

ABHANDLUNGEN

Die Beteiligung an multilateralen Konferenzen, Verträgen und internationalen Organisationen als Frage der indirekten Anerkennung von Staaten

*Helmut Alexy**)

- I. Untersuchung der verschiedenen Formen gemeinsamer Teilnahme am multilateralen Verkehr. Literatur und Praxis.
 - A. Teilnahme von Staatspräsidenten an multilateralen Konferenzen.
 - B. Teilnahme von Staatspräsidenten an multilateralen Verträgen.
 - C. Teilnahme von Staatspräsidenten an internationalen Organisationen.
- II. Kriterien der Bestimmung des Verhältnisses zwischen Anerkennung und Teilnahme am multilateralen Rechtsverkehr.
- III. Die Bedeutung der Teilnahme von Staatspräsidenten am multilateralen Rechtsverkehr ohne Anerkennungseffekt.

1. Am 5. August 1963 wurde in Moskau das sog. Atom-Teststop-Abkommen von den Vertretern der Atommächte USA, UdSSR und Großbritannien unterzeichnet¹⁾. Unter den zahlreichen Staaten, die in der Folgezeit dem Abkommen beitraten, erschien recht bald (am 8. August 1963) auch die »DDR«, die das Abkommen in Moskau unterzeichnete²⁾.

*) Verfasser, Dr. iur., Legationsrat, z. Z. Washington, D.C., ehemaliger Referent am Institut. Der Aufsatz gibt ausschließlich die persönlichen Auffassungen des Verfassers wieder. – Ausführliches Literaturverzeichnis am Ende des Aufsatzes S. 594 ff.

¹⁾ Der Vertrag (Text mit deutscher Übersetzung: BGBl. 1964 II, S. 907 ff.) ist gemäß seinem Art. III für die ursprünglichen Vertragspartner am 10. 10. 1963, für die BRD am 1. 12. 1964 in Kraft getreten (BGBl. 1965 II, S. 124).

²⁾ Nach Art. 3 des Vertrags sind drei Depositare (USA, UdSSR, Großbritannien) vorgesehen. Die »DDR« konnte den Vertrag nur bei einem von ihnen, der UdSSR, unterzeichnen und dort in der Folge ihre Ratifikationsurkunden hinterlegen. Welche rechtliche Bedeutung ein solcher »Teilbeitritt« hat, scheint nicht ganz klar zu sein. Die schweizerische Regierung steht auf dem Standpunkt, daß für die Rechtsverbindlichkeit die Unterschrift bei einer Depositarmacht genüge, Bundesblatt, Jg. 115, Bd. 2, S. 616. Schweiß a. a. O., S. 652, vertritt die Auffassung, die Frage bleibe offen, ob ein Beitritt, der nicht von allen Depositaren *accepted* sei, als rechtsgültig angesehen werden könne.

Die Frage, ob dieses Gebilde, das in Einklang mit der Politik der kommunistischen Staaten den Anspruch darauf erhebt, ein Staat – Nachfolgestaat des Deutschen Reiches – zu sein, jedoch außerhalb des kommunistischen Bereichs nicht als Staat anerkannt worden ist, von Völkerrechts wegen überhaupt durch Beitritt Vertragspartner werden konnte, welche Folgen ein solcher Beitritt hat und in welcher Weise er auf den rechtlichen Status des Beitretenden bzw. auf die von ihm beanspruchte Staatlichkeit einwirkt, ist in der Folge Gegenstand intensiver Überlegungen gewesen. Die Bundesrepublik Deutschland hat, als sie selbst das Abkommen unterzeichnete (am 19. August 1963), es für nötig erachtet klarzustellen, daß ihr Beitritt nicht die Wirkung einer Anerkennung der »DDR« habe und daß diese auch nicht Vertragspartner der Bundesrepublik Deutschland geworden sei³⁾. Ähnliche Erklärungen sind auch von Vertretern der USA und Großbritanniens abgegeben worden⁴⁾.

Dies zeigt, wie aktuell die Fragen sind, die die Mitwirkung oder versuchte Mitwirkung an der multilateralen internationalen Zusammenarbeit seitens politischer Einheiten, die nicht allgemein als Staaten anerkannt sind – im folgenden Staatspräsidenten genannt –, auslösen können. Die Unsicherheit, die der erwähnte Vorgang hervorrief, deutet darauf hin, wie problematisch auch die rechtliche Seite der aufgeworfenen Fragen ist, die

³⁾ Die Erklärung ist im Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung 1963, S. 1289 abgedruckt (Text: ZaöRV Bd. 25 [1965], S. 340 f.). Sie wurde allen Staaten, die diplomatische Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland unterhalten, notifiziert. Anlässlich der Bekanntgabe des Inkrafttretens des Abkommens für die Bundesrepublik Deutschland ist diese Erklärung auch im Bundesgesetzblatt abgedruckt worden, BGBl. 1965 II, S. 124.

⁴⁾ Vgl. dazu für die USA insbes. die Botschaft des Präsidenten an den Senat aus Anlaß der Übermittlung zur Ratifizierung vom 8. 8. 1963, Department of State Bulletin (= Dep. St. B.), Bd. 49, S. 317 und die Erklärung von Secretary of State Rusk vor dem Senatsausschuß für Auswärtige Beziehungen vom 12. 8. 1963, Dept. St. B., Bd. 49, S. 353. Für Großbritannien: Erklärung des Foreign Office vom 3. 8. 1963, The Times (London) vom 4. 8. 1963, Keesing's Archiv der Gegenwart 1963, S. 10744 A, und das gemeinsame deutsch-britische Communiqué zum Treffen der Außenminister vom 15. 8. 1963, The Times (London) vom 16. 8. 1963 und Bulletin 1963, S. 1273 (deutscher Wortlaut). Nach dem Communiqué hat Großbritannien seine Haltung allen Staaten, die die »DDR« nicht anerkennen, offiziell zur Kenntnis gebracht. Des weiteren haben beide Staaten die russische Notifizierung des Beitritts der »DDR« in Noten vom 16. 8. 1963, Keesing's Archiv der Gegenwart 1963, S. 10746 und 10759 E, nicht akzeptiert, da sie das ostdeutsche Regime nicht als Staat anerkannten, vgl. dazu auch ZaöRV Bd. 25, S. 333 ff. Die schweizerische Regierung hat in der Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung zu dem Vertrag erklärt, daß nach allgemeinem Völkerrecht durch Unterzeichnung oder Beitritt zu einem multilateralen Vertrag kein Anerkennungseffekt eintrete, Bundesblatt Jg. 115, Bd. 2, S. 620.– Im übrigen haben auch die Vereinigte Arabische Republik in Bezug auf Israel sowie Guatemala und Südkorea ohne Bezug auf bestimmte Teilnehmer aus Anlaß der Unterzeichnung Erklärungen entsprechenden Inhalts abgegeben. Siehe BGBl. 1965 II, S. 125, 126.

im wesentlichen um das Problem der Anerkennung oder Nichtanerkennung bzw. um etwaige Auswirkungen auf den rechtlichen Status teilnehmender Staatspräsidenten kreisen.

Dabei ist diese Problematik für die moderne Staatenwelt keineswegs ungewöhnlich. Die internationalen Beziehungen dieser Staatenwelt sind durch die seit Beginn des 20. Jahrhunderts stetig an Bedeutung gewinnende Multilateralität charakterisiert. Demgegenüber steht die Tatsache, daß die politischen Unruhen und Konflikte unserer Zeit die Stabilität der Staatengesellschaft erschüttert haben. Die Zahl der Bevölkerungen und Gebiets-einheiten, die aus oder auf etablierten Hoheitsgebieten älterer Staaten zur Eigenstaatlichkeit drängen oder durch mehr oder minder massiven Einsatz politischer Machtmittel von Großmächten dazu gedrängt werden, ist seit Beginn des Jahrhunderts recht groß.

Diese Gegebenheiten haben zu einer für die moderne Zeit charakteristischen Spannungslage geführt. Auf der einen Seite versuchen Staatspräsidenten, die nicht oder zumindest noch nicht allgemein als Staaten anerkannt sind, am multilateralen Verkehr zu partizipieren. Sie tun dies einerseits, weil ihre Nichtteilnahme ihnen bzw. ihrer Bevölkerung sachliche Nachteile bringen könnte, andererseits und vorwiegend darum, um sich allmählich durch gleichberechtigte Teilnahme eine internationale Position zu schaffen, die dem Status eines anerkannten Staates nahe- oder gleichkommt und die es damit zuläßt, den mehr oder weniger ungangbaren traditionellen Weg einer direkten Anerkennung durch die Altstaaten zu umgehen. Auf der anderen Seite werden die nichtanerkennenden Staaten vielfach aus zivilisatorischen, wirtschaftlichen, humanitären oder politischen Gründen wünschen oder genötigt sein, im Interesse weltweiter oder zumindest regional »vollständiger« Regelungen und damit auch in ihrem eigenen Interesse die Gebiete oder die Bevölkerung dieser Staatspräsidenten in die Zusammenarbeit einzubeziehen.

Damit wird die Frage aufgeworfen, wieweit eine derartige Beteiligung von Staatspräsidenten zusammen mit nichtanerkennenden Staaten Einfluß auf ihre Anerkennung seitens jener Staaten nehmen kann oder wie sich ihre Teilnahme sonst auf ihren rechtlichen Status gegenüber den nichtanerkennenden Staaten auswirkt.

2. Während die Problematik des Instituts der Anerkennung von der Literatur bereits in weitem Umfang behandelt worden ist⁵⁾, gibt es bis jetzt zur Frage des Verhältnisses von Anerkennung und Teilnahme von Staatspräsidenten am multilateralen Rechtsverkehr nur wenige Publika-

⁵⁾ Vgl. die Bibliographie von Landheer and van Essen, a. a. O.

tionen, die eine eingehende Analyse versuchen⁶⁾. Es nimmt daher nicht wunder, daß man in diesem Bereich noch weit von einer Klarstellung entfernt ist.

Diese Abhandlung versucht, zu einer Klärung beizutragen. Es ist dabei von vornherein darauf hinzuweisen, daß es sich nicht um eine Beschäftigung mit dem Institut der Anerkennung schlechthin, sondern nur mit seinem völkerrechtlichen Aspekt handeln soll. Es wird dabei nicht übersehen, daß die politischen Aspekte in der Staatenpraxis die rechtliche Seite der Anerkennungsfragen in mehr oder minder großem Umfang durchsetzen und im Gesamtbild überwiegen mögen. Dadurch wird aber die Aufgabe, sich auch über die rechtliche Seite der Fragen klarzuwerden und das Verhältnis von Anerkennung und Teilnahme am multilateralen Verkehr in seiner rein rechtlichen Bedeutung zu untersuchen, nicht überflüssig. Dies könnte auch dazu beitragen, die Verwirrung zwischen dem politischen und dem rechtlichen Begriff der Anerkennung etwas einzudämmen.

3. Im Rahmen der Untersuchung soll nicht auf den bekannten Gegensatz zwischen *de iure*- und *de facto*-Anerkennung eingegangen werden. Abgesehen davon, daß dieser schillernden Terminologie verschiedene Bedeutungen beigemessen werden⁷⁾, wird heute in wachsendem Ausmaß anerkannt, daß diese Gegenüberstellung entweder gar keine rechtlich erhebliche – sondern allenfalls politische – Bedeutung hat⁸⁾ oder daß die Rechtswirkungen der beiden Anerkennungsformen zumindest äußerst schwer voneinander zu unterscheiden sind⁹⁾. Soweit substantielle rechtliche Unterschiede bejaht werden, meint man, daß die *de facto*- im Gegensatz zur *de iure*-Anerkennung provisorischer Natur und daher widerrufflich sei¹⁰⁾.

⁶⁾ Chen a. a. O., widmet im Rahmen seines Werks diesen Fragen eine relativ kurze Gesamtbehandlung (S. 201–216). Die wichtigste Sonderfrage, Beteiligung an internationalen Organisationen, behandelt monographisch Graham a. a. O., und in längerer Abhandlung Charpentier a. a. O., S. 317–336; Aufricht a. a. O., S. 679–704; Briggs, Community a. a. O., S. 169–181. Zur Frage der multilateralen Verträge vgl. Lachs, Recognition a. a. O., S. 252–259, ders., La reconnaissance a. a. O., S. 411–421. Weitere Autoren nehmen zu Einzelfragen in kürzeren Abhandlungen Stellung.

⁷⁾ Vgl. Lauterpacht a. a. O., S. 329 mit weiteren Hinweisen; dgl. Chen a. a. O., S. 8, 273 ff., 277 ff.

⁸⁾ Fischer Williams a. a. O., S. 199 ff., 261 f.; Kelsen, Recognition a. a. O., S. 605 ff., 613; Chen a. a. O., S. 261, 283, 288; Charpentier a. a. O., S. 302 mit weiteren Hinweisen. – In neuerer Zeit wird der Begriff gelegentlich in einer Bedeutung verwendet, die ihm eine eigene rechtliche Funktion geben könnte, vgl. dazu unten Anm. 321.

⁹⁾ Vgl. Dahm a. a. O. Bd. 1, S. 148 f.; Schaumann a. a. O., S. 51.

¹⁰⁾ Vgl. Lauterpacht a. a. O., S. 338, 346; Kunz a. a. O., S. 51 ff.; Verdross, Verfassung a. a. O., S. 140 ff.; Bindschedler a. a. O., S. 377 ff., 380; Schlüter a. a. O., insbes. S. 4 ff.; Art. 11 der Resolution des Institut de Droit international Bd. 39 II (1936), S. 300 ff. – Gegen diese Auffassung wendet sich Fischer Williams a. a. O., S. 262 mit dem realitätsbezogenen Argument: «Mais, en vérité, une reconnaissance de fait une fois donnée ne peut être retirée, tant qu'une nouvelle

Es mag dahingestellt bleiben, welche Unterschiede in den Rechtswirkungen zwischen *de facto*- und *de iure*-Anerkennung bestehen. Für die hier interessierende Untersuchung erscheinen sie von geringer Bedeutung. Selbst wenn eine Teilnahme von Staatspräsidenten am multilateralen Rechtsverkehr äußerstenfalls eine *de facto*-Anerkennungswirkung haben könnte, würde dies gegenüber der *de iure*-Anerkennung keinen ins Gewicht fallenden Unterschied für seine allgemeine Rechtsstellung in der Staatengesellschaft bedeuten¹¹⁾, insbesondere was seine Rechte und Pflichten nach allgemeinem Völkerrecht oder – falls er Partner internationaler Verträge wird – nach Vertragsvölkerrecht angeht.

4. Die Untersuchung dient ausschließlich der Frage der Anerkennung von Staaten und nicht von Regierungen¹²⁾. Dennoch wird die Praxis zur Frage der Anerkennung von Regierungen miteinbezogen. Dies erscheint geboten, weil sich ein großer Teil der Staatenpraxis darauf bezieht und weil eine analoge Heranziehung dieser Praxis unter Umständen gerechtfertigt sein könnte, da die Situationen, um die es sich handelt, in Interessenlage und praktischen Folgen sich bei manchen Aspekten einander nahekomen¹³⁾.

Im folgenden soll die Staatenpraxis zu den verschiedenen Seiten der aufgezeigten Problematik, geordnet nach typischen Vorgängen und den ihnen beigelegten Wirkungen, dargestellt und unter Verwendung des einschlägigen Schrifttums analysiert und gewürdigt werden.

révolution ne surviendra pas à la suite de celle dont les résultats ont été acceptés comme un fait acquis par cette même reconnaissance». Ähnlich argumentiert Kelsen, *Recognition a. a. O.*, S. 613.

¹¹⁾ Dies gilt um so mehr, als von der etwa gegebenen Widerrufsmöglichkeit in der Praxis äußerst selten, wenn überhaupt Gebrauch gemacht wird, vgl. Fischer Williams a. a. O., S. 261 f.; Raestad a. a. O., S. 257 ff., 284.

¹²⁾ Damit scheidet die Frage der Vertretung Chinas in den Vereinten Nationen z. B. aus.

¹³⁾ So kommt z. B. die Zulassung oder Nichtzulassung einer nicht anerkannten Regierung in den Auswirkungen der eines nicht anerkannten Staates in der Regel gleich, da in internationalen Gremien Staaten nur durch Regierungen vertreten werden können, vgl. dazu Fischer Williams a. a. O., S. 241; Marshall Brown a. a. O., S. 617 ff., 627; Dahm a. a. O. Bd. 1, S. 123; Cavaré a. a. O., S. 1 ff., 2. – Darüber hinaus ist im Auge zu behalten, daß sich beide Anerkennungsformen berühren können, da mit der Anerkennung eines neuen Staates, die seiner Regierung und umgekehrt verbunden ist, vgl. Kunz a. a. O., S. 110; Chen a. a. O., S. 101 ff.; Bindschedler a. a. O., S. 381 f.

I. Untersuchung der verschiedenen Formen gemeinsamer Teilnahme am multilateralen Verkehr
Literatur und Praxis

A. Teilnahme von Staatspräsidenten an multilateralen Konferenzen

5. Vorbemerkung: Die Frage, ob die Teilnahme eines Staates an einer multilateralen Konferenz (bzw. Kongreß)¹⁴⁾ zusammen mit nichtanerkannten Staatspräsidenten einen Anerkennungseffekt haben kann, setzt voraus, daß es sich um Konferenzen handelt, bei denen die Teilnahme grundsätzlich nur Staaten offen steht (*intergovernmental, public conferences*)¹⁵⁾. Der Grund hierfür ist der, daß das Institut der Anerkennung dem – insoweit noch rein zwischenstaatlich orientierten – Völkerrecht angehört. Eine Beteiligungsmöglichkeit nichtstaatlicher Gebilde auf der einen und Staaten auf der anderen Seite (*semi-public conferences*)¹⁶⁾, würde den Konferenzcharakter der Sphäre der zwischenstaatlichen Beziehungen entrücken; sie würde es jedem teilnehmenden Staat ermöglichen, einen von ihm nicht als Staat anerkannten Teilnehmer als nichtstaatlichen Teilnehmer zu betrachten.

Zu den zwischenstaatlichen Konferenzen sind aber auch solche zu zählen, an denen Verwaltungseinheiten teilnehmen, sofern sie Verwaltungseinheiten von Staaten sind¹⁷⁾; sie handeln insoweit als Organe des Gesamtstaats, dem sie zugehören und den sie repräsentieren¹⁸⁾.

