

ABHANDLUNGEN

Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte*)

Hermann Mosler

I.

A

Das Brüsseler Jahrbuch beschreibt in seiner neuesten Auflage 1409 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 Jungfrauojoch, die eine Stiftung unter der Aufsicht des Schweizerischen Bundesrates ist¹⁾. Dabei darf man nicht vergessen zu erwähnen, daß das Jahrbuch die erwerbswirtschaftlichen Organisationen nicht berücksichtigt²⁾. Nach einer Statistik, die ebenfalls von der Union der Internationalen Organisationen aufgestellt worden ist und die Zeit vom Wiener Kongreß bis zum Ende des Jahres 1954 umfaßt, sind in diesen 140 Jahren 178 zwischenstaatliche Organisationen und etwa die zehnfache Anzahl – 1709 – sonstige Personengruppen und Institutionen geschaffen worden, deren Zielsetzung und Mitgliederkreis über die Grenzen eines Staates hinausreichen. In beiden Gruppen ist ein gutes Viertel wieder

*) Die folgenden Ausführungen sind die um Zusätze und Erläuterungen erweiterte Fassung eines Referats, das am 13. 4. 1961 auf der Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht in Frankfurt am Main gehalten wurde und in Beschränkung auf den mündlichen Vortrag in Heft 4 der Berichte der Gesellschaft erscheint (Karlsruhe 1962).

¹⁾ *Annuaire des Organisations Internationales* (hrsg. von der Union des Associations Internationales) 8. Aufl. 1960/61, Brüssel 1961 (zit. *Annuaire UAI*).

²⁾ Siehe R. S. Rodgers, *A General Theory of International Organisations* (*Associations Internationales*, Bd. 13, 1961, S. 88 ff., 90).

verschwunden³⁾). Die weit überwiegende Mehrzahl hat sich aber als lebensfähig erwiesen. Der internationale Verkehr ist ohne institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit nicht mehr vorstellbar. Die Beschränkung der völkerrechtlichen Beziehungen auf den Verkehr zwischen Staaten wird 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 rechtfertigt sich durch die Notwendigkeit, diesem überwältigenden Phänomen in der Völkerrechtsordnung 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 dieser Ausführungen das gesamte dazwischen liegende 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

³⁾ Les 1978 organisations internationales fondées depuis le Congrès de Vienne, Union des Associations Internationales, Documents pour servir à l'étude des Relations Internationales non gouvernementales, No. 5, 1957.

Gesellschaft für die Finanzierung von Eisenbahnmateriale (Eurofima)⁴⁾, 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. Die eingangs erwähnte Zahl der zur Zeit bestehenden internationalen Organisationen und Einrichtungen ohne zwischenstaatliches Fundament ist dafür ein wichtiger, allerdings nicht allein überzeugender Beweis. Die erwähnte Statistik tut zwar dar, daß nach dem Zweiten Weltkrieg die Gründungen sprunghaft zugenommen haben⁵⁾, führt aber andererseits bereits für die ersten fünf Jahre unseres Jahrhunderts 61 Nummern auf. Die Unabweislichkeit, auch diese Gruppe nicht mehr ohne weiteres als systemwidrig außer acht zu lassen, ist dadurch evident geworden, daß jedenfalls ein Teil von ihnen für die internationale Gesellschaft der Staaten, ergänzt um die zwischenstaatlichen Organisationen, ein wichtiger Wirkungsfaktor geworden ist. Der Entschluß, sie im Auge zu behalten, bedeutet nicht, daß einer schrankenlosen Erweiterung der Völkerrechtsordnung das Wort geredet würde. Der Versuch, die Völkerrechtsordnung von anders gearteten Rechtsbeziehungen abzugrenzen, erfordert jedoch ihre Prüfung⁶⁾.

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 sind⁷⁾. In den Arbeiten von Alfred Verdross⁸⁾, Wilhelm Wengler⁹⁾ und F. A. Mann¹⁰⁾ sind eindrucksvolle Beispiele zu finden. Auch die International Law Commission hat sich damit befaßt¹¹⁾.

⁴⁾ Abkommen vom 20. 10. 1955 (BGBl. 1956 II, S. 908 ff.).

⁵⁾ 319 zwischen 1950 und 1954.

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 (ZaöRV Bd. 18, 1957/58, S. 635 ff.).

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

¹⁰⁾ The proper law of contracts concluded by international persons (The British Year

Die alte Lehre, wonach auf einen Vertrag zwischen einem Staat und einem nichtstaatlichen Rechtssubjekt mangels eines erkennbaren anderweitigen Parteiwillens im Zweifel das Recht und die Jurisdiktion des staatlichen Partners anwendbar sind ¹²⁾, kommt für diese Beziehungen nicht ohne nähere Analyse in Betracht. Der lapidare Satz, den der Ständige Internationale Gerichtshof im Falle der serbischen, durch ein französisches Bankenconsortium 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» ¹³⁾ kann nicht mehr aufrecht erhalten werden. Abgesehen von Vertragsklauseln über das anwendbare Recht und ein schiedsgerichtliches 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 ¹⁴⁾ 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 ¹⁵⁾.

Ferner muß an die nichtregierungsamtlichen Organisationen erinnert werden, mit denen der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen ¹⁶⁾ und, diesem Beispiel folgend, eine Anzahl anderer internationaler Organisationen Konsultativbeziehungen unterhalten ¹⁷⁾. Je nach den Bestimmungen der Geschäftsordnungen kann es sich auch um national begrenzte Verbände

Book of International Law Bd. 35, 1959, S. 34 ff.). Die Verträge der Völkerrechtssubjekte und die Parteiautonomie. (Ius et Lex, Festgabe für Max Gutzwiller, 1959, S. 465 ff.).

¹¹⁾ Siehe die Zitate unten Anm. 82, 83.

¹²⁾ So z. B. für das materielle Recht der StIGH im Fall der serbischen Anleihen, Urteil vom 12. 1. 1929 (CPJI Série A No. 20, S. 42): «Il résulte de la nature même des titres au porteur qu'au regard de tous les porteurs, la substance de la dette est nécessairement la même, et que la personne du porteur et la place où il a acquis son titre sont sans importance. Seule la personne de l'emprunteur est fixée; c'est dans l'espèce un Etat souverain, qui ne peut être présumé avoir soumis la substance de sa dette et la validité des engagements pris par lui à ce sujet, à une loi autre que sa loi propre».

¹³⁾ A. a. O., S. 41.

¹⁴⁾ Abu Dhabi Oil-Fall (Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 1, 1960), Qatar-Fall (Verdross, ZaöRV Bd. 18, S. 642, 644).

¹⁵⁾ Dazu U. Scheuner, Kirche und Staat in der neuen deutschen Entwicklung (Zeitschrift für Evangelisches Kirchenrecht Bd. 7, 1960, S. 225 ff., 267).

¹⁶⁾ Art. 71 UN-Satzung; über die Durchführung siehe Repertory of Practice of United Nations Organs, Bd. 3, S. 551-561.

¹⁷⁾ Z. B. die meisten Sonderorganisationen der UN, die Organisation der Amerikanischen Staaten und der Europarat. – Vgl. die Übersicht über die nichtregierungsamtlichen Organisationen mit Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat und den Sonderorganisationen der UN im Annuaire UAI, S. 95 ff.

handeln¹⁸⁾). Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl konstituiert sogar eines ihrer Organe, den Beratenden Ausschuß, unter Mitwirkung der maßgebenden Erzeuger- und Arbeitnehmerorganisationen¹⁹⁾.

Ferner ist auf eine Mischform hinzuweisen, die in der Beteiligung von Regierungen an Organisationen ohne zwischenstaatlichen Status besteht²⁰⁾. Z. B. werden wissenschaftliche Zwecke dadurch gefördert, daß Regierungen, private Vereinigungen und Einzelmitglieder einen solchen Verband bilden. Ich erwähne die Internationale Vereinigung gegen Krebs, das Interamerikanische Statistische Institut und das Internationale Institut für Verwaltungswissenschaften²¹⁾. Selbst die formale Unterscheidung nach den Partnern – staatliche oder private – führt also nicht immer zur eindeutigen Zuweisung in die eine oder andere Gruppe²²⁾.

¹⁸⁾ Art. 71 UN-Satzung sieht diese Möglichkeit vor. Es gibt aber nur wenige Fälle (siehe die Angaben im Annuaire UAI, S. 1325).

¹⁹⁾ Art. 18 EGKS-Vertrag (BGBl. 1952 II, S. 447 ff.). Die Mitglieder des Ausschusses werden aus einer von diesen Organisationen aufgestellten Liste ausgewählt. Nach dem EWG- und Euratomvertrag (Art. 195 bzw. Art. 167, BGBl. 1957 II, S. 766 ff. bzw. S. 1014 ff.) kann der Rat der Wirtschafts- bzw. Atomgemeinschaft bei der Bildung des gemeinsamen Wirtschafts- und Sozialausschusses die Meinung der maßgeblichen europäischen Organisationen der verschiedenen Zweige des Wirtschafts- und Soziallebens einholen, die an der Tätigkeit der Gemeinschaft interessiert sind. Sie haben kein Vorschlagsrecht, müssen aber eine angemessene Vertretung erhalten.

²⁰⁾ Übersicht in Teil IV, No. 9, Liste B des Yearbook of International Organisations, 1951/2, S. 1205.

²¹⁾ Annuaire UAI (1960/1), 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).

²²⁾ 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 ihrer Handlungen sowohl dem Völkerrecht als auch einem Landesrecht unterstellen. Dazu auch G. D a h m, Völkerrecht, Bd. 2 (1961), S. 322.

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 finden²³). Die Einteilung in Kategorien ist allerdings möglich – etwa unter den Gesichtspunkten des Zwecks, der Struktur, des Mitgliederkreises und der Rechtsform – und sollte einmal Gegenstand gründlicher Bearbeitung sein. Ein derartiges Bemühen würde uns aber, sollte es im Rahmen dieser Erörterungen vorgenommen werden, von unserem Ziel wegführen. *Hic et nunc* ist uns durch das Thema die Aufgabe gestellt zu überlegen, welche Folgen die Inflation der in allgemeinen Zügen dargestellten Gebilde für die Völkerrechtsordnung hat. Es gilt also, die Kriterien zu finden, die den Kreis der an spezifisch völkerrechtlichen Beziehungen Beteiligten bestimmen und gegenüber anderen Zweigen rechtlicher Normierung abschließen.

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. Natürlich liegt es mir fern, die Grundsätze des deutschen Verwaltungsrechts über die Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts *tels quels* ins Völkerrecht zu übertragen. Dieser allzu einfache Analogieschluß wird schon durch die Beobachtung vereitelt, daß nicht nur die vereinsrechtlichen Organisationen wie die Specialized Agencies und die regionalen Gruppen, sondern auch instrumentale Gebilde wie internationale Büros, Forschungsstätten, Gerichte und Kommissionen auf derselben Rechtsgrundlage, nämlich auf einem Vertrag der Gründerstaaten, beruhen²⁴).

