

ABHANDLUNGEN

Nichtstaatliche Organisationen und die Frage der Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte

J. J. Lador-Lederer, Jerusalem

I

Eine bemerkenswerte Studie des Direktors des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, H. Mosler, über das Thema der Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte¹⁾, hat viel dazu beigetragen, diesen Problemkreis ins richtige Licht zu rücken. Ohne davon Kenntnis zu haben, und dennoch in einem gewissen Parallelismus dazu, hat der Verfasser dieser Zeilen ein Buch über verwandte Themata beendet, das vor kurzem unter dem Titel "The International Non-Governmental Organizations and Economic Entities" (Leiden 1963) erschienen ist. Er möchte nun versuchen, solche Erwägungen neu zu formulieren, die unmittelbar mit den Moslerschen Darlegungen im Zusammenhang stehen oder sich aus ihnen ergeben. Im genannten Buch wollte der Verfasser etwas über diejenigen Völkerrechtssubjekte aussagen, die weder Staaten (vollkommene oder »unvollkommene«, d. h. "inchoate") sind, noch von Staaten gebildet wurden²⁾. Es ergab sich, daß drei typische Subjekte dieser Art festzustellen sind: das Individuum, die von Individuen geschaffenen Verbände und die Internationalen Wirtschaftsgebilde³⁾. Die nachfolgenden Ausführungen

¹⁾ ZaöRV Bd. 22 (1962), S. 1 ff.

²⁾ Im folgenden werden als *termini technici* für *governmental* bzw. *non-governmental organizations* die Ausdrücke staatliche bzw. nichtstaatliche [sc. internationale] Organisationen verwendet, gelegentlich auch die Abkürzung NGO für die letzteren.

³⁾ Der von uns *loc. cit.* verwandte Ausdruck ist "international economic personality". Es hätte auch "entity" heißen können, wäre es nicht angezeigt, diesen Ausdruck breiter zu verstehen, um dann auch andere Gebilde einbeziehen zu können. Der deutsche Sprachgebrauch legt jedoch die Übersetzung von "international economic personality" mit »Internationale Wirtschaftsgebilde« nahe. (Damit reflektieren wir auch auf Moslers Bemerkung über die Übersetzbarkeit von "entity": *ibid.* S. 7.) Zur Sache selbst vgl. unsere Auf-

sollen nun die Art nachzeichnen, wie eines von diesen drei nichtstaatlichen Gebilden – und vielleicht nicht einmal das bedeutendste unter ihnen – die NGO: die »nichtstaatliche Organisation« (Assoziation) in das Völkerrecht einzubeziehen ist.

Wie Mosler zutreffend bemerkt, mögen bis in die jüngste Zeit die Erfordernisse der Praxis noch nicht zwingend genug gewesen sein, auch »andere [d. h. nichtstaatliche] organisierte Erscheinungsformen des internationalen Lebens unter völkerrechtlichem Aspekt zu sehen« (S. 3), es ist nunmehr aber klar, daß auch diese jetzt »Funktionen im zwischenstaatlichen Rechtsbereich wahrnehmen« (S. 2) und daß jedenfalls ein Teil der nichtstaatlichen Organisationen, »ergänzt um die zwischenstaatlichen Organisationen«, »für die internationale Gesellschaft der Staaten ... ein wichtiger Wirkungsfaktor geworden ist«. Diese Feststellung ist um so bemerkenswerter, als Mosler, der Praxis der Union des Associations Internationales folgend, die »erwerbswirtschaftlichen Organisationen nicht berücksichtigt« (S. 1)⁴⁾. Allerdings ist die von Mosler dennoch erwähnte EUROFIMA (die Europäische Gesellschaft für die Finanzierung von Eisenbahnmaterial, Basel) ein guter Beweis dafür, wie schwer es ist, eine juristisch begründete Trennungslinie zu ziehen; sind doch auch »Wirtschaftsunternehmungen ... von den Staaten als koordinierte Partner behandelt« worden, darunter selbst uni-nationale Gebilde wie CARE und CRALOG⁵⁾. Es ist daher der Auffassung beizupflichten, daß völkerrechtliche Verträge nicht nur die »zwischen Staaten *en tant*

sätze: Les sociétés (économiques) internationales, in: Wirtschaft und Recht (Zürich 1959), S. 259 ff. und La società a carattere internazionale, suo statuto nel diritto internazionale pubblico, in: Rivista di Diritto Europeo (Rom 1961), S. 397 ff.

⁴⁾ Dieser Punkt ist für manche strittig. Richtig – unseres Erachtens – meint J. H. Kaiser, »... der Übertragung des Konsultativstatus an eine internationale Erwerbsgesellschaft steht an sich nichts entgegen; sie wäre auch im Fall der großen Erdölkonzerne sinnvoll« (»Nichtstaatliche Organisationen« in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts); im allgemeinen, eine weite »Umschreibung erlaubt grundsätzlich auch solche internationale Gebilde in diese Begriffsbestimmung einzubeziehen, denen im Rahmen der UN keine Bedeutung zukommt, etwa internationale Kartelle« (womit aber wahrscheinlich nicht – weil es unrichtig wäre – gesagt werden soll, die UN hätten sich an internationalen Kartellen desinteressiert gezeigt).

⁵⁾ Vgl. die 1951 von der Bundesregierung abgeschlossenen Abkommen (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 6. 12. 1951, S. 117). (Es ist zu beachten, daß es 1962 unter den 124 nichtstaatlichen Organisationen des Konsultativstatus »B« zehn »uni-nationale« Organisationen gab, d. h. solche, deren Mitgliedschaft sich nur aus einem Lande rekrutiert). *A fortiori* muß sich diese Bemerkung über fallweise »koordinierte Partner« auf nichtstaatliche Organisationen eines nichtwirtschaftlichen Charakters beziehen. Gute Beispiele wären die zwei dem Israelabkommen vom 10. 9. 1952 beigefügten Protokolle, die die Abkommen mit der Claims Conference enthalten (UN-Treaty Series Bd. 162); vgl. auch die der Länderregierungen mit der IRSO (Jewish Restitution Successor Organization) und der ITC (Jewish Trust Corporation. Cf. Mosler, S. 4.

que sujets du droit international abgeschlossenen Verträge« sind ⁶⁾). Der Vereinbarung über ein schiedsgerichtliches Verfahren kommt dabei zweifellos eine ganz prinzipielle Bedeutung zu ⁷⁾).

Diese Einleitung führt notwendigerweise zum zweiten Fragenkomplex, ob nämlich diese »internationalen Gebilde . . . soziologisch auf wenige, festumrissene Typen zurückgeführt werden können« (S. 6). Aber: warum »soziologische Typen«? Soll das für den Juristen maßgebende Kriterium gerade der »soziologische Typ« sein – mit all den *petitiones principii*, die sich daraus ergeben? Es unterliegt kaum einem Zweifel, daß es sich hier um eine Schlüsselfrage handelt: wird eine Erscheinungsform nicht nur deshalb ein »soziologischer Typ« genannt, weil man für ihren funktionalen Wirkungskreis noch keinen festen Anhaltspunkt im geltenden materiellen Völkerrecht findet ⁸⁾? Der Verfasser dachte eine Antwort auf diese Frage in der Aufgliederung der internationalen Kompetenzen nach dem allgemein akzeptierten Denkschema der Souveränitätsattribute zu finden und konnte dabei folgende Kategorien nichtstaatlicher Organisationen feststellen ⁹⁾:

- I. Beteiligte an Funktionen, die für Souveränitätsattribute erheblich sind:
 1. die Autoritätsdelegierung, wie z. B. die Rote-Kreuz-Funktionen laut den vier Genfer Konventionen von 1949 ¹⁰⁾;
 2. Autonomer Wirkungsbereich:
 - a) Schaffung von positivem Recht, wie z. B. durch Kirchen, die ihre

⁶⁾ Was allerdings nicht die Ablehnung des vollen Originalsatzes im Urteil des Ständigen Internationalen Gerichtshofs im Falle der serbischen Anleihen bedeutet, dem dieser Satzteil entnommen ist: «*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*» (CPJI: Sér. A No. 20, S. 41). *De facto* können Verträge, selbst wenn sie zwischen Staaten, aber nicht *en tant que sujets de droit international* abgeschlossen werden, außerhalb des Völkerrechts stehen; man denke an den Status staatlicher Wirtschaftsunternehmen, wenn im Auslande auftretend.

⁷⁾ Siehe S. 216 ff. unseres Aufsatzes *L'Arbitrage économique en droit international public*, in: *Wirtschaft und Recht* (Zürich 1958). Vgl. den Schiedsspruch in der Angelegenheit der *Petroleum Development (Trucial Coast) Ltd. v. Sheikh of Abu Dhabi*: *Int. Law Reports for 1952*, S. 144.

