält. Die völkerrechtliche Mißbilligung bezieht sich hier nicht darauf, daß der Gesetzgeber in einem gewissen Gebiet überhaupt Hoheitsgewalt ausübt oder über gewisse Gegenstände überhaupt legiferiert [34]. Vielmehr verurteilt das Völkerrecht gewisse Rechtsetzungsakte, weil sie die Rechte privater Personen verkürzen, mag sich auch der völkerrechtliche Schutz nur auf die Rechte von Ausländern beziehen und ein Schutzanspruch allein dem Staate zustehen, dem ein Ausländer angehört. Das praktisch wichtigste Beispiel eines inhaltlich völkerrechtswidrigen Rechtsaktes ist die Konfiskation (d. h. entschädigungslose Enteignung) ausländischen Vermögens. Der konfiszierende Staat verletzt nach herrschender Lehre selbst dann das allgemeine Völkerrecht, wenn er gegen In- und Ausländer in gleicher Weise verfährt, die Konfiskation also die betroffenen Ausländer nicht diskriminiert [35]. Nicht selten hatten die Gerichte zur Frage der Anerkennung inhaltlich völkerrechtswidriger Konfiskationen Stellung zu nehmen. Stücke des konfiszierten Vermögens waren in den Gerichtsstaat verbracht worden und wurden dort von den früheren Eigentümern in Anspruch genommen. Dieser typische Sachverhalt liegt auch den bekannten Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs der britischen Kronkolonie Aden im Falle des Tankers Rose-Mary [36] sowie des OLG Bremen im Sumatra-Tabak-Streit [37] zugrunde. Der Oberste

33 BG 21. 9. 1948, Schweiz. Jahrbuch f. int. Recht Bd. 7 (1950) S. 161 f.; BG 7. 7. 1949 und 3. 11. 1948, Schweiz. Jahrbuch f. int. Recht a.a.O., S. 158 und 163. Auch die Einführung der deutschen Währung in diesen Gebieten war sicherlich völkerrechtswidrig, *Neumeyer*, a.a.O., S. 250, Fußn. 19.

34 Vgl. *Heiz*, a.a.O., S. 188.

35 *Bindschedler*, Verstaatlichungsmaßnahmen und Entschädigungspflicht nach Völkerrecht, 1950, S. 13 ff.

36 Anglo-Iranian Oil Co. v. Jaffrate (The Rose-Mary), 1953, 1 W. L. R. 246; dazu *Baade* in Jahrbuch f. int. Recht Bd. 3 (1954) S. 132.

37 OLG Bremen 21. 8. 1959, Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters (AWD) (1959) S. 207; dazu *Seidl-Hohenveldern* in AWD (1959) S. 272 ff. und *Münch* in Jahrbuch f. int. Recht Bd. 9 (1960) S. 84.

Gerichtshof von Aden erkannte an, daß die Erdölladung der Rose-Mary Eigentum der Anglo-Iranian-Oil-Co. sei; denn der persische Staat habe durch eine völkerrechtswidrige Konfiskation nicht wirksam in die Rechte der Klägerin eingreifen können. Auf die angebliche Völkerrechtswidrigkeit der Konfiskation legte das Gericht entscheidendes Gewicht. Hingegen wies das OLG Bremen die Ansprüche der in Indonesien enteigneten holländischen Gesellschaften auf Sicherstellung des in Bremen lagernden Sumatra-Tabaks zurück, hauptsächlich deswegen, weil die Klägerinnen nach dem Verlust des Besitzes an den Plantagen, auf denen der strittige Tabak geerntet worden war, niemals an ihm dingliche Rechte erworben hätten. Selbst wenn aber das indonesische Zivilrecht solche Rechte habe entstehen lassen, sei die Klage unbegründet, weil der Tabak in Indonesien wirksam enteignet worden sei. Die Enteignung sei selbst im Falle ihrer Völkerrechtswidrigkeit unter den gegebenen Umständen hinzunehmen. In seiner Hilfsbegründung bezweifelt das OLG Bremen mit Recht, daß das allgemeine Völkerrecht alle Staaten verpflichte, völkerrechtswidrige konfiskatorische Akte anderer Staaten als unwirksam zu behandeln [38]. Das allgemeine Völkerrecht begnügt sich mit der Sanktion einer Entschädigungspflicht des konfiszierenden Staates, wobei übrigens allein der ausländische Staat, dem die enteignete Person angehört, entschädigungsberechtigt ist. Die Entscheidung hing also ausschließlich von dem nationalen Kollissionsrecht ab. Nach ihm war aber die Konfiskation, weil sie sich in den Grenzen des Territorialprinzips hielt, in ihrer privatrechtsübertragenden Wirkung anzuerkennen, falls nicht die Vorbehaltsklausel des Art. 30 EGBGB eingriff. Diese Vorschrift eröffnet den einzigen Weg zur Ausschaltung an sich berufenen, aber inhaltlich anstößigen Auslandsrechts. Damit ist über den Umfang der Ausschaltung noch nichts gesagt. Werden die materiell völkerrechtswidrigen Normen schlechthin ausgeschaltet oder hängt ihr Ausschluß von den Umständen des Einzelfalles ab? Allgemein wird gelehrt, die Vorbehaltsklausel sei relativ. Ihr gemäß werde nicht die

38 Andererseits besteht auch keine völkerrechtliche Pflicht, den Eigentumstitel des konfiszierenden Staates anzuerkennen, sei es auch nur in den Grenzen des Territorialitätsprinzips, *F. A. Mann* in Law Quarterly Review Bd. 70 (1954) S. 118; *Seidl-Hohenveldern* in AWD (1959) S. 107; *Baade* in Jahrbuch f. int. Recht Bd. 3 (1954) S. 134 f.

ausländische Norm als solche, sondern das, was sie im konkreten Falle leistet, an den grundlegenden Wertvorstellungen und Ordnungswünschen des heimischen Rechts gemessen. Der heimische ordre public werde auch nur dann durchgesetzt, wenn das zu beurteilende Lebensverhältnis eine hinreichende räumliche und zeitliche Beziehung zum Inland habe. Diese Bescheidung ist sinnvoll, wenn die durchzusetzenden sittlichen und rechtlichen Grundsätze unserer Rechtsordnung eigentümlich sind; denn der ausländische Gesetzgeber, dessen Rechtssphäre zu beachten die internationalprivatrechtliche Gerechtigkeit gebietet, ist an diese Grundsätze nicht gebunden. Wird aber eine ausländische Vorschrift wegen ihres Inhaltes durch eine übergeordnete, jeden Gesetzgeber bindende Norm zum Unrecht gestempelt oder stößt sie sich an international anerkannten Grundsätzen des Rechts oder der Sitte, so entfällt der innere Grund für eine respektierliche Zurückhaltung bei der Zurückweisung mißbilligten Auslandsrechts. Dieses ist dann stets, in jeder denkbaren Beziehung, unanwendbar, jedenfalls in der Bundesrepublik, deren Verfassung (Art. 25 GG) sich zu dem Primat des allgemeinen Völkerrechts bekennt[39]. Nach dem richtig verstandenen Art. 30 EGBGB ist das allgemeine Völkerrecht sogar ein Bestandteil des absoluten ordre public im Gegensatz zu national gebundenen oder gar staatsegoistischen Fundamentalsätzen, die dem abweichenden Standpunkt des Auslands je nach der Beziehungsnähe des Falles zu weichen haben[40]. Die Nichtanerkennung von Enteignungen oder sonstigen artfremden Eingriffen wegen Widerspruchs zum materiellen Völkerrecht sollte umso sicherer sein, als jede Form der Anerkennung solcher Akte die ihnen zugrundeliegenden staatspolitischen Ziele fördert, die der fremde Staat völkerrechtswidrig verfolgt. Aber auch reines Privatrecht wird schlechthin von der Vorbehaltsklausel erfaßt, sofern es materiell völkerrechtswidrig ist; denn durch eine Anwendung solchen Rechts würde ein völkerrechtswidriger Zustand herbeigeführt oder geschützt, was mit dem inner-

39 Im Ergebnis so schon früher *Zitelmann*, Internationales Privatrecht Bd. I 1897, S. 378 ff.; s. ferner etwa *Niederer* in Festschrift H. Lewald, 1953, S. 554.

40 Ebenso für das italienische Recht (mit Rücksicht auf Art. 10 der italienischen Verfassung) *De Nova* in Rev. crit. dr. int. pr. Bd. 47 (1958) S. 541.

staatlichen Rang des Völkerrechts unvereinbar wäre. Die Unterscheidung zwischen echtem Privatrecht und artfremden Eingriffen ist insoweit unerheblich. Übrigens kommt es kaum vor, daß echtes Privatrecht das materielle Völkerrecht verletzt. Immerhin aber ist zu berücksichtigen, daß das allgemeine Völkerrecht neuerdings in zunehmendem Maße den Schutz individueller Grundrechte und Grundfreiheiten gewährleistet. Soweit ein solcher Schutz schon geltendes Recht ist oder er sich in Zukunft entwickeln wird, sind die anerkannten Menschenrechte dem absoluten ordre public der Bundesrepublik zuzurechnen [41].

III.

Bisher wurde untersucht, inwieweit die Anwendung ausländischen Rechts internationalprivatrechtlich von einer völkerrechtlichen Bewertung der ausländischen Sachnormen abhängt. Dieses Problem betraf nicht den Tatbestand der Kollisionsnormen, sondern den Inhalt des Rechtsanwendungsbefehls bei erfülltem Tatbestand, d. h. bei feststehender Anknüpfung einer Rechtsfrage an die Rechtsordnung eines bestimmten Gebietes [42]. Indessen kann bereits der Tatbestand einer Kollisionsnorm die Entscheidung völkerrechtlicher Vorfragen erfordern. Die Kollisionsnormen enthalten in ihrem Tatbestand nicht selten Rechtsbegriffe, die einer völkerrechtlichen Auslegung zugänglich sind, wie vor allem die Begriffe des In- und Auslandes oder den Begriff der Staatsangehörigkeit. Beispielsweise bestimmt sich die Form einer im Inland geschlossenen Ehe gemäß Art. 13 EGBGB ausschließlich nach den deutschen Gesetzen. Aus einer im Ausland begangenen unerlaubten Handlung können gegen einen Deutschen keine weitergehenden Ansprüche geltend gemacht werden als dies nach den deutschen Gesetzen möglich wäre

41 Vgl. aber *Lerebours-Pigeonnière,* La declaration des droits de l'homme et le droit international privé français in Etudes à Georges Ripert Bd. I 1950, S. 255 ff.; *Magerstein* in Juristische Blätter Bd. 76 (1954) S. 429 f.