Obschon wir sowohl aus diesem Grunde als auch wegen der methodischen Unzulässigkeit, aus Vorstellungen eines einzigen innerstaatlichen Rechtssystems völkerrechtliche Schlüsse zu ziehen, von der Anwendung der ver-

²³) M. Gutzwiller, Die sog. Internationalen Juristischen Personen (Mitteilungen der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 12, 1933, S. 116 ff.).

²⁴) Es ist eine Anomalie, daß ein einziger völkerrechtsfähiger Mutterverband ein seinen Zwecken dienendes Instrument besitzt, das selbst einen völkerrechtlichen Status hat: Der sog. Staat der Vatikanstadt könnte als Anstalt oder *établissement public* des Heiligen Stuhls aufgefaßt werden.

waltungsrechtlichen Begriffe absehen müssen, so ist doch nicht zu übersehen, daß offenbar jede Rechtsgemeinschaft, die in einen Zustand stärkerer Konzentration übergeht, Formen zur Verwaltung gemeinsamer Interessen hervorbringt, die in den Grundtypen einander ähnlich sind. Lassen wir die fließenden Übergänge und die gelegentliche Verwechslungsmöglichkeit außer acht, so können wir den überwiegend mitgliedschaftlich-genossenschaftlichen Typ als *internationale Organisation*, den überwiegend instrumentalisierten Typ als *internationale Einrichtung* bezeichnen.

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* ²⁵⁾ eine Gesamtheit zu bezeichnen, die sowohl aus personellen wie sächlichen 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 auszudrücken, und mangels eines wirklich befriedigenden oder wenigstens eingebürgerten deutschen Wortes spreche ich versuchsweise von *Wirkungseinheit*. 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,

²⁵⁾ 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*).

unter dem Schutz der drei östlichen Großmächte stehende Freie Stadt Krakau²⁶⁾, Protektorate, Gliedstaaten von Bundesstaaten und anerkannte kriegführende Parteien²⁷⁾ zu erinnern. Die Frage nach der völkerrechtlichen Bedeutung der *nazionalità*, die im italienischen *risorgimento* gestellt wurde, gehört ebenfalls hierher.

Keines dieser Gebilde war den souveränen Staaten gleichgestellt, die – wie in der deutschen Staats- und Völkerrechtslehre des 19. und zu Beginn unseres Jahrhunderts häufig versichert wurde – vermöge ihrer Unabhängigkeit allein als eigentliche oder höchste Subjekte des Völkerrechts in Betracht kamen²⁸⁾. Doch führte vor allem die Auseinandersetzung über die Konstruktion des Bundesstaates dazu, den Staatsbegriff von der Souveränität zu trennen und damit auch nichtsouveränen oder, wie man in Deutschland unglücklicherweise sagte, halbsouveränen Staaten den Weg zur Rechtsfähigkeit zu öffnen²⁹⁾.

Noch geläufiger als der nichtsouveräne Staat war dem 19. Jahrhundert eine andere nichtsouveräne Völkerrechtspersönlichkeit: der Staatenbund. Die in einem solchen Bund vereinigten Staaten traten ohne Verlust ihrer Souveränität anderen Staaten gegenüber »zusammen in das Verhältnis einer einzelnen unabhängigen moralischen Person«³⁰⁾. Der Deutsche Bund war als »eine in politischer Einheit verbundene Gesamtmacht« völkerrechtsfähig. Albert Haenel schrieb im Jahre 1873, es bestehe kein der Natur des Rechtes und seiner Technik entspringendes Hindernis, die Rechtspersönlichkeit nicht auf die einzelnen Glieder eines Staatenbundes (und, was hier nicht interessiert, eines Bundesstaates) zu beschränken. Es sei eine tatsächliche Frage, ob ein Bund die Merkmale einer Gesamtheit an sich trage, ob er mit Organen, welche ihn zu einem von den Einzelstaaten verschiedenen Willen befähigen, ausgerüstet sei und ob die für ihn und seine Mitglieder rechtsverbindlichen Normen die Absicht bekundeten, ihn als selbständiges Subjekt von Rechten und Pflichten hinzustellen³¹⁾.

²⁶⁾ Wiener Kongreßakte vom 9. 6. 1915, Art. 6–10.

²⁷⁾ Dahinter steht die Vorstellung der lokalen *de facto*-Regierung; vgl. Morelli, Cours Général de Droit International Public (Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, Bd. 89, 1956 I, S. 531 f.).

²⁸⁾ Schmalz, Das europäische Völkerrecht (1817), S. 34; J. C. Bluntschli, Das moderne Völkerrecht der civilisirten Staten (2. Aufl. 1872), S. 66 ff., 68; Quaritsch, Compendium des Europäischen Völkerrechts (5. Aufl. 1889), S. 24; Albert Zorn, Grundzüge des Völkerrechts (2. Aufl. 1903), S. 26.

²⁹⁾ P. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, (5. Aufl. 1911) Bd. 1, S. 72 ff., 74; dagegen aber z. B. Philipp Zorn, Reichsstaatsrecht (2. Aufl. 1895) Bd. 1, S. 64, 69; Albert Zorn, Grundzüge des Völkerrechts (2. Aufl. 1903), S. 26.

³⁰⁾ J. L. Klüber, Europäisches Völkerrecht (2. Aufl. 1851), S. 32.

³¹⁾ A. Haenel, Die vertragsmäßigen Elemente der Deutschen Reichsverfassung (1873), S. 60, 42.

Während die sogen. 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. Allerdings wurde die Europäische Kommission für die Seodonau für beschränkt völkerrechtsfähig gehalten³²⁾; sie stand aber vermöge ihrer territorial gebundenen Zuständigkeit und ihrer hoheitlichen Befugnisse den traditionellen Vorstellungen über den gesellschaftlichen Unterbau eines Völkerrechtssubjekts nicht völlig fern³³⁾. In seinem Beitrag zur Perassi-Festschrift hat Hans Wehberg den Obersten Gesundheitsrat von Konstantinopel der Vergessenheit entrissen und dargetan, daß er mit anderen Personen des internationalen Rechts Verträge schließen konnte³⁴⁾. In diesem Zusammenhang muß ich es mir versagen, auf die Verwaltungsunionen einzugehen, die bei näherer Betrachtung eine imponierende Begleiterscheinung des Zeitalters des Imperialismus und der beginnenden Weltwirtschaft der vier Jahrzehnte vor dem Ersten Weltkrieg sind³⁵⁾. Die Vorstellung, daß Gebietsherrschaft die Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der Völkerrechtsgemeinschaft sei, verhinderte jedoch das Eindringen derartiger Vereinigungen als besondere Einheiten in die Völkerrechtsordnung³⁶⁾. Diese Auffassung war nicht auf Deutschland beschränkt. Kurz vor der Jahrhundertwende ereiferte sich Louis Renault über 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,

³²⁾ Dazu P. Schoen, Zur Lehre von den Subjekten des Völkerrechts (Zeitschrift für Völkerrecht Bd. 23, 1939, S. 411 ff., 433, 435) (Rhein- und Elbschiffahrtskommissionen als Gegensatz).

³³⁾ Zur Einschränkung der Gebietshoheit Rumäniens siehe CPJI, Gutachten B 14 vom 8. 12. 1927, S. 64.

³⁴⁾ H. Wehberg, Ein Vorläufer internationaler Organisation: Der Oberste Gesundheitsrat von Konstantinopel, 1838–1923 (Festschrift Perassi, Bd. 2, 1957, S. 405 ff., 419).

³⁵⁾ Ausweislich des bereits zitierten (oben Anm. 3) Dokuments Nr. 5 der UAI beginnen 1875 die eigentlichen Gründerjahre dieser Unionen; dort befindet sich auch eine Liste.

³⁶⁾ Dazu P. Kazanski, Die allgemeinen administrativen Staatenvereine (Jahrbuch der Internationalen Vereinigung für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre, Bd. 6 und 7, 1904, S. 275 ff., S. 282): »Mit Rücksicht darauf, daß er auf einem Verträge beruht, kann gewiß kein Verein eine völkerrechtliche Persönlichkeit sein, ein Subjekt des Völkerrechts werden«.

daß die bestehenden internationalen Bureaux keine eigene Autorität besäßen³⁷⁾.

Blieb demnach der Kreis der Völkerrechtssubjekte bis zum Ende des Ersten Weltkriegs, abgesehen von wenigen, als atypisch empfundenen Fällen, geschlossen, so hat die Diskussion um die nichtsouveränen Gebiets Herrschaften immerhin in einem Punkte zu Lösungen geführt, an die später angeknüpft werden konnte. Man mußte die Träger völkerrechtlicher Rechtsfähigkeit nach solchen, die grundsätzlich alle 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 gegenüber³⁸⁾. So ist die spätere Lehre von der funktional begrenzten Rechtsfähigkeit der internationalen Organisationen nicht völlig ohne Tradition.

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 wurde³⁹⁾. Er schrieb im Jahre 1907, daß das internationale Leben zu einem immer komplizierteren Ganzen der internationalen Beziehungen der verschiedensten sozialen Faktoren sich auswachse und längst aufgehört habe, sich auf die internationalen Beziehungen der politisch-staatlichen Faktoren zu beschränken⁴⁰⁾. Konsequenterweise forderte er ein internationales Recht, das sowohl das international-

³⁷⁾ L. Renault, *Les Unions Internationales – Leurs Avantages et leurs Inconvénients* (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«.

³⁸⁾ Dazu außer Haenel a.a.O., K. Gareis, *Institutionen des Völkerrechts* (2. Aufl. 1901), S. 47 ff., 56, der dem Staatenbund eine völkerrechtliche Persönlichkeit *ad hoc* zubilligt, »nämlich soweit es die unifizierte völkerrechtliche Einheitsvertretung im Krieg und Frieden fordert und voraussetzt«; J. L. Klüber a.a.O., S. 28.

³⁹⁾ W. Kaufmann, *Weltzuckerindustrie und internationales und koloniales Recht* (1904).

⁴⁰⁾ W. Kaufmann, *Die modernen nicht-staatlichen internationalen Verbände und Kongresse und das internationale Recht* (Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht Bd. 2, 1908, S. 419 ff., 440).

staatliche Recht, das Völkerrecht im engeren Sinne, als auch das Recht der nichtstaatlichen internationalen Verbände umfassen solle. Gemeinsamkeiten der beiden Gruppen sah er vor allem in der Gleichordnung der an allen diesen Rechtsbeziehungen Beteiligten. Der Begriff »international autonomes Recht«, den er für diese Koordinationsbeziehungen vorschlägt, bringt die Abgrenzung der internationalen Verträge zwischen nichtstaatlichen Beteiligten oder zwischen Staaten und nichtstaatlichen Partnern von der Völkerrechtsordnung in klarer Weise zum Ausdruck⁴¹⁾. Wilhelm Kaufmann hat somit die Fragestellungen vorweggenommen, die erst in jüngster Zeit die eingehende Aufmerksamkeit der Wissenschaft gefunden haben; er hat von der Entwicklung als richtig bestätigte Unterscheidungen getroffen und Lösungen angebahnt. Leider hat man ihn, soviel ich sehe, nicht hinreichend beachtet.