⁸⁾ Aber auch dieser Weg ist nicht völlig aussichtslos, wie dies die unlängst veröffentlichte, umfassende Schrift von Jean Meynaud, *Les groupes de pression*, nachweist.

⁹⁾ Dieses Schema sollte – unseres Ermessens – dem von Mosler erhobenen Postulat entsprechen: »Die sogenannte Völkerrechtspersönlichkeit ist ein technisches Mittel zur Verwirklichung gesellschaftlicher Ziele« (S. 17; Hinweis auf Scelle's Abhandlung *Some Reflections on Juridical Personality in International Law*, in: *Law and Politics in the World Community, Essays on H. Kelsen's Pure Theory*, 1953). Dies entspricht ziemlich genau der auf S. 11 dargestellten »westlichen Lehre«, die das »Völkerrecht als Ordnungsfaktor« sieht »und dementsprechend den Kreis der Beteiligten« bestimmt.

¹⁰⁾ Für Text siehe: Verträge der Bundesrepublik Deutschland, Serie A Bd. 5.

Kompetenz in eherechtlichen Angelegenheiten beibehalten konnten;

- b) die Bereitstellung von Gerichtsinstanzen mit autonomem Verfahrensrecht, wie z. B. die von nichtstaatlichen Organisationen administrierten Schiedsgerichte (darunter besonders die Internationale Handelskammer mit angeschlossenen Schiedsgerichten)¹¹⁾.

II. Beteiligte an typischen Funktionen internationaler Organisationen:

1. Konsultativfunktionen (im Sinne des Art. 71 der UN-Charter bzw. der entsprechenden Vorschriften anderer zwischenstaatlicher Organisationen, wie UNESCO, Europarat usw.); z. B. wissenschaftliche Assoziationen;
2. Tribunizialfunktionen¹²⁾, z. B. Organismen zur Bekämpfung der Sklaverei, zum Schutze und zur Förderung der Rechtsstellung der Frauen, der Minderheiten, gewerkschaftliche Dachorganisationen;
3. Technische Hilfe;
4. Propagierung des Internationalismus, z. B. Liga der UN-Assoziationen.

III. Funktionell autonome mit internationalem Wirkungsbereich:

1. Propaganda politischer und religiöser Überzeugungen;
2. Wohlfahrtsorganisationen;
3. Clubs (Kunst, Unterhaltung, Sport usw.)¹³⁾;
4. Gerichtliche (disziplinarische) Funktionen interner Art¹⁴⁾.

Wenn man nun von der präventiven Frage nach einem »einigenden Band im Bereich der Formen gesellschaftlicher Gruppierungen« Abstand nimmt, um sich mit einem bescheideneren »vereinheitlichenden Band« zufriedenzugeben, dürfte das Experiment noch gute Resultate geben. Die Antwort kann dann

¹¹⁾ D. J. Schottelius, Die Internationale Schiedsgerichtsbarkeit (Köln-Berlin 1957); vgl. auch unseren Aufsatz, *cit. sub 7) supra*.

¹²⁾ Der Terminus »tribunizial« ist eine Anlehnung an ein Rechtsinstitut des altrömischen Verfassungsrechts – der *tribuni plebis*. Gemeint ist ein mit Immunitäten der persönlichen Unverletzbarkeit ausgestatteter Magistrat, der Rechte des *auxilium*, der *interventio* und der *intercessio* in Fragen staatsbürgerlicher Pflichten und Anforderungen an die *plebs* besaß.

¹³⁾ Hier handelt es sich um die Festsetzung von »Spielregeln« – eine Tätigkeit, die innerhalb der Begriffswelt des *agon* eine bedeutende legislative Rolle spielt. Wie bekannt, wirkt ein Grundbegriff des anglo-amerikanischen *agon* – der Begriff des *fair* – bedeutend auf andere Rechtsgebiete ein; dieser Aspekt ist in Carl Schmitts Studie Der Begriff des Politischen (Hamburg 1933) (aus Unkenntnis?) völlig außer acht gelassen worden.

¹⁴⁾ Vgl. unser oben zitiertes Buch, S. 64 ff.

allerdings nicht im Bereich des Zwecks, der Struktur, des Mitgliederkreises oder gar der Rechtsform gesucht werden: diese Aspekte betreffen doch gerade die trennenden und nicht die vereinheitlichenden Momente! Um was es sich handelt, ist das Herausarbeiten des Gemeinsamen im Verhältnis der vielartigen nichtstaatlichen Organisationen zum Völkerrecht, wobei es dann nicht von wesentlicher Bedeutung ist, ob es sich um den »überwiegend mitgliedschaftlich-genossenschaftlichen Typ als internationale Organisation« oder um den »überwiegend instrumentalisierten Typ als internationale Einrichtung« handelt¹⁵).

II

Zur Frage des Status nichtstaatlicher Organisationen sei dem Verfasser erlaubt, auf Ausführungen zurückzugreifen, die er in einem anderen, anscheinend wesensverschiedenen Rahmen gemacht hat. Es soll wieder der Begriff der Internationalisierung zum Ausgangspunkt gewählt werden – diesmal der Internationalisierung einer Funktion. Es gibt im Recht nicht immer, und erst recht nicht im Völkerrecht, voll-institutionalisierte Beziehungen; die Regel ist die Beziehung einer außerrechtlich geschaffenen Persönlichkeit zu einem Objekt, wobei es dann wesentlich ist, daß diese Beziehung (oder mit anderen Worten: der Rechtsstatus dieser Persönlichkeit) ihre Grundlage in Elementen findet, die außerhalb der von jedem dieser Rechtssubjekte subjektiv beherrschten Sphäre liegen¹⁶). Dies kann besonders klar an geophysisch gegebenen und daher unabänderlichen Situationen erwiesen werden: Hier greift die Erwägung ein, eine geophysische Situation beinhalte infolge ihrer Zwangsläufigkeit Elemente, die durch Vertrag nicht zu variieren sind: die gewissermaßen inkontraktuell sind. In solchen Fällen heißt Internationalisierung nicht nur Abgrenzung der kontraktuellen von

¹⁵ Von Mosler in Sperrdruck gesetzt; S. 7. Die Kombination solcher Formen, zwecks besserer funktionaler Ausrichtung, wurde in unserem Aufsatz in: Rivista di Diritto Europeo (oben Anm. 3) nachgewiesen. Zwischen ihnen ergibt sich dann ein Mutter-Tochter-Organisationsverhältnis, analog dem – was Mosler (unseres Erachtens unberechtigterweise) eine »Anomalie« nennt – Verhältnis des »völkerrechtsfähigen Mutterverbandes« (nämlich der katholischen Kirche) zu einem »seinen Zwecken dienenden Instrument« (S. 6, Anm. 24), »das selbst keinen völkerrechtlichen Status hat«: »der sogenannte Staat der Vatikanstadt könne als Anstalt oder *établissement public* des Heiligen Stuhls aufgefaßt werden«. Was den Einbau in die Lehre der Völkerrechtsregeln anbetrifft, siehe Kapitel Procedimento di produzione giuridica di terzo grado, bei G. Morelli, Nozioni di Diritto Internazionale (Padua 1958), 5. Aufl., S. 37.

¹⁶ Vgl. unseren Beitrag zur Festschrift Laun, Jahrbuch für Internationales Recht Bd. 11 (1962): Die Debatte um den Rechtsstatus internationaler Meerengen und Kanäle, S. 213 ff.

inkontraktualen Elementen, sondern beinhaltet auch die methodologische Feststellung, wie sich der inkontraktuale Teil über das Sollen seiner sozialen Funktion in objektives Recht gestaltet; daher ergeben sich in konkreten Fällen aus solchem Status-Recht objektive Verhaltensregeln, die sich dann zu faßbaren subjektiven Rechten formieren¹⁷⁾. In diesem Licht bekommt auch die üblich gewordene Bemerkung über »Normadressaten« einen voll integrierten (und integrierenden) Sinn¹⁸⁾.