42 Das läßt sich natürlich nicht sagen, wenn man auch die von der Kollisionsnorm berufenen Sachnormen noch zum Tatbestand rechnet wie dies z. B. *Kegel* (Internationales Privatrecht, S. 76 ff.) tut.

(Art. 12 EGBGB). Nach der Staatsangehörigkeit einer Person schließlich richten sich im deutschen Recht und in der Mehrzahl der kontinentalen Rechte die meisten der den persönlichen Status einer Person betreffenden Rechtsfragen.

Betrachten wir zunächst die Anknüpfungsbegriffe des In- und Auslandes. Was kollisionsrechtlich als Inland anzusehen ist, bemißt sich in erster Linie nach dem inländischen Staatsrecht, was zum Ausland gehört, nach dem Recht der ausländischen Staaten. Die staatsrechtlichen Grenzen werden im allgemeinen auch völkerrechtlich begründet sein. Welche Normen sind aber maßgebend, wenn das einmal nicht zutrifft? Es kommt vor, daß ein Staat staatsfreies Gebiet völkerrechtswidrig zum eigenen Territorium schlägt. Manchmal wird auch ein Gebiet von mehreren Staaten gleichzeitig beansprucht; nur ein Staat kann dann im Recht sein. Internationalprivatrechtlich halten wir uns an die effektiven Herrschaftsverhältnisse, an den tatsächlichen Geltungsbereich einer Rechtsordnung. Für die Durchsetzung unerfüllter Machtansprüche, seien sie auch völkerrechtlich begründet, ist im internationalen Privatrecht kein Raum. Immerhin aber kann bei verworrenen Machtverhältnissen die völkerrechtliche Legitimität eines Gebietsanspruchs ein Indiz für seine effektive Durchsetzung sein. Im Jahre 1908 unterstellte Großbritannien durch königliche Verordnung einige antarktische Inseln sowie Teile des antarktischen Festlandes südlich der Falklandinseln der britischen Krone. Das englische Recht wurde dort in Kraft gesetzt und die Zuständigkeit des Obersten Gerichtshofs der Falklandinseln auf diese Gebiete ausgedehnt [43]. Sie werden aber größtenteils, wie übrigens auch die Falklandinseln selbst, gleichzeitig von Argentinien als eigenes Staatsgebiet betrachtet. Auch Chile ist mit Gebietsansprüchen beteiligt. Stellt man nun auf die effektiven Machtverhältnisse ab, so ist so viel sicher, daß die Falklandinseln selbst zum britischen Rechtsgebiet gehören. Im übrigen sind die Herrschaftsverhältnisse zweifelhaft. Man wird davon ausgehen dürfen, daß sie mit der völkerrechtlichen Lage übereinstimmen. Auf diese Weise wird das Völkerrecht mittelbar auch für die kollisionsrechtliche Anknüpfung maßgebend.

43 *Baare-Schmidt*, Die territorialen Rechtsverhältnisse der Antarktis, Diss. Heidelberg 1940, S. 37 ff., 96 ff.

Der Anknüpfungsbegriff der Staatsangehörigkeit wird zunächst ebenfalls durch das inländische oder ein ausländisches Staatsrecht ausgefüllt. Und zwar ist maßgebend das Recht desjenigen Staates, um dessen Staatsangehörigkeit es geht [44]. Das ausländische Staatsangehörigkeitsrecht ist so anzuwenden wie der ausländische Staat selbst es tut. Hat eine Behörde des ausländischen Staates verbindlich festgestellt — etwa durch Erteilung eines Zeugnisses [45] —, daß eine Person diesem Staat angehört, so ist der inländische Richter an diese Feststellung gebunden, sofern auch den Gerichten jenes Staates die Nachprüfung versagt ist [46]. Eine andere Frage ist es, ob wir das ausländische Staatsangehörigkeitsrecht so, wie es innerstaatlich gilt, selbst dann kollisionsrechtlich zugrundelegen, wenn es dem Völkerrecht widerspricht. Grundsätzlich steht es im Ermessen jedes Staates, den Kreis seiner Staatsangehörigen zu bestimmen. Das allgemeine Völkerrecht steckt jedoch den Rahmen ab, in dem jenes Ermessen sich zu entfalten vermag [47]. Die Einzelheiten sind streitig. Sicherlich verstieß es aber gegen das allgemeine Völkerrecht, wenn z. B. Deutschland während des letzten Weltkrieges Einwohner besetzter Gebiete zwangsweise einbürgerte. War ferner die Annexion der baltischen Staaten durch die Sowjetunion völkerrechtswidrig, so war es auch die Zwangseinbürgerung der dort ansässigen Bevölkerung. Kollektive Zwangsausbürgerungen, wie etwa die Ausbürgerung der sich im Auslande aufhaltenden deutschen Juden durch die 11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz [48], dürften ebenfalls das Völkerrecht verletzen [49]. An sich steht es jedem Staate frei, für die Zwecke des internationalen Privatrechts an die völkerrechtliche Staatsangehörigkeit oder allein an die innerstaatlich wirksame

44 *Makarov* (Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts, 1948, S. 60 f.) und das Bundesverfassungsgericht (E 1, S. 327 f.) sind der Ansicht, diese Kollisionsregel sei allgemeines Völkerrecht. M. E. trifft das nur insoweit zu, als die Staatsangehörigkeit eine Vorfrage für völkerrechtliche Beziehungen ist, siehe *Wengler* in Festschrift Schätzel, 1960, S. 556.

45 Vgl. dazu *Seidl-Hohenveldern* in Juristische Blätter Bd. 70 (1948) S. 342 ff.

46 *Melchior,* Internationales Privatrecht, 1932, S. 445 f.

47 Entsprechendes gilt für die Verleihung des Flaggenrechts an Schiffe, siehe *Scheuner* in Jahrbuch f. int. Recht Bd. 3 (1954) S. 159.

48 Vom 25. 11. 1941, RGBl I, S. 722.

49 Vgl. *Makarov,* Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts, 1948, S. 79.

Staatsangehörigkeit anzuknüpfen; es könnte ja sogar jeder Staat eigene Regeln darüber aufstellen, welche Staatsangehörigkeit eine Person im Sinne des internationalen Privatrechts besitzt [50]. Dieser Regelungsfreiheit entspricht eine kollisionsrechtliche Auslegungsfreiheit: mangels einer näheren gesetzlichen Festlegung kann der Begriff der Staatsangehörigkeit im internationalen Privatrecht entweder völkerrechtsgemäß oder allein nach dem innerstaatlichen Staatsangehörigkeitsrecht oder schließlich autonom ausgelegt werden. Die richtige Lösung ergibt sich aus dem Sinn der Anknüpfung. Sie ist nur Mittel zum Zweck und soll auf eine Rechtsordnung hinführen, mit der eine Person eng verbunden ist. Liegt nun das Anknüpfungsziel in der Anwendung faktisch herrschenden, wenn vielleicht auch illegitim entstandenen Rechts, so muß auch bei der Auslegung des Anknüpfungsbegriffs der Gesichtspunkt der Faktizität vorherrschen und auf die innerstaatliche Wirksamkeit einer Staatsangehörigkeitsregelung Bedacht genommen werden. Die Hinnahme der Geltung sowjetischen Rechts im Baltikum bedingt offensichtlich die Anerkennung der Sowjetbürgerschaft der Balten, soweit sie von der Sowjetunion als sowjetische Bürger in Anspruch genommen werden [51]. Allerdings erscheint es unbillig, auch die ins Ausland geflohenen Balten dort dem Sowjetrecht zu unterstellen. Fehlerquelle ist aber nicht die Ausschaltung völkerrechtlicher Erwägungen, sondern das besondere Schicksal der politischen Flüchtlinge, das die Anknüpfung an die Staatsangehörigkeit des Sinnes entkleidet. Der politische Flüchtling ist seinem Heimatstaate keineswegs mehr eng verbunden, sondern möchte sich gerade ihm und seiner Gesetzgebung entziehen. Deshalb hat auch z. B. die Genfer Flüchtlings-Konvention vom 28. Juli 1951 [52] für die internationalen Flüchtlinge allgemein bestimmt, daß sich das Personalstatut jedes Flüchtlings nach dem Recht des Landes seines Wohnsitzes oder, in Ermangelung

50 *Wengler* in Festschrift Schätzel, 1960, S. 356 Fußn. 18. Art. 1 S. 2 des von Deutschland unterzeichneten, aber nicht ratifizierten Haager Abkommens über Staatsangehörigkeitsfragen vom 12. 4. 1930 betrifft allein die Anerkennung ausländischen Staatsangehörigkeitsrechtes in völkerrechtlichen Zusammenhängen. Das Recht der vertragschließenden Staaten, kollisionsrechtlich nach Gutdünken anzuknüpfen, wird durch das Abkommen nicht beschnitten, *Wengler*, a.a.O.; *Eek*, Scand. Stud. III (1959) S. 29 f.

51 Vgl. Tr. civ. Brüssel, Pas. 1952 III 40, International Law Reports 1951, No. 20, S. 49 (Scheidung von Litauern nach Sowjetrecht).