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 zurückweisen⁴²⁾, 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 wollen⁴³⁾.

Den Italienern sind die eindringlichsten rechtstheoretischen Bemühungen zu verdanken. Neben zahlreichen Stellungnahmen in Aufsätzen und Lehrbüchern sind mehrere Monographien entstanden; aus der den Leser erdrückenden Fülle der zur Zeit an der Diskussion unseres Themas mitwirkenden Autoren seien nur einige Namen herausgegriffen, die aber keineswegs alle Stimmen im Orchester repräsentieren: *Migliazza* mit seinem

⁴¹⁾ A. a. O., S. 436.

⁴²⁾ Vgl. G. Ballardore Pallieri, *La personalità delle Organizzazioni internazionali* (Diritto Internazionale Bd. 14, 1960, S. 230 ff., 243).

⁴³⁾ Repräsentativ insbesondere: C. W. Jenks, 1. *The Legal Personality of International Organizations* (The British Year Book of International Law Bd. 22, 1945, S. 267 ff.); 2. *The Common Law of Mankind* (1958); 3. *The Will of the World Community as the Basis of Obligation in International Law* (Hommage d'une Génération de Juristes au Président Basdevant, 1960, S. 280 ff.); Ph. C. Jessup, 1. *A Modern Law of Nations* (1950); 2. *Transnational Law* (1956); 3. *The Use of International Law* (1959).

Buch über das Phänomen der Organisation und die internationale Gemeinschaft⁴⁴⁾; Monaco mit seinem Aufsatz über die normative Autonomie der internationalen Wirkungseinheiten⁴⁵⁾; Sereni mit seinem Buch über die internationalen Organisationen⁴⁶⁾; Morelli mit seinen Haager Vorlesungen⁴⁷⁾; das Werk von Arangio-Ruiz über die Rechtssubjekte der internationalen Ordnung, das im Jahre 1951 die Diskussion nach dem Zweiten Weltkrieg auf breiter Grundlage eröffnete⁴⁸⁾, und die im Frühjahr 1961 erschienene, die Auseinandersetzung zusammenfassende und zu ihr kritisch Stellung nehmende Abhandlung von Balladore Pallieri über die Rechtspersönlichkeit internationaler Organisationen⁴⁹⁾. Es soll nicht verschwiegen werden, daß sich die Autoren der Gegenwart auf die Arbeiten der Zwischenkriegszeit stützen konnten, an denen die Italiener ebenfalls stark beteiligt waren⁵⁰⁾.

Zwischen den Rechtstheorien wenigstens eines Teils der Italiener und den in der englischsprachigen 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, auf 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

⁴⁴⁾ A. Migliazza, *Il Fenomeno dell'Organizzazione e la Comunità Internazionale* (1958).

⁴⁵⁾ R. Monaco, *L'autonomia normativa degli enti internazionali* (Festschrift Perassi, Bd. 2, 1957, S. 135 ff.); s. a. von demselben Autor, *Manuale di Diritto Internazionale Pubblico*, (1960), S. 144 ff.

⁴⁶⁾ A. P. Sereni, *Le Organizzazioni Internazionali* (1959); s. a. von demselben Autor, *Diritto Internazionale*, Bd. 2: *Organizzazione Internazionale* (1960).

⁴⁷⁾ G. Morelli, *Cours Général de Droit International Public* (Recueil des Cours Bd. 89, 1956 I, S. 437 ff.).

⁴⁸⁾ G. Arangio-Ruiz, *Gli Enti Soggetti dell'Ordinamento Internazionale*, Bd. 1 (1951).

⁴⁹⁾ G. Balladore Pallieri a. a. O.

⁵⁰⁾ A. Cavaglieri, *I soggetti del diritto internazionale* (Rivista di Diritto Internazionale, Serie 3, 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* (Recueil des Cours Bd. 41, 1932 III, S. 245 ff.); D. Anzilotti, *Corso di diritto internazionale* (4. Aufl. 1955) Bd. 1, S. 111 ff.; G. Ottolenghi, *Sulla personalità internazionale delle Unioni di Stati* (Rivista di Diritto Internazionale, Serie 3, Bd. 4, 1925, S. 313–357, 461–499); A. Rapisardi-Mirabelli, *Théorie Générale des Unions Internationales* (Recueil des Cours Bd. 7, 1925 II, S. 341 ff.).

als Beispiel die Freie Stadt Danzig, deren Existenz von keinem Staat, ob Partner des Versailler Vertrags oder nicht, habe ignoriert werden können⁵¹⁾. Ferner untersuchen auch italienische Autoren die gesellschaftliche Basis der Völkerrechtsordnung und können sich in dieser Bemühung mit ausländischen Schriftstellern verständigen, die keine Bedenken tragen, die soziologische Fragestellung innerhalb der rechtswissenschaftlichen Methode für zulässig zu halten⁵²⁾.

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 Einheiten⁵³⁾.

Die vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zur Gegenwart erschienenen Schriften von Krylov⁵⁴⁾, Levin⁵⁵⁾, Lisovskij⁵⁶⁾ und Eko-

⁵¹⁾ Lord McNair, *Treaties producing effects "erga omnes"* (Festschrift Perassi, Bd. 2, 1957, S. 21 ff., 30); G. Balladore Pallieri a.a.O., S. 234 f., 239.

⁵²⁾ A. Migliazza a.a.O., S. 80 ff.; G. Arangio-Ruiz a.a.O., S. 97; A. Cavaglieri a.a.O., S. 172 f.

⁵³⁾ Für die Übertragung der russischen Quellen bin ich Herrn Georg v. Gretschaninow, Heidelberg, zu Dank verpflichtet. Über den Zusammenhang von Ideologie und Völkerrechtskonzeption in der Sowjetunion neuerdings B. Meissner, *Außenpolitische Theorie und Völkerrechtsdoktrin der Sowjetunion* (Internationales Recht und Diplomatie, 1960, Heft 3/4, S. I ff., XIII ff.).

⁵⁴⁾ S. B. Krylov, 1. *Les notions principales du droit des gens; La doctrine soviétique du droit international* (Recueil des Cours Bd. 70, 1947 I, S. 407 ff., 448); 2. *Istorija sozdanija Organizacii Ob-edinennyh Nacij* [Die Entstehungsgeschichte der UN] (1960), S. 252 f.

⁵⁵⁾ 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.).

⁵⁶⁾ V. I. Lisovskij, *Meždunarodnoe Pravo* [Völkerrecht] (1955), hält gewisse internationale Organisationen und Einrichtungen für Träger gewisser internationaler Rechte

besku⁵⁷⁾ sowie das Lehrbuch der Akademie der Wissenschaften⁵⁸⁾ 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 ist⁵⁹⁾. 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 Zwielficht. Nach dem Akademie-Lehrbuch setzt die Anerkennung eines bestimmten Gebildes als Völkerrechtssubjekt voraus, daß es »ein Staat ist, d.h. diejenigen Züge aufweist, die den Staat als politische Institution der herrschenden Klasse kennzeichnen«^{59a)}. Die Auffassung der bürgerlichen juristischen Literatur, den Kreis der Völkerrechtssubjekte auf internationale Organisationen und sogar natürliche Personen zu erweitern, wird zurückgewiesen. Dann aber heißt es, daß internationale Organisationen umfassende Machtbefugnisse haben könnten und daß ihnen manchmal die Eigenschaft eines Rechtssubjekts verliehen werde⁶⁰⁾.

und Pflichten, ohne ihnen Völkerrechtssubjektivität im vollen Sinne des Wortes zuzubilligen (S. 65, 265).

⁵⁷⁾ N. Ekobesku, K voprosu o međunarodnoj pravosub-ektnosti Organizacii Ob-edinenennyh Nacij [Zur Frage der Völkerrechtssubjektivität der Organisation der Vereinten Nationen] (in: Voprosy Teorii i Praktiki Meždunarodnogo Prava [Fragen der Theorie und Praxis des Völkerrechts, Gedächtnisschrift für Krylov], S. 67 ff.).

⁵⁸⁾ Völkerrechts-Lehrbuch, Kap. III (von W. W. Jewgenjew); deutsche Übersetzung erschienen im Deutschen Zentralverlag, Berlin-Ost 1960, S. 86–131, bes. 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 (Rechtswissenschaftlicher Informationsdienst Bd. 4, 1955, Sp. 567 ff.).

⁵⁹⁾ 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 međunarodnogo 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. Auf anderer theoretischer Basis wird die Völkerrechtsfähigkeit von »Nationalkomitees« (dazu Monaco in seinem Manuale di Diritto Internazionale Pubblico, 1960, S. 160) bejaht, wenn sie eine gewisse Dauer und Stabilität aufweisen: »l'esperienza più recente in materia ci dimostra che l'attività di un Comitato nazionale, essendo prolungata nel tempo e dotata di caratteri di stabilità, può dar vita a diritti, poteri ed obblighi che norme di diritto internazionale riferiscono direttamente al Comitato, per modo che la sua personalità giuridica internazionale si afferma senza discussione«.

^{59a)} Völkerrechts-Lehrbuch a. a. O., S. 86.

⁶⁰⁾ A. a. O., S. 86 (Ausgabe Berlin-Ost).

Ähnlich unklar äußert sich Krylov, der einerseits nur Staaten und Nationen als Völkerrechtssubjekte ansieht, aber gleichzeitig den Vereinten Nationen, vertreten durch ihre Organe, eine Reihe von Befugnissen und die Rechtsfähigkeit in einzelnen Völkerrechtsverhältnissen zuerkennt. Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen sind für ihn gemeinsame Organe der Mitgliedstaaten⁶¹⁾. Levin nähert sich den grundsätzlich abgelehnten ausländischen Vorstellungen, indem er von den souveränen Staaten als ursprünglichen Hauptsubjekten und von internationalen Organisationen als abgeleiteten Völkerrechtssubjekten eigener Art spricht⁶²⁾. Völlig kompromißlos dagegen im Sinne des Souveränitätsdogmas bleibt 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 werden⁶³⁾.

Die Wanderung zu einigen Schwerpunkten der gegenwärtigen Diskussion über unser Thema möchte ich nicht abschließen, ohne auf Beiträge von Autoren unseres eigenen Sprachbereichs wenigstens hinzuweisen. Das Werk von Rudolf 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 gewiesen⁶⁴⁾. 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

⁶¹⁾ Krylov, *Istorija*, S. 252-253; ähnlich Lisovskij a. a. O., S. 265. Nach dem Wörterbuch der Diplomatie (*Diplomatičeskij Slovar'*) 1950, S. 123, Stichwort »Völkerrecht«, handelt es sich um neue Organe internationaler Zusammenarbeit.