Wenn man an den Begriff des »Normadressaten« aber nicht von seiner funktionalen Seite (und vom sozialen Sollen einer solchen Funktion) herankommt, aber doch zu einer Feststellung des Status der nichtstaatlichen Organisation und der Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte kommen will, wie lautet denn dann die Aufgabe? Mosler hat dieses Problem gewissermaßen quantitativ konkretisieren wollen und kontrastiert am Beispiel der Vereinten Nationen (»die zahlreiche Aufgaben nur durch Position im zwischenstaatlichen Rechtsverkehr zu erfüllen vermögen«) die Lage anderer Gebilde »mit einem minimalen Funktionsbereich«. Er kommt dadurch zu der Frage, ob denn die letzteren »ebenfalls eine internationale Person« seien¹⁹⁾, und: »muß man daraus den Schluß ziehen, daß die Persönlichkeit begrenzbar ist«? Sollte dies einen Vergleich zwischen »Zwergstaat« (wie etwa Monaco oder Liechtenstein) und »Zwergorganisationen« anbahnen wollen, müßte dies zurückgewiesen werden, denn während die quantitative Auswirkung einer geophysischen Tatsache »meßbar« ist, ist die »quantitative« Auswirkung des Funktionalen »unmeßbar«; aber sollte dieser Vergleich den Zweck haben, sich zur Erkenntnis durchzuschlagen, die Persönlichkeit sei »begrenzbar« in dem Sinne, daß zwar die Kompetenzen der Staaten (*ex definitione*, d. h. *in thesi!*) souverän, d. h. unbegrenzt sind, während andere Persönlichkeiten nicht dieselbe »souveräne« Kompetenz ihres Wirkungskreises besitzen – und nur in gewissen Belangen Subjekt sind –, so wäre dem beizupflichten.

Derart aufgefaßt wäre die Vertragsfähigkeit nicht primär aus der Personalität abzuleiten²⁰⁾. Vielmehr sollte es heißen: die Vertragsfähigkeit ist

¹⁷⁾ In diesem Sinne könnten wir der Moslerschen Formulierung beipflichten: »Rechtsfähig ist, wer Träger einer subjektiven Rechtsposition ist«, S. 18.

¹⁸⁾ Der Dictionnaire Basdevant (S. 447) weist auf eine vortreffliche Formulierung hin, die in Fauchilles klassischem *Traité de Droit International Public* (Paris 1922, Bd. I, Teil 1, S. 207) zu finden ist.

¹⁹⁾ A. a. O. S. 19.

²⁰⁾ Wie wenig von einer solchen »Anthropomorphierung« zu erwarten ist, folgt aus den nunmehr schon fünfzig Jahre alten Bemühungen – von v. Bar ausgehend – einem Persönlichkeitswerb seitens der nichtstaatlichen Organisation in einer staatsvertraglichen Prozedur niederzulegen. Aber während sich die Völkerrechtstheoretiker seitdem gewissermaßen in »der Wüste« herumdrehen, hat sich die bald auf zwei volle Tausend angewach-

nichts als eine, und vielleicht nicht einmal die konkreteste, Form der funktionalen Verwirklichung der Aufgabengebiete eines internationalen Gebildes²¹⁾. Sie entspricht zweifellos dem Bedürfnis, die aufeinander abgestimmten Leistungen verschiedener Einheiten, sei es weil deren Interessen gleichlaufend sind oder einander widersprechen, und dann erst recht, einem »Vertragen« zuzuführen. Dann aber muß es auch heißen, daß eine Anzahl von wesentlichen Funktionen – und darunter selbst die »Konsultation« – nicht durch Kontrakt zu schaffen, d. h. »inkontraktuell« ist. Zwar beinhaltet jedes Vertragsverhältnis das Element der gegenseitigen Anerkennung, aber ist nicht dieses Denken in Kategorien wie »Persönlichkeit«, »Subjekt«, »Vertragsfähigkeit« usw. nichts als ein Echo einer Rechtsauffassung, deren philosophisches Alpha und Omega im Voluntarismus steckt? »Recht« war nur die als gewollt nachweisbare Verhaltensregel, und zwar gewollt vom zuständigen Rechtssubjekt; Rechtspersönlichkeit war nur das willensfähige und willensberechtigte Gebilde; die internationale Organisation nur das gemeinsame Willensinstrument seiner Mitglieder²²⁾. Minderheitenrecht – um ein charakteristisches Beispiel zu nennen – war nur Vertragsrecht, und die willensunfähigen Gebilde, wie die keinen Staat bildenden Streugemeinschaften, waren für alle praktischen Rechtsbelange inexistent – wie sich das im Englischen gewissermaßen als Wortspiel im Gegensatz von *entity* (Gebilde) zu *nonentity* (ein Nichts) ausdrücken läßt.

Der Pferdefuß dieser Doktrin kam dann natürlich gerade dort zum Vorschein, wo diese Doktrin ihre Folgerichtigkeit aufgab und auf den Begriff der Souveränität als Aushilfsmittel zurückgriff, um einerseits »Staaten« eine oft nur fiktive Absolutheit und Totalität ihrer Willensfähigkeit zuzuschreiben und diese andererseits sehr willensfähigen Funktionsträgern, die nichtstaatliche Gebilde sind, abzuspochen. Könnte man sich in eine Analogie zwischen »Territorialwillen« und »Funktionalwillen« hineindenken, würde

sene Zahl von nichtstaatlichen Organisationen international äußerst aktiv betätigt, ohne den Mangel an einem definierten Status anders als ein ärgerliches Erschweren zu empfinden: die wahren Schwierigkeiten liegen offensichtlich ganz woanders.

²¹⁾ Man vergegenwärtige sich das rein formelle, inhaltlose inter-organisatorische Vertragsrecht, wie es etwa in der UN-Publikation ST/LEG/1-1952 (Agreements between the UN and Specialized Agencies, New York 1952) niedergelegt ist. Siehe auch Sh. Rosennes Vorträge in der Haager Akademie, 1955: UN Treaty Practice, in: Rec. des Cours Bd. 86 (1954 II).

²²⁾ Aus diesem tragischen Irrtum ergab sich nicht nur die Paralyse des Völkerbundes, sondern auch die nicht minder folgenschwere Auffassung der Sowjets, die UN würden infolge des Prinzips der Willenseinigkeit der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates regiert, so daß das berüchtigte Veto eben nichts anderes ist, als die Art, diese mangelnde Willenseinheit zu demonstrieren, die dann zur Folge hat, daß eine Frage, die derart von den UN zurückgewiesen wurde, nach dem allgemeinen Völkerrecht zu regeln ist.

sich die Fragwürdigkeit dieser Doktrin des Voluntarismus fast automatisch ergeben. Sie ist auch der Grund der nunmehr fast sprichwörtlich gewordenen Unmöglichkeit, den Status der nichtstaatlichen Organisation in eine völkerrechtliche Konvention einzukleiden, was aber nichts an der – weiter unten noch zu erwähnenden – komplementären Wechselbeziehung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen ändert.

Diese Konstruktion hängt natürlich erstrangig von der Rolle ab, die dem Individuum im Völkerrecht zugewiesen wird. Die individuelle Willenskompetenz des Einzelnen ist völkerrechtlich irrelevant; selbst die Auswahl seiner Staatsangehörigkeit ist seiner Autonomie entzogen, und selbst in Fällen, in denen sich seine Willensäußerung mit der Bereitschaft eines Staates deckt, ihn als seinen Staatsangehörigen anzunehmen, mag dies objektiv wirkungslos bleiben²³). Auch dies mag zum Komplex des funktionalen Bildes vom Individuum im internationalen Leben gehören (so in der Frage, wer ihm gegenüber schutzverpflichtet ist), aber im wesentlichen ist die Subjektivität des Einzelnen in dieser Hinsicht von keiner Willensfähigkeit abhängig. Dennoch, wie sich die »Rechtsstellung des Menschen im Völkerrecht« in den verschiedenen Stadien des Völkerrechts auch gestaltet haben mag – wenn man sich auf das Argument beruft, das Völkerrecht sei nicht die typische Verkehrsweise der Individuen, sondern der Staaten, bliebe man in der Doktrin des unfunktionalen Völkerrechts befangen, was insbesondere mit Rücksicht auf die privatrechtlich formierten (also heute noch auf der Stufe des »Individuums« zurückbehaltenen) Wirtschaftsgebilde widerlegt wird und was mit Rücksicht auf die von diesen Gebilden aufgeworfenen Probleme auch gefährlich wäre²⁴). Wäre diese Richtigstellung allgemein akzeptabel, würde sich die Schlußfolgerung voll rechtfertigen: »die menschliche Person läßt sich demnach in das Völkerrecht einbeziehen, ohne dessen Charakter als der typischen Verkehrsordnung von Verbänden ... zu zerstören«²⁵).

Tatsächlich ist denn auch die zeitgenössische völkerrechtliche Gemeinschaft phänomenologisch auf vier Gruppen aufgespalten: die Staaten, die Staat-organisationellen Gebilde, das Individuum, die Individuum-organisationellen Gebilde (zu denen auch die Wirtschaftsgebilde hinzugezählt werden sollen) – wobei zu bemerken ist, daß heute noch der Abstand von Individuum zu Staat völkerrechtlich in der Regel nur durch Zwischenschaltung von Staat-organi-

²³) Vgl. das Argument der *fraus legis* im Nottebohm-Urteil des Internationalen Gerichtshofes (Reports 1955, S. 4 ff.).