52 BGBl 1953 II, S. 560.

eines Wohnsitzes, nach dem Recht seines Aufenthaltslandes richtet. Die meisten Aufnahmeländer sind der Genfer Flüchtlingskonvention beigetreten. In Schweden jedoch, wohin sich viele Baltenflüchtlinge wandten, blieb das Problem des Personalstatuts der Flüchtlinge gesetzlich ungelöst, da sich Schweden bei der Ratifizierung der Konvention gerade die Nichtanwendung der einschlägigen Bestimmung über das Personalstatut vorbehalten hat[53]. Die schwedischen Gerichte zweifelten nicht an der sowjetischen Staatsangehörigkeit der nach der Annexion geflohenen Balten, kamen aber im allgemeinen dadurch zu billigen Ergebnissen, daß sie die Flüchtlinge als de facto-staatenlos behandelten[54]. Man sieht, daß bei besonderen Umständen, die den Sinn der Anknüpfung verkehren, der Anknüpfungsbegriff eine autonome Fortbildung oder Korrektur erfahren kann. Solche besonderen Umstände haben an sich nichts mit dem Völkerrecht zu tun. Aber natürlich können die gleichen Umstände, deretwegen ein fremdes Staatsangehörigkeitsgesetz das Völkerrecht verletzt, es als sinnwidrig erscheinen lassen, das Gesetz bei der kollisionsrechtlichen Anknüpfung zu beachten. Ein Staat handelt völkerrechtswidrig, wenn er Personen zwangsweise einbürgert, die zu ihm in keiner hinreichenden Beziehung stehen, etwa die Bewohner besetzter Gebiete. Die so verliehene Staatsangehörigkeit taugt auch zur Anknüpfung nicht, wenngleich sie innerstaatlich wirkt; denn sie ist nicht Ausdruck einer engen Verbindung zum verleihenden Staat.

Bei völkerrechtswidrigen Zwangsausbürgerungen liegen die Dinge gleichsam umgekehrt. Hier nötigen die Umstände, welche die Staatsangehörigkeitsnormen völkerrechtswidrig machen — nämlich die massenhafte Verstoßung gewisser Staatsbürger — gerade zur kollisionsrechtlichen Berücksichtigung der innerstaatlich wirksamen Normen. Es wäre grob unbillig, das völkerrechtswidrige Staatsan-

53 *Eek*, a.a.O., S. 25.

54 *Eek*, a.a.O., S. 21 ff. Ähnliche Wege geht auch das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 7. 7. 1959 (Das Standesamt (1960) S. 12), wo die Staatsangehörigkeit eines Litauers als Vorfrage für die deutsche Staatsangehörigkeit seiner Ehefrau zu beurteilen war (Art. 16 I GG). Das Gericht war der Ansicht, der Ehemann befinde sich tatsächlich in der Lage eines Staatenlosen und diesen Status teile die Ehefrau, wenn sie für ihre deutsche Staatsangehörigkeit eine rein formale sowjetische oder litauische Staatsangehörigkeit eintausche.

gehörigkeitsrecht nicht anzuwenden, d. h. die Ausbürgerung internationalprivatrechtlich als nicht geschehen zu betrachten; denn dann würde den Ausgebürgerten das Recht des sie verstoßenden Staates aufgezwungen. So versteht man, daß im allgemeinen auch die ausländischen Gerichte die kollektive Zwangsausbürgerung deutscher Juden kollisionsrechtlich anerkannt haben, mochten auch die Gerichte vielfach erheblichen Zweifel an der Völkerrechtsmäßigkeit der Ausbürgerung erkennen lassen. [55] Besonders instruktiv ist die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs von Israel im Falle Casperius v. Casperius [56]. In Zusammenhang mit der Anknüpfung einer erbrechtlichen Frage hielt das Gericht die Ausbürgerung des aus Deutschland emigrierten Erblassers für rechtsgültig, obwohl es die angewandten deutschen Vorschriften mit scharfen Worten moralisch und rechtlich verdammte („It goes without saying, that all the Nazi racial laws stand condemned in our eyes").

Es kam mir darauf an, zu zeigen, daß das Problem der völkerrechtlichen Vorfrage bei der Anwendung ausländischen Rechts eine differenzierte Behandlung verlangt. Die völkerrechtliche Denkweise darf nicht unkritisch in das internationale Privatrecht übertragen werden, das seine eigenen dogmatischen Gesichtspunkte hat. Andererseits läßt sich nicht leugnen, daß völkerrechtliche Rechtslagen mittelbar auch für das internationale Privatrecht bedeutsam werden können. Das internationale Privatrecht kann sogar dazu nötigen, den Wesensgehalt völkerrechtlicher Begriffe näher zu bestimmen. Die internationalprivatrechtliche und die völkerrechtliche Lehre haben von einander Notiz zu nehmen und sollten sich gegenseitig befruchten. Ich glaube, daß die wissenschaftliche Chance, die in der Begegnung der beiden Disziplinen liegt, noch nicht voll genutzt worden ist.

55 Schweiz. Bundesgericht 8. 10. 1948 BGE 74 I 346. So auch schon BG 15. 6. 1934, BGE I 67 (Zwangsausbürgerung russischer Emigranten durch die Sowjetunion). Vgl. ferner BG 15. 7. 1960, BGE 86 I 165.

56 Supr. Court of Israel 28. 10. 1954, International Law Reports 1954, 197.

Leitsätze zum Bericht von Prof. Stoll

I.

Das internationale Privatrecht ist nationales Recht. Gleichwohl fehlt es nicht an Wechselbeziehungen zwischen dem internationalen Privatrecht und dem Völkerrecht. In beschränktem, sehr umstrittenen Umfang wirkt das Völkerrecht unmittelbar (normativ) auf das internationale Privatrecht ein, d. h. es gebietet oder verbietet gewisse kollisionsrechtliche Gestaltungen. Außerdem aber besteht die Möglichkeit mittelbarer Einwirkung des Völkerrechts auf das internationale Privatrecht, indem dieses die Anwendung ausländischen Rechtes von der Beurteilung gewisser Völkerrechtsfragen abhängig macht. Diese Rechtsfragen sind vom Standpunkt des internationalen Privatrechts aus gesehen Vorfragen; denn sie präjudizieren die kollisionsrechtliche Frage nach dem anwendbaren Recht, ohne mit ihr zusammenzufallen.

II.

Völkerrechtliche Vorfragen ergeben sich im internationalen Privatrecht vor allem insoweit, als die Kollisionsnormen eine völkerrechtliche Qualifikation der anzuwendenden Sachnormen erfordern. Es ist zweifelhaft, ob das internationale Privatrecht nur völkerrechtlich legitime Sachnormen zur Anwendung beruft, völkerrechtlich illegitimes Recht aber von der Anwendung ausschließt. Diese Frage läßt sich schon deswegen nicht einheitlich beantworten, weil der Begriff der völkerrechtlichen Legitimität mehrdeutig ist. Mit ihm kann gemeint sein, daß eine Rechtsnorm von einem nicht anerkannten Staat oder einer nicht anerkannten Regierung gesetzt ist (1).

Ferner kann — mit besserem Recht — von der völkerrechtlichen Illegitimität einer Rechtsnorm gesprochen werden, wenn die recht-

setzende Macht völkerrechtswidrig zur Herrschaft gelangte (2). In einem dritten Sinne ist alles Recht völkerrechtlich illegitim, das ein Landesgesetzgeber in Überschreitung seiner völkerrechtlichen Kompetenz gesetzt hat (3). Schließlich kann der Inhalt der Rechtsvorschriften, die von einem legitimen, sachlich kompetenten Landesgesetzgeber herrühren, dem materiellen Völkerrecht zuwiderlaufen (4).

Die Vorfragenentscheidung ist nicht in allen Fällen dieselbe:

1. Soweit es sich um echtes Privatrecht handelt, das allein die Gerechtigkeit zwischen den Einzelnen bezweckt, ist es kollisionsrechtlich unerheblich, ob eine ausländische Sachnorm im Sinne der Rechtslagen (1) — (3) völkerrechtlich illegitim ist. Auch die Hinnahme eines ausländischen Eingriffs in private Rechte, welcher der unmittelbaren Durchsetzung staatspolitischer Ziele dient, hängt im Rahmen der allgemeinen Kollisionsregeln grundsätzlich nur davon ab, daß die eingreifende Macht in dem Rechtsgebiet, dessen Rechtsordnung kollisionsrechtlich berufen ist, effektiv die Staatsgewalt ausübt. Jedoch sind Eingriffe, welche die völkerrechtliche Kompetenz eines Staates überschreiten, von der Anerkennung ausgeschlossen.

2. An sich anwendbares ausländisches Recht kann wegen seines völkerrechtswidrigen Inhalts (4) allein mit Hilfe der Vorbehaltsklausel ausgeschaltet werden. Diese greift aber in jedem Falle durch, wenn ein ausländischer Rechtssatz das allgemeine Völkerrecht verletzt.

III.

Im internationalen Privatrecht können sich auch dann völkerrechtliche Vorfragen ergeben, wenn eine Kollisionsnorm in ihrem Tatbestand, etwa zum Zwecke der Anknüpfung, Rechtsbegriffe verwendet, die einer völkerrechtlichen Auslegung zugänglich sind.

Folgende Möglichkeiten sind hauptsächlich zu erwägen:

1. Auslegung der Anknüpfungsbegriffe des In- und Auslandes. Die tatsächlichen Staatsgrenzen sind im allgemeinen auch völkerrechtlich begründet. Soweit das aber nicht zutrifft, kommt es kollisionsrechtlich nur auf die tatsächlichen Herrschaftsverhältnisse

an. Sind diese unsicher, so ist im Zweifel davon auszugehen, daß sie mit den völkerrechtlichen Staatsgrenzen übereinstimmen.

2. Auslegung des Anknüpfungsbegriffs der Staatsangehörigkeit. Internationalprivatrechtlich ist darauf abzustellen, ob eine Person von einem Staate innerstaatlich wirksam in Anspruch genommen wird. Die Völkerrechtswidrigkeit ausländischer Staatsangehörigkeitsnormen berührt an sich die internationalprivatrechtliche Anknüpfung nicht. Jedoch können die Umstände, deretwegen ein fremdes Staatsangehörigkeitsgesetz das Völkerrecht verletzt, gleichzeitig den Sinn der Anknüpfung an die Staatsangehörigkeit einer Person in Frage stellen. Bei derartigen Sachlagen zeigt das internationale Privatrecht Ansätze zu einer autonomen Fortbildung oder Korrektur des Anknüpfungsbegriffs der Staatsangehörigkeit.