⁶²⁾ A. a. O., S. 82-85; ähnlich Ekobesku a. a. O., S. 68 f. Die Fragwürdigkeit des Versuchs, solche Aussagen mit den allgemeinen Maßstäben der nicht kommunistischen Welt zu messen, wird deutlich, wenn man liest, daß »selbstverständlich« nicht aggressiven, sondern nur im Einklang mit den Normen des Völkerrechts entstandenen Organisationen die beschränkte Rechtsfähigkeit zukomme (Ekobesku, a. a. O.).

⁶³⁾ L. Modžorjan a. a. O., S. 33 ff.

⁶⁴⁾ 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).

seinen Haager Vorlesungen von 1935. Auf ihre Bedeutung für unser Problem werde ich zurückkommen ⁶⁵⁾).

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 ⁶⁶⁾, Zemanek in seiner Monographie über das Vertragsrecht der internationalen Organisationen und in einigen Aufsätzen ⁶⁷⁾, von der Heydte in einer Abhandlung über Rechtssubjekt und Rechtsperson im Völkerrecht, dem einzigen mir bekannten Versuch einer neuen philosophischen Beweisführung ⁶⁸⁾, und Verdross in den letzten Auflagen ⁶⁹⁾ seines Lehrbuchs, in denen er die Völkerrechtsfähigkeit in einzelne rechtlich erhebliche Situationen sowie Rechts- und Pflichtpositionen zergliedert.

II.

A

In seinem Referat über die Methoden der Völkerrechtswissenschaft auf der letzten Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht im Jahre 1959 hat Adolf Schüle die verschiedenen heutzutage üblichen Erkenntniswege des Völkerrechts dargestellt. Mit Recht verwirft er die Festlegung der von ihm geforderten Methodenlehre auf einzelne dieser Betrachtungsweisen – etwa die soziologische oder die normative. Nur der

⁶⁵⁾ Siehe unten Anm. 93.

⁶⁶⁾ W. Wengler, 1. Der Begriff des Völkerrechtssubjektes im Lichte der politischen Gegenwart (Friedens-Warte Bd. 51, 1952, S. 113 ff.); 2. Bemerkungen zu den Verträgen nichtstaatlicher Verbände und ihrer Organe mit Staaten und Staatsorganen (Festschrift Perassi, Bd. 2, 1957, S. 421 ff.).

⁶⁷⁾ K. Zemanek, 1. Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen (1957), S. 12 ff.; 2. Über das dualistische Denken in der Völkerrechtswissenschaft (Völkerrecht und rechtliches Weltbild, Festschrift für Alfred Verdross, 1960, S. 321 ff.); 3. Internationale Organisationen als Handlungseinheiten in der Völkerrechtsgemeinschaft (Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Bd. 7, 1956, S. 335 ff.).

⁶⁸⁾ In der Festschrift für Jean Spiropoulos (1957), S. 237 ff.

⁶⁹⁾ A. Verdross, Lehrbuch des Völkerrechts (4. Aufl. 1959), S. 128 ff.

Methodenpluralismus könne bewirken, daß die Fruchtbarkeit einer Methode auf anderem methodischem Wege nachgeprüft werden könne⁷⁰⁾. Seine Feststellung, daß Methodik und Völkerrechtstheorie nicht miteinander vermengt werden dürften, wurde in der Diskussion durch die Bemerkungen von Münch und Krüger ergänzt, daß die Methode am Anfang stehen, also auch zur Erarbeitung der Rechtstheorie dienen müsse⁷¹⁾. Da mir dies unbestreitbar erscheint und der Leser einen Anspruch darauf hat, die Methode nachprüfen zu können, muß ich bemerken, daß ich das Verständnis der Völkerrechtsordnung teils mit historischen, teils mit soziologischen Beobachtungen, in den Grundfragen aber mit den Forderungen der praktischen Vernunft und einer philosophischen Wertlehre zu erreichen strebe. Die uns beschäftigende Frage, die Völkerrechtsfähigkeit, betrifft das formale Gerüst der Rechtsordnung⁷²⁾, hat aber keinen Wertgehalt. Die sogenannte Völkerrechtspersönlichkeit ist ein technisches Mittel zur Verwirklichung gesellschaftlicher Ziele⁷³⁾. Die Wertbegriffe können daher – abgesehen von den Grundwerten »Ordnung« und »Ausgleich« zwischen den Rechtsgenossen – außer Betracht bleiben. Was die übrigen Verfahrensweisen angeht, so beweist die Geschichte, daß die Völkerrechtsordnung zwischen gleichgeordneten, sich selbst als höchste betrachtenden Verbänden besteht; die Soziologie, daß die Struktur dieser unorganisierten Rechtsgenossenschaft sich verändert hat; die praktische Vernunft, daß die Ordnungsfunktion des Völkerrechts nur gewahrt werden kann, wenn alle Wirkungseinheiten, die in einem tatsächlichen Gleichheitsverhältnis zueinander stehen, daran teilhaben.

Geht man von der alten Prämisse aus, die schon der berühmten Überlegung des Franciscus Suárez über die politische und moralische Einheit des Menschengeschlechts zugrunde lag und die in der Beobachtung besteht, daß dieses *in varios populos et regna divisum* ist, und stellt man dieselbe Erwägung unter den Verhältnissen der Gegenwart an, so muß Rechtsgemeinschaft zwischen allen Wirkungseinheiten bestehen, die nicht von einer anderen Einheit absorbiert sind. Der Zweck des Rechts kann nicht erreicht werden, wenn es nicht an gesellschaftliche Gegebenheiten an-

⁷⁰⁾ Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 3. Verhandlungen der Tagung der Gesellschaft in Frankfurt am Main am 9. und 10. 4. 1959, S. 1 ff., 23; Archiv des Völkerrechts Bd. 8 (1959), S. 129 ff.

⁷¹⁾ A. a. O., S. 26 f.

⁷²⁾ M. Gutzwiller a. a. O., S. 127; D. Anzilotti, Corso di Diritto Internazionale Pubblico (4. Aufl. 1955) Bd. 1, S. 150 f., dem ich allerdings in der völligen Lösung der Rechtsfähigkeit von ihrem gesellschaftlichen Substrat nicht folge.

⁷³⁾ G. Scelle, Some Reflections on Juridical Personality in International Law (in: Law and Politics in the World Community a. a. O., S. 49 ff., 50).

knüpft. Das Bundesverfassungsgericht hat die Kehrseite dieser Aussage im Urteil über das Kehler Hafen-Abkommen in die Worte gefaßt, daß solche Rechtssubjekte, die auf allen Gebieten dem Rechte einer übergeordneten staatlichen Gemeinschaft unterworfen seien, nicht als handlungs- und pflichtfähige Rechtspersönlichkeiten im Völkerrecht anerkannt seien⁷⁴⁾.

Das Völkerrecht hat nach seiner Entstehung und Weiterentwicklung innerhalb der gesamten, überhaupt zwischen den Menschen und ihren Verbänden möglichen Rechtsbeziehungen die Funktion, die Ausgleichsordnung derjenigen Machtgebilde zu sein, die sich von keiner höheren Autorität ableiten. Ob man angesichts der Erweiterung der Beteiligten außerhalb der Staatenwelt noch von Völkerrecht sprechen will oder eine andere Bezeichnung – etwa Weltgemeinschaftsrecht – vorzieht, ist letztlich eine terminologische Frage. Da auch das Wort »Völkerrecht«, genau betrachtet, das Wesen dieser Rechtsordnung begrifflich nicht zu fassen vermag und überdies auch die Erweiterung den Charakter der Rechtsgemeinschaft als einer Ordnung zwischen Gleichgeordneten nicht antastet, wäre es nicht empfehlenswert, nach einer neuen Etikettierung zu suchen. Diese Frage mag man sich überlegen, wenn einmal die Zukunftsentwicklung dazu führen sollte, die Koordinationsbeziehungen des Völkerrechts in die hierarchische Gliederung eines Weltherrschaftsverbandes umschlagen zu lassen.

B

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 du droit international das Stichwort *Personne internationale* als »Subjekt des Völkerrechts« und dieses wiederum als Adressaten der Völkerrechtsregeln, die ihm direkt Pflichten auferlegen und Rechte zuteilen⁷⁵⁾. Allerdings ist die Übereinstimmung hinsichtlich der Gleichsetzung von Rechtsfähigkeit und Person nicht allgemein⁷⁶⁾. 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

⁷⁴⁾ BVerfGE Bd. 2, S. 374 f.

⁷⁵⁾ Dictionnaire de la terminologie du droit international (1960), S. 447.

⁷⁶⁾ R. Monaco, Manuale di Diritto Internazionale Pubblico (1960), S. 145.

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 Teilnahme internationaler Organisationen gegenübergestellt⁷⁷⁾. Da es sich um die Vereinten Nationen handelte, die zahlreiche Aufgaben nur durch Position im zwischenstaatlichen Rechtsverkehr zu erfüllen vermögen⁷⁸⁾, 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 bemessen⁷⁹⁾.

Muß man daraus den Schluß ziehen, daß die Persönlichkeit begrenzbar ist? Ist sie, wie beispielsweise Anzilotti und Gutzwiller behaupten, eine leere rechtstechnische Hülse⁸⁰⁾? Oder ist andererseits, wie ebenfalls angenommen wird⁸¹⁾, 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. Lauterpacht⁸²⁾, indem er aus der Personalität die Vertragsfähigkeit ableitet. Auch der Bericht, den Fitzmaurice in der Inter-

⁷⁷⁾ *Reparation for Injuries suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion (ICJ Reports 1949, S. 174 ff., 180).

⁷⁸⁾ 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 (ICJ Pleadings, Oral Arguments, Documents, *Reparation for Injuries suffered in the Service of the United Nations*, S. 23 ff., 30).

⁷⁹⁾ Dazu B. Kasme, *La capacité de l'Organisation des Nations Unies* (1960) S. 32 (Besprechung unten, S. 365 f.).

⁸⁰⁾ D. Anzilotti a. a. O., S. 151; M. Gutzwiller a. a. O., S. 127.

⁸¹⁾ J. W. Schneider, *Treaty-making power of international organizations* (1959), S. 133.

⁸²⁾ H. Lauterpacht, Bericht über das Vertragsrecht in der International Law Commission, 5. Session, 24. 3. 1953 (UN Doc. A/CN. 4/63, S. 154); a. A. R. J. Dupuy, *Le Droit des Relations entre les Organisations Internationales* (Recueil des Cours Bd. 100, 1960 II, S. 457 ff., 530 ff.), der keinerlei Folgerung aus »einer im voraus behaupteten Personalität« für möglich hält (S. 531).

national Law Commission im Jahre 1958 erstattete, setzt einen bestimmten Status der Parteien voraus, damit sie Verträge eingehen können. Bei näherem Zusehen bestimmt er diesen allerdings nach den Funktionen, bewegt sich also in demselben Kreise wie der Internationale Gerichtshof im Wiedergutmachungsfall ⁸³⁾.