²⁴) Lador-Lederer, *The International Non-Governmental Organizations ...*, Part C, S. 247-322.

²⁵) Mosler, *loc. cit.*, S. 31.

sationellen und Individuum-organisationellen Gebilden überbrückt werden kann: das direkte Beziehungsverhältnis Individuum : Staat führt zum unzweideutigen Staatsangehörigkeitsverhältnis, das nur ausnahmsweise vom Völkerrecht tangiert wird²⁶⁾. Daher ist es eine Regel des völkerrechtlichen Rechtsschutzes, daß eine Kombination von Staat-organisationellen und Individuum-organisationellen Gebilden herangezogen werden muß, für die gerade das europäische System des Schutzes der Menschenrechte beispielgebend ist. Andere Fälle dieser Art sind leicht zu zitieren; sie finden sich alle im Gebiete des völkerrechtlichen Schutzes von Gruppeninteressen: Minderheiten, Streugemeinschaften, Sklaverei, Kriegsgefangene usw. Diese Kombination wird bewerkstelligt, wie schon angedeutet, durch eine völkerrechtlich postulierte und gesetzte Zusammenarbeit von tribunizialen *agencies* (wie des UN-Treuhandrates oder der Minderheitenkommission des Völkerbundes oder dessen Mandatskommission) mit tribunizialen nichtstaatlichen Organisationen. Etwas Ähnliches ergibt sich auf dem Gebiete der Konsultation, der internationalen Rechtsetzung, der schiedsgerichtlichen Judikatur und zahlreicher anderer hier nicht näher zu behandelnden welt-wirtschaftlichen Funktionen und Kompetenzen. Es ist jedoch zu betonen, daß, während der Staat-organisationelle Apparat in seinem »internen Gemeinschaftsrecht (wie es Mosler formuliert) nicht selbst Völkerrecht, . . . aber als innere Ordnung einer Staatenverbindung dem Völkerrecht näher ist als dem Landesrecht« (S. 37), im Individuum-organisationellen Apparat die betreffenden nichtstaatlichen Organisationen »verfassungsrechtlich« dem Staatsrecht recht ähnlich sind. Es muß dazu nicht gerade die katholische Kirchenverfassung als Beispiel herangezogen werden, denn auch jede andere Organisation weist die typisch staatsrechtliche Vielfältigkeit der Organe und ihrer Wechselbeziehungen auf: den Stimmberechtigten, die Legislative, die Exekutive, die Judikative, die Kontrolle²⁷⁾. Angesichts des Bestehens einer solchen funktional definierten organischen Zusammenarbeit »souveränitätsartiger« Organe ist es dann wahrlich nicht im Sinne der Sache, daß die

²⁶⁾ Z. B. Minderheitenrechte, direkte völkerrechtliche Verpflichtung seinen eigenen Staatsangehörigen Schadensersatz zu leisten, und ähnliches. Es ist aber leider auch bekannt, daß dieses direkte Beziehungsverhältnis nur zu oft zu einem Abwürgen bedeutender Völkerrechtsregeln gedient hat, fast immer gegen den Hintergrund des voluntaristischen Arguments, eine gewisse »Vertragsregel« sei »inakzeptabel«, vervollständig durch die Verweigerung eines internen (oder internationalen) Rechtsrekurses.

²⁷⁾ Es wird aber zweifellos nicht unbeachtet bleiben, daß gerade diese vertikal gleichlaufende Kompetenzteilung eine höhere Synthese wesentlich erleichtert. Man beachte beispielsweise die Zusammensetzung des von Sir Hersch Lauterpacht so lange Jahre betreuten Annual Digest, bzw. der International Law Reports, und der darin zitierten Judikatur. Und dabei umfaßt der Kompaß dieser Publikationen weder Kirchengenichte noch die Judizialorgane anderer nichtstaatlicher Organisationen!

Persönlichkeit solcher Gebilde gerade erst von der internationalen Staatengemeinschaft entweder allgemein oder fallweise gesetzt oder anerkannt werden muß, kann oder soll²⁸⁾, es sei denn für Belange wie Privilegien und Immunitäten.

Eine Überprüfung des nunmehr ein volles Jahrhundert alten Problems des Status der nichtstaatlichen Organisationen kann daher auf folgende Alternativfrage reduziert werden: Ist die internationale Funktion der nichtstaatlichen Organisationen von deren Status, den die Staatengemeinschaft ihnen zuzubilligen bereit ist, abhängig, oder ist dieses Verhältnis von der völkerrechtlichen Verankerung der Funktionen der nichtstaatlichen Organisationen abhängig? Dieser Fragestellung kann man nicht dadurch ausweichen, daß man sagt, die Tatsache selbst des öffentlichen Dienstes (aus dem der Begriff »Funktion« seine rechtliche Relevanz ableitet) sei jüngsten Datums: was so jungen Datums ist, ist die terminologische und methodologische Fixierung des sozialen Phänomens, aber nicht das soziale Phänomen selbst.

Welches sind nun die Charakteristiken der einzelnen nichtstaatlichen Organisationen und des Individuum-organisationellen Apparates im allgemeinen?

III

Die Versuche, die nichtstaatlichen Organisationen zu definieren, gehen schon eine geraume Zeit zurück²⁹⁾, doch dauerte es eine Weile, bis sich die völkerrechtliche Monopolstellung des Staates genügend abgewetzt hatte, um eine Debatte darüber auch realpolitisch aufkommen zu lassen. In Wirklichkeit, wenn die Beziehung Staat : Kirche einbezogen wird, ist die Frage überaus alten Datums und mag wirklich vielleicht gerade an diesem Beispiel am besten beleuchtet werden. Denn: welches sind die neuentstandenen Umstände, die es erlauben, von einem völkerrechtlichen Standpunkt aus den Rechtsstatus der Kirchen (und demnach auch das Verhältnis Staat : Kirche) in einem neuen Licht zu sehen? Das Neue an der Stellung der Kirche ist, daß die Zwangsläufigkeit einer bestimmten religiösen Gebundenheit (und viel weniger noch das *cuius regio illius religio*) nicht mehr behauptet werden kann und sich daher ein Umschwenken auf eine wesentlich voluntaristische Religionsverbundenheit ergibt – im wesentlichen eine Angleichung an andere Vereine³⁰⁾. Dadurch wurde eine, früher ungeahnte, Vergleichsmöglichkeit

²⁸⁾ Vgl. die minutiöse Analyse, die L. K o p e l m a n a s dem Comité d'Etude sur le statut juridique des ONG, 1949 (hektogr.), geliefert hat.

²⁹⁾ Guillois, Les Associations internationales, in: Revue Générale de Droit International Public Bd. 22 (1915), S. 8.

³⁰⁾ C. Ch a u m o n t hebt in seinem Aufsatz: Perspectives d'une théorie du service

des Rechtsstatus der Kirchen – als nichtstaatlicher Organisationen – und des Status anderer nichtstaatlichen Organisationen, in deren Gegensatz zu Staaten und zwischenstaatlichen Organisationen, geschaffen, während die Staaten (und in einem indirekten Sinn auch die zwischenstaatlichen Organisationen) Zwangsorganisationen darstellen, sind alle nichtstaatlichen Organisationen voluntaristische oder – wie es sowohl Politis wie Chaumont hervorheben – »spontane« internationale Verbände³¹⁾.

Daraus folgt, daß jede Gemeinschaft, die sich nicht zwangsläufig aus dem Gemeinschaftsbesitz eines nunmehr gemeinsam zu bewirtschaftenden und zu verteidigenden Territoriums ergibt, einmal »gewollt« war und das Resultat einer bestimmten Initiative ist. Diese Spontaneität ergibt sich vorzüglicherweise aus der Frage nach der Soziologie einer solchen Initiative zur Schaffung einer organisatorischen Verbundenheit mit Funktionen auf der internationalen Ebene, unabhängig von der Staatengemeinschaft. Das Motiv dafür mag zuweilen ein Machtwille, zuweilen eine Missionsbereitschaft sein (wie dies bei ideologischen Bewegungen die Regel sein dürfte)³²⁾, aber in der Hauptsache ist es ein soziales, ethnisches, wirtschaftliches oder physisches Schutzbedürfnis (oder eine Beschützungsordnung), das selbst in Fällen wirksam wird, wie z. B. die Antisklavereibewegung, wo der Schutzbedürftige selbst sich seiner Lage nicht bewußt ist und tribuniziale NGO's für ihn eingreifen müssen. Zieht man als Beispiel die nunmehr mehr als ein Jahrhundert alten jüdischen Weltorganisationen heran, die zweifellos eine Pionierrolle in Fragen der internationalen nichtstaatlichen Organisationen gespielt haben und an denen sich das Motiv des Schutzbedarfs besonders leicht nachweisen läßt,

public à l'usage du Droit International Public, in: La Technique et les Principes du Droit Public, Etudes en l'Honneur de Georges Scelle Bd. 1 (Paris 1950), S. 163 Anm. 1, hervor, den Gegensatz zu Guillois betonend (der die Kirchen aus dem Phänomen der *associations internationales* ausklammern wollte: «il considère que la participation à l'Eglise n'est pas volontaire, et que le magistère de l'Eglise persiste indéfiniment sur tous ceux qui sont entrés dans son sein»): «Il ne semble pas cependant que, au moins à l'époque actuelle, l'entrée dans la communauté des fidèles ou la sortie de cette communauté soient autres que volontaires».