Protokoll über die Aussprache zum Bericht von Prof. Stoll

Makarov nahm zu drei Fragen Stellung:

1. Zur Anerkennung ausländischer Akte im internationalen Privatrecht: Hier halte man sich an den Grundsatz der Effektivität; es gebe viele Beispiele, wo man die Rechtsnormen einer Regierung angewendet habe, die vom Gerichtsstaat noch nicht anerkannt gewesen sei (etwa in den Fällen der Auflösung der russischen Banken durch die Sowjetregierung).

2. Zur Anwendung völkerrechtswidriger Sachnormen: Hier habe die Konstruktion des Völkerrechts einen entscheidenden Einfluß. Gehe man vom sogenannten Monismus aus, nehme man also an, das Völkerrecht erfasse unmittelbar die staatlichen Organe und Einzelpersonen, so könne man ohne weiteres einer völkerrechtswidrigen Sachnorm die Anwendung unter Berufung unmittelbar auf das Völkerrecht versagen.

Neige man mehr zur dualistischen Betrachtungsweise, bestehe die einzige Möglichkeit, eine völkerrechtswidrige ausländische Sachnorm auszuschalten, in dem Weg über den ordre public, also kraft einer inländischen Norm.

3. Zu autonomen Anknüpfungsbegriffen: Hier habe er Bedenken. In den Gesetzen und Abkommen über den Personal-Status der Flüchtlinge verwende man nicht autonome Anknüpfungsbegriffe, sondern man stelle s p e z i e l l e Anknüpfungsbegriffe für eine bestimmte Kategorie von Personen auf. Was der Referent über den autonomen Begriff der Staatsangehörigkeit vorgetragen habe, sei ebenfalls auf eine jeweils spezielle Anknüpfung für bestimmte Kategorien von Personen zurückzuführen.

Die erwähnten schwedischen Urteile, die vor der Gesetzesände-

rung über das internationale Familienrecht ergangen seien, hätten den Inhalt des Begriffs der Staatsangehörigkeit geprüft und festgestellt, daß das Haager Abkommen von 1902 von einem anderen Begriff der Staatsangehörigkeit ausgegangen sei, da dieses Abkommen die reale Verbindung einer Person mit ihrem Heimatstaat zum Ausgangspunkt genommen habe; da diese Verbindung nicht mehr bestehe, könne diese Anknüpfung an die Staatsangehörigkeit in den Streitfällen nicht angewendet werden. Er glaube, das Gericht habe im Grunde dasselbe sagen wollen wie später das Genfer Abkommen über den rechtlichen Status von Flüchtlingen und das New Yorker Abkommen über Staatenlose: es wollte für eine bestimmte Kategorie von Personen s p e z i e l l e Anknüpfungspunkte ins Leben rufen.

Eigentliche a u t o n o m e Anknüpfungsbegriffe seien ihm auf dem Gebiete des innerstaatlichen internationalen Privatrechts nicht bekannt; er bezweifle auch, ob sich solche Begriffe herausgebildet hätten. Was der Referent unter „autonomen" Anknüpfungsbegriffen verstehe, seien in Wahrheit spezielle Anknüpfungspunkte für bestimmte Kategorien von Personen.

Beitzke: Im Rahmen eines Staatsvertrages könnten autonome Anknüpfungen begründet werden, etwa an einen vertraglich besonders bestimmten Wohnsitz, der sich von den Wohnsitzbegriffen der beteiligten Staaten unterscheiden könne.

Zur Problematik der Anwendung illegitimer Rechtsordnungen: Die Praxis neige dazu, die faktisch geltende Rechtsordnung anzuwenden; auch er neige, im Gegensatz zu Wengler, dieser Auffassung zu. Freilich müsse man von der Vorbehaltsklausel größeren Gebrauch machen. Wer mit Wengler die illegitime Rechtsordnung von der Anwendung ausschließe, müsse kraft eines „Humanitätsvorbehalts" praktisch doch mindestens gelegentlich diese Rechtsordnung anwenden. Mit einem solchen Vorbehalt sei aber nicht auszukommen. Eine ähnliche Problematik sei im interzonalen Recht anzutreffen: er meine, das ostzonale Recht müsse grundsätzlich in der Bundesrepublik angewendet werden, unterliege freilich der Vorbehaltsklausel. Der Bundesgerichtshof stehe demgegenüber neuerdings auf dem Standpunkt, das ostzonale Scheidungsrecht könne bei uns grundsätzlich nicht angewendet werden; es sei nicht klar,

wie weit das Gericht dabei gehen wolle, etwa wenn Unterhaltsleistungen in Rede stünden.

Es sei auch kein ausreichender Grund, fremdes Recht nur deshalb nicht anzuwenden, weil man sich nicht in das fremde Rechtsdenken hineinfinden könne. Bei Ausschaltung „illegitimer" Rechtsordnungen käme man zu einer Politisierung des Privatrechts auf Kosten der subjektiven Rechte des Einzelnen. Man müsse sich daran halten, daß der Einzelne subjektive Privatrechte unter der faktisch geltenden Rechtsordnung erworben habe, auch wenn diese durch eine illegitim zur Herrschaft gelangte Hoheitsgewalt gesetzt worden sei. Eingriffe dagegen, die die völkerrechtliche Kompetenz eines Staates überschreiten, sollten nicht respektiert werden.

Bei inhaltlich völkerrechtswidrigem Recht sei die These des Referats für das deutsche Recht durch Art. 25 GG gerechtfertigt; ob dasselbe für eine Rechtsordnung gelte, die keine entsprechende Regel enthalte, sei ihm doch zweifelhaft.

Eine weitere Frage betreffe den Rang von Art. 25 GG. Trotz seines Vorrangs vor Bundesgesetzen sei damit noch nicht gesagt, daß er den Rang eines ordre public besitze. Nicht alles, was in unserer Verfassung stehe, werde auch vom ordre public umfaßt; Art. 6 GG hindere z. B. nicht, französisches Unehelichenrecht anzuwenden. Es sei fraglich, ob alles, was über Art. 25 GG Eingang in das deutsche Recht findet, auch zum ordre public des deutschen internationalen Privatrechts zähle. Wenn ausländische Normen völkerrechtswidrig sind, seien sie nicht nur im Einzelfall, sondern generell ausgeschlossen. Daher gehe es um eine Problematik, die außerhalb des eigentlichen ordre public liege.

Jaenicke: Die These, daß ausländisches Recht oder ausländische Hoheitsakte nicht anzuerkennen seien, wenn sie kompetenzwidrig seien oder inhaltlich gegen Völkerrecht verstießen, habe etwas Bestechendes; die Dinge lägen aber nicht so einfach, wie es den Anschein habe. Bei klaren Völkerrechtsverstößen ließe sich diese Auffassung zwar durchführen. Aber die Fälle lägen in der Regel nicht so klar, die Völkerrechtswidrigkeit sei meist sehr umstritten. Wenn die Gerichte eines Staates zu entscheiden hätten, ob ein Hoheitsakt eines ausländischen Staates gegenüber einem dritten Staat völkerrechtswidrig sei, würden sie sich zum Richter zwischen beiden

Staaten aufschwingen. Es sei zweifelhaft, ob das nach der gegenwärtigen Völkerrechtsordnung politisch zumutbar und rechtlich geboten oder überhaupt zulässig wäre; anders sei es nur dann, wenn der ausländische Hoheitsakt sich gegen die eigenen Staatsangehörigen richte. Die Berechtigung oder Verpflichtung zur Nichtanerkennung hänge von der Grundfrage ab, ob ein materiell völkerrechtswidriger Akt inter omnes völkerrechtswidrig sei. Art. 25 GG sei nicht geeignet, die These des Referats zu stützen, denn bevor Art. 25 eingreife, müsse doch erst eine allgemeine Regel des Völkerrechts nachgewiesen werden, derzufolge völkerrechtswidrige Akte nicht anerkannt werden dürfen.

Zweigert: stimmt Jaenicke zu; es müßte eine allgemeine Regel des Völkerrechts nachgewiesen werden, die es dem deutschen Richter verböte, völkerrechtswidriges ausländisches Recht anzuwenden.

Menzel: Normen des allgemeinen Völkerrechts gelten erga omnes. Jaenicke verlange eine Art doppelter Transformation: 1. der allgemeinen Regel, die die Völkerrechtswidrigkeit ausspricht, 2. einer weiteren allgemeinen Regel, die es verbiete, völkerrechtswidriges Recht anzuwenden.

Mosler: Es komme darauf an, an wen sich eine allgemeine Regel des Völkerrechts richte. Wenn ein Völkerrechtssatz etwa das Plündern verbiete, sei für einen dritten, unbeteiligten Staat zu fragen, ob er lediglich ermächtigt sei, diese Norm auf einen Plünderungsakt anzuwenden oder ob er kraft Völkerrechts v e r p f l i c h t e t sei, sie anzuwenden und dem Akt jede Wirkung zu versagen. Diese Verpflichtungsnorm sei es, die Jaenicke nicht finden könne; es gebe sie auch nicht. Im 6. Teil des Überleitungsvertrages etwa habe die Bundesrepublik Auslandsenteignungen hingenommen, wenn auch nicht etwa ihre moralische Legitimität oder ihre völkerrechtliche Gültigkeit anerkannt. Wenn man davon ausgehe, daß der endgültige entschädigungslose Entzug von Privatvermögen völkerrechtswidrig sei, müßte bei einer a b s o l u t e n Nichtigkeit solcher Akte Art. 25 GG einer vertraglichen Hinnahme der Enteignungen im Wege stehen. Kraft Völkerrechts wäre es dann jedem Staat verwehrt, Privatvermögen zu Reparationszwecken aufzugeben. Die Praxis der Verzichte in Friedens- und ähnlichen Verträgen spreche

gegen die Annahme einer absoluten Wirkung. Man müsse in der Tat die Unterscheidung treffen, die Jaenicke vorgenommen habe.

Außerdem müsse zwischen Ermächtigungs- und Verpflichtungsnormen im Völkerrecht unterschieden werden. Im Wehrstreit beispielsweise habe Erich Kaufmann die These vertreten, daß das Recht des Staates auf Selbstverteidigung über Art. 25 GG eine Norm des Bundesverfassungsrechts geworden sei; folglich sei die Lücke im Grundgesetz, die die Gegenpartei behauptet hatte, ausgefüllt und somit eine Wehrverfassung im Kern schon geltendes Recht. Hier habe man die völkerrechtliche Ermächtigungsnorm, sich zu verteidigen, zu Unrecht mit einer Verpflichtungsnorm gleichgesetzt.