Im Völkerrecht ist man geneigt, bei internationalen Organisationen und Einrichtungen von »Funktionen« zu sprechen. Sie haben eine Aufgabe im Interesse der Verbände, um derentwillen die Völkerrechtsordnung besteht ⁸⁴⁾. Sie haben keinen Selbstzweck, sondern sie dienen den hinter ihnen stehenden Staaten. Nichts grundsätzlich anderes gilt auch für die juristischen Personen des innerstaatlichen Rechts. Auch sie haben Rechte und Pflichten in dem Umfang, der ihrem Zweck in der innerstaatlichen Rechtsordnung entspricht. Auch sie knüpfen, ebenso wie die internationalen Organisationen und Einrichtungen, nicht an festumrissene Typen gesellschaftlicher Gebilde an. Sie haben, ebenso wie jene, ein »personales Substrat«, das ihre Existenz rechtfertigt ⁸⁵⁾. Daß sie je nach ihrem Zweck nicht nur öffentlichen, sondern auch privaten Interessen dienen, ist kein prinzipieller Unterschied. Auch internationale Verbindungen können den Sonderinteressen der Staatengruppe gewidmet sein, die sie trägt; auch eine rechtsfähige Erwerbsgesellschaft hat Funktionen im innerstaatlichen Rechtsleben.

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 besitzt, so ist sie nicht in ebensoviele Rechtspersönlichkeiten gespalten, wie es Staaten 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 be-

⁸³⁾ G. G. Fitzmaurice, Bericht über das Vertragsrecht in der International Law Commission, 10. Session, 18. 3. 1958 (Yearbook of the International Law Commission 1958, Bd. 2, S. 20 ff., 23 f.).

⁸⁴⁾ Lauterpacht: "In modern international society the interests to be protected and regulated can no longer be entrusted exclusively to States. These interests call for the recognition of new subjects of rights and duties conceived as the rational means of international social welfare." (The Subjects of the Law of Nations, in The Law Quarterly Review, Bd. 63, 1947, S. 438 ff., 450).

⁸⁵⁾ Dazu Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 19 III 2, Anm. 1.

stehenden wird nur erweitert⁸⁶⁾. 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 sehen⁸⁷⁾. 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 Hand⁸⁸⁾.

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«⁸⁹⁾. 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. völkerrechterzeugenden und dem Völkerrecht unterstehenden Subjekten,

⁸⁶⁾ Zemanek, Vertragsrecht a. a. O., S. 27; Migliazza a. a. O., S. 82: «La stessa comunità particolare può poi inserirsi 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».

⁸⁷⁾ Gutzwiller (a. a. O., S. 156 Anm. 92) spricht von einem nutzlosen Streit über die begrifflichen *essentialia* der – ihrer Natur nach systemlosen – Staatenverbände.

⁸⁸⁾ 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.

⁸⁹⁾ A. Verdross a. a. O., S. 127.

ferner dauernden und vorübergehenden (z. B. Aufständische), ursprünglichen und später aufgenommenen sowie solchen mit und ohne Selbstregierung⁹⁰⁾. 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 unterscheiden⁹¹⁾. 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 gehören⁹²⁾. 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 notwendigen 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 Kaufmann⁹³⁾ 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 gegenüber⁹⁴⁾. Migliazza stimmt ihm in den Grundzügen bei⁹⁵⁾. Nach Paul Reuter sind die Staaten

⁹⁰⁾ A. a. O., S. 128 f.

⁹¹⁾ A. a. O., S. 246.

⁹²⁾ A. a. O., S. 241 ff.

⁹³⁾ E. Kaufmann, *Règles Générales du Droit de la Paix* (Recueil des Cours Bd. 54, 1935 IV, S. 309 ff., 399, 400).

⁹⁴⁾ A. a. O., S. 97.

⁹⁵⁾ A. a. O., S. 281.

immer originäre Völkerrechtssubjekte, die von ihnen geschaffenen Organisationen sind es nur *à titre secondaire* ⁹⁶⁾.

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 ⁹⁷⁾. C a - v a g l i e r i schlägt vor, die Staaten als Schöpfer und Gründer des Völkerrechts den anderen Völkerrechtssubjekten gegenüber zu stellen ⁹⁸⁾. Wer von Kelsen'schen Gedankengängen beeinflusst ist, unterscheidet die Subjekte nach der Rechtsnorm, die ihnen diese Eigenschaft verliehen hat – Gewohnheitsrecht oder Vertrag ⁹⁹⁾. 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, die zweite die internationalen Organisationen und Institutionen ¹⁰⁰⁾.

Auch einige s o w j e t i s c h e 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 inter-

⁹⁶⁾ Organisations internationales et évolution du droit (in L'évolution du droit public – Etudes en l'honneur d'Achille Mestre, 1956, S. 447 ff., 456). Seine Meinung, das Völkerrecht habe durch diese Ausdehnung »bis zu einem gewissen Punkt« aufgehört, ein Koordinationsrecht zu sein, ist sowohl in juristischer als auch in soziologischer Hinsicht abzulehnen. Der Verkehr zwischen Staaten und Organisationen vollzieht sich, ebenso derjenige der Staaten untereinander, auf dem Boden der Rechtsgleichheit. In soziologischer Betrachtung waren die zwischenstaatlichen Beziehungen zu keiner Zeit auf vollständiger Gleichheit aufgebaut. Das Gleichgewicht war vielmehr eine politische Maxime, deren Verwirklichung die Effektivität der Rechtsbefolgung fördern sollte. Überdies ist durchaus nicht sicher, ob der staatliche Partner einer Rechtsbeziehung mit einer internationalen Organisation immer der stärkere ist.

⁹⁷⁾ Es ist nur eine Frage der Terminologie, wenn S i o t t o - P i n t o r (a. a. O., S. 299) den Begriff *personne* den Staaten vorbehalten will; auch er läßt andere Wirkungseinheiten als Adressaten von Völkerrechtsnormen zu.

⁹⁸⁾ A. a. O., S. 174.

⁹⁹⁾ P. G u g g e n h e i m, Traité de droit international public, Bd. 1 (1953), S. 171 ff., 216 ff.

¹⁰⁰⁾ A. V e r d r o s s, Lehrbuch a. a. O., S. 129; K. Z e m a n e k, Vertragsrecht a. a. O., S. 19; H. M o s l e r, 1. in Thoma-Festschrift (1951), S. 132 ff.; 2. Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte (1957), S. 5.

nationaler Organisationen den Vertragsstaaten zuzurechnen sind – wie es konsequent wäre – in der Regel unklar.

Eine von Jessup in einer seiner jüngsten Veröffentlichungen gegebene Anregung, in der *international community* zwischen *subjects* und *members* zu unterscheiden, ist für unsere Überlegungen nicht verwendbar, weil sie den Gegensatz zwischen Individuum (= *subject*) und sämtlichen anderen Rechtssubjekten (= *members*) bezeichnen soll ¹⁰¹⁾.

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 ¹⁰²⁾. 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 Rechtssubjekte gehören. Es ist nicht ausgeschlossen, daß die Organisation der Vereinten Nationen oder ein anderer Weltverband sich als notwendiger Ordnungsfaktor derart durchsetzt, 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 zwischenstaat-

¹⁰¹⁾ Ph. C. Jessup, *The Use of International Law* (1959), S. 22.

¹⁰²⁾ Der Satz des Codex Iuris Canonici (Can. 1556) »Prima Sedes a nemine iudicatur« 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.

lichen Vertrag vorgesehene Organisation oder Einrichtung ins Leben tritt, leitet es sich von den Staaten ab. Dazu gehören auch die supranational aufgebauten Gemeinschaften.

Es ist aber zweifelhaft und daher zu prüfen, ob die zwischenstaatlichen Organisationen und Einrichtungen die zweite Gruppe noch ausfüllen. Da die Praxis erweist, daß auch andere nichtstaatliche Wirkungseinheiten auf Koordinationsebene mit Staaten verkehren, muß in Erwägung gezogen werden, ob diese Beziehungen völkerrechtlicher Art sind. Bejaht man die Frage, so ist an einer aufs engste beschränkten, nur die konkreten Einzelbeziehungen betreffenden Rechtsfähigkeit nicht zu zweifeln.

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 Rechts¹⁰³⁾ und in der im vergangenen Jahr erschienenen zweiten Auflage der Reinen Rechtslehre¹⁰⁴⁾ verlegt 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 ableiten¹⁰⁵⁾. Die weitere Frage, ob auch solche Wirkungseinheiten – private

¹⁰³⁾ H. Kelsen, What is the reason for the validity of law (Festschrift für Spiropoulos a. a. O., S. 257 ff., 261).

¹⁰⁴⁾ A. a. O., S. 324 f.

¹⁰⁵⁾ Abhängige Staaten können nicht *en bloc* der einen oder anderen 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 Ionischen Inseln, Danzig und Triest oder die als ordentliche oder außerordentliche Mitglieder einiger internationaler Organisationen zugelassenen *pays* und *territoires*). Bei ehemals souveränen, aus eigenem Recht der Völkerrechtsordnung angehörenden Staaten mindert sich dieser Status nach dem Maße der

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 begründet¹⁰⁶⁾. 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 anderen Rechtssubjekt entsteht. Auch die Identität der Rechtspersönlichkeit trotz der Veränderungen 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 getragen¹⁰⁷⁾.

Unterordnung unter den herrschenden Staat und dem Umfang der Anerkennung dieses Zustandes durch dritte Staaten. – Abhängige Gebiete, insbesondere auf dem Wege zur Souveränität befindliche Staaten, können eine relative und beschränkte Völkerrechtsfähigkeit im Verhältnis zu den Staaten besitzen, die diese Rechtsstellung anerkennen (s. unten Anm. 110). 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.

¹⁰⁶⁾ 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).

¹⁰⁷⁾ 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

Die Rechtsfähigkeit abgeleiteter Rechtssubjekte ist immer beschränkt^{107a)}. 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 geschaffen¹⁰⁸⁾. 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 wird¹⁰⁹⁾. Obwohl man zunächst versucht sein könnte, diese Wirkung *erga omnes* als absolute Rechtsfähigkeit der nur relativ wirkenden gegenüber zu stellen, die gegenüber den Mitgliedern und den 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 »Vorgegebenen« oder »Notwendigen« in sich tragen, das sie von anderen Staatenverbindungen unterscheidet, die Partikularinteressen dienen.

Der Internationale Gerichtshof hat aber 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 nichtsoveräne Staaten mit beschränkter Rechtsfähigkeit. Es kannte ferner eine andere Statusminderung, die normalerweise zwar nicht als Beeinträchtigung der Rechtsfähigkeit angesehen wird, die aber nichtsdestoweniger die Rechtsstellung wesentlich berührt: ich meine die Handlungs-

für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Abschn. I, 2), der zwischen rechtlicher Identität und unvollständiger funktioneller Kontinuität unterscheidet (vgl. unten S. 53 ff.).