Der Verfasser selbst schließt sich dieser Auffassung an und räumte in seinem oben Anm. 24 zitierten Werk den Kirchen einen breiten Raum ein.

³¹⁾ Eigentlich sollte der Ausdruck »autonom« vorgezogen werden, erstens, weil er den Gegensatz zur »staatlichen Herrschaftsapparatur« betont (dies der – stichhaltige – Grund, warum J. H. K a i s e r in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts Bd. 2, S. 612, den Ausdruck »nichtstaatliche Organisation« dem – in jeder Hinsicht unpassenden – »nichtamtliche Organisation« vorzieht); zweitens, weil es bedeutende »unspontane« nichtstaatliche Organisationen gibt (vorzüglich Kirchen); aber selbst bei unspontanen Gebilden bleibt das Element der Autonomie bestehen, wenn auch nicht immer in seiner demokratischen Sinnggebung, so doch immer im Sinne der Unabhängigkeit seiner Rechtsordnung von jeder anderen.

³²⁾ Cf. M e y n a u d, *loc. cit.* (oben Anm. 8) *passim*; vgl. auch V. O. K e y, *Politics, Parties and Pressure Groups* (New York 1942).

wird man unschwer feststellen können, wie sehr diese Initiative dem damaligen Stand des Völkerrechts voraus war³³). Gleichzeitig wird man aber auch national-einigende Einrichtungen feststellen können, die diesem Schutzbedürfnis Rechnung tragen und die bei dem weiteren Vorhandensein einer Territorialbasis zwangsläufig von *statts* bildender Art sind, aber selbst dort, wo eine Territorialbasis fehlt, in einem völkerrechtlichen Sinne persönlichkeitsbildend wirken; wieder könnte das Beispiel der verschiedenen Kirchen aufgenommen werden, nicht ausgeschlossen die katholische Kirche – trotz des Vorhandenseins ihres Symbolstaates, des Vatikans.

Dem entspricht eine weitere, rechtlich nicht unwesentliche Charakteristik: der Ausbau eines spezifischen Autoritäts- und Loyalitätsverhältnisses, das sich in jeder nichtstaatlichen Organisation herausbilden muß, soll von einer funktionalen Wirksamkeit überhaupt die Rede sein. Erst dieses Verhältnis macht aus der nichtstaatlichen Organisation eine *collectivité non-étatique*³⁴). Der Gegensatz dieser Kollektivität zu den von Staaten repräsentierten Gemeinschaften liegt gerade darin, daß nicht die staatlichen Gouvernants die internationalen Interessen und Rechte solcher nichtstaatlichen Organisationen und ihrer Mitglieder wahrnehmen, sondern daß dies einer Parallelerscheinung – d. h. den Gouvernants innerhalb solcher nichtstaatlicher Organisationen überlassen bleibt. Es ist dabei Sache des Verfassungsrechtes solcher nichtstaatlicher Organisationen wie diese Gouvernants bestellt werden und welcher Art deren verfassungsrechtliche Befugnisse sind. Auf diese Weise wird auch festgestellt werden können, wie diese Gouvernants die *treaty-making power* ihrer Organisationen wahrzunehmen haben.

Ein Punkt wäre noch klarzulegen: die Frage, nach welcher Rechtsordnung dieses verfassungsrechtliche Element zu beurteilen ist. Hier mag ein Konflikt zwischen der kirchenrechtlichen Auffassung des Kirchenwesens und der laizistischen Auffassung bestehen. Einerseits ergibt sich zwar ein wesensgleicher Zug zwischen Kirchen (zumindest der katholischen Kirche) und Staatswesen, denn in beiden Fällen ist der höchste Autoritätshaber in dem Sinn souverän, daß er keine Weisungen von verfassungsrechtlich Unbefugten entgegenzunehmen hat. Ob nun die Souveränität des Papstes völkerrechtlich als staatsgleich postuliert wird und – wie dies durch lange Jahrhunderte der Fall war – ohne weitere Überprüfung von seiten der Staaten-

³³) Adolf Böhm, Die Zionistische Bewegung bis zum Ende des Weltkrieges (Berlin 1935); A. L. Kubowitzki (Herausgeber), Unity in Dispersion – a History of the World Jewish Congress (New York 1948).

³⁴) Zu Unrecht glaubt Chaumont dieser Umstand sei *relativement secondaire* (*loc. cit.* S. 166 Anm. 1), denn es ist unzutreffend zu glauben, es handle sich um das Bestehen oder Nichtvorhandensein von «gouvernants étatiques jouant le rôle de gouvernants internationaux en ce qui concerne la création et le contrôle hiérarchique de l'institution».

gemeinschaft anerkannt wurde, oder ob diese Souveränität auch völkerrechtlich als *souveraineté spirituelle* qualifiziert werden muß³⁵⁾ – das Prinzip bleibt, daß dem Kirchenrecht zufolge die souveräne Autorität des Souveränitätsträgers nicht in dem Rechtsverhältnis der einzelnen Gläubigen ihm gegenüber, sondern in seinen religiösen Attributen zu suchen ist: obzwar gewählt, ist der Papst kein Staatspräsident im üblichen Sinne der Institution, und das zuständige Elektorenorgan verliert seine verfassungsrechtliche Autorität ihm gegenüber mit der Vollziehung des Wahlakts³⁶⁾. Dem setzt jedoch Ch a u m o n t mit Recht entgegen: «ce n'est pas le pouvoir de l'Eglise qui explique sa mission et ses compétences» (S. 164), denn der Begriff der päpstlichen Unfehlbarkeit ist im laizistischen Völkerrecht nur deshalb von Rechtsrelevanz, weil dies von den Mitgliedern dieser Kirchengemeinschaft als Grundlage ihrer Kirchenverfassung angenommen wird (mit einem historisch wohl belegten Sezessionsrecht der damit nicht Einverstandenen): «ce n'est donc pas le pouvoir pontifical qui explique la situation des fidèles, mais c'est la croyance des fidèles qui explique le pouvoir du Pape. Toute autre interprétation est purement métaphysique», und: es ist für die Kirche «le but poursuivi par elle qui explique le pouvoir qui lui est reconnu dans la société internationale. C'est parce que l'Eglise est un organe de gestion de service international de culte pour les fidèles catholiques répandus dans le monde entier, qu'elle bénéficie d'une telle reconnaissance»³⁷⁾. Jedenfalls scheint es, daß in einer völkerrechtlichen Untersuchung dieses Erfordernis der Spontaneität ein völkerrechtliches und nicht ein kirchenrechtliches Kriterium zur Anwendung zu bringen hat. Das könnte sich wohl aus dem Beispiel von Fällen von Kirchenstiftung neueren Datums ergeben.

IV

Dem entspricht – was sich dann zu einem weiteren, selbständig gewordenen Kriterium der nichtstaatlichen Organisationen kondensiert – die auto-

³⁵⁾ Vgl. Le Fur, *Le Saint-Siège et le Droit des Gens* (1930), S. 45, 52; auch N. Nuccitelli, *Le fondement juridique des rapports diplomatiques entre le Saint-Siège et les Nations Unies* (Paris 1956).

³⁶⁾ Wahrscheinlich beruhe der Ausdruck »Wahl« selbst auf einer unglücklichen Analogie; vgl. z. B. die Art, den Dalai-Lama »ausfindig« zu machen.