Ob sich bei einer Konferenz die Frage eines Anerkennungseffekts erheben kann, ist nicht immer einfach zu bestimmen. Grenzfälle stellen solche Konferenzen dar, bei denen neben Staaten auch nicht voll souveräne, mehr oder weniger autonome Gebietseinheiten teilnehmen¹⁹⁾. In der Regel wird

¹⁴⁾ Das periodische Zusammentreten von Organen internationaler Organisationen gehört systematisch in den Komplex der Mitgliedschaft in diesen und wird später behandelt. Vgl. Pastuhov a. a. O., S. VII. Dennoch werden Beispiele aus diesem Bereich im folgenden auch hier schon erwähnt, um den Text zu veranschaulichen.

¹⁵⁾ An sich ist diese Formulierung zu eng. Natürlich stehen *public conferences* unter Umständen auch anderen Völkerrechtssubjekten nichtstaatlicher, aber allgemein anerkannter Natur offen wie völkerrechtlichen internationalen Organisationen oder dem Heiligen Stuhl.

¹⁶⁾ Einzelne Beispiele siehe bei Hill a. a. O., S. 156 ff.

¹⁷⁾ Vgl. hierzu aus dem Bereich der Organe internationaler Organisationen die sog. Administrative Conferences des Weltpostvereins, an denen die Postverwaltungen teilnehmen. Convention vom 3. 10. 1957, Art. 14. Siehe auch die Empfehlungen des Konsultativkomitees des Völkerbundes betr. die Nichtanerkennung Mandschukuo, Société des Nations, J. O. Supplément Spécial No. 113, S. 11 ff., 12, 1 c.

¹⁸⁾ Vgl. Dunn a. a. O., S. 4.

¹⁹⁾ Vgl. dazu die Teilnahme der damals noch nicht voll souveränen britischen Do-

man diese Konferenzen noch zur Gruppe der zwischenstaatlichen zählen müssen, falls an ihnen nur Staaten und autonome Gebietseinheiten teilnehmen. Letztere sind nämlich in irgendeiner Form noch der Hoheit eines »Oberstaats« unterworfen und treten als partielle bzw. partiell handlungsfähige Völkerrechtssubjekte auf, denen der »Oberstaat« die Befugnis, international aufzutreten, zugestanden hat. Damit bleiben aber die Konferenzen im Bereich des Völkerrechts. Die Möglichkeit, einen Staatspräsidenten in die Gruppe der nichtsoveränen, autonomen Teilnehmer einzureihen und damit einen eventuellen Anerkennungseffekt von vornherein auszuschalten, besteht hier nicht.

Dies würde voraussetzen, daß für ihn ein »Oberstaat« vorhanden ist, mit dessen Genehmigung er an der Konferenz teilnimmt. Kann er nicht einem »Oberstaat« zugeordnet werden, so kann es sich bei ihm nur um einen staatlichen Teilnehmer handeln, womit die Frage des Anerkennungseffekts auftaucht.

Andere Grenzfälle liegen dann vor, wenn Konferenzen grundsätzlich die Teilnahme staatlicher Vertreter zusammen mit nichtstaatlichen Vertretern vorsehen, die auf nationaler Ebene organisiert und insoweit notwendig einem Staat zugeordnet sind²⁰⁾. Hier dürfte es in erster Linie darauf ankommen zu prüfen, ob die Konferenz noch einen zwischenstaatlichen Charakter hat. Dies wird nicht mehr der Fall sein, wenn die Teilnahme der nichtstaatlichen Vertreter von der Teilnahme der Staatenvertreter, denen sie zugeordnet sind, unabhängig und zur Beschlußfassung die Stimmen der Staatenvertreter nicht notwendig sind. Dies ist im Einzelfall zu prüfen²¹⁾.

minions an der Pariser Friedenskonferenz von 1919; Stewart a. a. O., S. 140 ff. An der UN Conference on Trade and Employment von Havanna 1947/48 nahmen als autonome Gebiete Südrhodesien und Indonesien teil und unterzeichneten die Schlußakte mit, vgl. Department of State, Publication 3206, Commercial Policy Series 114, S. 20.

²⁰⁾ Vgl. hierzu die Rotkreuzkonferenzen, zu denen Staaten und nationale Rotkreuzverbände Delegierte entsenden können, Art. 1 der Rules of Procedure of the International Conference of the Red Cross (Adopted by the 18th International Red Cross Conference, Proceedings, S. 165). Aus dem Bereich der Organisationen vgl. die Zusammensetzung der Generalkonferenzen der ILO mit Staatenvertretern, neben Vertretern der nationalen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Verfassung der Organisation, Art. 3.

²¹⁾ Ein Beispiel für den Fall der Abhängigkeit der nicht staatlichen Vertreter aus dem Bereich der Organisation bildet die ILO-Generalkonferenz. Für bestimmte Beschlüsse ist dort auch die Zustimmung der Staatenvertreter nötig, vgl. Art. 1 Abs. 4 der ILO-Satzung. Ein Beispiel für die andere Alternative dürften die Rotkreuzkonferenzen sein. Immerhin hat man es auf der 19. Konferenz in New Delhi 1957 – wohl im Zusammenhang mit einem Zwischenfall bei der Einladung Nationalchinas, vgl. ZaöRV Bd. 20 (1959/60), S. 642 f. – für nötig gehalten, in Resolution XXXV zu betonen: «La XIX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge . . . tient à souligner en outre que, dans le domaine de la Croix-Rouge, les critères de reconnaissance qui sont de règle dans les rapports entre Etats ne s'appliquent pas et que, par conséquent, les décisions concernant les invitations à la Conférence de

6. Literatur: Die Literatur vertritt nahezu einmütig die Auffassung, daß der Teilnahme eines Staates an multilateralen Konferenzen zusammen mit nichtanerkannten Staatspräsidenten keine Anerkennungswirkung zukomme²²⁾. Andere Auffassungen werden nur sehr selten vertreten, sind in der Regel nicht begründet, oft unklar formuliert und beziehen sich zumeist auf vereinzelte historische Vorfälle²³⁾. Die Vertreter der überwiegenden Auffassung verwenden, soweit sie ihren Standpunkt begründen, mehrere teils kumulativ, teils einzeln gebrauchte Argumente.

a) Überwiegend beruft man sich auf die Staatenpraxis. Die dabei herangezogenen Präzedenzfälle betreffen hauptsächlich die Teilnahme nichtanerkannter Regierungen an multilateralen Konferenzen²⁴⁾.

b) Des weiteren wird die gemeinsame Teilnahme an multilateralen Konferenzen mit bilateralen Verhandlungen verglichen; wenn letztere – was unterstellt wird – keine implizierte Anerkennung zur Folge hätten, könne das auch nicht bei den ihnen entsprechenden multilateralen Verhandlungen der Fall sein²⁵⁾.

c) Ferner wird *a fortiori* ein Anerkennungseffekt verneint, da selbst multilaterale Vertragsbeziehungen zwischen Staaten und nichtanerkannten Staatspräsidenten keinen Anerkennungseffekt hätten²⁶⁾.

d) Weitere Argumente nehmen auf die Wirkungen der Anerkennung

la Croix-Rouge n'établissent pas et ne sauraient établir de précédents dans d'autres domaines» Revue Internationale de la Croix-Rouge 1957, S. 698. Dies weist auf den Grenzfallcharakter hin. – Weitere Indizien für den zwischenstaatlichen Charakter sind: Orientierung des Arbeitsziels auf Ausarbeitung völkerrechtlicher Texte, vgl. Hill a. a. O., S. 163; die Beachtung der Gebräuche für zwischenstaatliche Konferenzen, vgl. dazu die Kodifikationsbemühungen des Völkerbundes, Hill a. a. O., S. 85 f.; die Modalitäten der Vollmachtverifikation u. a.

²²⁾ Lauterpacht a. a. O., S. 380; Chen a. a. O., S. 201 ff.; Charpentier a. a. O., S. 255; Patel a. a. O., S. 101; Schaumann a. a. O., S. 51; Lachs, La reconnaissance a. a. O., S. 416 ff.; Hudson, Recognition a. a. O., S. 126 ff., 129 f.; Aufricht a. a. O., S. 704; Bindschedler a. a. O., S. 382.

²³⁾ Vgl. Fauchille a. a. O., S. 325 zur Anerkennung der Unabhängigkeit des früheren Kongostaates: «Indépendance de l'Etat africain du Congo . . . reconnue par son admission à la discussion et au vote de l'acte général de la conférence de Berlin, 26 février 1885»; Temperley a. a. O., S. 158 f. zur Anerkennung der Unabhängigkeit Polens, Jugoslawiens und der Tschechoslowakei durch Teilnahme an der Pariser Friedenskonferenz 1919. Siehe dazu Chen a. a. O., S. 201 f.; vgl. weiter Lagarde a. a. O., S. 149, der in der Zulassung zu einer politischen Konferenz in der Regel eine Anerkennung durch die anderen Teilnehmer sieht; Dahm a. a. O. Bd. 1, S. 143, läßt die Möglichkeit eines Anerkennungseffektes je nach Umständen offen.

²⁴⁾ Lauterpacht a. a. O., S. 380; Chen a. a. O., S. 202 f.; Charpentier a. a. O., S. 255; Schaumann a. a. O., S. 51; Hudson, Recognition a. a. O., S. 129 f.; Aufricht a. a. O., S. 686 ff., 703 f.

²⁵⁾ Chen a. a. O., S. 201; Lachs, La reconnaissance a. a. O., S. 416.

²⁶⁾ Charpentier a. a. O., S. 255.

Bezug. Vom Standpunkt der sog. deklaratorischen Theorie aus beinhaltet die Anerkennung in diesem Zusammenhang nur eine Einladung zur Aufnahme engerer Beziehungen. Die Teilnahme an internationalen Konferenzen zusammen mit Staatspräsidenten könne aber allenfalls als erster Schritt zur Ergründung der Möglichkeit engerer Beziehungen angesehen werden²⁷⁾.

e) Schließlich wird die Erwägung ins Feld geführt, daß die Funktion multilateraler Konferenzen bei Annahme eines Anerkennungseffekts stark beeinträchtigt würde. Dadurch würde nämlich die Teilnahme an solchen Konferenzen eingeschränkt – sei es durch die Nichtteilnahme des nichtanerkennenden Staates oder des Staatspräsidenten – oder die Konferenz-Atmosphäre durch Vorbehaltserklärungen vergiftet. Dies würde aber den großen Nutzen multilateraler Konferenzen herabsetzen, was nicht zu befürworten sei²⁸⁾.

7. Diese Auffassung bezieht sich auf sämtliche Arten von internationalen Konferenzen, zwischen denen im allgemeinen nicht unterschieden wird. Nur äußerst selten und vage wird die Möglichkeit verschiedener Beurteilung je nach Art der Konferenz offen gelassen²⁹⁾. Auch zwischen den verschiedenen möglichen Teilnahmeformen, etwa als Beobachter³⁰⁾ oder in beratender Funktion³¹⁾, wird kein Unterschied gemacht³²⁾. Lediglich für den Fall einer besonders offiziellen oder feierlichen Form der Zulassung von Staatspräsidenten zu einer Konferenz wird die Möglichkeit einer anderen Beurteilung nicht ausgeschlossen³³⁾.

²⁷⁾ Chen a. a. O., S. 204.

²⁸⁾ Lauterpacht a. a. O., S. 380; Lachs, La reconnaissance a. a. O., S. 417 f.; Chen a. a. O., S. 204; Hudson, Recognition a. a. O., S. 129. Diese Argumentation zeigt, daß die eingangs geschilderte Spannungslage einen großen Einfluß auf die Meinungen zur Rechtslage hat. Es erscheint aber sehr fraglich, daß aus einem eventuell wünschbaren Zustand ohne weiteres Rechtsfolgen abgeleitet werden.

²⁹⁾ Hudson, Recognition a. a. O., S. 129: "Something may depend on the nature and purpose of the conference"; Chen a. a. O., S. 203 f., läßt die Möglichkeit offen, daß bei nicht technisch-wirtschaftlichen Konferenzen Schwierigkeiten entstehen könnten, falls man von der konstitutiven Theorie ausgehe. Auf der anderen Seite vertritt Charpentier a. a. O., S. 255, ausdrücklich die Meinung, daß auch wichtige politische Konferenzen nicht anders behandelt werden könnten, wobei er Fälle aus der Staatenpraxis heranzieht. Vgl. dazu auch oben Anm. 23.

³⁰⁾ Vgl. zur Rechtsstellung des Beobachters Steppuhn, Der Beobachter ... in der internationalen Organisation a. a. O., und ders., Der Beobachter bei internationalen Gremien a. a. O., S. 257 f.

³¹⁾ Vgl. hierzu die Stellung der Vertreter der Bundesrepublik Deutschland und der »DDR« bei der Genfer Außenministerkonferenz 1959; von Siegler a. a. O., S. 3.

³²⁾ Das Außerachtlassen von Formen nicht vollberechtigter Teilnahme erscheint konsequent, wenn man schon der vollberechtigten Teilnahme in allen Fällen keine Bedeutung für die Anerkennungsfrage beimißt.

³³⁾ Lauterpacht a. a. O., S. 380; Patel a. a. O., S. 101.

Schließlich wird auch der Frage, ob eine andere Beurteilung möglich sei, falls es sich um Formen gemeinsamer Teilnahme handelt, die für einzelne Konferenzteilnehmer eventuell intensivere Beziehungen zu einem nichtanerkannten Mitteilnehmer herstellt, nicht viel Beachtung geschenkt. Dies könnte unter Umständen der Fall sein, wenn z. B. der nicht als Staat anerkannte Teilnehmer oder der nichtanererkennende Staat einladender Teil ist oder die Konferenz auf dem Territorium eines dieser beiden möglichen Konferenzteilnehmer stattfindet³⁴⁾.

8. **Staatenpraxis:** Die Staatenpraxis in dieser Frage besteht in erster Linie darin, daß Staaten, die an internationalen Konferenzen zusammen mit Staatspräsidenten teilgenommen haben, weiterhin den Standpunkt vertreten, der in Frage stehende Staatspräsident sei nach wie vor von ihnen nicht als Staat anerkannt. Beispielhaft sollen hier einige Präzedenzfälle erwähnt werden.

9. Fälle, die sich auf Nichtanerkennung von Staaten beziehen:

a) Verhältnis Kolumbien–Panama: Kolumbien hat die im Jahr 1903 proklamierte Unabhängigkeit und Eigenstaatlichkeit des von ihm sezessionierten Panama erst spät anerkannt³⁵⁾. Dennoch nahm Kolumbien bereits 1906 und 1910 an der dritten und vierten Internationalen Amerikanischen Konferenz in Rio de Janeiro und Buenos Aires zusammen mit Vertretern von Panama teil³⁶⁾, ohne daß, soweit ersichtlich, die Teilnahme von Panama irgendwelche Probleme aufgeworfen hätte³⁷⁾.

b) Verhältnis Arabische Staaten–Israel: Die Arabischen Staaten vertreten den Standpunkt, daß sie den Staat Israel nicht anerkennen. Sie haben aber, ohne irgendwelche Beschwerden anzumelden, an einer großen Zahl von internationalen Konferenzen zusammen mit Israel teilgenommen, von denen hier nur einige erwähnt werden sollen: Genfer Konferenz zur Ausarbeitung von Konventionen zum Schutze der Kriegsgesopfer von 1949³⁸⁾;

³⁴⁾ Vgl. dazu *Chen a. a. O.*, S. 202 f., der auf diese Fragestellung hinweist.

³⁵⁾ Die Anerkennung wurde in einem am 6. 4. 1914 unterzeichneten, jedoch erst 1922 von Kolumbien ratifizierten Vertrag mit den USA ausgesprochen, Art. 3. *Martens a. a. O.*, S. 131; *Treaty Series (Washington) 1922, No. 661*. Noch 1920 – anlässlich des Beitritts von Kolumbien zum Völkerbund – wurde der Standpunkt vertreten, Panama sei von Kolumbien noch nicht anerkannt worden.

³⁶⁾ *Carbonell a. a. O.*, S. 221 f., 310.

³⁷⁾ Der Vertreter Kolumbiens, der jeweils eine Schlußrede hielt, erwähnte die Teilnahme Panamas mit keinem Wort, *Carbonell a. a. O.*, S. 283 ff., 394 ff. Auch sonst sind keine Erklärungen oder Vorbehalte ersichtlich.

³⁸⁾ Neben Israel nahmen Ägypten, Libanon, Pakistan und Syrien teil. Auch das teilnehmende Indien hatte zu diesem Zeitpunkt Israel noch nicht anerkannt und vertrat diesen Standpunkt bis 17. 9. 1950, vgl. *Misra a. a. O.*, S. 398 ff., 407 f. Siehe im übrigen die *Acte de la Conférence diplomatique de Genève de 1949, Département politique fédéral, Bd. 1, S. 157 ff.*

Haager Konferenz zum Schutz von Kulturgut im Fall bewaffneter Konflikte von 1954³⁹⁾; Genfer Seerechtskonferenz von 1958⁴⁰⁾. Die überwiegende Zahl der Konferenzen, doch nicht alle, sind von den UN oder deren Spezialorganisationen einberufen worden, in denen Israel neben den Arabischen Staaten Mitglied ist.

c) Verhältnis Westalliierte Staaten—»DDR«: An der Genfer Außenministerkonferenz über die Deutschlandfrage 1959 nahmen Vertreter der Bundesrepublik und der – von den Westalliierten und der Bundesrepublik nichtanerkannten – »DDR« mit dem Status von Beratern der westlichen und östlichen Delegationen teil⁴¹⁾.

d) Verhältnis Ostblockstaaten – Südkorea, Südvietnam; Westliche Staaten – Nordkorea, Nordvietnam: Der Standpunkt der Ostblockstaaten zur Eigenstaatlichkeit dieser beiden Republiken ist nicht ganz klar. Aus dem Verhalten der UdSSR kann geschlossen werden, daß eine Eigenstaatlichkeit – wenn auch nicht offiziell zugegeben und vielleicht nur für eine Übergangszeit als Provisorium angesehen – nicht bestritten wird⁴²⁾. Auf jeden Fall haben Ostblockstaaten zusammen mit Vertretern dieser Republiken an internationalen Konferenzen teilgenommen. In der Regel handelte es sich dabei um Konferenzen, zu denen Vertreter dieser Republiken als Mitglieder von Spezialorganisationen der UN eingeladen wurden⁴³⁾. Dazu treten des weiteren z. B. die Genfer Konferenzen über Korea und Vietnam 1954 und die Laos-Konferenzen von 1961/62⁴⁴⁾.

³⁹⁾ Neben Israel nahmen Ägypten, Irak, Marokko, Pakistan, der Sudan und Syrien teil. Saudi-Arabien hatte Beobachterstatus, United Nations Treaty Series (= UNTS), Bd. 266, S. 4 ff.

⁴⁰⁾ Neben Israel nahmen der Irak, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Pakistan, Saudi-Arabien, Tunesien, die Vereinigte Arabische Republik und der Jemen teil. United Nations Conference on the Law of the Sea, Official records Bd. 2: Plenary meetings, S. XIII ff. (UN-Doc. A/CONF. 13/38 [1958]).