Seidl-Hohenveldern: Die Bedenken gegen den Überleitungsvertrag seien wohl durch Art. 142 a GG ausgeräumt.

Mosler: Art. 142 a GG müßte nach Auffassung von Menzel völkerrechtswidrig sein.

Seidl-Hohenveldern: Er sehe einen Ansatzpunkt zur Lösung in der These des Referats, völkerrechtswidrige ausländische Normen mit Hilfe der Vorbehaltsklausel auszuschalten. Die Tendenz gehe dahin, völkerrechtswidrige Enteignungen als nichtig anzusehen. Die Frage sei, ob Art. 25 Satz 2 eine stärkere Sanktion an die bestehende Völkerrechtswidrigkeit knüpfe, als sie im allgemeinen Völkerrecht enthalten sei. Wenn völkerrechtswidriges ausländisches Recht mit der Grundtendenz des deutschen Rechts nicht übereinstimme, könne es über den ordre public ausgeschaltet werden.

Gewiß obliege es den deutschen Gerichten nicht, den völkerrechtlichen Schiedsrichter zwischen anderen Staaten zu spielen. Aber man könne von deutschen Gerichten nur verlangen, daß sie das Völkerrecht so anwenden, wie die Bundesrepublik es sehe. Man könne wohl auch nicht danach differenzieren, ob der Verletzte Staatsangehöriger des Gerichtsstaates oder eines dritten Staates sei.

Auch der Einwand, Art. 25 GG schalte nur deutsche Normen aus, ändere hier nichts, denn letzten Endes werde eben die deutsche Kollisionsnorm ausgeschaltet.

Zweigert: Auszugehen sei davon, daß der deutsche Richter die ausländische Norm so anzuwenden habe, wie sie im ausländischen Recht gilt. Eine erste Frage sei, ob die ausländische Norm nach

ausländischem Verfassungsrecht nichtig sei; kenne das fremde Recht keine Normenkontrolle, dürfe auch der deutsche Richter diese Prüfung insoweit nicht vornehmen. Gebe es dort eine bei einem Verfassungsgericht monopolisierte Normenkontrolle, müsse der deutsche Richter abwarten, bis die Norm gemäß den fremden Rechtsvorschriften für nichtig erklärt sei. Wenn dagegen jeder beliebige Richter des fremden Staates zur Normenkontrolle befugt sei, müsse der deutsche Richter ebenso über die fremde Norm entscheiden, wie auch der ausländische Richter über sie judizieren würde. Ist die ausländische Norm völkerrechtswidrig, dann sei die erste Frage für den deutschen Richter, ob der ausländische Richter die Norm im eigenen Rechtsbereich schon wegen ihrer Völkerrechtswidrigkeit nicht anwenden würde; wenn ja, müsse das auch der deutsche Richter tun.

Art. 25 GG besage nur, daß d e u t s c h e s Recht, das gegen allgemeine Regeln des Völkerrechts verstößt, nichtig sei; ein Verbot, a u s l ä n d i s c h e s Recht anzuwenden, enthalte Art. 25 nicht. Freilich wirke Art. 25 GG mittelbar auf den deutschen ordre public ein. Im Rahmen des Art. 30 EGBGB müsse der Grundsatz unserer Verfassung, daß gegenüber völkerrechtswidrigem Recht Vorsicht geboten sei, berücksichtigt werden. Nur der ordre public biete die Handhabe, völkerrechtswidriges ausländisches Recht unangewendet zu lassen. Doch sei der deutsche Richter nicht schlechthin in jedem Falle genötigt, völkerrechtswidriges ausländisches Recht unangewendet zu lassen.

Folge der Völkerrechtswidrigkeit sei nicht die Nichtigkeit des Aktes, sondern eine Schadensersatzpflicht. Es sei doch sehr fraglich, ob man über Art. 30 EGBGB und den inländischen ordre public das völkerrechtswidrige ausländische Gesetz mit anderen völkerrechtlichen Sanktionen belegen dürfe, als das Völkerrecht selbst anordne. Dabei sei auch auf zwei Konsequenzen hinzuweisen: bei einer Klage vor einer internationalen Instanz würde etwa die völkerrechtswidrige Enteignung als wirksam, aber zum Schadensersatz verpflichtend angesehen, vor den nationalen Instanzen hingegen als nichtig. Diese Divergenz wäre unerfreulich und zu vermeiden.

Beitzke: Wenn die Bundesrepublik völkerrechtswidrige aus-

ländische Gesetze im Inland anwende, mache sie sich einer Teilnahme an dem Völkerrechtsverstoß schuldig; deshalb dürfe der deutsche Richter solche Gesetze nicht anwenden. Der Grundsatz, völkerrechtswidrigem ausländischem Recht die Anwendung zu versagen, stehe noch über dem deutschen ordre public.

Es sei fraglich, ob die Sanktion des internationalen Privatrechts nicht über die des Völkerrechts hinausgehen könne. Solange sich etwa der enteignete Gegenstand im Bereich der enteignenden Hoheitsgewalt befinde, sei die Wirksamkeit der Enteignung nicht erfolgreich zu bestreiten; gelange er ins Ausland, könne die Nichtigkeit geltend gemacht werden.

Schaumann: Stimmt Beitzke im Ergebnis zu. Zum vornherein dürfe der Richter die Völkerrechtswidrigkeit eines Gesetzes dort beachten, wo das anwendbare ausländische Recht diese Überprüfung selber zulasse. Aber auch sonst könne sehr wohl der Standpunkt vertreten werden, daß der Richter ein völkerrechtswidriges Gesetz als nichtig betrachte. Der nationale Richter sei nicht auf die Sanktionen des Zwischenstaaten-Rechts beschränkt, und eine Stärkung des Völkerrechts von dieser Seite her wäre nur zu begrüßen.

Menzel: Er sehe keinen rechten Sinn, erst ein völkerrechtliches Verbot aufzustellen und dann zu sagen: ein Akt, der dagegen verstößt, ist nicht nichtig, sondern löst nur Schadensersatzansprüche aus.

Es könne nicht darauf ankommen, daß auch der ausländische Staat eine Norm habe, die dem Art. 25 GG entspräche; auch ohne diese sei völkerrechtswidriges ausländisches Recht für den deutschen Richter unanwendbar.

Die innerstaatliche Formel: dulde und liquidiere, gelte nicht im Völkerrecht. Es sei die Funktion des Art. 25 GG, dem Völkerrecht zum Siege zu verhelfen. Gegen eine allgemeine Regel des Völkerrechts dürfe auch nicht durch Anwendung eines ausländischen Gesetzes verstoßen werden. Man dürfe das Völkerrecht nicht in ein System von Schadensersatzansprüchen auflösen.

Zu Mosler: Das Beispiel des Überleitungsvertrages überzeuge nicht so ganz, weil hier die Besonderheit einer Friedensvertragssituation gegeben sei.

Jaenicke: Er halte es durchaus für möglich, daß ein deutsches Gericht einem völkerrechtswidrigen ausländischen Hoheitsakt über Art. 30 EGBGB die Anerkennung verweigere; er wende sich nur dagegen, deutsche Gerichte an die Front eines völkerrechtlichen Konfliktes zwischen dritten Staaten zu schicken; damit würde man sie überfordern. Wenn die Völkerrechtswidrigkeit klar zutage liege, sei nichts dagegen einzuwenden, ausländische Akte über Art. 30 als nichtig zu behandeln. In den meisten Fällen jedoch sei die völkerrechtliche Lage kontrovers und ihre Beurteilung könne Ermittlungen erforderlich machen, zu denen das deutsche Gericht möglicherweise nicht in der Lage sei. Er halte es für zulässig, daß die Bundesregierung sich entschlösse, ausländischen Hoheitsakten die Anerkennung zu verweigern, weil sie völkerrechtswidrig seien; aber er wolle nicht den deutschen Gerichten schon kraft Völkerrechts über Art. 25 GG eine Verpflichtung zur Nichtanerkennung auferlegen.

Seidl-Hohenveldern: Er wolle nochmals die These in Frage stellen: die Folge der Völkerrechtswidrigkeit sei nur eine Schadensersatzpflicht, und der deutsche Richter dürfe über Art. 25 GG nicht mehr an Sanktionen verhängen, als das Völkerrecht enthalte. Urteile, wie im Falle Rose Mary, wären dann völkerrechtswidrig, denn der enteignende Staat könnte sich auf den Standpunkt stellen, daß das Völkerrecht nur eine Schadensersatzpflicht als Folge einer völkerrechtswidrigen Enteignung anordne, nicht aber die Nichtigkeit des Enteignungsaktes.

Zweigert: Hier müsse er widersprechen: Es könne niemals völkerrechtswidrig sein, wenn der nationale Richter es ablehne, ausländisches Recht anzuwenden; ein nationales Gericht sei nicht kraft Völkerrechts genötigt, ausländisches Recht anzuwenden.

Stoll (Schlußwort):

1. Trotz der hier besonders gebotenen Zurückhaltung könne man die Möglichkeit autonomer Anknüpfungspunkte nicht gänzlich ausschließen.

2. Zur Frage der Anwendung inhaltlich völkerrechtswidrigen ausländischen Rechts: er habe seine These nicht für jede Rechtsordnung aufstellen wollen, sondern nur für das deutsche internatio-

nale Privatrecht. Für Italien habe De Nova die Auffassung vertreten, daß auf Grund des Artikels 10 der italienischen Verfassung der italienische Richter keinesfalls völkerrechtswidriges ausländisches Recht anwenden dürfe.

Er wolle auch nicht behaupten, daß es eine Regel des Völkerrechts gebe, derzufolge völkerrechtswidrige Akte überall als völkerrechtlich unwirksam zu behandeln seien: das hänge vielmehr vom jeweiligen Kollisionsrecht ab. Für das deutsche Recht führe Art. 25 GG zu diesem Ergebnis. Die Rechtsfolge im Völkerrecht sei möglicherweise nur eine Schadensersatzpflicht; das deutsche Recht könne für seinen Bereich darüber hinausgehende Sanktionen anordnen.