³⁷⁾ Ch a u m o n t, *loc. cit.* Bei all dem Richtigen, das hier hervorgehoben wurde, scheint diese Ansicht dennoch über das Ziel hinauszuschießen. Denn wenn das Völkerrecht es jedem Staat überläßt, sein Rechtssystem von den von ihm selbst bestimmten Kriterien leiten zu lassen, muß dies *a fortiori* auf nichtstaatliche Organisationen Anwendung finden. Aber die völkerrechtliche Verankerung ist in der Norm der Menschenrechte zu finden, derzufolge der Mensch ein Recht auf religiöse Betätigung besitzt; alles andere ergibt sich daraus.

nome Festsetzung der von den nichtstaatlichen Organisationen ausgeübten Funktionen. Folgte man einer in der französischen Doktrin üblich gewordenen Praxis³⁸⁾, die sich allerdings erst aus dem vortrefflich ausgebildeten Verwaltungsrecht ergibt, wäre auch hier das Erfordernis des *service public*³⁹⁾ – der Funktion, angebracht, und würde man gar Scelle und Chautont folgen, hieße es, der in Frage stehende öffentliche Dienst sei Angelegenheit von nichtstaatlichen Organisationen geworden, hauptsächlich weil sich die Staatengemeinschaft nicht rechtzeitig um die Wahrnehmung eines solchen Dienstes (unser Beispiel: einer bestimmten Beschützungsordnung) bekümmert hat⁴⁰⁾. Dies ist nur in einem gewissen Maße zutreffend – vielleicht nur dort, wo es sich nachweisen läßt, daß die verschiedenen zwischenstaatlichen Organisationen aus nichtstaatlichen Organisationen hervorgegangen sind; die Internationale Union für den Schutz gewerblichen Eigentums sowie die Internationale Union für den Schutz literarischen und künstlerischen Eigentums sind wohl die besten Beispiele dafür; die Internationale Arbeits-Organisation, wenngleich nicht weit abseits, ist schon ein weit schwächeres Beispiel⁴¹⁾. Aber unter den zwischenstaatlichen Organisationen überwiegt doch die Zahl der Organisationen, die der internationalen Verwirklichung staatlicher Funktionen entsprechen, und selbst die erwähnten zwischenstaatlichen Organisationen sind erst dann zu zwischenstaatlichen Organisationen geworden, als – z. B. – der Arbeitsschutz in allen Ländern zu einer staatlichen Funktion geworden war. Zweifellos ist auch von diesem Blickpunkt aus eine bedeutende Ausweitung der staatlichen Funktionen zu beobachten; es hieße aber über den Funktionenkreis der totalitären Staaten selbst hinausgehen, müßte man die Funktionsausübung der nichtstaatlichen Organisationen prinzipiell aus den Funktionen der Staatengemeinschaft ableiten.

Die Wahrheit liegt wohl gerade in der entgegengesetzten Richtung. Die

³⁸⁾ Quellen über Anwendung auf völkerrechtliche Belange: Le Fur, *Précis de Droit International Public* (Paris 1937), § 745; J. Gascon y Marin, *Les Transformations du Droit Administratif International*, in: *Rec. des Cours* Bd. 34 (1930 IV); P. Negulesco, *Principes de Droit international administratif*, *ibid.* Bd. 51 (1935 I); K. Neumeyer, *Internationales Verwaltungsrecht* (München 1910–1936).

³⁹⁾ Um eine vielsprachige Einheit der Terminologie zu gewährleisten, wäre es vielleicht am angezeigtesten, diesen *terminus technicus* mit »Funktion« zu übersetzen.

⁴⁰⁾ Chautont: «L'existence de cette spontanéité ne signifie pas que, par nature, le but de l'association soit en dehors de l'emprise de Etats – elle signifie que, par suite des circonstances, l'initiative a échappé aux Etats, ou que l'intervention des fondateurs de l'association a devancé celle des Etats. Mais ces circonstances ne modifient pas la nature même du service, qui, par hypothèse, correspond à un besoin collectif international», S. 162 f.

⁴¹⁾ Vgl. Kapitel "Labor" in L. C. White's, *International Non-Governmental Organizations* (Rutgers University Press 1951).

Völkerrechtsgemeinschaft der nichtstaatlichen Organisationen hat nichts mit dem gemeinsam, was das Wesen der Staatengemeinschaft ausmacht – nämlich der Wahrung des Staatsbestandes; andererseits kann sich ein Staat nur unter sehr spezifischen Bedingungen, und nur in einem sehr begrenzten Wirkungskreis⁴²⁾, zur Kultivierung »überstaatlicher« Institute entschließen. Prinzipiell sind die beiden Gemeinschaften inkompatibel⁴³⁾, aber es kann nicht behauptet werden, sie seien unfähig, sich zueinander komplementär zu verhalten: Es war gerade der leitende Gedanke des Art. 71 der UN-Charter, die im Wirtschafts- und Sozialrat personifizierte Staatengemeinschaft der Vereinten Nationen würde sich mit den drei Kategorien von nichtstaatlichen Organisationen zu einer breiten überstaatlichen Funktionsordnung zusammenschließen. (Warum dies wohl nicht verwirklicht wurde?) Jedoch, um »den Stier an den Hörnern zu packen«: ist es denn so schwer, sich einen Areopag vorzustellen, in dem neben Staatsvertretern auch die großen nichtstaatlichen Organisationen vertreten wären – wobei es keines Beweises bedarf, daß eine nicht unbeachtliche Anzahl von nichtstaatlichen Organisationen mehr Mitglieder repräsentiert, als die Mehrzahl der heute bestehenden Staaten⁴⁴⁾? (Es wäre übrigens eine lohnende Aufgabe nachzuforschen, nach welchen Gruppen sich die jeweiligen Beschlußmajoritäten im Internationalen Arbeitsamt ergeben haben, welche Staaten dabei in der Minderheit verblieben sind und mit welcher Widerstandskraft gegen die Beschlüsse einer Majorität, in der eventuell die Regierungsvertreter nicht einmal eine Mehrheit darstellen!)

Während es wohl inkompatible Organisationen gibt – wie z. B. die nichtstaatlichen Organisationen, die das den Staaten angeblich zustehende *ius ad bellum* verneinen, d. h. die pazifistischen nichtstaatlichen Organisationen⁴⁵⁾ –, ist die Kompatibilität wohl die Regel (z. B. Flüchtlingswohlfahrt). Dabei werden gewisse internationale Funktionen, wie z. B. die internationale Regelung von Sportwettbewerben, autonom von den betreffenden nichtstaatlichen Organisationen als internationale Funktion bestimmt: eine zweite, zur Verfassung der nichtstaatlichen Organisationen zusätzliche Dimension

⁴²⁾ Vgl. die Praxis des »Regionalismus«: es wird genügen, drei Fälle miteinander zu vergleichen – die Westeuropäische Gemeinschaft, Pan-America und die Arabische Liga – um das Fragwürdige in gewissen Belangen voll zu erfassen.

⁴³⁾ Man besinne sich auf die Beispiele der Komintern und der Kominform.

⁴⁴⁾ Ist es nur ein Scherz, daß James Stewart Martin in seinem temperamentvollen *All honorable Men* (Boston 1950) schreibt: "The men who sit around the international conference table are representing France, the United Kingdom, Belgium, Holland, Luxembourg. Diplomatic protocol forbids looking behind the screen. It would be hard to imagine a newspaper dispatch from The Hague beginning, 'Representatives of France, the United Kingdom, the Société Générale de Belgique, AKU rayon and ARBED steel met today to discuss . . .'" ; S. 137.

⁴⁵⁾ Vgl. die Strafanfälligkeit der »Dienstverweigerer« (*conscientious objectors*).

des völkerrechtlichen Autonomiebegriffes. In diesem Lichte betrachtet, wird die Frage nach dem den nichtstaatlichen Organisationen zukommenden Völkerrechtsstatus dazu reduziert, ob die der Staatengemeinschaft zustehende Anerkennungskompetenz überhaupt anwendbar ist, sei es auf die völkerrechtliche Kompetenz von nichtstaatlichen Organisationen grundsätzlich abgestellt, sei es auf die spezifische Kompetenz gewisser nichtstaatlicher Organisationen. Die Beantwortung auch dieser Frage mag von dem Sinn der völkerrechtlichen Anerkennungskompetenz abhängig gemacht werden. Es wird aber wohl eher im Geiste der Sache liegen, wenn eine Verbindungslinie zur Funktionssystematik des heute geltenden Völkerrechts gezogen wird.

V

Wir kommen nun zum Kapitel der sozialen Substanz solcher nichtstaatlichen Organisationen und sodann zur Frage nach den sich daraus ergebenden Schlußfolgerungen. Zweifellos liegt einer der Gründe des Mißerfolgs der bisherigen Bemühungen um die Festsetzung eines völkerrechtlichen Status nichtstaatlicher Organisationen gerade in der Unterlassung, seitens der Doktrin und der Interessenten selbst, nachzuweisen, daß eine rechtlich relevante Verbindung von Substanz zu Persönlichkeit besteht; mit anderen Worten, daß eine Schlußfolgerung von Funktion auf Persönlichkeit zu Recht besteht. Einer groben Einteilung zufolge lassen sich folgende Hauptgruppen feststellen:

1. die traditionellen Streugemeinschaften, die entweder ethnischer oder religiöser⁴⁶⁾ Natur oder gar beides sind;
2. die politischen und ideologischen Bundesorganisationen, vorwiegend nichtstaatliche Organisationen mit internationalen Tribunizialfunktionen sowie Parteigemeinschaften;
3. die internationalen Berufsverbände, die entweder materielle Berufsinteressen oder intellektuelle Berufsvoraussetzungen pflegen.