⁴¹⁾ Vgl. zur Stellung der Berater und zu den Meinungsverschiedenheiten über deren Status von Siegler a. a. O., S. 3.

⁴²⁾ Vgl. dazu den sowjetischen Resolutionsentwurf A/SPC/L. 9 während der 11. UN-Generalversammlung, in dem eine simultane Zulassung Nord- und Südkoreas und Nord- und Südvietnams in die UN vorgeschlagen wurde, vgl. General Assembly, Official Records, 11th Session 1956/57, 663 D Plenary Meeting, S. 1240, § 12; bestritten wird anscheinend lediglich der Anspruch Südkoreas bzw. -vietnams, für die Staaten Gesamtkorea und -vietnam aufzutreten. Dies geschah, indem entsprechende Erklärungen abgegeben wurden, vgl. Erklärung XXXV des Protokolls zum Internationalen Fernmeldevertrag von Buenos Aires von 1952, BGBl. 1955 II, S. 71 ff., 81; Erklärungen anlässlich der Unterzeichnung des Schlußprotokolls des Weltpostvertrags von Brüssel 1952, UNTS, Bd. 169, S. 113 ff.

⁴³⁾ So z. B. an der Genfer Seerechtskonferenz von 1958, a. a. O. oben Anm. 40; die UdSSR und die Ostblockstaaten rügten dort lediglich die Abwesenheit der »Staaten« Nordkorea und Nordvietnam, a. a. O., S. 2.

⁴⁴⁾ An der Konferenz von 1954 nahmen Südvietnam und Südkorea teil, an den Laos-Konferenzen Südvietnam.

Von den westlichen Staaten (z. B. USA, Großbritannien) werden Nordkorea und Nordvietnam nicht als selbständige Staaten angesehen⁴⁵⁾. Wie weit sie selbst sich als solche betrachten oder als freien Teil des Gesamtstaates Korea und Vietnam, ist nicht einfach zu beantworten. Auf jeden Fall haben die Westmächte zusammen mit Nordkorea und Nordvietnam an internationalen Konferenzen teilgenommen, so z. B. der Genfer Indochina- und Korea-Konferenz von 1954 und den Laos-Konferenzen 1961/62⁴⁶⁾.

10. Fälle, die sich auf Nichtanerkennung von Regierungen beziehen:

a) Verhältnis Sowjetregierung – Staaten der westlichen Welt: Nach der bolschewistischen Revolution in Rußland von 1917 wurde die Sowjetregierung von der Mehrzahl der damaligen Staaten zum Teil sehr lange nicht anerkannt⁴⁷⁾. Sie nahm jedoch zusammen mit diesen Staaten an einer Reihe von Konferenzen teil, die vom politischen bis in den technisch-wirtschaftlichen Bereich reichten. Erwähnt werden können neben anderen die Internationale Wirtschaftskonferenz von Genua 1922⁴⁸⁾; die Konferenz von Lausanne zur Regelung der türkischen Frage von 1922/23⁴⁹⁾; die Stockholmer Konferenz zur Gründung des Weltpostvereins von 1924⁵⁰⁾.

b) Verhältnis USA – südamerikanische nichtanerkannte Regierungen: Die USA nahmen zusammen mit von ihnen nichtanerkannten südamerikanischen Regierungen wiederholt an internationalen Konferenzen teil, so z. B. am Kinderwohlfahrtskongreß von Santiago de Chile von 1924⁵¹⁾ und an der 7. Internationalen Konferenz der Amerikanischen Staaten in Montevideo 1933⁵²⁾.

⁴⁵⁾ Vgl. unten Anm. 353.

⁴⁶⁾ Vgl. aber dazu unten S. 507.

⁴⁷⁾ So z. B. von der Schweiz, Belgien und Portugal bis in den zweiten Weltkrieg, von den USA bis 1933, von Frankreich, Großbritannien und Italien bis 1924.

⁴⁸⁾ Teilnahme zusammen mit Belgien, Frankreich, Großbritannien, Italien, Schweiz, *Livre jaune du Ministère des Affaires étrangères, Documents diplomatiques, Conférence économique internationale de Genève*. Während der Konferenz wurde eine Reihe von Vorkehrungen getroffen, die der Beteiligung der Sowjetregierung einen Sondercharakter geben sollten; eine Einigung über die Grundzüge der wirtschaftlichen Beziehungen zu Rußland – u. a. die Schuldenfrage – sollte Voraussetzung für die Anerkennung der sowjetischen Regierung sein, vgl. *L a g a r d e a. a. O.*, S. 136 f., 149 ff.

⁴⁹⁾ Die Sowjetregierung nahm lediglich an dem Teil der Konferenz teil, der sich auf die Fragen der Festlegung des Status der Meerengen bezog. Weiterhin waren beteiligt: Frankreich, Großbritannien, Italien. Die USA hatten eine Art Beobachterstellung inne, *Livre jaune du Ministère des Affaires étrangères, Documents diplomatiques, Conférence de Lausanne*, Bd. 1, S. 106. Zur Position der USA siehe *Foreign Relations of the United States (1923 II)*, S. 889, 897, 900, 982.

⁵⁰⁾ Die Sowjetregierung nahm teil zusammen mit Belgien, USA, Schweiz. *League of Nations Treaty Series*, Bd. 40, S. 19 ff. Weitere Angaben siehe bei *H u d s o n*, *Recognition a. a. O.*, S. 129 f.

⁵¹⁾ *H a c k w o r t h a. a. O.*, S. 346 f.

c) Verhältnis USA – Rotchinesische Regierung: Die USA, die die Regierung von Rotchina bis jetzt nicht als Regierung von China anerkennen, nahmen zusammen mit ihr an der Genfer Außenministerkonferenz von 1954 über eine friedliche Regelung der Lage in Indochina und an den Genfer Laos-Konferenzen von 1961/62 teil⁵³).

11. Nur relativ selten haben die nichtanererkennenden Staaten es in den erwähnten Fällen für notwendig oder angebracht erachtet, spezielle Erklärungen abzugeben, daß aus ihrer Teilnahme zusammen mit nichtanerkannten Staatspräsidenten nicht deren Anerkennung folge. So z. B. enthält das Kommuniqué der Berliner Außenministerkonferenz von 1954, auf der die Einberufung der Genfer Konferenz über Korea und Indochina des gleichen Jahres beschlossen wurde, folgenden Absatz:

“It is understood that neither the invitation to, nor the holding of, the above-mentioned conference shall be deemed to imply diplomatic recognition in any case where it has not already been accorded”⁵⁴).

Vorsichtig kann man dabei feststellen, daß solche Erklärungen insbesondere bei hochpolitischen, hinsichtlich der Teilnehmerzahl beschränkten Konferenzen vorzukommen scheinen.

Der Zweck dieser Erklärungen ist nicht ganz sicher zu bestimmen. Manches spricht dafür, die Erklärungen als Klarstellung einer ohnehin bestehenden Rechtslage aufzufassen⁵⁵). Auf jeden Fall scheinen die Staaten aber der

⁵²) Vgl. *Whiteman a. a. O.*, S. 546. Es handelt sich um eine Teilnahme zusammen mit der nichtanerkannten Regierung von Salvador.

⁵³) Vgl. aber dazu unten Ziff. 11.

⁵⁴) Department of State Bulletin, Nr. 766, Bd. 30 (1954 I), S. 318. Der Absatz war auf Drängen der USA ins Kommuniqué aufgenommen worden, *a. a. O.*, Nr. 767, S. 345 ff. Vgl. dazu auch die Stellungnahmen der US-Regierung bei *Whiteman a. a. O.*, S. 548 ff. Ähnlich lautende Erklärungen wurden auch anlässlich der Genfer Konferenz über die Laos-Frage 1961/62 abgegeben. Bei der Eröffnung der Konferenz im Mai 1961 erklärte der britische Außenminister Lord Home: “The 1954 Conference took place on the understanding . . . that – and I quote – ‘neither the invitation to, nor . . .’ in our view, the same considerations applied to the present Conference; that is to say, neither the invitation to it nor the participation of any delegation in it can be regarded as implying recognition in any case where it has not previously been accorded”. International Conference on the Settlement of the Laotian Question, Doc. LAOS/S. STA/2, S. 6 f. Auf der Schlußsitzung der Konferenz wurden ähnliche Erklärungen von Lord Home und dem amerikanischen Außenminister Rusk abgegeben, vgl. Doc. LAOS/STA/113, S. 2; LAOS/STA/125, S. 2. Soweit ersichtlich hat der britische Außenminister diese Erklärungen auch für andere Teilnehmerstaaten, die gegenüber Rotchina bzw. Nordvietnam Anerkennungsprobleme haben, abgegeben (z. B. Kanada, Frankreich, Thailand, Südvietnam). – Vgl. im übrigen auch die Erklärungen der Vertreter Frankreichs und der USA auf der Genfer Außenministerkonferenz über die Deutschlandfrage 1959 zur Nichtanerkennung der »DDR«, von Siegler *a. a. O.*, S. 78 f., 80. Bei der Teilnahme der USA am Kinderwohlfahrtskongreß in Chile 1924 wurde eine Erklärung in diesem Sinne für den Fall angeordnet, daß Bestrebungen erkennbar würden, die Teilnahme der USA als Anerkennung der chilenischen Regierung

Auffassung zu sein, daß notfalls mittels solcher Erklärungen ein Anerkennungs-effekt ausgeschlossen werden könne.

12. Der Praxis kann nicht entnommen werden, der Tatsache, daß der nichtanerkannte oder nichtanerkennende Teilnehmer einladender oder gastgebender Teil ist, komme eine wesentliche Bedeutung zu⁵⁶⁾. Nur äußerst vereinzelt wurde eine Einladung an eine nichtanerkannte Regierung mit Berufung auf die Nichtanerkennung für nicht möglich erachtet⁵⁷⁾.

13. Neben diesen Erscheinungsformen der Praxis sind einige ausdrückliche Meinungsäußerungen staatlicher Stellen zu verzeichnen, die allgemein gesehen der Teilnahme an Konferenzen zusammen mit Staatspräsidenten eine Anerkennungswirkung absprechen⁵⁸⁾.

Den bisher dargestellten zahlreichen Präzedenzfällen stehen nur vereinzelt Vorgänge gegenüber, die geeignet erscheinen, Zweifel an der überwiegend vertretenen Auffassung aufkommen zu lassen. Zu erwähnen sind zunächst Erklärungen von Staatsvertretern, wonach die Einladung von nichtanerkannten Regierungen zu internationalen Konferenzen deren Anerkennung zur Folge habe⁵⁹⁾, und die Erklärung des sowjetischen Vertreters

auszulegen, Hackworth a. a. O., S. 346 f. – Nach Lagarde a. a. O., S. 157, wurde auch aus Anlaß der Teilnahme der Sowjetregierung an der Konferenz von Lausanne ein formelles Einverständnis unter den Alliierten erzielt, daß die Einladung der UdSSR keine Anerkennung bedeute.

⁵⁵⁾ In der Literatur wird die Ansicht vertreten, diese Erklärungen seien *ex abundante cautela* abgegeben und demnach überflüssig, vgl. Chen a. a. O., S. 204.

⁵⁶⁾ Die Einladungen der sowjetrussischen Regierung zu den Konferenzen von Genua und Lausanne von 1922 und 1923 wurden von Italien bzw. Frankreich, Großbritannien und Italien gemeinsam abgeschickt, ohne daß sich daraus besondere Bedenken oder Schwierigkeiten ergaben, vgl. aber Anm. 54 am Ende. Die USA nahmen auf der anderen Seite an dem Kinderwohlfahrtskongreß in Chile teil, obwohl die gastgebende Regierung von Chile zu dieser Zeit noch nicht anerkannt war; darin sahen die USA keine Anerkennung, vgl. Hackworth a. a. O., S. 346 f.

⁵⁷⁾ Im Jahr 1929 vertrat das State Department der USA die Ansicht, daß die USA wegen der Nichtanerkennung der Sowjetregierung nicht in der Lage seien, diese zum Kongreß des Weltpostvereins einzuladen. Der Kongreß fand später in London statt, Hackworth a. a. O., S. 347.

⁵⁸⁾ Vgl. in diesem Sinne US State Department, Hackworth a. a. O., S. 346 f.; die Botschaft des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung anläßlich der Ratifikation des Teststop-Abkommens von 1963, Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Jg. 115 (1963), Bd. 2, S. 615 ff., 620: »Nach dem allgemeinen Völkerrecht erlangt ein nicht anerkannter Staat durch die Teilnahme an einer internationalen Konferenz oder die Unterzeichnung eines multilateralen Vertrages (bzw. den Beitritt dazu) noch keine Anerkennung, weder eine ausdrückliche noch eine stillschweigende. Dafür gibt es zahlreiche Präzedenzfälle. Die Schweiz hat ihrerseits an diesem Grundsatz stets konsequent festgehalten. Denn nur seine Beachtung ermöglicht es, Verträge von universalem Interesse zu schließen unter Außerachtlassung politischer Streitfragen«. Siehe auch die Meinung eines argentinischen Vertreters im Rahmen der Panamerikanischen Union, zitiert bei A u f r i c h t a. a. O., S. 688 Anm. 37.

⁵⁹⁾ Vgl. die Ansicht eines venezolanischen Vertreters im Rahmen der Panamerikanischen

bei der Europäischen Wirtschaftskommission der UN, wonach die »DDR« durch die Teilnahme an der Genfer Außenministerkonferenz von 1959 als Staat anerkannt worden sei⁶⁰⁾. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, daß dort die Form der Teilnahme als »Berater« mit Bedacht gewählt worden war, um alles zu vermeiden, was den Eindruck einer Anerkennung erwecken könnte⁶¹⁾; dies deutet darauf hin, daß man sich über die Wirkung einer gleichberechtigten Teilnahme nicht völlig sicher war⁶²⁾.

Weiterhin ist auf die Entscheidung des deutsch-polnischen Gemischten Schiedsgerichts vom 1. August 1929⁶³⁾ hinzuweisen, die in etwas unklarer Formulierung aussprach, daß Polen durch «signature . . . et des négociations qui l'avaient précédée» des Versailler Vertrags anerkannt worden sei.

Erwähnenswert ist hier schließlich noch, daß gelegentlich nichtanerkannte Regierungen wegen der Tatsache ihrer Nichtanerkennung trotz ihrer dahin gehenden Bestrebungen nicht zu internationalen Konferenzen zugelassen wurden⁶⁴⁾.

14. Zusammenfassung: Zusammenfassend kann zu dem Gesamtbild von Literatur und Praxis folgendes bemerkt werden: Literatur und Praxis betrachten die Frage des Verhältnisses von Anerkennung und gemeinsamer Teilnahme an internationalen Konferenzen unter dem Gesichtspunkt der implizierten Anerkennung, d. h. sie nehmen Stellung zur

Union, zitiert bei Aufricht a. a. O., S. 688 Anm. 38. Es erscheint nicht klar, ob der Tatsache der Einladung oder der daraus folgenden Teilnahme das Hauptgewicht zukommen soll.

⁶⁰⁾ 15th Session der ECE, Doc. E/ECE/SR. 15/2, S. 7. Diese Meinung wird auch von der Literatur der Sowjetzone vertreten, vgl. Zachmann a. a. O., S. 87 ff., 91. Diese Argumentation scheint aber mehr politischer als juristischer Natur zu sein, zumal die UdSSR offensichtlich im Grundsatz nicht der Auffassung ist, daß aus einer gemeinsamen Teilnahme ein Anerkennungseffekt folge.

⁶¹⁾ Dokumente zur Außenministerkonferenz in Genf, Mai 1959, hrsg. vom Auswärtigen Amt, S. 19.

⁶²⁾ Es wurde schon darauf hingewiesen, daß gewisse, wenn auch schwächere Bestrebungen, die nichtanerkannte Sowjetregierung anders als andere Teilnahme Staaten einer Konferenz zu behandeln, auf der Konferenz von Genua 1922 feststellbar sind, siehe oben Anm. 48.

⁶³⁾ Entscheidung *Deutsche Kontinental Gas-Gesellschaft c. Etat polonais*, Recueil des Décisions des Tribunaux Arbitraux Mixtes (= T.A.M.) Bd. 9, S. 336 ff., 344. Die Entscheidung erging mit zwei gegen eine Stimme gegen die *dissenting opinion* des deutschen Mitglieds.

⁶⁴⁾ Vgl. hierzu die Nichtzulassung der von den Westmächten nichtanerkannten Regierung Polens zur UN-Konferenz von San Francisco 1945, vgl. Chen a. a. O., S. 203; die Nichtzulassung der von den USA nichtanerkannten Regierung von Costa Rica zur Pariser Friedenskonferenz, *Foreign Relations* 1919, Bd. 1, S. 853 f. und der von einer Anzahl südamerikanischer Staaten nichtanerkannten Regierung von Nicaragua zur Interamerikanischen Konferenz von Rio de Janeiro 1947, vgl. Aufricht a. a. O., S. 686 f.

Frage, ob in der gemeinsamen Teilnahme ein Anerkennungsakt gesehen werden kann.

Diese Frage wird, was die Tatsache gemeinsamer Teilnahme allein – d. h. ohne zusätzliche besondere Vorgänge oder Handlungen gegenüber dem nichtanerkannten Partner – angeht, eindeutig und ziemlich einhellig verneint. Soweit Einzelfälle aus der Praxis diese Aussage einzuschränken scheinen⁶⁵⁾, beziehen sie sich meist auf Vorgänge, die über die Tatsache gemeinsamer Konferenzteilnahme hinaus gehen, indem sie z. B. die Unterzeichnung von Abkommen, die Ergebnisse einer Konferenz waren, mit einbeziehen⁶⁶⁾, so daß nicht klar ist, was der entscheidende Tatbestand sein soll. Andere Vorgänge scheinen mehr aus politischen Erwägungen erklärbar als mit der Absicht, einen Anerkennungseffekt zu verhindern⁶⁷⁾.

Dies gilt für gleichberechtigte Teilnahme mit Staatspräsidenten und *a fortiori* auch für Teilnahmeformen, die unter dieser Ebene liegen (z. B. als Beobachter oder Berater).

Die gelegentlich aufgeworfene Frage, ob nicht Akte, die im Zusammenhang mit einer internationalen Konferenz stehen und besondere Handlungsweisen gegenüber Staatspräsidenten darstellen, anders zu beurteilen seien, wird kaum vertieft⁶⁸⁾. Aus der Praxis sind eindeutige Aussagen dazu nicht herzuleiten; die in Frage kommenden Vorgänge scheinen mehr dafür zu sprechen, daß auch hierbei keine Anerkennungseffekte eintreten⁶⁹⁾.