Er habe auch nicht sagen wollen, daß Art. 30 EGBGB dazu diene, alle Normen des deutschen Verfassungsrechts schlechthin gegenüber ausländischem Recht durchzusetzen; vielmehr komme hier der Gedanke der Relativität der Vorbehaltsklausel zur Anwendung: ausländisches Recht nur dann auszuschließen, wenn es im Einzelfall unserer öffentlichen Ordnung zuwiderlaufe.

Verletze der ausländische Gesetzgeber das allgemeine Völkerrecht, so liege ein wesentlicher Unterschied zur soeben erwähnten Lage vor: während der fremde Staat nicht an das deutsche Verfassungsrecht gebunden sei, müsse er es sich doch gefallen lassen, daß sein Recht an den Erfordernissen des Völkerrechts gemessen werde. Die Anwendung der Vorbehaltsklausel rechtfertige sich freilich aus dem Inhalt der ausländischen Norm, nicht aus ihrer Völkerrechtswidrigkeit. Die Völkerrechtswidrigkeit als solche erlange aber Bedeutung für den Umfang und die Intensität, mit der der deutsche Richter die Vorbehaltsklausel anwende. Er halte eine doppelte Sanktion, die eine auf völkerrechtlicher, die andere auf landesrechtlicher Ebene, für möglich. Der Einwand von Zweigert, das könne zu Divergenzen führen, wiege demgegenüber nicht zu schwer; dergleichen gebe es auch im innerstaatlichen Recht.

Zu Jaenicke: Gewiß gebe es oftmals Fälle, in denen die Völkerrechtswidrigkeit zweifelhaft sei. Läßt sich tatbestandlich nicht klären, ob der fremde Akt völkerrechtswidrig ist, müsse er nach Maßgabe des Territorialitätsprinzips respektiert werden, weil die Voraussetzungen nicht feststehen, unter denen die Vorbehaltsklausel eingriffe. Beitzke müßte demgegenüber in einem solchen Fall zweifelhafter Sachlage die Voraussetzungen der Verweisung wohl ver-

neinen und dem ausländischen Akt daher die Anerkennung versagen. Hierin liege ein bedeutsamer Unterschied, der zeige, daß der „Umweg" über Art. 30 EGBGB angemessen und notwendig sei. Zum Einwand, es sei nicht Sache des deutschen Richters, über dritte Staaten nach Völkerrecht zu richten: Wenn einmal ein Streitfall vor einem deutschen Gericht anhängig sei, müsse Partei genommen werden, ob man nun den fremden Akt, wie Jaenicke, anerkenne oder nicht. Dann aber sollten die deutschen Gerichte gemäß den Grundsätzen des Art. 25 GG entscheiden.

5. Die Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht in Frankfurt am Main am 13. und 14. April 1961

I.

An der 7. Tagung der Gesellschaft nahmen 41 Mitglieder und einige geladene Gäste teil. Nach der Eröffnungsansprache des Vorsitzenden und der Begrüßung durch den Dekan der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität wurden folgende Referate erstattet:

am 13. April
Professor Rudolf L. Bindschedler, Bern
„Die Anerkennung im Völkerrecht"
Professor Hermann Mosler, Heidelberg
„Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte"

am 14. April
Vortragender Legationsrat I. Klasse
Professor Hermann Meyer-Lindenberg, Bonn
„Die Menschenrechte im Völkerrecht"
Professor Hans Stoll, Bonn
„Völkerrechtliche Vorfragen bei der Anwendung ausländischen Rechts"

An die Vorträge schlossen sich Aussprachen an.

Der Ministerpräsident des Landes Hessen gab am Abend des 13. April einen Empfang für die Mitglieder und Gäste. Am Abend des 14. April waren die Teilnehmer Gäste des Rektors der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität.

II.

Die Sitzung des Rats am 13. April wurde eingeleitet durch einen Bericht des Vorsitzenden über die laufenden Arbeiten der Gesellschaft.

Der Rat beschloß, der Mitgliederversammlung eine Änderung des § 3 der Gesellschaftssatzung vorzuschlagen (s. unten III).

Der Rat prüfte den Bericht und den Entschließungsentwurf der Kommission für die Berücksichtigung der Lehre des Völkerrechts bei der Änderung der juristischen Ausbildungsordnungen (von der Heydte, Jaenicke, Mosler, Schlochauer).

Seit der letzten Ratssitzung waren folgende Herren durch schriftliches Verfahren neu in die Gesellschaft aufgenommen worden:

Professor Boris Meissner, Kiel
Professor Ludwig Schnorr von Carolsfeld, Erlangen
Vortr. Legationsrat I. Klasse Rupprecht von Keller, Bonn
Privatdozent Friedrich Korkisch, Hamburg
Professor Wilfried Schaumann, Würzburg
Privatdozent Dietrich Schindler, Zürich

Der Rat beschloß, folgende Herren in die Gesellschaft aufzunehmen:

Professor Rudolf L. Bindschedler, Bern
Privadozent Ernst-Werner Fuss, Hamburg
Botschafter Hans Ulrich Granow, Bonn

Alle drei Herren haben die Mitgliedschaft angenommen.

III.

Die Mitgliederversammlung der Gesellschaft fand am 14. April statt.

Der Vorsitzende gedachte eingangs der seit der letzten Tagung verstorbenen Mitglieder:

Professor Ernst Wolgast
Landgerichtsrat Günther Derbe
Professor Walter Schätzel

Über die Arbeit der Kommission für die Berücksichtigung der

Lehre des Völkerrechts bei der Änderung der juristischen Ausbildungsordnungen berichtete Professor Mosler. An seine Darlegungen schloß sich eine längere Diskussion an. Es wurde folgende Entschließung angenommen:

> Die Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht hat auf ihrer Tagung am 13. und 14. April 1961 in Frankfurt am Main die Reformvorschläge des Arbeitskreises für Fragen der Juristenausbildung, soweit sie das Völkerrechtsstudium berühren, erörtert und auf Grund des Berichts einer zur Prüfung dieser Frage eingesetzten Kommission folgende Entschließung gefaßt:
>
> Es wird vorgeschlagen, in den Juristischen Ausbildungsordnungen für das Völkerrecht und die Internationalen Beziehungen eine zweistündige Einführungsvorlesung zu Anfang und eine vierstündige Hauptvorlesung in einem späteren Teil des Studienganges vorzusehen.
>
> Der Vorstand der Gesellschaft wird ermächtigt, diese Entschließung und den ihr zugrundeliegenden Bericht den Rechtsfakultäten, den zuständigen Ministerien und anderen mit der Studienreform befaßten Gremien zu übermitteln.

Der von der Kommission vorgelegte Bericht soll in Heft 4 der Berichte der Gesellschaft für Völkerrecht veröffentlicht werden [1].

§ 3 der Satzung der Gesellschaft wurde auf Vorschlag des Rates durch einstimmigen Beschluß der Mitgliederversammlung geändert. Die neue Fassung hat folgenden Wortlaut [2]:

> 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

1 Siehe unten S. 170.

2 Die neugefaßten Teile sind gesperrt.

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.

Nach Prüfung des Kassenberichts durch zwei in der Ratssitzung vom 13. April bestellte Mitglieder erteilte die Mitgliederversammlung dem Schatzmeister Professor Jaenicke Entlastung.

Die Mitgliederversammlung wählte gemäß § 3 der Satzung in geheimer Wahl folgenden neuen Vorstand:

Professor Hermann Mosler als Vorsitzenden

und

die Professoren Ernst von Caemmerer und Friedrich August Freiherr von der Heydte als weitere Vorstandsmitglieder.

Gemäß dem geänderten § 3 der Satzung hat Professor von Caemmerer das Amt des Stellvertretenden Vorsitzenden, Professor von der Heydte dasjenige des Schatzmeisters übernommen.

Da die Amtszeit aller Ratsmitglieder — mit Ausnahme von Professor Max Gutzwiller — abgelaufen war, waren Neuwahlen erforderlich. Die Mitgliederversammlung verzichtete einstimmig auf geheime Wahl und berief ebenfalls einstimmig folgende Herren auf 4 Jahre in den Rat:

Gesandter Professor Paul Barandon
Professor Günther Beitzke
Professor Hans Dölle
Botschafter Professor Wilhelm Grewe
Professor Günther Jaenicke
Professor Hermann Jahrreiß
Professor Friedrich Klein
Professor Herbert Kraus
Professor Alexander N. Makarov
Professor Eberhard Menzel

Professor Ulrich Scheuner
Professor Hans-Jürgen Schlochauer
Professor Adolf Schüle
Professor Rolf Stödter
Professor Konrad Zweigert

6. Die Berücksichtigung der Lehre des Völkerrechts bei der Änderung der juristischen Ausbildungsordnungen

Entschließung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht

Die Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht hat auf ihrer Tagung am 13. und 14. April 1961 in Frankfurt am Main die Reformvorschläge des Arbeitskreises für Fragen der Juristenausbildung, soweit sie das Völkerrechtsstudium berühren, erörtert und auf Grund des Berichts einer zur Prüfung dieser Frage eingesetzten Kommission folgende Entschließung gefaßt:

Es wird vorgeschlagen, in den Juristischen Ausbildungsordnungen für das Völkerrecht und die Internationalen Beziehungen eine zweistündige Einführungsvorlesung zu Anfang und eine vierstündige Hauptvorlesung in einem späteren Teil des Studienganges vorzusehen.

Der Vorstand der Gesellschaft wird ermächtigt, diese Entschließung und den ihr zu Grunde liegenden Bericht den Rechtsfakultäten, den zuständigen Ministerien und anderen mit der Studienreform befaßten Gremien zu übermitteln [1].

1 Dies ist nach der Tagung geschehen.

Bericht der Kommission für Fragen des völkerrechtlichen Studiums an die Mitgliederversammlung

I.

In der Denkschrift des Arbeitskreises für Fragen der Juristenausbildung (Veröffentlichung Nr. 2, 1960, S. 297) ist vorgesehen, daß für das Fach Völkerrecht lediglich eine dreistündige Vorlesung während des sogenannten Vertiefungsstudiums gehalten werden soll.