Hier mag der Einwand erhoben werden, gewisse Organisationen von Streugemeinschaften (d. h. von solchen, die einen einheitlichen oder international aufgespaltenen Siedlungsbereich bewohnen: heute die Kurden, bis vor kurzem auch die Jugoslawen und die Polen) sowie gewisse politische Bewegungen erstrebten ihren eigenen Staat, so daß deren internationale Organisation mit der Erreichung dieses Zieles aufhören würde. Aber es gibt nicht wenige Gemeinschaften, die an eine solche Staatwerdung nicht denken

⁴⁶⁾ Eine vortreffliche *case history* ist R. O. Byrd's, *Quaker Ways in Foreign Policy* (University of Toronto Press 1960).

können bzw. die sich ihre Staatwerdung wesentlich im Rahmen einer zu schaffenden internationalen («supranationalen») Verbindung vorstellen, wie z. B. gewisse Föderationsbestrebungen. Aber von diesen Fällen abgesehen, ist es der gemeinsame Wesenszug aller nichtstaatlichen Organisationen, daß es ihnen – allerdings in einem sehr verschiedenen Grad von Intensität – darum zu tun ist, mit der Unterstützung ihrer Gleichgesinnten sowie unter Anrufung der allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts (vorzüglich der Universellen Deklaration der Menschenrechte), die Völkerrechtsgemeinschaft eines besonderen Staatstypus zu schaffen, bewußt, daß dies erst die Voraussetzung einer ihnen erwünschten Symbiose schaffen würde. Die Substanz der nichtstaatlichen Organisationen sind demnach die spezifischen, in den – als un-totalitär postulierten – Staaten nicht aufgegangenen Interessen und daraufhin zu einer *collectivité non-étatique* kondensiert.

Um diesen Aspekt der sozialen Substanz der nichtstaatlichen Organisation konkreter herauszustellen, müßte man versuchen, eine Darstellung zu geben, wie sie in bezug auf einzelne wenige nichtstaatliche Organisationen und deren spezifischen Wirkungskreis bereits vorliegt, nicht jedoch als Allgemeindarstellung: das materielle Recht dieser Organisationen und deren Beziehung zur Entwicklung des Völkerrechts⁴⁷⁾. Mangels dessen könnte man sich einer indirekten Beleuchtung dieses Aspektes bedienen: der Frage, auf welche Art der Schutz dieser Funktion gewährleistet ist, d. h. die Frage nach den Immunitäten und Privilegien, die den nichtstaatlichen Organisationen zugestanden wurden, stellen⁴⁸⁾.

Für eine gewisse und nicht unwesentliche Gruppe von nichtstaatlichen Organisationen (obgleich manche der bedeutendsten nichtstaatlichen Organisationen nicht unter ihnen sind) ergibt sich aus Art. 71 der UN-Charter eine positivrechtlich verankerte Prärogative der Konsultation mit dem UN-Wirtschafts- und Sozialrat und analog für andere nichtstaatliche Organisationen, die in einem Konsultationsverhältnis zu anderen zwischenstaatlichen Organisationen stehen. Aber da es uns, unter anderem, auch um den Nachweis geht, daß der Status der nichtstaatlichen Organisation breiter ist als der Kompetenzbereich des Art. 71, muß auch dieses Schutzrecht auf einer breiteren Basis dargelegt werden. Die erste Voraussetzung dafür ist natürlich die Anerkennung des eigenen Rechtskreises einer jeden in Betracht kom-

⁴⁷⁾ Siehe unseren Aufsatz: L'Importance des Organisations consultatives internationales en matière juridique, in: Die Friedens-Warte Bd. 55 (1959), S. 115 ff.

⁴⁸⁾ Vgl. Part II "The INGO Situation in Detail" von R. S. Rodgers', Facilitation Problems of International Associations (Veröffentlichung der Union of International Associations, Bruxelles 1960) sowie Lador-Lederer, Non-Governmental Organizations, their Regime and Privileges, in: Internationales Recht und Diplomatie, Heft 1/2 (1961), S. 53–63.

menden nichtstaatlichen Organisation; sprechen doch gewisse Gründe für die Annahme, das gesamte System völkerrechtlicher Privilegien und Immunitäten beruhe hauptsächlich auf einer spezifischen Regelung von *conflicts of law*⁴⁹⁾. Das klassische Beispiel dafür ist wohl die Kompetenzdelegation, die sich für das Rote Kreuz aus den Genfer Konventionen ergibt. Weiterhin ist natürlich das System des Konkordatsrechts mit der darin beinhalteten Anerkennung der kirchenrechtlichen Rechtsetzung und Rechtsprechung anzuführen. In der absteigenden Stufenleiter unserer Beispiele kämen nun die mit Privilegien ausgestatteten Fälle national registrierter nichtstaatlicher Organisationen an die Reihe, etwa der Art der *Chartered Companies* oder der IATA. Zuletzt kämen die normal registrierten Vereine, die dann in ihren internationalen Beziehungen zumindest den diplomatischen Schutz ihres Registerstaates in Anspruch nehmen können.

Der Schwerpunkt dieses Problems liegt jedoch darin, ob sich denn nicht aus der Zulassung einer funktional ausgerichteten nichtstaatlichen Organisation ein Immunitätsanspruch *ipso facto* und *ipso iure* ergibt – analog dem Prinzip der Konvention über die Immunitäten und Privilegien der UN, von denen gesagt ist, die UN “shall enjoy in the territory of each member such legal capacity and such privileges and immunities as are necessary for the exercise of its functions”. Soll man den auf demselben Prinzip fußenden Status des Roten Kreuzes nicht generalisieren dürfen⁵⁰⁾? Worauf beruht denn die Rechtsrelevanz der *opinio doctorum* – die fast schon ein volles Jahrhundert in einigen nichtstaatlichen Organisationen institutionalisiert ist – wenn nicht auf dem Immunitätsrecht der (akademieähnlichen) Forschungsfreiheit und Meinungsäußerung? Selbst der internationale Konzessionsinhaber bekommt solche Privilegien und Immunitäten zugestanden, die für die Ausübung seiner Funktion notwendig sind. Von der Prärogative der freien Presseberichterstattung gar nicht zu reden.

Gäbe es nicht den Spezialfall nichtstaatlicher Organisationen mit Tribunalfunktion, wäre schon genug über dieses Thema gesagt. Viele Zwischenglieder einer nicht uninteressanten Problematik überspringend, kann man direkt auf eine heute positives Recht gewordene Situation hinweisen: den Ausbau des Europäischen Schutzes der Menschenrechte und Grundfreiheiten, wie er in die am 4. November 1950 in Rom unterzeichnete Kon-

⁴⁹⁾ Vgl. unseren Aufsatz: The Interpretation of Diplomatic Immunities as a Conflict of Laws, in: Internationales Recht und Diplomatie (1958), S. 116 ff.

⁵⁰⁾ P. Ruegger, L'Organisation de la Croix-Rouge internationale envisagée sous ses aspects juridiques, in: Rec. des Cours Bd. 82 (1953 I). Über den Parallellfall des Ordre de Malte vgl. die beiden Aufsätze von A. C. Breycha-Vauthiers in: ZaöRV Bd. 16 (1955/56), S. 500 ff. und Bd. 18 (1957/58), S. 103 ff.

vention eingekleidet wurde⁵¹⁾. Art. 25 dieser Konvention zufolge kann die Europäische Kommission für Menschenrechte

«être saisie d'une requête . . . par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers, qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties Contractantes des droits reconnus dans la présente Convention»⁵²⁾.

Laut Art. 48 ist die Menschenrechtskommission eine der Körperschaften, die das Recht haben, »ein Verfahren vor dem Gerichtshof anzustrengen«: die typische Situation einer Tribunizial-Agency. Wie es Polys M o d i n o s mit Recht betont, "for the first time in the history of law the protection of human rights is subjected to common international control. For the first time in history of law there is being created an international case law which delimits the civil and political rights of individuals"⁵³⁾.