Eine unterschiedliche Bewertung je nach Art der Konferenzen ist ebenfalls kaum zu erkennen. Allenfalls kann auffallen, daß Vorbehalte, die einen Anerkennungseffekt verneinen, oder Vorgänge, die das allgemeine Ergebnis in Frage zu stellen geeignet scheinen, insbesondere bei hochpolitischen Konferenzen mit meist beschränktem Teilnehmerkreis zu finden sind (z. B. Pariser Friedenskonferenz, Genfer Außenministerkonferenz über die Deutschlandfrage, Genfer Indochina- und Korea- bzw. Laos-Konferenzen, UN-Konferenz in San Franzisko). Hier scheint der Grad der Sicherheit in der Aussage etwas geringer zu sein.

Bei der Beurteilung ist schließlich zu beachten, daß in Literatur und Praxis in der Regel nicht klar ist, welcher Aspekt des Anerkennungsbegriffs gemeint ist. In verschiedenen Fällen wird eindeutig auf den Aspekt der An-

⁶⁵⁾ Siehe oben S. 508 f.

⁶⁶⁾ Vgl. oben S. 509, deutsch-polnisch gemischtes Schiedsgericht.

⁶⁷⁾ Vgl. oben Anm. 64.

⁶⁸⁾ Es handelt sich hier insbesondere um besonders' solemne Einladungsformen, Einladungen von Staatspräsidenten durch den nichtanerkannten Staat oder Annahme von Einladungen eines Staatspräsidenten durch den nichtanererkennenden Staat, Abhaltung der Konferenzen auf Territorien einer der beiden Seiten.

⁶⁹⁾ Vgl. hierzu Anm. 54, 56, 57, 59.

erkennung als Kennzeichnung der Tatsache oder des Willens der Aufnahme normaler Beziehungen⁷⁰⁾ und weniger auf den Aspekt der Anerkennung der Existenz als Staat abgestellt. Bei Äußerungen in Literatur und Praxis sollte jeweils geprüft werden, welcher der beiden Aspekte in Frage steht oder ob gegebenenfalls beide gemeint sind.

Obwohl vorher von multilateralen Konferenzen schlechthin gesprochen wurde, ist schließlich noch zu beachten, daß der Begriff einen möglichen Teilnehmerkreis umfaßt, der von drei bis über hundert reichen kann, und daß der Konferenzzweck sehr verschieden gestaltet sein kann. Bei kleinem Teilnehmerkreis, der über besonders enge und wichtige Beziehungen zwischen den Teilnehmern berät, kann die Anerkennungsfrage trotz Multilateralität eine Angelegenheit bilateraler Beziehungen sein und nach den Kriterien der Anerkennung im bilateralen Verhältnis zu beurteilen sein. Dies gilt insbesondere, wenn die Verhandlungen die bilateralen Verhältnisse der Teilnehmer zumindest auch in besonderer Weise mitgestalten sollen, z. B. Verhandlungen über Schaffung von Wirtschafts- und politischen Unionen und dergleichen.

B. Teilnahme von Staatspräsidenten an multilateralen Verträgen

15. **Vorbemerkung:** Der Begriff des völkerrechtlichen Vertrags begrenzt den möglichen Teilnehmerkreis von vornherein auf Völkerrechtssubjekte, d. h. in der Regel auf Staaten⁷¹⁾. Dabei gilt für eine eventuelle Beteiligungsmöglichkeit nicht voll souveräner, autonomer Gebietsteile das für Konferenzen Gesagte entsprechend⁷²⁾.

16. **Literatur:** Die Frage der Anerkennungswirkung ist in diesem Bereich intensiver als die entsprechende Frage bei Konferenzen behandelt worden. Dabei wird zwischen den verschiedenen möglichen Formen der Beteiligung nicht sehr genau unterschieden.

Diese verschiedenen Formen ergeben sich aus der verschiedenen Art und Weise, mittels deren ein Rechtssubjekt an einem völkerrechtlichen Vertrag beteiligt sein kann. In Frage kommen insbesondere die Ratifikation eines von einem Staatspräsidenten ratifizierten oder unterzeichneten Vertrages; die Unterzeichnung zusammen mit Staatspräsidenten⁷³⁾; der Beitritt eines

⁷⁰⁾ Vgl. dazu oben S. 502 f., 507; unten S. 568, und von Schenck a. a. O., S. 272 ff., 273 f.

⁷¹⁾ Vgl. Art. 2 des Entwurfs von Fitzmaurice a. a. O. über das Law of Treaties für die Völkerrechtskommission der UN. Yearbook of the International Law Commission 1956, Bd. 2, S. 107; UN Doc. A/CN. 4/101.

⁷²⁾ Siehe oben S. 500–502.

⁷³⁾ Zur rechtlichen Bedeutung der Unterzeichnung vgl. Bernhardt a. a. O., S. 652 ff.

nichtanererkennenden Staates zu einem Vertrag, an dem ein Staatspräsident (durch Unterzeichnung, Ratifikation oder früheren Beitritt) schon beteiligt ist, oder der Beitritt oder Verhaltensweisen, die einem Beitritt in rechtlicher Wirkung nahekommen⁷⁴⁾, von Staatspräsidenten zu Verträgen, an denen ein nichtanererkennender Staat beteiligt ist. Bei der Frage des Beitritts liegen Unterschiede zwischen Beitritt zu offenen oder geschlossenen Verträgen vor. Eine Befürwortung der Zulassung eines Staatspräsidenten zu geschlossenen Verträgen durch einen nichtanererkennenden Staat geht über die Tatsache gemeinsamer Beteiligung hinaus und ist eventuell besonderer Beurteilung zu unterziehen⁷⁵⁾.

Soweit in der Literatur die Frage des späteren Beitritts von Staatspräsidenten zu offenen Verträgen gesondert behandelt wird, scheinen die Auffassungen einmütig zu sein. Es wird als »selbstverständlich«⁷⁶⁾ angesehen, daß hierin keine Anerkennung durch die früheren Partner liegen könne, weil es nicht angängig sei, durch einseitige Akte des Beitretenden die anderen Partner zur Anerkennung zu zwingen, obwohl diese keinen Einfluß auf den Beitritt hätten⁷⁷⁾.

Beim nachträglichen Beitritt zu geschlossenen Verträgen durch Zulassung wird gelegentlich eine strengere Auffassung vertreten⁷⁸⁾.

Der Aspekt des späteren Beitritts eines nicht anererkennenden Staates wird nur selten gesondert ins Auge gefaßt. Dabei sind die Meinungen unterschiedlich. Einige Autoren sehen darin ohne nähere Begründung eine größere Affinität zu einem möglichen Anerkennungseffekt⁷⁹⁾, wobei der Vorgang z. B. dem einer gleichzeitigen Unterzeichnung gleichgesetzt wird⁸⁰⁾.

Überwiegend wird unter gemeinsamer Teilnahme die gemeinsame gleichzeitige Unterzeichnung verstanden. Nur selten wird der Vorgang der Ratifikation eines Vertrages gesondert erwähnt⁸¹⁾. Oft wird nur von *participation* oder *conclusion* gesprochen. In beiden Fällen steht eine große Mehrheit auf dem Standpunkt, daß aus gemeinsamer Teilnahme keine Anerkennungswirkung folge⁸²⁾.

⁷⁴⁾ Siehe dazu unten S. 518 f.

⁷⁵⁾ Vgl. dazu unten S. 544 ff.

⁷⁶⁾ Schaumann a. a. O., S. 51.

⁷⁷⁾ Vgl. Chen a. a. O., S. 204; Lauterpacht a. a. O., S. 374; Aufricht a. a. O., S. 704; Kopelmanas a. a. O., S. 35; Dahm a. a. O. Bd. 1, S. 143.

⁷⁸⁾ Vgl. Chen a. a. O., S. 206, der die Zulassung dem Vorgang der gleichzeitigen Unterzeichnung gleichsetzt.

⁷⁹⁾ Vgl. Schaumann a. a. O., S. 51.

⁸⁰⁾ Chen a. a. O., S. 206; anderer Meinung sind offensichtlich Lauterpacht a. a. O., S. 374, und Kopelmanas a. a. O., S. 35.

⁸¹⁾ Kopelmanas a. a. O., S. 35; Hudson, Recognition a. a. O., S. 126, 131 f.; Dahm a. a. O. Bd. 1, S. 143.

⁸²⁾ Lauterpacht a. a. O., S. 374; Charpentier a. a. O., S. 59 ff., 255; Hudson, Recognition a. a. O., S. 126 ff.; Kopelmanas a. a. O., S. 35 ff.; Lachs,

Selten werden einschränkende Auffassungen vertreten, die je nach dem Inhalt des in Frage stehenden Vertrags einen Anerkennungseffekt für möglich oder wahrscheinlich halten. Dies soll bei »nicht technischen« Übereinkünften⁸³⁾, die die »politischen« Beziehungen der Beteiligten regeln, der Fall sein, wobei der notwendige Grad des »Politischen« nur unklar bestimmt ist⁸⁴⁾.

McNair regt an, je nach dem Charakter der Verträge zu unterscheiden, wobei bei Kodifikationsverträgen kein Anerkennungseffekt eintreten solle, wohl aber bei Verträgen, die *contractual relations* betreffen⁸⁵⁾.

Die überwiegende Auffassung stützt sich auch hier auf verschiedenartige Argumente.

a) Großes Gewicht wird auf die Staatenpraxis gelegt; ähnlich wie bei dem Problem der Teilnahme an Konferenzen greift man dabei in der Regel auf Fälle zurück, die die Anerkennung von Regierungen betreffen⁸⁶⁾.

b) Vom Standpunkt ausgehend, daß die Anerkennungsfrage nur nach dem Anerkennungswillen zu bestimmen sei, wird argumentiert, die Beteiligung an multilateralen Verträgen sei in der Regel eine Angelegenheit der sachlichen Notwendigkeit; daher könne in gemeinsamer Beteiligung allein noch kein genügender Nachweis eines Anerkennungswillens erblickt werden⁸⁷⁾; aus ihr könne allenfalls der Wille, einen nichtanerkannten Teilnehmer für den Bereich des konkreten Vertrages, nicht aber vollständig anzuerkennen, gefolgert werden⁸⁸⁾.

c) Ferner wird von den Rechtswirkungen der Anerkennung her argumentiert. Wohl wegen seiner Herkunft aus dem Lager der sog. konstitutiven Theorie mehr umstritten als das vorhergehende ist das Argument, daß in der gemeinsamen Teilnahme deshalb keine Anerkennung liegen kann, weil aus ihr keine Rechtsbeziehungen zwischen nichtanerkenndem und nichtanerkanntem Teilnehmer folgte. Das Wesen der multilateralen Verträge verlange keine Rechtsbeziehung zwischen allen Teilnehmern⁸⁹⁾.

La reconnaissance a. a. O., S. 420; Bindschedler a. a. O., S. 382; Patel a. a. O., S. 100; The American Law Institute, The Foreign Relations Law of the United States, A Restatement, Tentative Draft No. 4, Part III (1960), § 9 Abs. 3.

⁸³⁾ Schumann a. a. O., S. 51.

⁸⁴⁾ Chen a. a. O., S. 207 f.; Dahm a. a. O. Bd. 1, S. 143.

⁸⁵⁾ McNair a. a. O., S. 100 ff., 108 f.

⁸⁶⁾ Chen a. a. O., S. 204 ff.; Lauterpacht a. a. O., S. 372 f.; Kopelmanas a. a. O., S. 35; Lachs, La reconnaissance a. a. O., S. 420.

⁸⁷⁾ Patel a. a. O., S. 100.

⁸⁸⁾ Hudson, Recognition a. a. O., S. 127 f., 132; Lachs, La reconnaissance a. a. O., S. 420.

⁸⁹⁾ Lauterpacht a. a. O., S. 371 f., vgl. dazu ausführlich unten S. 572 ff.

Von den Rechtswirkungen der Anerkennung ausgehend, wird ein Anerkennungseffekt auch bei allen »nicht politischen« Verträgen verneint, da die Anerkennung nur die politischen Beziehungen betreffe. Bei »technischen« Abkommen sei die Frage der Souveränität der Teilnehmer – die bei politischen Beziehungen offenbar notwendigerweise angesprochen sein soll – nicht von Bedeutung. Daher könne eine Anerkennungswirkung nicht in Betracht kommen⁹⁰⁾.

d) Schließlich wird angeführt, daß bei Annahme eines Anerkennungseffekts politische Erwägungen in einen Bereich eingeführt würden, in den sie nicht gehörten. Dies würde die internationale Zusammenarbeit durch Verträge stören⁹¹⁾.

Gelegentlich wird die Frage des Verhältnisses des Depositarstaats zu einem von ihm nichtanerkannten Teilnehmer besonders behandelt. Dies erscheint insofern gerechtfertigt, als dieser über den Akt der Kenntnisnahme von z. B. einer Beitrittserklärung zur Weiterleitung der Mitteilung an die anderen Vertragspartner verpflichtet ist und damit in eine besondere Beziehung zum nichtanerkannten Beitretenden tritt. Soweit auf diese Frage eingegangen wird, wird überwiegend die Meinung vertreten, daß die Erfüllung der Depositarpflichten – d. h. die Annahme der Beitrittserklärung und die Benachrichtigung der anderen Vertragspartner – keine Anerkennung darstelle, da der Depositar verpflichtet sei, hier unparteiisch vorzugehen und nicht seine Auffassung durchsetzen dürfe⁹²⁾. Er sei allerdings auch berechtigt, solche Erklärungen zurückzuweisen, wenn das Fehlen der Staatsqualität offenbar sei⁹³⁾.

17. **Staatenpraxis:** Wie bei der Teilnahme an Konferenzen besteht die Staatenpraxis, auf die die Literatur sich in erster Linie stützt, darin, daß Staaten trotz vorhergehender Beteiligung an multilateralen Verträgen zusammen mit Staatspräsidenten weiterhin den Standpunkt vertreten, die in Frage stehenden Partner nicht anzuerkennen. Dabei haben in einer Reihe von Fällen teilnehmende Staaten es für notwendig oder angebracht erachtet, ausdrückliche Vorbehalte und Erklärungen dahingehend abzugeben, daß in der Beteiligung am Vertrag keine Anerkennung nichtanerkannter Partner erblickt werden dürfe. Diese Fälle werden im folgenden gesondert aufgeführt.

⁹⁰⁾ Chen a. a. O., S. 206 ff.; gegen diese Unterscheidung Charpentier a. a. O., S. 62 f.

⁹¹⁾ Lachs, La reconnaissance a. a. O., S. 420. Vgl. auch die Erklärung des schweizerischen Bundesrats, oben Anm. 4 und 28.

⁹²⁾ Chen a. a. O., S. 205; Hudson, Recognition a. a. O., S. 128.

⁹³⁾ Chen a. a. O., S. 205.

18. Fälle, die sich auf Nichtanerkennung von Staaten beziehen:

a) Verhältnis Kolumbien – Panama: Kolumbien hat trotz der offiziellen Nichtanerkennung der Eigenstaatlichkeit Panamas⁹⁴⁾ im Rahmen der regionalen Zusammenarbeit der amerikanischen Staaten verschiedene Verträge zusammen mit Panama unterzeichnet. Dazu gehören z. B. die Verträge von Rio de Janeiro vom 13. August 1906 über den Status naturalisierter Personen⁹⁵⁾ und über die Verlängerung der Konventionsgeltungsdauer betreffend das Schiedsverfahren bei Geldansprüchen⁹⁶⁾. Die Verträge sahen die Ratifikation vor und sind von beiden Staaten ratifiziert worden. Weitere Verträge sind im Jahr 1910 in Buenos Aires gemeinsam unterzeichnet worden⁹⁷⁾.

b) Verhältnis Arabische Staaten – Israel: Trotz der Nichtanerkennung Israels haben verschiedene arabische Staaten zusammen mit Israel eine Reihe von Verträgen unterzeichnet, ohne daß Erklärungen oder Vorbehalte bekannt wurden. Dazu gehören z. B. das Internationale Weizenabkommen vom 23. März 1949⁹⁸⁾ und die Genfer Rotkreuzkonventionen vom 12. August 1949⁹⁹⁾. Verschiedenen Verträgen, an denen Israel schon beteiligt war, sind eine Reihe arabischer Staaten nachträglich beigetreten¹⁰⁰⁾, zu anderen ist Israel beigetreten, nachdem bereits arabische Staaten beteiligt waren¹⁰¹⁾, ohne daß Vorbehalte oder Erklärungen bekannt geworden sind. Die Mehrzahl der Verträge sieht die Ratifikation vor, die auch in verschiedenen Fällen seitens der arabischen Staaten und Israels erfolgt ist¹⁰²⁾.

c) Verhältnis Ostblockstaaten – Südkorea, Südvietnam¹⁰³⁾: Die Ostblock-

⁹⁴⁾ Siehe oben S. 504.

⁹⁵⁾ Nouveau Recueil général de Traités (NRGT) III, Bd. 6, S. 215 ff.

⁹⁶⁾ NRGT III, Bd. 6, S. 218 ff.

⁹⁷⁾ Verträge vom 11. 8. 1910 über Schiedsverfahren bei Geldansprüchen und über literarisches und künstlerisches Urheberrecht und vom 20. 8. 1910 über Schutz von Handelsmarken und über Erfindungen, Patente, Zeichen und industrielle Modelle, Foreign Relations 1910, S. 50 ff.

⁹⁸⁾ UNTS Bd. 203, S. 179 ff. Im Text wird Israel mit bestimmten Quoten bedacht. Die Unterzeichnung fand vor Aufnahme Israels in die UN statt. Neben Israel unterzeichneten Ägypten, Libanon und Saudi-Arabien sowie Indien, das zu diesem Zeitpunkt Israel auch noch nicht anerkannt hatte.

⁹⁹⁾ Neben Israel unterzeichneten Ägypten, Libanon, Pakistan, Syrien sowie Indien.

¹⁰⁰⁾ Z. B. die Konvention über Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Schiedssprüche vom 10. 6. 1958, UNTS Bd. 330, S. 38. Marokko und die Vereinigte Arabische Republik traten nach Israel bei.

¹⁰¹⁾ Z. B. das Abkommen über die Errichtung eines allgemeinen Fischereirats für das Mittelmeer vom 24. 9. 1949, UNTS Bd. 126, S. 238 ff. Libanon und Ägypten waren vor dem Beitritt Israels am Vertrag beteiligt.

¹⁰²⁾ Z. B. die Genfer Rotkreuzkonventionen vom 12. 8. 1949, die neben Israel von Pakistan, Libanon, Ägypten, Syrien ratifiziert wurden. Andere arabische Staaten traten später bei. Vgl. die Berichte über die Tätigkeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz 1957, S. 76.