^{107a)} R. J. Dupuy a. a. O., S. 530, spricht von »personnalité juridique à contenu variable«; G. Erler, Grundprobleme des Internationalen Wirtschaftsrechts (1956), S. 154, verwirft den Begriff der beschränkten Rechtsfähigkeit als unvollziehbar. Die Unterschiede der Teilhaber am internationalen Rechtsverkehr sieht er nicht in dem verschiedenen Umfang ihrer Rechtsfähigkeit, sondern ihrer Kompetenz. Es ist aber nicht möglich, die Rechtsstellung der Staaten mit dem Begriff der Kompetenz zu erfassen. Sie besitzen nur in einzelnen Funktionen eine organähnliche Position (z. B. bei der Erzeugung abgeleiteter Völkerrechtssubjekte); im übrigen haben sie Rechte und Pflichten, die *mutatis mutandis* denen der natürlichen Personen des innerstaatlichen Rechts vergleichbar sind.

¹⁰⁸⁾ Zur Unterscheidung von eigenem und fremdem Interesse siehe Balladore Pallieri a. a. O., bes. S. 242 f., 247.

¹⁰⁹⁾ A. a. O., S. 185.

unfähigkeit oder die Beschränkung der Handlungsfähigkeit von Gebilden, die unbeschränkte Zurechnungssubjekte waren, wie völkerrechtliche Protektorate und – je nach ihrem Statut – Freie Städte ¹¹⁰⁾.

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 ¹¹¹⁾. McNair rechnet deshalb die Neutralisierung der Schweiz ¹¹²⁾ und das Abkommen über die Ålandinseln von 1856 ¹¹³⁾ zu den *erga omnes* wirkenden 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.

Demnach ergibt sich folgendes: Abgeleitete zwischenstaatliche Organisationen und Einrichtungen besitzen niemals, die souveränen Staaten immer die Fähigkeit, alle in der Völkerrechtsordnung möglichen Rechte und Pflich-

¹¹⁰⁾ Die Fähigkeit von Staaten, Verträge zu schließen, kann fehlen oder beschränkt sein (J. H u b e r, *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 USA 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, No. 37 639 vom 11. 2. 1961, S. 1). Nach der Singapore (Constitution) Order in Council, 1958, hat die Regierung von Singapore, wenn sie mit Zustimmung der Regierung des Vereinigten Königreichs handelt, eine begrenzte Verantwortung für die Wahrnehmung der Handels- und Kulturbeziehungen mit dem Ausland. Sie bedarf dazu einer Mitteilung der Regierung des Vereinigten Königreichs, die generell für den Abschluß von Abkommen mit bestimmten Staaten über bestimmte Materien erteilt worden ist: E. L a u t e r p a c h t, *The Contemporary Practice of the United Kingdom in the Field of International Law – Survey and Comment*, IX; July 1 – December 31, 1959 (The International and Comparative Law Quarterly, Bd. 10, 1961, S. 548 ff., 576 f.).

¹¹¹⁾ U. S c h e u n e r, *Neutralisation* (Strupp-Schlochauer, a. a. O. Bd. 2, 1961, S. 586).

¹¹²⁾ 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.

¹¹³⁾ A. a. O., S. 25.

ten zu haben. Auch bei souveränen Staaten kann aber die Ausübung dieser Fähigkeit den Bindungen eines Sonderstatuts unterworfen sein.

Nichtstaatliche, aber trotzdem notwendige Völkerrechtspersonen, wie beispielsweise der Hl. Stuhl und – in Vorwegnahme einer vielleicht künftig eintretenden Entwicklung – die Vereinten Nationen, sind immer in ihrer Rechtsfähigkeit beschränkt. Entweder haben sie ihren Zweck in sich selbst – so der Hl. Stuhl – oder sie bestehen im Interesse der Gesamtgemeinschaft – so die Vereinten Nationen. Rechtsfähig sind sie aber nur in dem Umfang, in dem es das Interesse gebietet, dem sie durch ihre Teilnahme an der Völkerrechtsgemeinschaft dienen. Der Hl. Stuhl kann nicht Partner des Kriegsrechts sein; die Führung einer Flagge zur See durch die Vereinten Nationen hat, wie in der International Law Commission erörtert wurde, nicht die Rechtswirkungen, die an das Institut des sogenannten *territoire flottant* geknüpft sind¹¹⁴).

Gegen die hier vorgetragenen Auffassungen wird von D a h m der Einwand erhoben, daß sie die Rechtsstellung des Menschen im Völkerrecht nicht erklären könnten¹¹⁵). Es ist zwar im Rahmen dieser Erörterungen nicht meine Aufgabe, zu diesem Problem im einzelnen Stellung zu nehmen¹¹⁶);

¹¹⁴) C. A. Stavropoulos, Rechtsberater der UN, richtete am 27. 6. 1955 ein Schreiben an die International Law Commission über die Flaggenführung und Registrierung von 10 Fischereischiffen, die im Eigentum der UN standen. Sie waren in Hong-Kong für die UN Korean Reconstruction Agency (UNKRA) gebaut, nach Pusan in Korea gebracht und dort koreanischen Staatsangehörigen übergeben worden. Die Seereise war unter der Flagge und Registrierung der UN erfolgt. Stavropoulos hielt es für wünschenswert, daß der vorläufige Artikel der Kommission über das Regime der Hohen See mindestens die Möglichkeit der Registrierung von eigenen Schiffen einer internationalen Organisation durch diese selbst nicht ausschließe. Der Berichterstatter der International Law Commission, J. P. A. François, bemerkte dazu, daß die Registrierung das Problem nicht löse. Das Rechtssystem eines Staates sei auf Schiffe seiner Flagge anwendbar und in dieser Hinsicht könne die Flagge der UN oder einer anderen internationalen Organisation der Staatsflagge nicht gleichgestellt werden. Die Frage des an Bord anwendbaren Zivil- und Strafrechts sei nicht gelöst. Deshalb seien die UN nach allgemeinem Völkerrecht nicht zur Registrierung ihrer eigenen Schiffe befugt (Sitzung der Kommission vom 8. 5. 1956, UN Doc. A/CN. 4/103). – Die Kommission machte sich die Vorschläge des Berichterstatters zu eigen und nahm sie in ihren Bericht an die Generalversammlung auf (GAOR IX, Suppl. No. 9, S. 25). Sie beschloß, keinen Artikel über das Recht internationaler Organisationen zur Flaggenführung von Schiffen in den Entwurf aufzunehmen (International Law Commission, Yearbook 1956, Bd. 1, Summary Records of the 8th Session, 347th Meeting, par. 1–32). – Das Genfer Abkommen über die Hohe See vom 29. 4. 1958 (Art. 7) regelt dementsprechend die Frage nicht und erklärt ausdrücklich, sie nicht präjudizieren zu wollen. Der Rechtsstatus ist also offen geblieben (H. Meyer-Lindenberg, Seerechtliche Entwicklungstendenzen auf den Genfer Konferenzen von 1958 und 1960, ZaöRV Bd. 21, 1961, S. 38 ff., 76).

¹¹⁵) G. D a h m, Völkerrecht, Bd. 1, 1958, S. 71, Anm. 3.

¹¹⁶) Siehe dazu H. Meyer-Lindenberg, Die Menschenrechte im Völkerrecht (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 4, 1962).

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 bestritten¹¹⁷⁾. 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 entzogen¹¹⁸⁾. 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 Einrichtungen¹¹⁹⁾. 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 kann¹²⁰⁾.

Die Stellung der Einzelperson im Völkerrecht besteht aus zwei nach ihrer

¹¹⁷⁾ Dazu H. Lauterpacht, *The Subjects of the Law of Nations* (The Law Quarterly Review, Bd. 63, 1947, S. 450).

¹¹⁸⁾ 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, a.a.O., S. 68: »Die Staaten 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«.

¹¹⁹⁾ G. Schwarzenberger, *A Manual of International Law* (4. Aufl. 1960), Bd. 1, S. 48 ff., 71 ff., unterscheidet *typical* und *non-typical subjects* nach anderen Merkmalen: Zu den typischen Rechtssubjekten gehören für ihn die unabhängigen und abhängigen Staaten sowie die Mandat- und Treuhandgebiete der UN und des Völkerbundes; nicht typisch sind der HI. Stuhl, internationale Institutionen und Individuen.

¹²⁰⁾ Vgl. 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

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.

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.

C

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 weiter¹²¹). 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 Friedensvertrages von 1947, des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, die sämtlich keine Zurechnungssubjekte für völkerrechtliche Rechte und Pflichten, sondern verselbständigte Organe einer Organisation oder einer Staaten-Gruppe 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,

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».

¹²¹) C. W. J e n k s (The Common Law of Mankind, S. 190 f.) erwähnt als Beispiele 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.

daß er Dritten weder nützt noch schadet, kein Statut eines Rechtssubjekts schaffen, das anderen Rechtssubjekten als denjenigen, die es geschaffen oder anerkannt haben, Pflichten auferlegt.

Daraus folgt, daß abgeleitete Rechtssubjekte eine *relative* 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 Verhältnis 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* Rechtsfolge¹²²⁾. Sie ist in die Rechtsordnung eingeführt, auch wenn nur zwei Staaten sie errichtet haben. Sie bleibt aber *erga tertios* so lange nur eine Potenz, 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.

Die abgeleitete Rechtsfähigkeit wird durch das Inkrafttreten des Gründungsakts und das Tätigwerden der Organe konstituiert. Der Streit um die deklaratorische oder konstitutive Wirkung der Anerkennung, der hinsichtlich des Eintritts neuer Staaten in die Völkerrechtsordnung besteht, ist bei der Aufnahme von Beziehungen mit internationalen Organisationen gegenstandslos. Auch die Anerkennung durch nicht am Gründungsakt beteiligte Staaten wirkt konstitutiv. Sie schafft zwar nicht die Rechtspersönlichkeit, bringt aber die Erweiterung der Wirkung der Rechtsfähigkeit *quoad personas* hervor. Den notwendigen Rechtssubjekten, praktisch also den Staaten, kommt die Befugnis der Konstituierung neuer Rechtssubjekte zu, weil nach dem heutigen Stand der Weltentwicklung die Garantie für die Beachtung der Völkerrechtsordnung bei ihnen liegt. Dies wird allgemein auch von den Autoren anerkannt, die die Avantgarde für die Anerkennung einer Weltgemeinschaft aus vielerlei mitwirkenden Gruppen bilden. Ich erwähne nur *Jenks* und *Jessup*¹²³⁾.

¹²²⁾ G. Balladore Pallieri a. a. O., S. 239.

¹²³⁾ *Jenks*, The Common Law of Mankind, bes. S. 8–18; *Jessup*, A Modern Law of Nations, S. 17.

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 Macht¹²⁴). 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.

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 Grenzkommision der Botschafterkonferenz zu beurteilen? Wer konnte Ansprüche für die Ermordung ihrer Funktionäre stellen und wer haftete für die Unterhaltsansprüche¹²⁵)? Welche Stellung hatte die Reparationskommission nach dem Ersten Weltkrieg¹²⁶)?