Dem wäre hinzuzufügen, daß dieser Fragenkomplex als eine *de lege ferenda*-Angelegenheit noch vor seinem voraussichtlich dramatischen Kampf um die Zukunft steht, um so mehr als es klar zum Ausdruck kommt, daß das unorganisierte Individuum außerstande ist, etwas für die völkerrechtliche Konsolidierung seiner Rechte zu tun: realpolitisch gesehen, ist der Gesamtkomplex des internationalen Schutzes von Gruppeninteressen eine Angelegenheit nichtstaatlicher Organisationen – aber ein Schutz ohne Immunitäten ist undenkbar! Dieses Rechtsinstitut knüpft direkt an den verfassungsrechtlichen Status der *tribuni plebis* an, und diese waren sakrosankt! Aber – keine Immunität soll ohne institutionellen Aufbau und Kontrolle der privilegierten Organisation anerkannt werden.

VI

Eine unbegründete Auffassung stellt für die »Zulassung zur Konsultation« gewisse »Mindesterfordernisse« auf, ungefähr in dem Sinne, daß die

⁵¹⁾ Bundesgesetzblatt 1952 II, S. 686; Verträge der Bundesrepublik Deutschland Serie A Bd. 2 (1956), S. 431 ff. Vgl. auch das Zusatzprotokoll vom 20. 3. 1952, in Kraft ab 3. 9. 1953.

⁵²⁾ Dieses Recht der Individualklage (*recours individuel; individual application*) ist von der Abgabe einer entsprechenden Regierungserklärung abhängig sowie davon, daß zumindest sechs Staaten solche Erklärungen abgegeben haben. Der Stand der Verbindlichkeiten ist wie folgt: 14 von 15 Signataren haben die Konvention ratifiziert; 10 Staaten haben zugestanden, sich auch von Einzelnen und nichtstaatlichen Organisationen einklagen zu lassen, darunter auch die Bundesrepublik. Dieses Verfahren steht ab 5. 7. 1955 offen; bis zum 31. 3. 1962 sind 1385 Klageanträge vorgebracht aber nur sieben für zulässig erklärt worden – eine Disproportion, die Bände spricht.

⁵³⁾ P. M o d i n o s, Effects and Repercussions of the European Convention on Human Rights, in: International and Comparative Law Quarterly Bd. 11 (1962), S. 1101.

auf einen Konsultativstatus Anspruch erhebende nichtstaatliche Organisation »einen wesentlichen Teil der Personen repräsentieren [müsse], die innerhalb des bestimmten Interessengebietes organisiert sind, dem ihre Tätigkeit gilt«. Wie wenig eine solche Auffassung durchführbar wäre, folgt aus der großen Anzahl der denselben Interessenkreis umfassenden Gewerkschaften, wobei sich dennoch zwischen ihnen, über den Bereich der Interessenvertretung hinaus, aus weltanschaulichen Verschiedenheiten unüberbrückbare Gegensätze ergeben. Und gar bei größeren Streugemeinschaften! Ein Beispiel: die zwölf Millionen zählende jüdische Gemeinschaft (von der in gewisser Hinsicht die zwei Millionen Einwohner Israels abzuziehen sind) sind in den Konsultativkategorien »B« und »C« mit elf Organisationen vertreten; im ganzen sind es zwölf Organisationen, die die Mehrzahl der Sitze (29 insgesamt) der Interessenvertretung dieser Gemeinschaft in vier großen Inter-NGO-Gruppierungen einnehmen⁵⁴⁾.

Sowenig ein Totalitarismus im Staatsleben angebracht ist, sollte er noch viel weniger im nichtstaatlichen internationalen Leben Fuß fassen. Neben den zehn nichtstaatlichen Organisationen in Konsultativkategorie »A« gibt es – dem Stand von 1962 nach – 124 in Kategorie »B«, und nur ein geringer Teil unter ihnen könnte einem Quantitativkriterium Genüge leisten. Dabei stehen alle nichtstaatlichen Organisationen dieser Kategorie als bedeutende Repräsentanten einer spezifischen Auffassung ihrer Funktionen (sei sie nun politischer, philosophischer, beruflicher, syndikalistischer oder tribunizialer Art) in bewußter Konkurrenz mit anderen nichtstaatlichen Organisationen desselben Interessenkreises. Da die von ihnen zu leistenden *services publics* sozialer Art sind, steht einheitlichen Problemen eine Vielzahl ganz verschieden gefärbter nichtstaatlicher Organisationen gegenüber: 32 nichtstaatliche Organisationen, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) nicht eingerechnet, stehen in einem Verhältnis ständiger Mitarbeit zu dem Amt des UN-Hoch-Kommissars für Flüchtlinge, 47 nichtstaatliche Organisationen bilden das Rückgrat der NGOIM Gruppe, 44 jenes der NGOIE Gruppe; die Verspartung der internationalen Gewerkschaftsorganisationen ist gar unübersichtlich geworden – und keine dieser nichtstaatlichen Organisationen würde einem strikten Quantitativkriterium entsprechen! Sie entsprächen hingegen wohl einem Qualitativkriterium, wie es von der zuständigen UN-Kommission mit viel Geschick gehandhabt wird.

⁵⁴⁾ Gemeint sind (Details *infra*): ECOSOC (der Wirtschaftsrat der UN); NGOIM (NGO's Interested in Migrations); SCAWR (Standing Committee of Voluntary Agencies Working for Refugees); NGOIE (NGO's Interested in the Eradication of Discrimination of National and Racial Minorities).

VII

Hierzu wäre noch ein Wort über die Synthese des Rechtsregimes zu sagen, unter dem die nichtstaatlichen Organisationen leben und wirken. Jede nichtstaatliche Organisation hat ihre eigene Verfassung. Zusätzlich dazu eignet sich jede nichtstaatliche Organisation jenen Teil des allgemeinen Völkerrechts an, der ihrer Betätigungsfreiheit, ihrer Kompetenz und ihrem Weltbild förderlich ist⁵⁵). Die bedeutendste Rolle wird jedoch in diesem Zusammenhang den von nichtstaatlichen Organisationen entwickelten Vorstellungen über Rechtsgestaltung zuzuschreiben sein, sei es in der Sparte der juristischen nichtstaatlichen Organisation, sei es in jener der kirchlichen Institutionen, sei es in jenen zahllosen Berufsverbänden, denen es um nichts anderes als um die Gewährleistung ihrer eigenen Wirkungsfreiheit geht. Es wäre ein lohnendes Unternehmen, dem staatsgeschaffenen Völkerrecht einen *Digest* des von führenden nichtstaatlichen Organisationen postulierten Völkerrechts, d. h. ihres eigenen Verfassungsrechts, des von ihnen konkretisierten positiven Rechts und der von ihnen postulierten *lex ferenda* entgegenzuhalten. Ohne in diese Problematik jetzt hier eingehen zu wollen, mag es dennoch angebracht sein, auf die eigenartige Rolle hinzuweisen, die das »Naturrecht« in dem hier behandelten Zusammenhang spielt. Denn vieles, was vom Standpunkt des positiven Rechts als Naturrecht erscheint, ist das positive Recht gewisser nichtstaatlicher Organisationen. Mit anderen Worten: erhielte auch das Völkerrecht der nichtstaatlichen Organisationen seine Anerkennung als Teil des positiven Völkerrechts, müßten bedeutende naturrechtliche Positionen in das allgemeine Völkerrecht herübergenommen werden. Insbesondere sind Kategorien wie soziales Sollen und *services publics* der nichtstaatlichen Organisation eher zugänglich als den Staaten. Es ist unschwer nachzuweisen, daß dem Sinn nach gewisse nichtstaatliche Organisationen der wahren Natur des Menschen viel näher stehen als das depersonalisierte Völkerrecht der Staatengemeinschaft. Man vergegenwärtige sich, wie erst eine umfassende Rechtsgeschichte des Roten Kreuzes ganz wesentliche Teile des neugeschaffenen Völkerrechts richtig beleuchten würde! Dies ist von ganz besonderer Bedeutung für Belange der Menschenrechte.

Der Beitrag der nichtstaatlichen Organisationen zur Frage der Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte kann daher erst aus dieser Vielfalt der Rechtsquellen heraus (im materiellen sowohl als auch im formellen Sinne des Wortes) voll gewürdigt werden. Daher ist die klare Regelung des Fragenkomplexes der nichtstaatlichen Organisationen von entscheidender

⁵⁵) Cf. Byrd, *loc. cit.*; ein anders gelagertes Beispiel: Nehemiah Robinson, *The UN and the World Jewish Congress* (New York 1955).

Bedeutung für die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte; ist es doch neben der theoretischen Stellung des Individuums erst die soziale Wirklichkeit der nichtstaatlichen Organisationen, die die realpolitische Fundierung für ein sich vom ausschließlich staatlichen Völkerrecht abwendendes und abgewandeltes Völkerrecht ergibt.