¹⁰³⁾ Vgl. dazu oben S. 505.

staaten haben zusammen mit diesen beiden Staaten verschiedene internationale Verträge unterzeichnet und teilweise auch ratifiziert¹⁰⁴), ohne daß sie dazu Vorbehalte gemacht hätten.

19. Fälle, die sich auf Nichtanerkennung von Regierungen beziehen:

a) Verhältnis Sowjetregierung – Staaten der westlichen Welt: Noch bevor verschiedene Staaten die Sowjetregierung anerkannt hatten¹⁰⁵), hat diese verschiedene multilaterale Verträge zusammen mit mehreren von ihnen unterzeichnet. Dazu zählen unter anderem der Meerengenvertrag von Lausanne vom 24. Juli 1923¹⁰⁶) und der Weltpostvertrag vom 28. August 1924¹⁰⁷). Zum Kellogg-Pakt vom 27. August 1928, der ein offener Vertrag war, ist die Sowjetregierung auf Einladung nachträglich beigetreten¹⁰⁸). Die Mehrzahl der Verträge sah die Ratifikation vor, verschiedene sind von der Sowjetregierung und den sie nicht anerkennenden Staaten ratifiziert worden¹⁰⁹).

b) Frage der Regierung von China: Die nationalchinesische Regierung wird von den kommunistischen, aber auch von vielen westlichen und neutralen Staaten nicht mehr als Regierung von China anerkannt. Sie trat jedoch verschiedene Male zusammen mit diesen Staaten als Unterzeichner multilateraler Verträge auf, ohne daß Vorbehalte festzustellen sind. Erwähnt werden können das Abkommen zum Schutz von Kulturgut in Fällen bewaffneter Konflikte vom 14. Mai 1954¹¹⁰) und das Abkommen über die Staatsangehörigkeit verheirateter Frauen vom 20. Februar 1957¹¹¹).

¹⁰⁴) So z. B. das Statut der Internationalen Atomagentur vom 26. 10. 1956, UNTS Bd. 276, S. 106 ff., und die Genfer Laos-Abkommen von 1962.

¹⁰⁵) Vgl. oben S. 506.

¹⁰⁶) British Foreign and State Papers Bd. 117, S. 592 ff. Der Vertrag wurde neben der Sowjetregierung von Frankreich, Italien und Großbritannien u. a. unterzeichnet. Die Sowjetregierung unterzeichnete den Vertrag, den sie nicht selbst mit ausgearbeitet hatte, in dem Rußland aber als vertragschließende Partei aufgezählt war, erst am 14. 8. 1923 in Rom, nachdem sie dazu eingeladen worden war. Dabei hatte man sich bemüht, wegen der Nichtanerkennung ihre Teilnahme rechtlich in besondere Form zu kleiden; bei der Aufzählung der Bevollmächtigten in der Eingangsformel wurden die sowjetischen Bevollmächtigten im Gegensatz zu den anderen nicht als vom Staatsoberhaupt bevollmächtigt bezeichnet, sondern von »Rußland«, vgl. L a g a r d e a. a. O., S. 161 ff.

¹⁰⁷) League of Nations Treaty Series Bd. 40, S. 19 ff. Neben der Sowjetregierung unterzeichneten die USA, Belgien, Portugal und die Schweiz.

¹⁰⁸) League of Nations Treaty Series Bd. 94, S. 57 ff. Nach ihr sind noch weitere sie nicht anerkennende Staaten beigetreten. Vgl. dazu H u d s o n, Recognition a. a. O., S. 126 ff.

¹⁰⁹) Beispiele bilden der Kellogg-Pakt und die Konvention über den Freibord der Kauffahrteischiffe vom 5. 7. 1930, League of Nations Treaty Series Bd. 135, S. 301 ff.

¹¹⁰) Neben der Regierung von Nationalchina unterzeichneten Ungarn, Indien, Polen, Rumänien, Tschechoslowakei, UdSSR und Jugoslawien. Burma, Indonesien, Dänemark und Großbritannien unterzeichneten später. UNTS Bd. 249, S. 344 ff.

¹¹¹) UNTS Bd. 309, S. 87 ff. Neben den in Anm. 110 genannten Staaten unterzeichneten nach der Regierung von Nationalchina noch Pakistan und Schweden.

20. Den bisher erwähnten Fällen stehen zahlreiche Fälle gegenüber, in denen nichtanererkennende Staaten anlässlich der Unterzeichnung, Ratifikation oder von Benachrichtigungen über Beitritte, Vorbehalte bzw. Erklärungen abgegeben haben. Diese enthalten teils alternativ, meist aber kumuliert zwei in ihrer rechtlichen Bedeutung verschiedene Feststellungen. Der überwiegende Teil enthält die Erklärung, daß aus der gemeinsamen Beteiligung keine vertraglichen Rechtsbeziehungen zwischen ihnen und den nicht-erkannten Partnern entstehen könnten. Dabei werden die in Betracht kommenden Partner teils ausdrücklich genannt, wobei festgestellt wird, daß sie nicht anerkannt seien. Andere Erklärungen begnügen sich mit der Feststellung, daß aus der gemeinsamen Beteiligung noch keine Anerkennung folge.

21. Fälle der Nichtanerkennung von Staaten: a) Das Bestreben, bei gemeinsamer Beteiligung an multilateralen Verträgen zusammen mit Staatspräsidenten besondere Erklärungen abzugeben, ist bereits in der frühesten Phase multilateraler Vertragsbeziehungen festzustellen. Anlässlich der Unterzeichnung des Vertrags über die Schiffsgebühren auf der Schelde vom 15. Juli 1863¹¹²⁾ beabsichtigte Österreich-Ungarn eine derartige Erklärung wegen der Beteiligung des damals von ihm noch nicht anerkannten Italien¹¹³⁾. Nach Einspruch der italienischen Vertreter wurde vereinbart, daß der Präsident der Konferenz eine Erklärung abgab, die beinhaltete, daß der Vertrag ausschließlich wirtschaftlichen Charakter habe und daher die politischen Beziehungen der teilnehmenden Staaten nicht berühre¹¹⁴⁾. Ähnliche Vorgänge wiederholten sich anlässlich der Unterzeichnung der Internationalen Telegraphenkonvention vom 17. Mai 1865¹¹⁵⁾.

b) Verhältnis Arabische Staaten – Israel: Gelegentlich – in letzter Zeit häufiger – geben arabische Staaten solche Erklärungen in Fällen einer gemeinsamen Teilnahme mit Israel ab. Warum diese Staaten – teils gemeinsam, teils einzeln – im konkreten Fall im Gegensatz zu anderen Fällen

¹¹²⁾ NRGTD Bd. 17, Deuxième Partie, S. 223 ff.

¹¹³⁾ Die beabsichtigte Erklärung lautete: «Le Représentant de l'Autriche, au moment de signer au nom de son Gouvernement le Traité collectif avec le Représentant du Roi d'Italie, déclare qu'il doit le faire sous toutes réserves et sans préjudicier en rien l'attitude de l'Autriche vis-à-vis de ce Souverain, qu'elle ne reconnaît que comme Roi de Sardaigne». Fontes Juris Gentium, Series B, Sectio 1, T. 1, Pars 1, S. 156.

¹¹⁴⁾ «La Convention ayant un caractère exclusivement économique et commercial, doit avoir pour effet de faciliter les rapports mutuels des Etats contractants sans rien préjuger, au point de vue politique, à l'attitude réciproque des Gouvernements respectifs entre eux». Fontes Juris Gentium, a. a. O., S. 157.

¹¹⁵⁾ Fontes Juris Gentium, a. a. O. Eine entsprechende Erklärung wurde auch bei der Unterzeichnung des Schlußprotokolls der Sitzung der Europäischen Donaukommission vom 2. 11. 1865 abgegeben.

Erklärungen abgeben, ist nicht immer ersichtlich. Die Erklärungen enthielten in der Regel einen Vorbehalt, der jegliche rechtliche Beziehung aus dem Vertrag zwischen Israel und den arabischen Staaten ausschließt und eine Feststellung, daß die gemeinsame Teilnahme keine Anerkennung darstelle¹¹⁶⁾.

c) Verhältnis nichtkommunistische Staaten – »DDR«¹¹⁷⁾: Der außerhalb der kommunistischen Staatenwelt nicht als Staat anerkannten »DDR« ist bisher die Möglichkeit, multilaterale Verträge zusammen mit nichtkommunistischen Staaten zu unterzeichnen, verschlossen geblieben. Sie hat jedoch in vielen Fällen versucht, durch nachträgliche Unterzeichnung, Beitritt oder durch sog. Wiederanwendungserklärungen Teilnehmer von Verträgen zu werden.

Für die hier interessierende Frage einer möglichen Anerkennungswirkung können die Wiederanwendungserklärungen normalen Beitrittserklärungen gleichgestellt werden. Gleich diesen werden sie dem Depositar notifiziert, wobei erwartet wird, daß sie den anderen Teilnehmern mitgeteilt werden. Gleich ist ferner der erstrebte Rechtseffekt. Mittels der Erklärungen soll die

¹¹⁶⁾ Erwähnt werden können die gemeinsame Erklärung von 9 bzw. 10 arabischen Staaten in den Schlußprotokollen zu den Internationalen Fernmeldeverträgen von 1952 und 1959, BGBl. 1955 II, S. 81, Wortlaut vgl. unten Anm. 342, und BGBl. 1962 II, S. 2251; die Erklärung Ägyptens anlässlich der Unterzeichnung des Internationalen Pflanzenschutzabkommens vom 6. 12. 1951, UNTS Bd. 150, S. 97: "On account of the fact that the Royal Egyptian Government does not acknowledge and has not up till now acknowledged the existence of Israel, my signature to this Convention does not bind my Government by any means to Israel and has been allowed with all rights reserved in this connection"; die Erklärung Saudi-Arabiens anlässlich der Ratifikation des Internationalen Fernmeldevertrags von 1959, Telecommunication Journal Bd. 28 (1961), Nr. 9, S. 597; der Vorbehalt des Irak anlässlich der Ratifikation des Weltpostvertrags vom 3. 10. 1957, UNTS Bd. 364, S. 165: "Iraq's participation in the Universal Postal Union Conference and its ratification of the Universal Postal Convention and its attached agreements does not mean in any way Iraq's recognition of the State of Israel as a member in the Universal Postal Union. Iraq could not establish any kind of relations with Israel and the latter has no right to request Iraq to implement any obligation under the terms of these agreements"; die Vorbehalte Ägyptens, Syriens und des Irak zum Weltpostvertrag vom 11. 7. 1952, vgl. Angaben in Doc. C 59/52 der 10th Session der Konferenz der FAO in Rom, 1959, Appendix B, S. 18; die Erklärung der Vereinigten Arabischen Republik anlässlich der Ratifikation des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen vom 18. 4. 1961, BGBl. 1965 II, S. 148, vgl. zum Text unten Anm. 342 und zum Atomteststopp-Abkommen vom 5. 8. 1963, BGBl. 1965 II, S. 126: "The ratification by the Government of the United Arab Republic of this Treaty does not mean or imply any recognition of Israel or any Treaty Relations with Israel".

¹¹⁷⁾ Ein Teil der Angaben zur Staatenpraxis in diesem Abschnitt stützt sich auf eine Einsichtnahme in die Akten des Auswärtigen Amtes, die dem Verfasser gestattet wurde. Fundstellen oder Wortlaute von Erklärungen mit Hinweis auf bestimmte Staaten können daher nicht wiedergegeben werden. Es kann auch keine Gewähr dafür gegeben werden, daß alle Vorgänge zu bestimmten Fragen erfaßt wurden.

»DDR« gleichberechtigter Partner der Verträge werden, was sie vorher nicht war. Gleich sind schließlich die rechtlichen Voraussetzungen. Grundlage ist die Auffassung, die »DDR« sei Nachfolgestaat des Deutschen Reiches und könne als solcher Verträge, an denen das Reich beteiligt war, die aber durch Krieg suspendiert worden waren, gegenüber den anderen Vertragspartnern für ihr Gebiet wieder in Kraft setzen. Abgesehen von der Frage, ob Nachfolgestaaten solche Befugnisse nach allgemeinem Völkerrecht haben¹¹⁸⁾, setzt eine Teilnahme als Vertragspartner voraus, daß die »DDR« eben selbständiger Nachfolgestaat geworden ist und – wie beim Beitritt – als Staat auftritt.

Die Wahl dieser Form scheint auf taktischen Erwägungen beruht zu haben und schien der »DDR« offensichtlich nicht rechtlich geboten¹¹⁹⁾.

Soweit die »DDR« Beitritts- oder Wiederanwendungserklärungen abgegeben hat, wurden in der Regel von einer Reihe nichtkommunistischer Staaten auf die entsprechenden Mitteilungen des Depositars Erklärungen abgegeben. Die Depositare selbst leiten in der Regel die Mitteilungen der »DDR« unter dem Vorbehalt weiter, daß dies keine Anerkennung bedeute und nur zur Information geschehe¹²⁰⁾. Die überwiegende Zahl der Erklärungen enthält die Feststellung, daß ein Beitritt der »DDR« nicht akzeptiert werden könne bzw. der Wiederanwendungserklärung keine rechtliche Bedeutung beigemessen werde, da die »DDR« nicht als Staat anerkannt sei. Einige Staaten beschränken sich auf die Feststellung, die »DDR« werde von ihnen nicht anerkannt bzw. in der Kenntnisnahme der Mitteilung des Depositars liege keine Anerkennung. Im Falle von Beitrittserklärungen wurden solche Erklärungen u. a. abgegeben aus Anlaß des Beitritts der »DDR« zu den Genfer Rotkreuz-Konventionen vom 12. August 1949¹²¹⁾, zum Haager Protokoll zur Änderung des Warschauer Abkommens zur Vereinheitlichung von Regeln über die Beförderung im internationalen Luftverkehr, vom 28. September 1955¹²²⁾ und vor allem zum sog. Atomteststopabkommen vom 5. August 1963¹²³⁾.

¹¹⁸⁾ Vergleiche zu dieser nicht einwandfrei geklärten Frage O'Connell a. a. O., S. 64 ff., und Castrén a. a. O., S. 379 ff., 439 f.

¹¹⁹⁾ Vgl. Amberg und Harhammer a. a. O., S. 764 ff.

¹²⁰⁾ Vgl. dazu Amberg und Harhammer a. a. O., S. 767.

¹²¹⁾ Beitrittserklärung vom 30. 11. 1956, UNTS Bd. 257, S. 364 ff. Erklärungen im erwähnten Sinne haben abgegeben: die Bundesrepublik Deutschland, USA, Luxemburg, Norwegen, Italien, Dänemark, Großbritannien (vgl. zu Großbritannien die Veröffentlichung der Liste der Teilnehmerstaaten in Treaty Series [London] Nr. 39, 1958, S. 51, 93, 215, 323. Dort ist vermerkt, daß der Beitritt der »DDR« von Großbritannien nicht anerkannt werde), Australien (bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde, UNTS Bd. 314, S. 334 ff.).

¹²²⁾ Die »DDR« hat diese bei der Regierung von Polen hinterlegte Konvention am

Im Fall der viel häufigeren Wiederanwendungserklärungen¹²⁴⁾ können erwähnt werden die Erklärungen der »DDR« betreffend die Wiederanwendung der am 2. Juni 1928 in Rom revidierten Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst vom 9. September 1886¹²⁵⁾ und betreffend die Pariser Verbandsübereinkunft zum Schutze des gewerblichen Eigentums vom 20. März 1883 und ihrer Nebenabkommen¹²⁶⁾.

11. 12. 1957 nachträglich unterzeichnet und ist ihr am 19. 5. 1959 durch Hinterlegung einer Ratifikationsurkunde beigetreten (vgl. Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik [= GesBl.] 1959, R. I, Nr. 33, S. 529 ff.). Soweit ersichtlich wurden zur nachträglichen Unterzeichnung bzw. zum Beitritt Vorbehaltserklärungen abgegeben von: der Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Luxemburg, Großbritannien, Südafrika, Pakistan, Australien, Kanada, Norwegen, Schweden, Belgien, Niederlande, Österreich, Italien, USA, Iran und Schweiz. Vgl. auch den Vermerk zur Wiederanwendung der Konvention von Warschau vom 12. 10. 1929 in Treaty Series (London), Nr. 73, 1957, S. 2. – Zu erwähnen sei noch der Versuch der »DDR«, dem Londoner internationalen Schiffssicherheitsvertrag vom 10. 6. 1948 beizutreten (vgl. GesBl. 1961, Teil II, Nr. 18, S. 93). Der tschechoslowakischen Botschaft in London, die die Übermittlung der Beitrittserklärung vom 14. 1. 1960 vorgenommen hatte, wurde von dem als Depositär fungierenden Generalsekretär der Intergovernmental Maritime Consultative Organization (= IMCO) mit Billigung durch die Mehrheit des Rats der Organisation (Third Session) mitgeteilt, daß die von der »DDR« übermittelten Dokumente nicht als gültige Beitrittserklärungen aufgefaßt würden, da die »DDR« noch nicht im Rahmen der UN oder ihrer Spezialorganisationen aufgetreten bzw. kein Staat im Sinne des Art. 10 der Konvention sei, vgl. Doc. A. II/12 der IMCO, S. 6 f.

¹²³⁾ Siehe dazu oben S. 495 ff.

¹²⁴⁾ Vgl. dazu eine Liste von Wiederanwendungserklärungen in GesBl. 1959, Teil I, Nr. 30, S. 505 f. Die Liste ist nicht vollständig.

¹²⁵⁾ Erklärung vom 11. 5. 1955. Text in Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Auslands- und internationaler Teil (= GRUR Ausl.) 1956, S. 479 f. Dagegen wurden, soweit ersichtlich, die Erklärungen abgegeben von Neuseeland, der Bundesrepublik Deutschland, den Niederlanden, der Türkei, Thailand, der Schweiz, Frankreich, Kanada, Spanien, Irland, Pakistan, den Philippinen, Norwegen, Dänemark, Island, Luxemburg, Italien, Australien, Portugal, Großbritannien, Südafrika, Österreich und Brasilien (Wortlaute und Hinweise in: *Le droit d'auteur* 1955, S. 149 ff.; 1956, S. 105 ff.; 1957, S. 177. Deutsche Übersetzung in GRUR Ausl. 1956, S. 479 ff.; 1958, S. 199. Siehe auch International and Comparative Law Quarterly [= ICLQ] Bd. 7 [1958], S. 93). Es handelt sich hierbei um mehr als die Hälfte der Staaten, zwischen denen die Konvention in der Romfassung am 1. 1. 1957 Geltung hatte (*Le droit d'auteur*, 1957, S. 1; GRUR ausl. 1957, S. 251 f.). Vgl. die deutsche Übersetzung der Note der Niederlande als Beispiel für die Mehrzahl der Erklärungen: »Wie bekannt, haben die Niederlande die Deutsche Demokratische Republik nicht anerkannt. Aus diesem Grunde kann die Regierung der Niederlande dem vorerwähnten Schreiben keine Bedeutung beimessen«, a. a. O.