Übereinstimmung herrscht darin, daß ein gewisser Grad der Verselbständigung gegenüber den Mitgliedstaaten, eine von ihnen getrennte besondere Wirkungseinheit vorhanden sein muß¹²⁷), um eine internationale

¹²⁴) G. Ottolenghi, Sulla personalità internazionale delle Unioni di Stati (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.

¹²⁵) Siehe dazu die Ausführungen der französischen und amerikanischen Vertreter in dem Gutachtenverfahren über die Wiedergutmachung für die im Dienst der UN erlittenen Schäden (Reparation for Injuries suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ, Pleadings, Oral Arguments, Documents 1949, S. 16, 82, 106).

¹²⁶) J. Fischer Williams, a. a. O.

¹²⁷) Jessup, Lande und Lissitzyn sprechen von einer *separate identity* (International Regulation of Economic and Social Questions, 1955, S. 82).

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 gegenüber den Mitgliedstaaten besitzen muß¹²⁸⁾. Zu den Wesenselementen gehört ferner die Organisation 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 innerhalb des Verbandes oder der Einrichtung Rechtsbeziehungen bestehen, mit anderen Worten, daß eine eigene, von den Gründerstaaten abgeleitete Rechtsordnung besteht, für die Verdross den weithin akzeptierten Terminus »internes Staatengemeinschaftsrecht« geprägt hat¹²⁹⁾.

Das Erfordernis der rechtlichen Konfrontierung mit den Mitgliedstaaten und die Getrenntheit der organisatorischen Elemente von den Regierungen der Mitgliedstaaten hat in der italienischen Literatur Untersuchungen über Autonomie und innere Sonderrechtsordnung internationaler Organisationen hervorgerufen¹³⁰⁾. Diesen ist entgegen zu halten, 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 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.

¹²⁸⁾ Zemanek, Vertragsrecht, S. 13; Monaco, Manuale, S. 157 f., 567 f.; Morelli, Cours Général, S. 565 f.

¹²⁹⁾ So aber A. P. Sereni, Diritto Internazionale, Bd. 2: Organizzazione Internazionale (1960), S. 804.

¹³⁰⁾ Z. B. Monaco, L'autonomia normativa degli enti internazionali (Festschrift Perassi, Bd. 2, S. 135 ff.); s. a. Manuale, a. a. O.; M. Scerni, Personalità giuridica internazionale ed autonomia normativa (Rivista di Diritto Internazionale, Ser. III, Bd. 10, 1931, S. 389 f.) (im Anschluß an die Entscheidung des italienischen Kassationshofs vom 26. 2. 1931 über die Völkerrechtsfähigkeit des Internationalen Landwirtschaftsinstituts).

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 Bericht¹³¹⁾. 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 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.

Wie die Akten der Konferenz von San Francisco und der Bericht der amerikanischen Delegation ersehen lassen, wurde die Frage der ausdrücklichen Erwähnung der Völkerrechtsfähigkeit erörtert. Das zuständige Komitee folgte der Meinung seines Berichterstatters, nur die innerstaatliche Rechtsfähigkeit zu regeln, weil es der Meinung war, es sei überflüssig, auch die Völkerrechtspersönlichkeit in den Text aufzunehmen. Diese werde *implicite* durch die Satzungsvorschriften in ihrer Gesamtheit bestimmt¹³²⁾. Zu den Ausnahmen gehört der Vertrag über die Montanunion, der die ausführlichste und korrekteste Regelung enthält. Art. 6 spricht im ersten Absatz von der Rechtspersönlichkeit im allgemeinen und gliedert sie in den beiden folgenden Absätzen nach der völkerrechtlichen und der innerstaatlichen Seite auf¹³³⁾. Die Verträge über die Europäische Wirtschafts- und Atomgemeinschaft und das Statut des Europarats sprechen zunächst ebenso wie der EGKS-Vertrag von juristischer Persönlichkeit im allgemeinen, definieren den Umfang der Rechtsfähigkeit aber nur für das nationale Recht der Mitgliedstaaten¹³⁴⁾. Einige wenige andere Satzungen, z. B. diejenigen der Internationalen Arbeitsorganisation und der Internationalen

¹³¹⁾ Art. 13 der neuesten, am 31. 10. 1958 in Lissabon geschlossenen Fassung der Übereinkunft (BGBl. 1961 II, S. 274 ff., 285).

¹³²⁾ Documents of the United Nations Conference of International Organization, 1945, Bd. 13, Commission IV, Judicial Organization, S. 710; s. auch J. Carroz - Y. Prost, *Personnalité juridique internationale et capacité de conclure des traités de l'ONU et des Institutions spécialisées* (1953), S. 21.

¹³³⁾ Siehe auch Art. 7 des Vertrags über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (nicht ratifiziert) und Art. 4 des Entwurfs des Vertrags über die Europäische Politische Gemeinschaft.

¹³⁴⁾ Art. 210, 211 EWG-Vertrag, Art. 184, 185 Euratom-Vertrag, Art. 1 Abs. 1 des Statuts des Europarats.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation, können so ausgelegt werden, daß die Rechtsfähigkeit, von der in ihnen die Rede ist, sich auch auf die völkerrechtliche Ebene bezieht ¹³⁵⁾. 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 Rechtspersönlichkeit 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 ¹³⁶⁾. 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.

¹³⁵⁾ Internationale Arbeitsorganisation, Art. 39:

"The International Labour Organisation shall possess full juridical personality and in particular the capacity -

- (a) to contract;
- (b) to acquire and dispose of immovable and movable property;
- (c) to institute legal proceedings".

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation, Art. 15:

"The Organization shall have the capacity of a legal person to perform any legal act appropriate to its purpose which is not beyond the powers granted to it by this Constitution".

¹³⁶⁾ H. Mosler, Die Aufnahme in internationale Organisationen (ZaöRV Bd. 19, 1958, S. 275 ff., 305).

Die satzungsrechtlichen Elemente des Basisvertrags bilden die 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 verdankt¹³⁷⁾.

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 *Funktionen*. Funktionen werden wahrgenommen, indem Kompetenzen ausgeübt werden. Der Gegensatz Recht und Pflicht ist in der Kompetenzausübung durch den Gegensatz

¹³⁷⁾ Vgl. Monaco, *Autonomia normativa*, S. 138 ff., 143; 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 Völkerrechtssubjekte 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.).

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 begrenzt¹³⁸⁾.

Diese Betrachtungsweise geht von der Vorstellung aus, den abgeleiteten Rechtssubjekten die Rolle eines *service public international* zuzuweisen. Dieser Gedanke wurde z. B. in den schriftlichen Bemerkungen der französischen Regierung im Gutachtenverfahren über die Wiedergutmachung der im Dienst der Vereinten Nationen erlittenen Schäden angedeutet. Die französische Regierung begründete ihre Auffassung, daß die Vereinten Nationen auch Nichtmitglieder in Anspruch nehmen könnten, damit, daß eine von ihnen entsandte Mission ein *service public international* gewesen sei¹³⁹⁾. *A fortiori* trifft diese Überlegung auf die Organisation der Vereinten Nationen selbst zu.

Daraus ergibt sich die Stellungnahme zu der weiteren Frage, ob die sog. Grundrechte 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 Grundvertrags eingreifen können.

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

¹³⁸⁾ Zur Unterscheidung der Rechtspositionen nach Rechten, Pflichten und Befugnissen, Monaco, Manuale, S. 145; Morelli, Cours général, S. 501; V. Leontovitsch, La personificazione degli enti collettivi (Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto, 1951, S. 309 ff., 319).

¹³⁹⁾ A. a. O., S. 15.

allgemeinen Völkerrechts finden auf die Beziehungen zwischen allen Rechtssubjekten Anwendung.

Ich habe eingangs darauf hingewiesen, daß es einen mehr mitgliederschaftlichen und einen mehr instrumentalen Typ gibt, in den Erörterungen über die Rechtsfähigkeit aber keine näheren Differenzierungen mehr vorgenommen. Zweifellos gibt es keine Sätze des allgemeinen Völkerrechts, die die Staaten verpflichten, sich bestimmter Organisationsformen zur Durchführung ihrer Zwecke zu bedienen. In den 40 Jahren seit dem Ersten Weltkrieg, in denen Erfahrungen mit rechtsfähigen Institutionen gesammelt werden konnten, hat sich zwar keineswegs ein einheitlicher Typus herausgebildet; bestimmte Organisationsformen werden jedoch häufig benutzt. Die Entwicklung ist noch nicht abgeschlossen. Immerhin ist das Bild in diesem Teilbereich nicht so verwirrend wie bei den anderen internationalen Gruppen, d. h. den nicht-rechtsfähigen Verwaltungsvereinen und den nicht-regierungsamtlichen Organisationen. Die internationalen Organisationen der traditionellen, vom Völkerbund und der Internationalen Arbeitsorganisation bestimmten Art besitzen die bekannte dreigliedrige Organisation, d. h. eine Mitgliederversammlung, einen engeren Rat und eine Verwaltungsbehörde. Um diesen Kern gruppieren sich häufig weitere, durch den besonderen Zweck der Organisation erforderliche Organe. Auch diejenigen Organisationen, die überwiegend instrumentalen Charakter haben, wie z. B. die Weltbank und der Währungsfonds, haben dieselbe Rechtsgrundlage wie die mehr mitgliederschaftlich bestimmte Gruppe, für die als Beispiel die Vereinten Nationen, der Europarat und die Organisation der Amerikanischen Staaten genannt sein mögen. Die anstaltlichen und die körperschaftlichen Elemente, um mit den *termini* des deutschen Rechts zu sprechen, gehen hier ebenso ineinander über, wie dies gelegentlich auch im Verwaltungsrecht der Fall ist.

Die Unterscheidung spielt eine wesentlich größere Rolle bei denjenigen zwischenstaatlichen Verträgen, die Behörden, Banken oder Betriebe schaffen, die keine völkerrechtsfähigen Einheiten sind, sondern der Rechtsordnung oder der Aufsicht eines Mitgliedstaates unterstellt sind. In diesem letzteren Bereich gibt es kein System, nach dem die soziologischen und organisatorischen Kriterien gegliedert werden könnten¹⁴⁰).