Es begegnet Bedenken, daß das Völkerrecht nur noch als Fach des Vertiefungsstudiums behandelt, also aus dem Grundstudium herausgenommen werden soll und daß für diese Vorlesung nicht mehr als drei Wochenstunden vorgesehen sind.

II.

1. Die Reformvorschläge des Arbeitskreises sind darauf gerichtet, das juristische Studium neu zu organisieren und in ein Grundstudium sowie ein Vertiefungsstudium zu teilen. Das Grundstudium soll von den mehr technischen Fächern entlastet werden; während des Grundstudiums soll das Hauptgewicht auf eine Einführung in das juristische Denken und die allgemeinen Zusammenhänge des Rechts gelegt werden.

Das Völkerrecht ist aber kein technisches Fach, bei dem es darauf ankäme, auf den Grundlagen des Grundstudiums aufbauend, Spezialkenntnisse zu vermitteln. Es berührt vielmehr die Grundfragen jeder Rechtsordnung, die sich am Völkerrecht besser darstellen lassen als an manchen anderen Fächern.

2. Die Denkschrift des Arbeitskreises geht zur Begründung der Vorschläge davon aus, daß der Student unter der geltenden Studienordnung zu wenig von den sittlich-ethischen Grundlagen des Rechts und von den allgemeinen Zusammenhängen des Rechtslebens höre,

andererseits schon zu viele Einzelkenntnisse sammle; Vorlesungen, Übungen und Seminare seien zu sehr auf rein technische Rechtskenntnisse abgestellt (Denkschrift S. 232 ff.). Baur (Juristenzeitung 1961, S. 1 ff.) hat bereits in seiner Kritik der Vorschläge des Arbeitskreises bemängelt, daß die Denkschrift zwar die Schwächen des heutigen Systems richtig aufzeige, die Vorschläge selbst sich aber in rein technischen Dingen erschöpften. Auch er fordert, der Student müsse möglichst bald erkennen lernen, daß das Recht nicht nur eine beliebig manipulierbare, positive, zeitlich und örtlich gebundene Erscheinung sei, sondern auf unveränderlichen sittlichen und ethischen Grundlagen beruhe.

Gerade die Völkerrechtslehre kann in besonderem Maße den Studenten solche Werte zeigen. Es ist ein Rechtsgebiet, dessen Bereich sich nicht auf ein einzelnes Land beschränkt. Allein der Begriff der Völkerrechtsgemeinschaft in seiner historischen Entwicklung bietet Gelegenheit, den Studenten an Grundprobleme des Rechts heranzuführen. Anhand des Völkerrechts läßt sich auch das Wachsen und die konstante Weiterentwicklung einer Rechtsmaterie pädagogisch aufzeigen sowie auf die Schwierigkeiten hinweisen, die einer Rechtsordnung entgegenstehen, zu deren Durchsetzung keine staatlichen Machtmittel zur Verfügung stehen (vgl. Mosler in Neue Juristische Wochenschrift 1955, S. 860). Die Beschäftigung mit dem Völkerrecht fördert ferner das Verständnis für fremde Länder und ihre Rechtsordnungen, aus deren friedlichem Miteinander erst die Rechtsordnung als Ganzes entsteht. Die Lehre des Völkerrechts bietet wie kaum ein anderes Rechtsgebiet die Gelegenheit zu einer Erweiterung des Fachstudiums zum Bildungsstudium, insbesondere im Bereich der historischen Wissenschaften.

In dem auf der Jahrestagung 1932 der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht vom Präsidenten des Preußischen Juristischen Landesprüfungsamtes Dr. W. Schwister erstatteten Referat über „Die völkerrechtliche Ausbildung der Juristen" (Mitteilungen der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht Heft 12, 1932, S. 85 ff.) und in der Entschließung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht vom 1. April 1955 (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht Heft 1, S. 78 f.) ist darauf hingewiesen worden, daß das Ziel eines juristischen Studiums nicht nur die Berufsausbildung der jungen Juristen sein darf, sondern auch die Förderung des Verständnisses

für die sittlichen Grundlagen des Rechts und die wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhänge des Rechtslebens, die sich besonders gut anhand des Völkerrechts darstellen lassen.

3. Es wird häufig der Mangel an politischem und sozialem Verständnis bei der heutigen Generation der jungen Juristen gerügt. Dieses mangelnde Verständnis hängt eng zusammen mit der mangelnden Kenntnis von Fragen der internationalen Beziehungen und des Völkerrechts. Namentlich in den angelsächsischen Ländern ist es damit besser bestellt als in Deutschland, weil dort der Student in Vorlesungen und Kursen schon früh damit bekannt gemacht wird und ein Verständnis für politische und internationale Zusammenhänge gewinnt (vgl. Bericht Scheuner in Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht Heft 1, S. 82). In einer Einführungsvorlesung könnte das Verständnis der Studenten für diese Frage gefördert werden.

4. Das Völkerrecht in seiner gegenwärtigen Gestalt ist nicht aus dem innerstaatlichen Leben jedes einzelnen Landes hinwegzudenken. Es betrifft heute nicht mehr nur die klassische Diplomatie und internationale Verträge, die in früheren Zeiten einen begrenzten Kreis von Politikern, Berufsdiplomaten und Ministerialbeamten beschäftigten; es wirkt vielmehr unmittelbar auf alle Gebiete des politischen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens ein. Man denke nur an die Europäischen Gemeinschaften und die vielfältigen anderen Formen wirtschaftlicher Zusammenarbeit, an gemeinsame Arbeiten auf den Gebieten des Verkehrsrechts, des Arbeitsrechts und der kulturellen und sozialen Beziehungen sowie an den Fragenkomplex, der unter dem Stichwort „Entwicklungsländer" aktuell ist. Mit diesen Fragen muß sich heute nicht mehr nur der Diplomat und der Ministerialjurist, sondern jeder Jurist ebenso wie der Nationalökonom auseinandersetzen. Es wäre verfehlt anzunehmen, daß sich ein Jurist oder Nationalökonom auch ohne breitere wissenschaftliche Grundlage darin einarbeiten könne. Sie müssen dem angehenden Juristen oder Nationalökonomen daher schon zu Beginn seines Studiums nahegebracht werden. Die Vertiefung und Spezialisierung kann dann einem „Vertiefungsstudium" sowie der späteren praktischen Ausbildung und beruflichen Erfahrung überlassen bleiben.

III.

Es ist zu fordern, daß eine zweistündige völkerrechtliche Einführungsvorlesung während des Grundstudiums und eine völkerrechtliche Hauptvorlesung von vier Wochenstunden während des Vertiefungsstudiums gehalten werden, sowie daß das Völkerrecht in der Ersten Juristischen Staatsprüfung in ausreichender Weise berücksichtigt wird (vgl. Entschließung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; Berichte Heft 1, S. 79). Sofern die in den Reformvorschlägen angeregte Aufspaltung des Juristischen Studiums nicht vorgenommen wird, sollte die Einführungsvorlesung für das erste Drittel und die Grundvorlesung für das letzte Drittel des Studiengangs vorgesehen werden.

7. 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 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.)

8. Verzeichnis der Organe und Mitglieder der Gesellschaft

(Stand vom 15. 2. 1962) [1]

Ehrenpräsident:

Professor Dr. Dr. Rudolf Laun

Vorstand:

Professor Dr. Hermann Mosler (Vorsitzender)
Professor Dr. Ernst von Caemmerer (Stellv. Vorsitzender)
Professor Dr. Friedrich August Frhr. von der Heydte
(Schatzmeister)

Mitglieder des Rates der Gesellschaft:

Gesandter Professor Dr. Paul Barandon
Professor Dr. Beitzke
Professor Dr. Hans Dölle
Botschafter Professor Dr. Wilhelm Grewe
Professor Dr. Max Gutzwiller
Professor Dr. Günther Jaenicke
Professor Dr. Hermann Jahrreiß
Professor Dr. Friedrich Klein
Professor Dr. Herbert Kraus
Professor Dr. Alexander N. Makarov
Professor Dr. Eberhard Menzel
Professor Dr. Ulrich Scheuner
Professor Dr. Hans-Jürgen Schlochauer
Professor Dr. Adolf Schüle

1 Die Herren *Bertram, Braga, Broggini, von Haeften, Hallstein, Hans Huber* und *Ophüls* sind nach der Tagung, aber vor Drucklegung dieses Heftes aufgenommen worden.

Professor Dr. Rolf Stödter
Professor Dr. Konrad Zweigert

Mitglieder der Gesellschaft:

Abendroth, Professor Dr. Wolfgang, Marburg/Lahn, Wilhelm-Roser-Str. 53

Aubin, Professor Dr. Bernhard C., Saarbrücken, Universität des Saarlandes

Ballreich, Dr. Hans, München-Schwabing, Kraepelinstr. 6

Barandon, Professor Dr. Paul, Gesandter a. D., Hamburg-Othmarschen, Eichenallee 17

Basedow, Rechtsanwalt Dr. Dr. Klaus, Hamburg 13, Tesdorpfstr. 18

Beitzke, Professor Dr. Günther, Bad Godesberg, Am Stadtwald 43 e

Berger, Dr. Hans, Botschafter, Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, Kopenhagen, Vestagervej 9

Bertram, Wilhelm, Ministerialrat, Bundesjustizministerium, Bonn, Rosenburg

Bindschedler, Professor Dr. Rudolf L., bevollm. Minister, Bern, Schweiz, 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, Kiel, Graf-Spee-Str. 9

Braga, Professor Dr. Sevold, Saarbrücken 3, Hellwigstr. 17

Broggini, Professor Dr. Gerardo, Heidelberg, Bergstr. 148

Bühler, Professor Dr. Ottmar, München 27, Kufsteiner Platz 2

Bülck, Professor Dr. Hartwig, Heidelberg, Werrgasse 9

von Caemmerer, Professor Dr. Ernst, Freiburg i. Br. — Zähringen, In der Röte 6

Carstens, Professor Dr. Karl, Staatssekretär des Auswärtigen Amts, Bonn, Wörthstr. 5