¹²⁶⁾ Erklärung der »DDR« in Memorandum vom 17. 10. 1955 GRUR Ausl. 1956, S. 478 ff. Dagegen wurden, soweit ersichtlich, Erklärungen abgegeben von der Bundesrepublik Deutschland, Neuseeland, den Niederlanden, Spanien, Portugal, Südafrika, der Dominikanischen Republik, Kuba, Libanon (Wortlaut der Erklärungen in: *La propriété industrielle* 1956, S. 41, 153, 169 f.; deutsche Übersetzung in: GRUR Ausl. 1956, S. 479; 1957, S. 123), Australien, Belgien, Brasilien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Mexiko, Türkei, USA, Norwegen, Ägypten, Österreich, Schweden und der Schweiz (Verlautbarung des internationalen

d) Verhältnis westliche Staaten – Nordkorea und -vietnam: Die beiden von verschiedenen westlichen Staaten nicht als Staaten anerkannten Gebiete traten am 28. Juni und am 27. August 1957¹²⁷⁾ den Genfer Rotkreuzkonventionen vom 12. August 1949 bei. Erklärungen, wonach diese Gebiete nicht als Staaten anerkannt werden, sind dazu bekannt¹²⁸⁾.

Anläßlich der Teilnahme von Nordvietnam am Genfer Laosabkommen 1962 sind von den USA und Großbritannien schon bei Beginn der Konferenz entsprechende Erklärungen abgegeben worden¹²⁹⁾.

e) Aus Anlaß der Ratifikation des Teststopabkommens vom 5. August 1963 wurden von Südkorea und El Salvador Erklärungen über die Anerkennungswirkung abgegeben, die nicht ausdrücklich bestimmte nichtanerkannte Partner erwähnen¹³⁰⁾.

f) Verhältnis Bundesrepublik Deutschland – Saargebiet: Wiewohl niemals eine Ausrufung eines unabhängigen Saarstaats stattgefunden hat, bestand zeitweilig eine Tendenz, das Saargebiet schrittweise in enger Verbindung mit Frankreich zur Eigenstaatlichkeit zu führen. Selbst als dieses Vorhaben anscheinend aufgegeben war, trat das Saargebiet im Rahmen der vom Europarat ausgearbeiteten Verträge als für sich unterzeichnendes Gebilde mit besonderem Status auf. Die Bundesrepublik hat zu keiner Zeit irgendeinen völkerrechtlichen Sonderstatus des Saargebiets anerkannt¹³¹⁾.

Die Bundesrepublik machte anläßlich der Ratifikation der Abkommen, die das Saargebiet unterzeichnet oder ratifiziert hatte¹³²⁾, Vorbehalte, wonach die Ratifikation bzw. der Beitritt zu Abkommen, an denen das Saar-

Büros zum Schutze des gewerblichen Eigentums, in: *La propriété industrielle* 1957, S. 3; GRUR Ausl. 1957, S. 364). Es handelt sich dabei um den weitaus überwiegenden Teil der Staaten, zwischen denen die Konvention in der Londoner Fassung von 1934 am 1. 1. 1957 in Geltung war (*La propriété industrielle* 1957, S. 1 f.; GRUR Ausl. 1957, S. 250 f.).

¹²⁷⁾ Vgl. UNTS Bd. 274, S. 335 ff.; *ibid.* Bd. 278, S. 259 ff.

¹²⁸⁾ Australien, UNTS Bd. 314, S. 335 ff.; offensichtlich auch seitens der USA, vgl. dazu *Whiteman* a. a. O., S. 561. In der britischen Veröffentlichung in der Liste der Teilnehmerstaaten ist bei beiden Gebieten – wie bei der »DDR« – vermerkt, daß Großbritannien die Beitritte nicht anerkenne, *Treaty Series* (London), Nr. 39 (1958), S. 51, 93, 215, 323. – Am 20. 12. 1958 trat die damals weitgehend noch nicht anerkannte mongolische Volksrepublik dem Abkommen bei, UNTS Bd. 320, S. 334 ff.; eine Erklärung dazu ist seitens der USA bekannt, *Whiteman* a. a. O.

¹²⁹⁾ Siehe dazu oben S. 507.

¹³⁰⁾ Vgl. BGBl. 1965 II, S. 125.

¹³¹⁾ Vgl. dazu *Münch* a. a. O., S. 1 ff. Siehe auch *Conseil de l'Europe, Assemblée consultative, sixième session ordinaire 1954, Le statut futur de la Sarre, Annexe au Doc. 225, S. 101 ff.*

¹³²⁾ Die Unterzeichnung für das Saargebiet wurde zunächst von Vertretern der Saarregierung vorgenommen; auf Einspruch der Bundesrepublik unterzeichnete später der Vorsitzende des Ministerkomitees des Europarats für die Saar, vgl. *Conseil de l'Europe, Assemblée consultative, a. a. O., S. 102.*

gebiet schon beteiligt war¹³³), keine Anerkennung des »gegenwärtigen Statuts« des Saargebiets bedeute¹³⁴).

Wenn es sich hier auch nicht um die Anerkennung von Staaten handelt, so doch um die Frage einer eventuellen Anerkennung eines eigenen völkerrechtlichen Status einer Gebietseinheit. Dies rechtfertigt es, die Vorgänge hier mit zu erwähnen.

22. Fälle der Nichtanerkennung von Regierungen: a) Verhältnis Sowjetregierung – USA: Aus Anlaß der Beteiligung der Sowjetregierung an multilateralen Verträgen vor ihrer Anerkennung haben nur die USA besondere Erklärungen bei einer Reihe von Verträgen abgegeben. Dabei handelt es sich nicht um eine regelmäßige Praxis, doch sind die Fälle, in denen Vorbehaltserklärungen abgegeben wurden, nicht selten. Warum in bestimmten Fällen Erklärungen im Gegensatz zu anderen Fällen für notwendig gehalten wurden, ist nicht klar ersichtlich¹³⁵). Zu erwähnen ist die Erklärung aus Anlaß der Unterzeichnung des internationalen Sanitätsabkommens vom 21. Juni 1926¹³⁶), die in ähnlicher Fassung bei verschiedenen anderen Abkommen abgegeben wurde¹³⁷).

¹³³) Vgl. den Beitritt zum Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen des Europarats vom 2. 9. 1949 und zum Zusatzprotokoll vom 6. 11. 1952, UNTS Bd. 250, S. 13 ff., 30.

¹³⁴) Vgl. die Erklärung anlässlich der Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. 11. 1950, in European Commission of Human Rights, Documents and Decisions, 1955/57, S. 41: « . . . 3. Comme il a déjà été exprimé dans la note remise le 5 novembre 1950, la ratification de la Convention . . . par la République Fédérale d'Allemagne, ne saurait être considérée comme une reconnaissance du statut actuel de la Sarre ». Ähnliche Erklärungen wurden bei einer Reihe von Verträgen abgegeben. Dazu zählen z. B. die europäische Übereinkunft über Formerfordernisse bei Patentanmeldungen vom 11. 12. 1953, UNTS Bd. 218, S. 27 ff., 28; das europäische Kulturabkommen vom 19. 12. 1954, UNTS Bd. 223, S. 38 u. a. Die Erklärungen enthalten alle den Hinweis auf Vorbehaltserklärungen, die bereits anlässlich der Unterzeichnung abgegeben worden seien.

¹³⁵) Nach Hackworth a. a. O., S. 349, beruhte das Versäumnis anlässlich der Unterzeichnung der Konvention über die Unterdrückung von Falschmünzerei vom 20. 4. 1929, eine derartige Erklärung abzugeben, auf Versehen.

¹³⁶) League of Nations Treaty Series Bd. 78 (1928), S. 229 ff., 335: « . . . a formal declaration that the signature by them of the International Sanitary Convention of this date cannot be interpreted in the sense that the United States recognise a régime or a body functioning as the Government of a signatory or acceding Power when the United States have not recognised such régime or body as the Government of that Power. They further declare that the participation of the United States of America in the International Sanitary Convention of this date does not entail any contractual obligation on the part of the United States towards any signatory or acceding Power represented by any régime or body that the United States do not recognise as corresponding to the Government of such a Power, until it is represented by a Government recognised by the United States ». Eine entsprechende Erklärung wurde bei der Ratifikation des Abkommens abgegeben, a. a. O., S. 233.

¹³⁷) Z. B. Konvention zum Schutz des menschlichen Lebens auf See vom 31. 5. 1929, vgl. Hackworth a. a. O., S. 349; Konvention zur Beschränkung der Herstellung und

b) Frage der Regierung von China: Anlässlich der Unterzeichnung oder des Beitritts zu verschiedenen Abkommen – jedoch nicht regelmäßig – haben Staaten, die die nationalchinesische Regierung nicht mehr als Regierung von China anerkennen, Vorbehaltserklärungen abgegeben. Die Erklärungen der kommunistischen Staaten beschränken sich teilweise auf den Hinweis, daß die Unterzeichnung durch Vertreter Nationalchinas rechtswidrig sei, da diese nicht berechtigt seien, für China aufzutreten¹³⁸⁾, teilweise schließen sie sich den bisher üblichen Formen des Anerkennungsvorbehalts an¹³⁹⁾, der auch von nichtkommunistischen Staaten gelegentlich verwendet wird¹⁴⁰⁾.

Auf der anderen Seite läßt sich feststellen, daß der Beitritt der Regierung Rotchinas zu Verträgen, zu Vorbehaltserklärungen von Staaten geführt hat, die diese Regierung nicht anerkennen¹⁴¹⁾.

Regelung der Verteilung der Betäubungsmittel vom 13. 7. 1931, League of Nations Treaty Series Bd. 139, S. 301 ff., 336 f. Dieser Vorbehalt bezog sich auch auf die von den USA damals nichtanerkannte Regierung von San Salvador.

¹³⁸⁾ Vgl. die Erklärung anlässlich der Unterzeichnung des Schlußprotokolls des Weltpostvertrags vom 11. 7. 1952, UNTS Bd. 169, S. 113 ff.: "1. The delegations . . . [UdSSR, Ukraine, Weißrußland] regard as illegal the fact that the XIIIth Universal Postal Congress has accorded to the representatives of the Kuomintang the right to sign the Universal Postal Convention in the name of China. The delegations . . . consider, that the Central Government of the Chinese People's Republic is the only legal Government representing China and that questions concerning international postal exchanges cannot be equitably resolved without the participation of the Chinese People's Republic which maintains extensive postal services. Consequently, only the representatives of that Government may sign the Universal Postal Convention in the name of China". Vgl. auch ähnliche Erklärungen anlässlich der Unterzeichnung des Schlußprotokolls zum internationalen Fernmeldevertrag von 1952, BGBl. 1955 II, S. 71 ff.

¹³⁹⁾ Vgl. die Erklärungen bei Unterzeichnung bzw. Beitritt zum internationalen Zuckerabkommen vom 1. 10. 1953, UNTS Bd. 258, S. 154, 302 ff. (UdSSR): "The signature in the name of the Union of the Soviet Socialist Republics of the present text of the Agreement referring in Article 14 to China (Taiwan) and in Article 34 to China, does not in any way denote recognition of Kuomintang authority over the territory of Taiwan and equally not recognition of the so-called 'Nationalist Government of China' as the legal and competent Government of China" a. a. O., S. 319. Ähnliche Erklärungen wurden bei Unterzeichnung des Zuckerabkommens vom 1. 12. 1958 abgegeben, AJIL Bd. 53 (1959), S. 897 f.

¹⁴⁰⁾ Vgl. die Erklärungen Großbritanniens und Dänemarks bei Unterzeichnung des internationalen Zuckerabkommens vom 1. 10. 1953, UNTS Bd. 258, S. 308, 320: "At the time of signing the present Agreement I declare that since the . . . Government . . . do not recognise the Nationalist Chinese authorities as the competent Government of China they cannot regard signature of the Agreement by a Nationalist Chinese representative as a valid signature on behalf of China". Ähnliche Erklärungen wurden bei Unterzeichnung des Zuckerabkommens vom 1. 12. 1958, AJIL Bd. 53 (1959), S. 898 und bei der Ratifikation des Statuts der internationalen Atomagentur, UNTS Bd. 276, S. 124 abgegeben.

¹⁴¹⁾ Vgl. zum Beitritt Rotchinas zu den Genfer Rotkreuz-Konventionen vom 12. 8. 1949, UNTS Bd. 260, S. 438 ff., die Erklärung Australiens, UNTS Bd. 314, S. 336. Anlässlich des Beitritts Rotchinas zum Haager Protokoll vom 28. 9. 1955 zum Warschauer

23. In einer Reihe von Fällen haben die von den Vorbehaltserklärungen betroffenen Beteiligten oder Staaten, die ihnen politisch nahestehen, gegen diese Vorbehaltserklärungen Protest erhoben. Zu erwähnen sind Proteste der Regierung von San Salvador gegen einen Vorbehalt der USA¹⁴²⁾, Israels gegen arabische Vorbehalte¹⁴³⁾, der Regierung von Nationalchina gegen die Erklärungen von Staaten, die sie nicht als Regierung von China anerkennen¹⁴⁴⁾, und verschiedene Ostblockstaaten gegen Vorbehaltserklärungen anlässlich von Wiederanwendungserklärungen der »DDR«¹⁴⁵⁾.

Die im Inhalt nicht einheitlich gefaßten Proteste können unter politischen und rechtlichen Gesichtspunkten interpretiert werden. Ein politischer

Luftfahrtabkommen von 1929 haben anscheinend Australien, Südafrika und San Salvador Vorbehaltserklärungen abgegeben.

¹⁴²⁾ Vorbehalt der USA zum Betäubungsmittelabkommen vom 13. 7. 1931, vgl. oben Anm. 137, S. 342: «. . . b) La República de El Salvador consigna su inconformidad con las reservas . . . , reservas que estima lesivas para la soberanía nacional de El Salvador, cuyo actual Gobierno, si bien hasta la fecha no está reconocido por el de los EEUU, si lo está por los de mayor parte de las naciones civilizadas del mundo, las que han otorgado su reconocimiento convencidas de su constitucionalidad perfecta y que garantiza plenamente el cumplimiento de sus deberes internacionales, contando como cuenta con el apoyo unánime, decidido y eficaz de todos los habitantes de la República, ciudadanos de ésta o extranjeros en ellas domiciliados.

Entiende la República de El Salvador, respetuosa de los regímenes interiores de las demás naciones, que no es la convención de que aquí se trata, de índole estrictamente higiénica y humanitaria, ocasión propicia para hacer reservas de carácter político, como las que motivan esta observación».

¹⁴³⁾ Zum Pflanzenschutzabkommen vom 6. 12. 1951, vgl. oben Anm. 116, Treaty Series (London), Nr. 16 (1954), S. 24, Anm. 6: "The Government of Israel has noted the political character of the statement made by the Egyptian Government on the occasion of the signing of the International Plant Protection Convention. In the view of the Government of Israel this Convention, which is of a purely technical character, is not the proper place for the making of such political pronouncements. The Government of Israel will, in so far as concerns the operation of the Convention, adopt towards the Government of Egypt an attitude of complete reciprocity". Anlässlich der Vorbehalte zu den Fernmeldeverträgen von 1952 und 1959, siehe oben S. 518, erklärte Israel, es könne diese Vorbehalte nicht annehmen und behalte sich vor, bei Anwendung des Vertrags alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, a. a. O., S. 75.

¹⁴⁴⁾ So anlässlich der Vorbehalte zum internationalen Fernmeldevertrag von 1952, vgl. oben Anm. 138, BGBl. 1955 II, S. 73: «. . . Toutes les déclarations ou réserves . . . faites par différents Membres de l'Union et qui sont incompatibles avec la position de la République de Chine, exposée plus haut sont illégales et, par conséquent, nulles et non avenues. En signant la présente Convention, la République de Chine n'accepte, vis-à-vis de ces Membres de l'Union, aucune obligation provenant de la Convention . . . ».

¹⁴⁵⁾ Vgl. die Verbalnote Ungarns wegen der Vorbehalte zur Wiederanwendungserklärung der »DDR« betreffend die revidierte Berner Übereinkunft vom 2. 6. 1928, siehe oben S. 520, GRUR Ausl. 1956, S. 481 (deutsche Übersetzung): »Da die Deutsche Demokratische Republik ein souveräner Staat ist, betrachtet die Regierung der ungarischen Volksrepublik sie als vollwertiges Mitglied der Berner Übereinkunft . . . Aus diesem Grunde ist die Regierung . . . nicht in der Lage, von den Erklärungen . . . Kenntnis zu nehmen«.

Aspekt scheint darin zu liegen, daß die betroffenen Beteiligten es für notwendig erachten, einen als politisch motiviert angesehenen¹⁴⁶⁾ öffentlichen Angriff auf ihre Existenz als Staat oder Regierung öffentlich zurückzuweisen. Es handelt sich dabei wohl in erster Linie um einen Protest gegen die öffentliche Tatsache der Nichtanerkennung selbst.

Soweit dabei darauf hingewiesen wird, daß derartige politische Äußerungen nicht im Zusammenhang mit der Regelung wirtschaftlich – humanitärer Aufgaben gemacht werden sollten, dürfte darin ein Protest gegen einen mit der Nichtanerkennung motivierten Ausschluß der Betroffenen von den Rechtswirkungen des Vertrags liegen. Dabei wird einerseits Protest gegen die Rechtmäßigkeit eines solchen Ausschlusses erhoben, wobei man sich auf die staatliche Existenz bzw. die Existenz als Regierung beruft. Gelegentlich werden Vorbehaltserklärungen mit Berufung auf diese Rechtswidrigkeit für nichtig erklärt.

Zum anderen werden weiterhin auf der Basis der Gegenseitigkeit nunmehr selbst vertragliche Beziehungen zu den Staaten, die Vorbehaltserklärungen abgaben, ausgeschlossen oder vorbehalten. Dieser Erklärungsinhalt ist rechtlicher Natur, wobei hier nicht näher geprüft werden soll, ob diese rechtlichen Aussagen begründet oder zur Erzielung eines neuen Rechteeffekts notwendig sind.

Auf jeden Fall erscheint es nicht möglich, den Protesten zu entnehmen, daß sie zu der hier interessierenden Frage in dem Sinne Stellung nehmen, daß in der gemeinsamen Beteiligung an den betreffenden Verträgen nun doch eine Anerkennung durch die bisher nichtanerkennenden Staaten liege.