Die Rechtsform eines *établissement public international*, die von rechtsfähigen Vereinen oder Körperschaften unterschieden werden könnte, hat sich noch nicht gebildet. Eine solche Entwicklung ist aber möglich. Die Un-

¹⁴⁰) Beispiele siehe C. W. J e n k s, The British Year Book of International Law Bd. 22 (1945), S. 267 ff.

gelegenheiten, die die Unterstellung von vertraglich begründeten Einrichtungen unter ein nationales Rechtssystem mit sich bringt, und das rechtliche Zwielicht, in dem Einrichtungen stehen, die in allen Mitgliedstaaten, aber nicht im Völkerrecht rechtsfähig sind, könnten eine solche Entwicklung fördern. Wir stehen mitten in einer Internationalisierung, die zunächst an bekannte Organisations- und Rechtsformen anknüpfen muß. Ebenso wie im innerstaatlichen Verwaltungsrecht die organisatorischen und rechtlichen Mittel sich erst langsam konsolidiert haben, bedarf die Bildung standardisierter Organisationstypen und Rechtsformen im Völkerrecht einer längeren Zeit. Ich möchte darauf hinweisen, daß bereits heute zwischenstaatliche Organisationen detachierte Einrichtungen kennen, die den Charakter eines Organs besitzen und eine bestimmte Aufgabe durchzuführen haben. Als Beispiel nenne ich die Europäische Kernenergie-Agentur, die als Organ der OEEC gegründet worden ist¹⁴¹⁾, ferner die technischen Einsatzstäbe der Vereinten Nationen, für deren Handlungen der Generalsekretär haftet, wenn sie im Rahmen ihrer Befugnisse vorgenommen worden sind¹⁴²⁾.

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 Zukunftschau, 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 beteiligten Subjekte«¹⁴³⁾.

¹⁴¹⁾ H. J. Hahn, Europäische Kernenergie-Agentur (Strupp-Schlochauer a. a. O. Bd. 1, S. 471).

¹⁴²⁾ F. V. García-Amador, International Responsibility, Bericht an die International Law Commission (UN Doc. A/CN. 4/96, S. 43 ff.).

¹⁴³⁾ Gutachten der Berliner Juristen-Fakultät zum Zappa'schen Erbfall für die rumänische Regierung vom 27. 12. 1892 (Zeitschrift für Internationales Privat- und Strafrecht, Bd. 3, 1893, S. 275 ff., 292).

Da es im Völkerrecht, wie ich ausgeführt habe, keine Verleihung der Rechtsfähigkeit gibt, die einen Personalitätsstatus mit einem bestimmten Rechte- und Pflichtenkomplex zur Folge hat, da vielmehr die Rechtsfähigkeit aus den Funktionen abgeleitet wird, ist das Fehlen eines besonderen Kurationsaktes kein Hindernis, den Kreis der Völkerrechtssubjekte über die bisher erörterten zu erweitern¹⁴⁴). Auf der anderen Seite ist mit dieser negativen Feststellung noch nicht gesagt, daß jede Koordinationsbeziehung Völkerrecht ist.

Die International Law Commission hat sich im Verlaufe ihrer jahrelangen, immer noch nicht abgeschlossenen Bemühungen um das Recht der Verträge im Jahre 1956 mit den wichtigsten hier in Betracht kommenden Beziehungen befaßt, nämlich mit den Abmachungen zwischen Regierungen und großen Handelsunternehmungen. Man sagte, daß es sich schwerlich um bürgerlich-rechtliche Verträge handle; man müsse sie als irgendein Mittelding zwischen *contract* und *convention* ansehen. Es sei nahezu unmöglich geworden, solche Partner als private Institutionen zu betrachten. Dieser Tatsache werde dadurch Rechnung getragen, daß sie häufig auf gleichem Fuß mit dem staatlichen Partner vor Schiedsgerichten erscheinen könnten. Wenn auch vor dem Internationalen Gerichtshof nur Staaten parteifähig seien, so habe es doch praktisch mehrere Fälle gegeben, in denen Staaten dies als reine Formalität betrachtet hätten; die große Unternehmung, nicht der Staat, sei der wirkliche *dominus litis* gewesen¹⁴⁵). Trotzdem finden wir in der zur Zeit neuesten Fassung des Berichtsentwurfs über das Recht der Verträge vom Jahre 1959 folgende Sätze¹⁴⁶):

“For the purposes of the present Code, an international agreement (irrespective of its form or designation) means an agreement in written form governed by international law and concluded between two or more States, or other subjects of international law, possessed of treaty-making capacity.

Consequently, an agreement between a State and a foreign individual or corporation is not a treaty or international agreement, however much it may resemble one superficially or, to some extent, be governed as to its execution of interpretation by analogous legal considerations”.

Das vorher, im Jahre 1952 ergangene Urteil des IGH in dem Streit um die *Anglo Iranian Oil Company* weist in die gleiche Richtung, obwohl es sich hier nicht darum handelte, den Vertrag zwischen der Gesellschaft und der iranischen Regierung als dem Völkerrecht zugehörig zu qualifizieren.

¹⁴⁴) Siehe W. Wengler, Perassi-Festschrift, Bd. 2, S. 421 ff., 440.

¹⁴⁵) Yearbook of the International Law Commission, 1956, Bd. 1, Summary Records of the 8th Session, 369th Meeting, par. 1 ff., 28.

¹⁴⁶) UN Doc. A/CN.4/L.83/Add. 1, S. 17 bzw. 20.

Der Gerichtshof hatte sich vielmehr mit der britischen Behauptung zu befassen, ob auch eine Vertragsbeziehung zwischen ihr selbst und der iranischen Regierung begründet worden sei. Mit der Zurückweisung dieses Vorbringens entfiel die Zuständigkeit des Gerichtshofs, der nur staatliche Parteien kennt. Er sagte aber in den Urteilsgründen, daß das Abkommen zwischen der persischen Regierung und der Anglo Iranian Oil Company nichts weiter als ein Konzessionskontrakt zwischen einer Regierung und einer fremden Gesellschaft sei ¹⁴⁷⁾.

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 Vertrages 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 ¹⁴⁸⁾. Als Hauptbeispiele nennt er gewisse Anleihen, die Staaten auf dem privaten Kapitalmarkt aufgenommen haben und in deren Bedingungen die Entscheidung von Streitigkeiten durch den IGH vorgesehen ist. Auch die Gewährung von Privilegien und Immunitäten gehört hierher. Der nichtstaatliche Partner kann allerdings, wenn der Staat die

¹⁴⁷⁾ Anglo Iranian Oil Company case (jurisdiction), *United Kingdom v. Iran* (ICJ Reports 1952, S. 93 ff., 112).

¹⁴⁸⁾ F. A. Mann, 1. Die Verträge der Völkerrechtssubjekte und die Parteiautonomie (*Ius et Lex*, Festgabe für Max Gutzwiller, 1959, S. 465 ff., 479, 485); 2. The proper Law of Contracts concluded by International Persons (*The British Year Book of International Law*, Bd. 35, 1959, S. 34 ff.).

Einlassung verweigert, nur dadurch zu seinem Recht gelangen, daß sein Staat in Ausübung des diplomatischen Schutzes für ihn eintritt.

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 zulassen¹⁴⁹). 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, unterstehen¹⁵⁰). Konsequenterweise gelangt er zu dem Schluß, daß jede *lex contractus* eine neue selbständige Rechtsordnung begründet, wobei durchaus nicht ausgeschlossen ist, 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

¹⁴⁹) F. A. Mann, in Festgabe für Max Gutzwiller, S. 487, Anm. 76.

¹⁵⁰) A. Verdross, ZaöRV Bd. 18, 1957/58, S. 639 ff.

denn, daß man alle Koordinationsverhältnisse der hier erörterten Art dem Völkerrecht unmittelbar zurechnet.

Ich habe mehrfach Gelegenheit gehabt, die Einheit der gesamten Rechtsordnung in ihren verschiedenen Zweigen zu betonen. Die zahlreichen einzelnen Länderrechtsordnungen, die sich außer den großen geschlossenen Systemen – denjenigen der einzelnen Staaten, der Völkerrechtsgemeinschaft und der Kirchen – entwickeln, sind ebenfalls in diese Ganzheit eingegliedert. Sie nehmen an der Verwirklichung der Rechtsidee teil. So rechtfertigt sich die Anwendung der Rechtsregeln, die allgemein für Rechtsbeziehungen gelten. Der jetzige unübersichtliche Zustand trägt die Züge einer Übergangsentwicklung.

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 daher unbekannten Partners im Spiel. Dieser Vertrag dient nicht, wie der zwischenstaatliche, dem Zweck des Völkerrechts als einer Ausgleichsordnung höchster Verbände¹⁵¹⁾.

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 Kollektivvertrages oder der zum Gewohnheitsrecht verdichteten Praxis völkerrechtliche Regeln für diese Beziehungen bilden.

¹⁵¹⁾ Schwankend, aber wohl für die Gegenwart noch im gleichen Sinne, J. W. Schneider a. a. O., S. 117 ff.

In diesem Zusammenhang ist eine besondere Gruppe von Abmachungen zu erwähnen, auf die diese Erwägungen nicht zutreffen. Die zwischenstaatlichen Organisationen unterhalten Beziehungen mit nichtstaatlichen Organisationen und Einrichtungen. Auf die verschiedenen Stufen des Konsultativstatus der nichtregierungsamtlichen Organisationen bei einer Anzahl zwischenstaatlicher Organisationen habe ich schon hingewiesen. Die aus diesem Status erwachsenden oder in Verträgen zwischen dem Völkerrechtssubjekt und der nichtstaatlichen Organisation entstehenden Rechtsbeziehungen gehören dem internen Verbandsrecht an. Sie unterstehen also der Sonderrechtsordnung der betreffenden zwischenstaatlichen Organisation. Sie sind weder unmittelbar völkerrechtlicher Natur noch haben sie – das ist selbstverständlich – etwas mit einer nationalen Rechtsordnung zu tun. Da aber das gesamte interne Gemeinschaftsrecht auf dem Gründungsvertrag der betreffenden Organisation beruht, sind diese Rechtsbeziehungen indirekt in die Völkerrechtsordnung einbezogen¹⁵²).

VI.

Die Ergebnisse dieser Untersuchung lassen sich in folgenden Sätzen zusammenfassen:

Das Funktionieren des völkerrechtlichen Verkehrs ist ohne institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit nicht mehr möglich. Die Beschränkung der völkerrechtlichen Beziehungen auf die Staaten wird von niemandem mehr vertreten. Dies gilt auch für die sowjetischen Doktrinen.

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.

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

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.

¹⁵²) A. A. J. H. Kaiser (Nichtstaatliche internationale Organisationen, in Strupp-Schlochauer a.a.O. Bd. 2, S. 612), der die Organisationen mit Konsultativstatus für völkerrechtsfähig hält.

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.

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.

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.

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.

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.

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 bezeichneten Umfang notwendigerweise auch im Völkerrecht rechtsfähig, ist aber kein typisches Völkerrechtssubjekt.

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).

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

Rechtsfähige internationale Einheiten sind von Kollektivorganen, die die Summe der Partner des Gründungsvertrags vertreten, durch die recht-

liche Verselbständigung ihrer Organisation und ihrer Befugnisse gegenüber den Vertragspartnern unterschieden.

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.

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

Der Umfang der Rechtsfähigkeit bestimmt sich nach den Funktionen.

Abgeleitete Völkerrechtssubjekte besitzen nicht die sog. Grundrechte der Staaten. Der Rechtsverkehr mit ihnen und zwischen ihnen spielt sich aber auf der Ebene der Gleichordnung ab.

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.

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.

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

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.

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.

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.