Constantopoulos, a. o. Professor Dr. Dr. Dimitri S., Hamburg-Altona, Rolandswoort 13

Dölle, Professor Dr. Hans, Direktor d. Max-Planck-Instituts f. ausl. u. internat. Privatrecht, Hamburg 13, Mittelweg 187

Erler, Professor Dr. Georg, Göttingen, Schlegelweg 11

Euler, Dr. Wilhelm, Oberlandesgerichtsrat a. D., Koblenz, Rüsterallee 13

Ferid, Professor Dr. Murad, München-Pasing, Marschnerstr. 23

Friesenhahn, Professor Dr. Dr. h. c. Ernst, Richter des Bundesverfassungsgerichts, Karlsruhe, Haydnplatz 4

Fuss, Privatdozent Dr. Ernst-Werner, Hamburg 20, Im Winkel 3

Gamillscheg, Professor Dr. Franz, Göttingen, Friedländer Weg 27

Granow, Dr. Hans Ulrich, Botschafter, Bonn, Auswärtiges Amt, Koblenzer Str. 99-103

Grewe, Professor Dr. Wilhelm, Botschafter, Washington 7 D. C., 1900 Foxhall Road

Gutzwiller, Professor Dr. Max, Muntelier (Murtensee), Schweiz

von Haeften, Gerrit, Ministerialdirektor, Auswärtiges Amt, Bonn, Koblenzer Str. 99-103

Hallstein, Professor Dr. Dr. h. c. Walter, Präsident der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 24, Avenue de la Joyeuse Entrée, Brüssel 4, Belgien

Hamel, Professor Dr. Walter, Marburg/Lahn, Rotenberg 1 a

Held, Professor Dr. Hermann (Kiel), Malente/Holstein, Lindenallee 35

Herrfahrdt, Professor Dr. Heinrich, Marburg/Lahn, Am Weinberg 8

Hettlage, Professor Dr. Karl M., Staatssekretär, Bad Godesberg, Friedrich-Ebert-Str. 83

von der Heydte, Professor Dr. Friedrich August Frhr., Zellingen/M., Thomas-Glock-Str. 26

Hinz, Dr. Joachim, Regierungsdirektor, Bad Godesberg, Max-Löbner-Str. 8

Huber, Professor Dr. Hans, Muri bei Bern, Schweiz, Mannenriedstr. 5

Ipsen, Professor Dr. Hans Peter, Raven üb. Lüneburg, Haus Opferberg, Hamburg 13, Heinrich-Barth-Str. 25

Jaenicke, Professor Dr. Günther, Wissenschaftliches Mitglied d. Max-Planck-Instituts f. ausl. öff. Recht und Völkerrecht, Heidelberg, Karlsruher Str. 57

Jahrreiß, Professor Dr. Hermann, Köln-Klettenberg, Nassestr. 30 I

Jerusalem, Professor Dr. Franz W., München 27, Flemingstr. 58

Kaiser, Professor Dr. Joseph H., Freiburg i. Br., Belfortstr. 11

Kaufmann, Professor Dr. Dr. h. c. Erich, Heidelberg, Schweizer Weg 1

Kegel, Professor Dr. Gerhard, Köln-Lindenthal, Gyrhofstr. 19 a

von Keller, Dr. Rupprecht, Vortr. Legationsrat I. Kl., Bonn, Wacholderweg 1

Kipp, Professor Dr. Heinrich, Institut für Völkerrecht und Rechtsphilosophie, Neue Universität, Innsbruck, Innrain 52

Kipp, Professor Dr. Karl Theodor, Bonn, Poppelsdorfer Allee 82

Klein, Professor Dr. Friedrich, Münster/Westf., Prinz-Eugen-Str. 12

Kordt, Professor Dr. Erich, Universität Köln, Düsseldorf, Sybelstr. 1 A

Korkisch, Privatdozent Dr. Friedrich, Wissenschaftliches Mitglied des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Privatrecht, Hamburg-Wellingsbüttel, Barkenkoppel 60

Kraus, Professor Dr. Herbert, Göttingen, Baurat-Gerber-Str. 12

Krüger, Professor Dr. Herbert, Hamburg-Groß Flottbek, Elbchaussee 184

Laun, Professor Dr. Dr. Rudolf, Ahrensburg/Holstein, Vossberg 2

Lauterbach, Dr. Wolfgang, Senatspräsident i. R., Lübeck, Roeckstr. 48

Leibholz, Professor Dr. Dr. Gerhard, Richter des Bundesverfassungsgerichts, Göttingen, Dahlmannstr. 6 und Karlsruhe, Rheingoldstr. 19

Lewald, Professor Dr. Dr. Hans, Basel, Sevogelstr. 49

Lewald, Rechtsanwalt und Notar Dr. Walter, Frankfurt/Main, Eschenheimer Anlage 31 a

Makarov, Professor Dr. Alexander N., Heidelberg, Bergstr. 79

Meissner, Professor Dr. Boris, Kiel, Blücherstr. 21

Menzel, Professor Dr. Eberhard, Kiel, Bülowstr. 16

Meyer, Professor Dr. Alex, Direktor d. Instituts f. Luftrecht und Weltraumrechtsfragen d. Univ. Köln, Köln-Lindenthal, Gyrhofstr. 8 c

Meyer, Professor Dr. Ernst Wilhelm, MdB, Botschafter a. D., Bonn, Bundeshaus

Meyer-Lindenberg, Professor Dr. Hermann, Ministerialdirigent, Bad Godesberg-Mehlem, Im Meisengarten 20

Mosler, Professor Dr. Hermann, Direktor d. Max-Planck-Instituts f. ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht, Heidelberg, Berliner Str. 48

Much, Dr. Walter, Legationsrat I. Kl., Direktor in der Rechtsabteilung der Hohen Behörde, Luxemburg, Rue des Roses 43

Münch, Professor Dr. Fritz, Bonn, Ahrweg 28

Mühlenhöver, Dr. Josef, Botschaftsrat I. Kl., Ambassade de la République Fédérale Allemande, 5, Av. Pierre Ier de Serbie, Paris 16

Neumayer, Professor Dr. Karl H., Pully-Lausanne, Chemin du Château sec, „La Gloriette"

Niederländer, Professor Dr. Hubert, Heidelberg, Hirschgasse 16

Ophüls, Professor Dr. Carl Friedrich, Botschafter, Langenberg/Rheinland, Donnerstr. 16

Partsch, Professor Dr. Karl Josef, Ingelheim/Rhein, Frankenstr. 10

Preiser, Professor Dr. Dr. Wolfgang, Frankfurt/Main, Ulmenstr. 22

von Puttkamer, Privatdozentin Dr. Ellinor, Vortr. Legationsrätin I. Klasse, Bonn, Lennéstr. 55

Raschofer, Professor Dr. H. Hermann, Würzburg, Waldkugelweg 12

Ridder, Professor Dr. Helmut, Heidebergen üb. Siegburg, Siebengebirgsstr. 4

Riese, Professor Dr. Otto, Kammerpräsident am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 29 rue J. P. Brasseur

Rogge, Professor Dr. Heinrich, München 9, Ulmenstr. 10

Rühland, Professor Dr. Curt, Braunschweig, Dürerstr. 26

Rumpf, Dr. Helmut, Konsul, Mailand, Via Guerrazzi 3

Sauer, Professor Dr. Dr. h. c. Wilhelm, Münster/Westf., Jahnstr. 12

Schack, Professor Dr. Friedrich, Hamburg 13, Nonnenstieg 9

Schaumann, Professor Dr. Wilfried, Würzburg, Prymstr. 9

Scheuner, Professor Dr. Ulrich, Bad Godesberg, Beethovenstr. 77

Schindler, Privatdozent Dr. Dietrich, Zollikon b. Zürich, Alte Landstr. 44

Schlochauer, Professor Dr. Hans-Jürgen, Geschf. Direktor d. Instituts f. ausl. u. internat. Wirtschaftsrecht, Frankfurt/Main, Mertonstr. 17

Schmid, Professor Dr. Karl, Vizepräsident d. Dt. Bundestages, Bonn, Bundeshaus

Schneider, Professor Dr. Hans, Heidelberg, Ludolf-Krehl-Str. 44

Schneider, Professor Dr. Peter, Mainz, Goldenluftgasse 2 3/10

Schnorr von Carolsfeld, Professor Dr. Ludwig, Erlangen, Kochstr. 19

Schreiber, Professor D. Dr. Georg, Münster/Westf., Kanalstr. 14

Schüle, Professor Dr. Adolf, Tübingen, Bei der Ochsenweide 17

Schwarz-Liebermann von Wahlendorf, Dr. Hans Albrecht, Bonn, Wolkenburgstr. 1

Scupin, Professor Dr. Hans Ulrich, Münster/Westf., Robert-Koch-Str. 46

Seidl-Hohenveldern, Professor Dr. Ignaz, Saarbrücken, Max-Planck-Str. 1

Serick, Professor Dr. Rolf, Heidelberg-Ziegelhausen, Heinrich-Stoess-Str. 15

Steindorff, Professor Dr. Ernst, Tübingen, Neckarhalde 56

Stödter, Professor Dr. Rolf, Mitinhaber der Reederei John T. Essberger, Hamburg-Altona, Palmaille 49

Stoll, Professor Dr. Hans, Bonn, Endenicher Allee 5

Strebel, Dr. Helmut, Wissenschaftliches Mitglied d. Max-Planck-Instituts f. ausl. öffentl. Recht u. Völkerrecht, Heidelberg, Berliner Str. 48

Uppenkamp, Dr. Walther, Reichsgerichtsrat a. D., Düsseldorf, Ostendorfstr. 23

Verdross, Professor Dr. Dr. Alfred, Wien 19, Pokornygasse 23

Wahl, Professor Dr. Eduard, MdB, Heidelbeg, Albert-Überle-Str. 22

Wehberg, Professor Dr. Dr. Hans, Genf, Avenue de la Grenade 1

Zemanek, Professor Dr. Karl, Wien 9, Mariannengasse 28

Zweigert, Professor Dr. Konrad, Holm Krs. Pinneberg/Holstein

Korporative Mitglieder:

1. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg, Berliner Str. 48
2. Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Hamburg 13, Mittelweg 187