24. Neben diesen Erscheinungsformen der Praxis sind vereinzelt auch noch Meinungsäußerungen staatlicher Stellen bekannt, die ausdrücklich zum Ausdruck bringen, daß namentlich im Beitritt von Staatspräsidenten zu multilateralen Verträgen, aber auch in der gleichzeitigen Unterzeichnung zusammen mit Staatspräsidenten keine Anerkennung erblickt werden könne. Die Äußerungen verwenden das Argument, die Anerkennung sei eine Frage, die vom Willen des einzelnen Staates abhängt, was zur Folge habe, daß einseitige Beitritte von Staatspräsidenten oder auch gemeinsame Unterzeichnung zusammen mit solchen, die nicht vom Willen der Anerkennung getragen seien und oft nicht vom Willen des nichtanerkennenden Staates abhängen, keinen Anerkennungseffekt haben könnten¹⁴⁷⁾.

25. Dem geschilderten Bild der Praxis stehen Vorgänge gegenüber, die

¹⁴⁶⁾ Vgl. oben Anm. 142, 143.

¹⁴⁷⁾ Vgl. dazu Äußerungen amerikanischer Regierungsstellen, AJIL Bd. 58 (1964), S. 171 ff., Hackworth a. a. O., S. 350 ff., und des schweizerischen Bundesrats, siehe dazu oben Anm. 58.

geeignet erscheinen, die These, daß aus der Teilnahme von Staatspräsidenten an multilateralen Verträgen keine Anerkennung durch die übrigen Beteiligten folge, einzuschränken.

So beriefen sich die Vertreter Armeniens anlässlich ihres Antrags auf Aufnahme in den Völkerbund auf die Tatsache, daß Armenien als Mitunterzeichner des Vertrags von Sèvres vom 10. August 1920 über die Rechtsbeziehungen der Nachfolgerstaaten der österreichisch-ungarischen Monarchie¹⁴⁸⁾ von den anderen Vertragspartnern anerkannt worden sei¹⁴⁹⁾. In der Debatte des 5. Komitees der Völkerbundsversammlung schloß sich der Vertreter Brasiliens dieser Auffassung an¹⁵⁰⁾; das 5. Komitee nahm diese Ansicht, ohne zu ihr Stellung zu nehmen, in seinen Bericht auf¹⁵¹⁾. Weiterhin ist auf die erwähnte Entscheidung des deutsch-polnischen gemischten Schiedsgerichts vom 1. August 1929 zu verweisen¹⁵²⁾. Dort heißt es:

«... Le Traité de Paix a été signé... par l'Allemagne et la Pologne. Il paraît incontestable que la signature d'un Traité de ce genre, sans réserve quelconque, implique la reconnaissance complète de l'Etat avec lequel le Traité est signé...»¹⁵³⁾.

Einschränkend sprach sich auch der Rechtsberater des amerikanischen Department of State aus, der bei Unterzeichnung von Verträgen, an denen auch ein Staatspräsident teilnehme, eine Anerkennungswirkung für Verträge annahm, die

“mutual and reciprocal obligations requiring the governments to have dealings with each other or to recognize official acts of another”

vorsähen. Allerdings vertrat er offensichtlich die Auffassung, daß ein Anerkennungseffekt durch entsprechenden Vorbehalt auch in diesen Fällen ausgeräumt werden könne¹⁵⁴⁾.

¹⁴⁸⁾ British and Foreign State Papers Bd. 113, S. 959 ff. Armenien unterzeichnete mit einer Reihe anderer Staaten ein Protokoll, das den Beitritt zu diesem und einem weiteren Vertrag vom 10. 8. 1920 vorsah, a. a. O., S. 873.

¹⁴⁹⁾ Graham a. a. O., S. 61. Der Generalsekretär des Völkerbundes schloß sich anscheinend dieser Meinung an, a. a. O.

¹⁵⁰⁾ Société des Nations (= SdN) Actes de l'Assemblée I, 1920, Séances des Commissions II, S. 174: «M. Octavio rappelle que son gouvernement a reconnu de droit le Gouvernement de l'Arménie puisqu'il est co-signataire du Traité de Sèvres, dans lequel l'Arménie est considérée comme une Puissance souveraine; ...».

¹⁵¹⁾ SdN, Actes de l'Assemblée I, 1920, Séances Plénières, S. 614. Armenien wurde nicht in den Völkerbund aufgenommen und verlor bald darauf seine Eigenschaft als staatliches Gebilde.

¹⁵²⁾ Siehe oben Anm. 63.

¹⁵³⁾ Recueil des Décisions... a. a. O. oben Anm. 63, S. 344.

¹⁵⁴⁾ Hackworth a. a. O., S. 351: “... the signing... without reservation would carry with it an implication that the signatories are prepared to treat with each other on an equal footing”. Diese Rechtsauffassung scheint im State Department noch heute

Schließlich kann auch auf die Vorschläge des Konsultativkomitees des Völkerbunds zur Mandschukuo-Frage hingewiesen werden; dort wird festgestellt, dem Beschluß der Nichtanerkennung Mandschukuos wohne inne, daß der Beitritt Mandschukuos zu multilateralen Verträgen verhindert werden solle¹⁵⁵). Wenn auch Beteiligung und Anerkennung nicht ausdrücklich gleichgestellt werden, so sind sie doch in engen Zusammenhang gebracht.

Ähnlich verbindet auch Art. 10 des Spitzbergenvertrags vom 9. Februar 1920¹⁵⁶) die Anerkennung mit der Beteiligung am Vertrag. Er sieht die Beteiligung seitens Rußlands vor

“until the recognition by the high contracting parties of a Russian government shall permit Russia to adhere to the present treaty . . .”¹⁵⁷).

26. Die Rechtslage der Depositare wird in Fällen des späteren Beitritts nichtanerkannter Staatspräsidenten allgemein nicht anders angesehen als die anderer Beteiligter¹⁵⁸). Der Grund hierfür liegt offenbar darin, daß der Depositar zur Weiterleitung von Beitrittserklärungen in der Regel durch Vertrag verpflichtet ist und insoweit nicht in eigenem Namen handelt¹⁵⁹). In letzter Zeit sind häufiger Vorbehalte der Depositare anlässlich der Weiterleitung festzustellen, die ausdrücklich Schlüsse auf einen Anerkennungseffekt ausschließen¹⁶⁰).

27. **Z u s a m m e n f a s s u n g:** Ein Gesamtüberblick über Literatur und Staatenpraxis läßt völlig einwandfreie Schlußfolgerungen nicht zu. Die in der Literatur weithin vertretene Auffassung, daß eine gemeinsame Teilnahme an multilateralen Verträgen – gleichviel in welcher Weise, sei es durch Beitritt, gleichzeitige Unterzeichnung oder Ratifikation seitens nicht-

vertreten zu werden. Vgl. dazu ein Gutachten von 1958 zur möglichen Teilnahme Rotchinas an einem Teststopabkommen, *Whiteman a. a. O.*, S. 563 ff., das diese Kriterien aufnimmt.

¹⁵⁵) Lytton-Report, *Série de Publications de la SdN*, VII. Questions politiques, 1932. VII. 12., S. 105 ff.

¹⁵⁶) *British and Foreign State Papers* Bd. 113, S. 789 ff.

¹⁵⁷) Die USA gestatteten noch vor der Anerkennung der Sowjetregierung deren Beteiligung am 21. 12. 1931, *Foreign Relations* 1932 I, S. 901 f.: “Should other parties to the Spitsbergen Treaty desire to permit the present regime in Russia to adhere to this Treaty, the Government of the United States would not raise any objection, provided it is clearly understood that the absence of such an objection should not be construed by any party to the Treaty or by the present regime in Russia as constituting the recognition of that regime by the Government of the United States”. Die Sowjetregierung trat jedoch erst 1935, nach Anerkennung durch die USA, dem Vertrag bei, *Hackworth a. a. O.*, S. 349.

¹⁵⁸) Vgl. z. B. die USA als Depositarstaat des Kelloggpakts.

¹⁵⁹) Vgl. dazu *Hackworth a. a. O.*, S. 354, Memorandum des Department of State.

¹⁶⁰) Vgl. dazu oben S. 519.

anerkenndem Staat oder Staatspräsidenten – in keinem Falle Anerkennungswirkung habe, erscheint in ihrer globalen Aussage nicht zweifelsfrei, da es Vorgänge in der Praxis und Äußerungen in der Literatur gibt, die Einschränkungen andeuten.

Solche Einschränkungen mögen im Bereich von im engeren Sinne »politischen Verträgen« im Gegensatz zu Verträgen technisch-wirtschaftlichen oder humanitären Inhalts in Erwägung gezogen werden. Es handelt sich dabei um Vertragstypen, die etwa den politischen Status, territoriale Fragen oder bestimmte grundlegende Rechtsbeziehungen zwischen den Partnern regeln. Letztlich ist aber der Begriff des politischen im Gegensatz zum nicht-politischen Verträge auch in diesem Bereich nicht klar umrissen, und die Übergänge sind sicherlich fließend. Zweifelhaft wird die Frage auch bei Verträgen, die mehr oder weniger enge offizielle Kontakte oder die Respektierung gegenseitiger Hoheitsakte oder Mitwirkungsrechte vorsehen. Aber auch im Bereich dieser zweifelhaften Fälle spricht manches dafür, daß Anerkennungseffekte durch Vorbehalte ausgeschlossen werden können. Literatur und Praxis geben aber letztlich keine präzisen Antworten.

Eine besondere Frage wirft die relativ hohe Zahl von Vorbehaltserklärungen auf. Bei der Beurteilung ihrer Bedeutung ist festzuhalten:

a) Sie werden nicht von allen Staaten, die im Einzelfall in Betracht kommen, abgegeben und stellen insoweit keine allgemeine, regelmäßige Praxis dar. Auch von Staaten, die sie benutzen, werden sie nicht regelmäßig abgegeben. Es läßt sich auch nicht feststellen, daß sie vor allem bei Beteiligung an »politischen« Verträgen abgegeben werden. Eine große Zahl der Vorbehalte bezieht sich auf »nichtpolitische« Verträge.

b) Sie werden nicht für bestimmte Formen gemeinsamer Teilnahme im Gegensatz zu anderen für nötig erachtet. Wenn auch der überwiegende Teil bei gleichzeitiger Unterzeichnung oder etwaiger Ratifikation abgegeben wird, gibt es doch auch zahlreiche Fälle, bei denen ein nachträglicher Beitritt von Staatspräsidenten Anlaß dazu gab.

c) Sie bringen zwar fast immer zum Ausdruck, daß kein Anerkennungseffekt eintrete; der mit ihnen angestrebte Rechtserfolg scheint aber oft mehr dahin zu gehen, Rechtsbeziehungen aus dem Vertrag zwischen nichtanerkenndem Staat und Staatspräsidenten auszuschließen¹⁶¹⁾.

Vielfach wird die Auffassung vertreten, diese Vorbehalte würden lediglich *ex abundante cautela*¹⁶²⁾ abgegeben. Das mag für die Mehrzahl der Fälle

¹⁶¹⁾ Vgl. dazu oben S. 517.

¹⁶²⁾ So z. B. Lauterpacht a. a. O., S. 374; Chen a. a. O., S. 204; im Department of State der USA ist die Auffassung vertreten worden, daß in der gemeinsamen Beteiligung keine Anerkennung gesehen werden könne, daß aber Vorbehalte "in order to avoid any possible misconstruction" erwünscht seien, Hackworth a. a. O., S. 350.

unzweifelhaft zutreffen. Dennoch ist die Tatsache, daß diese Vorbehalte relativ häufig vorkommen, zumindest ein Hinweis darauf, daß bei der Frage der Anerkennungswirkung gemeinsamer Teilnahme an multilateralen Verträgen ein gewisser Grad von Unsicherheit besteht¹⁶⁸⁾. Für bestimmte Fälle wird sogar die Auffassung vertreten, Vorbehalte seien zum Ausschluß einer Anerkennungswirkung notwendig. Soweit die Vorbehalte über die Klarstellung der Anerkennungsfrage rechtlich hinausreichen (Ausschluß der Rechtswirkungen bezwecken), haben sie sicher eine weitgehende Bedeutung als die einer Erklärung *ex abundante cautela*.

Es ist zu beachten, daß die Aussagen von Literatur und Praxis auch hier, wie bereits oben für den Fall der Konferenzen erwähnt, zur Frage Stellung nehmen, ob in bestimmten Formen gemeinsamer Teilnahme ein implizierter, konkludent erklärter Anerkennungsakt zu sehen ist. Diese Frage wird überwiegend verneint.

Wie oben erwähnt, unterscheiden Literatur und Praxis auch hier nicht zwischen Anerkennung als Kennzeichnung des Standes der zwischenstaatlichen Beziehungen und Anerkennung der staatlichen Existenz. In verschiedenen Fällen wird offensichtlich ersterer Aspekt herangezogen. Im Einzelfalle sind Literatur und Praxis stets darauf zu überprüfen, welcher Aspekt gemeint ist.

Trotz dieser Einschränkung erscheint es gerechtfertigt, die von Literatur und Praxis behandelte Frage, ob in bestimmten Formen gemeinsamer Teilnahme ein implizierter, konkludent erklärter Anerkennungsakt seitens der nichtanererkennenden Staaten zu sehen ist, grundsätzlich zu verneinen. Soweit Vorgänge in Literatur und Praxis die Möglichkeit andeuten, daß in bestimmten – nicht klar zu definierenden – Fällen eine gemeinsame Teilnahme als implizierter Anerkennungsakt gewertet werden kann oder soll, wird der Ausschluß einer Anerkennungswirkung durch entsprechende Klarstellung des Willens für zulässig erachtet. Praxis und Literatur rechtfertigen es vor allem nicht, in bestimmten Fällen eine zwingende Vermutung für das Vorliegen eines Anerkennungsakts anzunehmen. Eine solche Annahme müßte sich auf eine breite, im wesentlichen unumstrittene, völkergewohnheitsrechtliche Basis stützen können. Dies ist aber offenbar nicht der Fall.

C. Teilnahme von Staatspräsidenten an internationalen Organisationen

28. **Vorbemerkung:** Internationale Organisationen beruhen auf multilateralen Vertragswerken. Dieser Abschnitt ist daher rechtssystematisch

¹⁶⁸⁾ Ein Unsicherheitsgrad, der z. B. größer ist als bei der gemeinsamen Teilnahme an Konferenzen.

eng mit dem vorhergehenden verbunden; im vorigen Abschnitt sind unter anderem verschiedene Verträge erwähnt worden, die internationale Organisationen oder Institutionen gründen¹⁶⁴). Die Rechtfertigung für einen besonderen Abschnitt liegt darin, daß bestimmte Gruppen internationaler Organisationen nach ihrer rechtlichen Struktur oder nach ihrer Praxis den korporativen, organisatorischen Charakter mehr betonen als die zugrundeliegenden Vertragsverpflichtungen, was sie zu rechtlich gesondert zu betrachtenden Phänomenen macht¹⁶⁵). Dies zeigt sich z. B. darin, daß das Verfahren bei nachträglichem Beitritt oder Zulassung, das hier besonders interessiert, in der Regel nicht in späterer Unterzeichnung, Ratifikation oder Beitritt nach allgemeinem Vertragsrecht besteht, sondern zu einem Eintritts- oder Aufnahmeakt in das korporative, organisierte Gefüge geworden ist, der auf Grund Aufnahmeersuchens in einer Erklärung der Unterwerfung unter die Satzungsbestimmungen besteht.

29. Wie auch im Zusammenhang der Konferenzen und Verträge kommen für die Schlußfolgerungen für die Frage nach dem Verhältnis von Beteiligung und Anerkennung nur solche Organisationen in Frage, die grundsätzlich nur Staaten offenstehen. Einige Autoren vertreten die Auffassung, daß bei Organisationen, bei denen der Satzung nach auch nicht vollsouveräne Gebietseinheiten Mitglieder werden können, aus gemeinsamer Mitgliedschaft von vornherein keine Schlüsse auf eine eventuelle Anerkennung gezogen werden könnten¹⁶⁶). Diese Schlußfolgerung erscheint jedoch unkorrekt.

Bei solchen Organisationen bestehen lediglich zwei Möglichkeiten. Ein nichtanerkannter Staatspräsident kann entweder als staatliches oder als nicht voll souveränes Mitglied zugelassen werden. Dabei wird jeweils klar gestellt, ob es staatliches oder nichtstaatliches Mitglied ist¹⁶⁷). Letztere Qualifikation ist nur dann möglich, wenn ein »Oberstaat« real existiert, mit dessen Gestattung das nicht voll souveräne Gebilde auftritt. Ist dies nicht

¹⁶⁴) Z. B. Gründungsverträge von Weltpostverein und Fernmeldeunion, internationale Rohstoffabkommen u. a.

¹⁶⁵) Vgl. Chen a. a. O., S. 211; The American Law Institute, a. a. O. oben Anm. 82, S. 80. Zum allgemeinen Problem vgl. Mosler, Aufnahme a. a. O., S. 275 f.

¹⁶⁶) Vgl. Chen a. a. O., S. 211 f.; Lauterpacht a. a. O., S. 402; Erich a. a. O., S. 427 ff., 494 f., die dieses Argument – nicht ohne Zweifel – auch auf den Völkerbund anwenden, wo nach Art. 1 Abs. 2 auch *dominions* oder *colonies* Mitglieder werden konnten. Der praktische Grund war damals gewesen, den britischen *dominions* und Indien die Teilnahme zu gestatten. Vgl. Friedländer a. a. O., S. 84 ff., 85 f.; Bindschedler a. a. O., S. 382, verwendet dieses Argument für Organisationen wie den Weltpostverein.

¹⁶⁷) Vgl. Charpentier a. a. O., S. 332; Rougier a. a. O., S. 197 ff., 232.

der Fall, so könnte es sich nur um staatliche Mitgliedschaft handeln, womit die Möglichkeit eines Anerkennungseffekts auch hier offensteht¹⁶⁸).

30. Einige besondere Formen, die am Rande der allgemeinen Fragen nach dem Verhältnis von Anerkennung und gemeinsamer Beteiligung stehen, werden hier besonders behandelt werden müssen. Dazu gehört die Frage einer *ad hoc*-Beteiligung und die Frage der Stimmabgabe für eine Zulassung eines Staatspräsidenten¹⁶⁹). Auf die von Briggs aufgeworfene Frage, ob die Verabschiedung von Resolutionen durch Organe internationaler Organisationen, in denen bestimmte Aufnahmebewerber als Staaten bezeichnet werden¹⁷⁰), als Anerkennung seitens der Mitglieder anzusehen sei, soll hier nicht eingegangen werden. Es handelt sich hierbei um die Auswirkungen von Akten von Organen einer Organisation, die nicht unmittelbar zur gemeinsamen Teilnahme führen¹⁷¹).

31. Literatur: Die Literatur hat zur Frage des Verhältnisses von Anerkennung und gemeinsamer Teilnahme an, bzw. insbesondere der Zulassung zu internationalen Organisationen in ziemlich weitem Umfang Stellung genommen¹⁷²). Dabei konzentrierte sich das Interesse fast ausschließlich auf den Bereich der beiden großen »politischen«, im Vordergrund der völkerrechtlichen Forschung stehenden Organisationen, Völkerbund und Vereinte Nationen. Nur selten wird auf andere Organisationen Bezug genommen, bei denen unter Umständen andere Maßstäbe anzuwenden seien¹⁷³).

¹⁶⁸) Vgl. dazu eingehender die Überlegungen bei Konferenzen und Verträgen, siehe oben S. 500 f.

¹⁶⁹) Siehe unten S. 544 ff.

¹⁷⁰) Briggs, *Community a. a. O.*, S. 169 ff. Vgl. dazu den Wortlaut der Resolution 296 (IV) der UN-Generalversammlung: "The general assembly ... 1. determines that the Republic of Corea is, in its judgement a peace-loving state within the meaning of article 4 of the Charter, ... and should therefore be admitted to membership in the United Nations ...". Weitere Fälle ähnlicher Art siehe bei Briggs, *Community a. a. O.*, S. 174 f.

¹⁷¹) Die Frage ist umstritten, Charpentier a. a. O., S. 332 f. und Tabata a. a. O., S. 8, lehnen die von Briggs vertretene Auffassung, es handele sich um einen Vorgang mit Anerkennungswirkung, ab. Rosenne a. a. O., S. 437 ff., 441, 446, sieht solche Resolutionen als Anerkennung für den Bereich der Organisation an.

¹⁷²) Die an sich verschiedene, wenn auch sicher analog zu betrachtende Frage der Zulassung eines anerkannten Staates, dessen Regierung bis dahin nicht anerkannt worden ist, ist selten besonders gesehen, geschweige denn behandelt worden; vgl. dazu Makarov a. a. O., S. 34 ff., 57. Die Frage wird vielfach ohne weiteres der Frage der Anerkennung von Staaten gleichgestellt.

¹⁷³) Koppelmanas a. a. O., S. 38, läßt für Organisationen vom Typ der Europäischen Gemeinschaften die Möglichkeit einer anderen Rechtslage als bei *organisations classiques* offen; Dahm a. a. O. Bd. 1, S. 144, beschränkt seine Meinung ausdrücklich auf Organisationen, die eine »enge und dauernde Zusammenarbeit zwischen den Regierungen« erfordern, bzw. die die Mitgliedstaaten zu einer »engeren politischen Gemeinschaft« verbinden; Schumann a. a. O., S. 51, und Chen a. a. O., S. 211, diffe-

Dies erscheint insoweit berechtigt, als bei einer eventuellen Verneinung eines Anerkennungseffekts Schlüsse *a fortiori* auf die Lage bei Organisationen zulässig sind, die diesen großen Organisationen untergeordnet sind (abhängige Spezialorganisationen) oder keinen vergleichbaren »politischen« oder rechtlichen Inhalt haben. Immerhin ist festzuhalten, daß die Auffassungen der Literatur sich nicht generell auf alle internationalen Organisationen beziehen.

Im Gegensatz zur Situation im Fall der Teilnahme an Konferenzen und multilateralen Verträgen gibt es hier keine klar mehrheitlich vertretene Auffassung. Es stehen sich im wesentlichen zwei Lager gegenüber, deren eines der gemeinsamen Teilnahme – insbesondere der Zulassung von Staatspräsidenten – keinen Anerkennungseffekt beimißt, während nach Ansicht der anderen Seite eine Zulassung die Anerkennung des Zugelassenen durch alle anderen Mitgliedstaaten bewirke bzw. eine der Anerkennung entsprechende Wirkung habe, die weitere Anerkennungsakte überflüssig mache. Dazwischen steht eine Gruppe von Autoren, die der ersteren Meinung zuneigen, aber diese insoweit modifizieren, als sie behaupten, in der Zulassung liege zwar eine Anerkennung, doch entfalte diese Wirkungen nur innerhalb der betreffenden Organisationen, während die Beziehungen außerhalb der Organisationen davon unberührt blieben.

Die Auffassung, die Zulassung habe Anerkennungswirkung, wurde zur Zeit des Völkerbunds ziemlich überwiegend vertreten¹⁷⁴⁾.

In neuerer Zeit – für den Bereich der UN praktisch – scheint die Gegenmeinung im Vordringen begriffen zu sein und leicht zu überwiegen¹⁷⁵⁾.

renzieren zwischen den »politischen« und »nichtpolitischen« vorwiegend technischen Organisationen.

¹⁷⁴⁾ Für eine Anerkennungswirkung: Graham a. a. O., S. 39 ff.; Scelle a. a. O., S. 122 ff., 127; Kelsen, Recognition a. a. O., S. 614; Verdross, Verfassung a. a. O. S. 144; André-Vincent a. a. O., S. 399 ff., 406; Raestad a. a. O., S. 257 ff., 296; Schücking und Wehberg a. a. O., S. 267; Strupp a. a. O., S. 83 f.; Fauchille a. a. O., S. 334 f.; Accioly a. a. O., S. 132 f.; Kunz a. a. O., S. 25; Rousseau a. a. O., S. 25 f. Vgl. eine Reihe weiterer Autoren, zitiert bei Makarov a. a. O., S. 57 Anm. 94 e.

Gegen eine Anerkennungswirkung: Erich a. a. O., S. 496 f.; Hatschek a. a. O., S. 150; Catellani a. a. O., S. 106; van Rojen a. a. O., S. 40 ff.; Coucke a. a. O., S. 320 ff., 326 ff. Er fügt hinzu, daß die Zulassung in Praxis zur Anerkennung führen sollte, um anormale Situationen zu vermeiden.

¹⁷⁵⁾ Der Zulassung messen keine Anerkennungswirkung bei: Chen a. a. O., S. 214 f.; Lauterpacht a. a. O., S. 401 f.; Patel a. a. O., S. 103; Aufricht a. a. O., S. 680 f., 703; Marshall Brown a. a. O., S. 617 ff., 621, 625; The American Law Institute a. a. O. oben Anm. 82, § 10, S. 79; Ch. De Visscher a. a. O., S. 293; Feinberg a. a. O., S. 293 ff., 328 f., 336 f.; Kopelmanas a. a. O., S. 38 ff.; Lachs, Recognition a. a. O., S. 255; ders., La reconnaissance a. a. O., S. 420; Rosenne

Die erwähnte Mittelmeinung wird ebenfalls häufiger vertreten als früher¹⁷⁶⁾.

32. Stütze der verschiedenen Auffassungen sind auch hier eine Reihe verschiedenartiger Argumente, über deren Beachtlichkeit man sich nicht einig ist. Die wesentlichsten von ihnen sollen kurz dargestellt werden.

a) Die Auffassung, die die Anerkennungswirkung der Zulassung zu internationalen Organisationen bestreitet, stützt sich stark auf die Staatenpraxis, wobei bestimmte Präzedenzfälle immer wiederkehren¹⁷⁷⁾.

Vereinzelt beruft sich allerdings auch die Gegenseite auf – andere – Vorgänge aus der Staatenpraxis¹⁷⁸⁾. Soweit sie dies nicht tut, wird der Praxis vielfach die Bedeutung eines Rechtsarguments abgesprochen. Sie könne, da sie »unlogisch« sei¹⁷⁹⁾, bzw. die Staaten darin ein sich selbst widersprechendes¹⁸⁰⁾, gegen Treu und Glauben verstoßendes Verhalten an den Tag legen¹⁸¹⁾, nicht bei der Entscheidung der Frage nach der Anerkennungswirkung herangezogen werden¹⁸²⁾.

a. a. O., S. 445, 447, vertritt die Auffassung, daß Staaten, die gegen die Zulassung stimmen, durch einen Vorbehalt die Anerkennungswirkung für sich ausschließen können.

Für eine Anerkennungswirkung treten ein: Charpentier a. a. O., S. 331; Kelsen, *The Law of the UN* a. a. O., S. 79; Verdross, *Völkerrecht* a. a. O., S. 248 f.; Chatelain a. a. O., S. 731; Guggenheim a. a. O., S. 183 f.; Dahm, a. a. O. Bd. 1, S. 144; Saksena a. a. O., S. 140; Bentwich and Martin a. a. O., S. 20 (die Verfasser formulieren etwas unklar "... no member of the United Nations is entitled to withhold individual recognition –", wenn eine Zulassung erfolgt sei); Klein, *Die Mitgliedschaft in den Vereinigten Nationen*, *Archiv des Völkerrechts* Bd. 1 (1948/49), S. 147 ff., 155; Mrasek a. a. O., S. 24; Briggs a. a. O., S. 178f. und Wright a. a. O., S. 548 ff., 551 ff., sehen in der Zulassung eine Anerkennung, die sie jedoch mit verschiedener Betonung von normalen, »bilateralen« Anerkennungen zu unterscheiden wissen. Nach Tabata a. a. O., S. 10 f., 14, sind die Wirkungen von Zulassung und Anerkennung analog, doch scheint er nicht zustimmenden Staaten ein Vorbehaltsrecht zubilligen zu wollen. Unbestimmt, aber anscheinend zur Annahme eines Anerkennungseffekts neigend, sind Schumann a. a. O., S. 51 und Bindschedler a. a. O., S. 382 f.

¹⁷⁶⁾ In der älteren Literatur vertreten Erich a. a. O., S. 496 f. und Hudson, *Recognition* a. a. O., S. 129, diese Meinung von der teilweisen Anerkennungswirkung. Dazu kamen Aufricht a. a. O., S. 680, 703; *The American Law Institute*, a. a. O. oben Anm. 82, S. 80 f.; Ch. De Visscher a. a. O., S. 293; Feinberg a. a. O., S. 329.

¹⁷⁷⁾ Es wird immer wieder auf den Fall der Aufnahme der Sowjetunion in den Völkerbund abgehoben, siehe dazu unten S. 537 f.; so Chen a. a. O., S. 213; Lauterpacht a. a. O., S. 401; Aufricht a. a. O., S. 680 f., 691; Kopelmanas a. a. O., S. 38; Feinberg a. a. O., S. 328 f., 336.

¹⁷⁸⁾ Vgl. die sorgfältige Untersuchung der Praxis im Völkerbund bei Graham a. a. O., S. 23–34.

¹⁷⁹⁾ Charpentier a. a. O., S. 331; auch Bindschedler a. a. O., S. 382 meint, in der Aufnahme könne logischerweise nur die Anerkennung als Staat liegen.

¹⁸⁰⁾ Chatelain a. a. O., S. 733.

¹⁸¹⁾ Dahm a. a. O. Bd. 1, S. 144. Er sieht die Praxisvorgänge als »Unregelmäßigkeiten« an, die keinen Schluß auf eine allgemeine Rechtsüberzeugung zuließen, a. a. O., S. 145.

¹⁸²⁾ Diese Meinung wird auch von Autoren vertreten, die sich bei der entsprechenden

b) Eine Reihe von Argumenten geht von den verschiedenen Wirkungen von Anerkennung und Mitgliedschaft in internationalen Organisationen aus. Nach der Auffassung, die der Zulassung keine Anerkennungswirkung beimißt, führt eine Anerkennung zu besonderen wechselseitigen Beziehungen zwischen den Staaten; ihr Charakteristikum sei das Vorhandensein »regulärer«¹⁸³⁾, »vollständiger, nicht nur partieller«¹⁸⁴⁾, »direkter und allgemeiner«¹⁸⁵⁾ Beziehungen, wobei die Unklarheit dieser Terminologie durch häufige Hinweise auf die diplomatischen Beziehungen etwas aufgehellt wird. Die gemeinsame Mitgliedschaft in internationalen Organisationen verpflichte die Mitglieder dagegen nicht, untereinander in politische bzw. diplomatische oder vertragliche Beziehungen einzutreten¹⁸⁶⁾. Die gemeinsame Mitgliedschaft beinhalte nur das Treffen auf einer *common platform to discuss* und unterscheide sich nicht von der Beteiligung an multilateralen Verträgen und Konferenzen¹⁸⁷⁾.

Die Gegenmeinung läßt diese Argumentation nicht gelten, da sie auf einer "erroneous identification of recognition with the establishment of diplomatic relations"¹⁸⁸⁾ beruhe¹⁸⁹⁾, bzw. nicht zwischen der Anerkennung als Staat und der Aufnahme zwischenstaatlicher Beziehungen unterscheide¹⁹⁰⁾.

Hiergegen werden andererseits die Wirkungen der Zulassung angewendet, die nach den Satzungen der Organisationen zur Begründung von Rechten und Pflichten zwischen den Mitgliedern führe, da diese verpflichtet würden, ihre Beziehungen nach dem allgemeinen Völkerrecht zu gestalten und eventuelle Streitigkeiten vor bestimmten Gremien auszutragen¹⁹¹⁾. Im Falle des Völkerbunds sei den Mitgliedern sogar auferlegt gewesen, die Integrität aller anderen Mitglieder zu garantieren¹⁹²⁾; dies beinhalte notwen-

Frage bei Konferenzen und Verträgen auf die Staatenpraxis berufen, ohne sich um etwaige logische und andere Bedenken der erwähnten Art zu bekümmern, vgl. z. B. Charpentier a. a. O., S. 255.

¹⁸³⁾ Coucke a. a. O., S. 326.

¹⁸⁴⁾ Chen a. a. O., S. 214 f.

¹⁸⁵⁾ Lauterpacht a. a. O., S. 402; Marshall Brown a. a. O., S. 625.

¹⁸⁶⁾ Erich a. a. O., S. 496; Ch. De Visscher a. a. O., S. 293.

¹⁸⁷⁾ Patel a. a. O., S. 103.

¹⁸⁸⁾ Briggs, Community a. a. O., S. 177 ff.

¹⁸⁹⁾ Vgl. Charpentier a. a. O., S. 331; Tabata a. a. O., S. 4 f.

¹⁹⁰⁾ Guggenheim a. a. O., S. 184, Anm. 54.

¹⁹¹⁾ Scelle a. a. O., S. 127; Kelsen, Recognition a. a. O., S. 614; Kunz a. a. O., S. 24; Briggs, Community a. a. O., S. 178 f.

¹⁹²⁾ Art. 10 der Satzung des Völkerbunds: «Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société . . .»

digerweise auch die Verpflichtung, die Rechtspersönlichkeit aller Mitglieder zu respektieren¹⁹³). Damit sei aber eine Nichtanerkennung unvereinbar.

c) Gelegentlich ist die Meinung zu finden, eine Anerkennungswirkung könne der Zulassung deshalb nicht zukommen, weil dies einen Eingriff in die Souveränität der nichtanererkennenden Staaten bedeute, da jeder Staat das souveräne Recht habe, eine Anerkennung aus eigenem Entschluß auszusprechen oder zu verweigern¹⁹⁴).

Dagegen wird eingewendet, die Staaten hätten sich durch Unterwerfung unter die Satzungen, die in der Frage der Zulassung Mehrheitsbeschlüsse mit Anerkennungswirkung vorsähen, ihrer souveränen Rechte freiwillig begeben. Daher könne von deren Verletzung nicht die Rede sein¹⁹⁵).

d) Einige Autoren stellen auch hier ausdrücklich oder *implicite* auf den Willen der einzelnen nichtanererkennenden Staaten ab. Die Beziehungen im Rahmen der Organisationen könnten bei Fehlen eines Anerkennungswillens nicht die Folge einer implizierten Anerkennung haben¹⁹⁶).

e) Schließlich wird die Auffassung vertreten, eine Anerkennungswirkung sei deshalb abzulehnen, weil sie ein weiteres Hindernis für die Aufnahme nicht allseitig anerkannter Staatspräsidenten schaffe und so die Tendenzen der Organisationen nach Universalität störe¹⁹⁷).

f) Der von *meticulous neutral thinkers*¹⁹⁸) vertretenen Auffassung, die Zulassung habe eine auf die Beziehungen innerhalb der Organisationen beschränkte Anerkennungswirkung, wird entgegengehalten, sie führe dazu, daß eine bestimmte zwischenstaatliche Verhaltensweise innerhalb der Organisationen als rechtswidrig, außerhalb aber als rechtmäßig anzusehen sei; dies sei aber *evidently unreasonable*¹⁹⁹). Im übrigen zeige die Praxis, daß die Beziehungen innerhalb der Organisationen so vielfältig seien, daß sie von sich aus zu allgemeinen Rechtsbeziehungen würden²⁰⁰).

¹⁹³) Fauchille a. a. O., S. 334 f.; Charpentier a. a. O., S. 331; Kunz a. a. O., S. 24 u. a.

¹⁹⁴) So insbes. Hatschek a. a. O., S. 150.

¹⁹⁵) Fauchille a. a. O., S. 334 f.; Scelle a. a. O., S. 128; Kelsen, Recognition a. a. O., S. 614; ders., The Law of the UN a. a. O., S. 79; Verdross, Verfassung a. a. O., S. 143; Kunz a. a. O., S. 24; Charpentier a. a. O., S. 331.

¹⁹⁶) Marshall Brown a. a. O., S. 625. Letztlich stellen auch die Autoren auf den Anerkennungswillens ab, die die Meinung vertreten, ein Anerkennungseffekt könnte durch Vorbehalte ausgeschlossen werden, so Rosenne a. a. O., S. 445, 447; anscheinend auch Tabata a. a. O., S. 14.

¹⁹⁷) Kopelmanas a. a. O., S. 39 f.

¹⁹⁸) Graham a. a. O., S. 40. Nach Graham, S. 23, ist dieser Dualismus insbesondere ein "characteristic of British Foreign Policy".

¹⁹⁹) Tabata a. a. O., S. 10.

²⁰⁰) Graham a. a. O., S. 41: "... 'relations only within the compass of the Covenant' tend by attrition, accident, and accumulation to become relations of a general international law character".

33. Wie bereits oben kurz erwähnt, befaßt sich die Literatur fast ausschließlich mit den Fragen der Zulassung nichtanerkannter Staatspräsidenten zu internationalen Organisationen, wobei darunter fast ausschließlich die UN und der Völkerbund diskutiert werden. Die Frage, wie der Fall eines Beitritts eines nichtanererkennenden Staates zu einer Organisation zu bewerten ist, in der von ihm nichtanerkannte Staatspräsidenten bereits Mitglieder sind, wird praktisch nirgends besonders aufgegriffen. Im Falle des Beitritts des nichtanererkennenden Staates fällt auf jeden Fall das Merkmal der Unterwerfung unter einen Mehrheitsbeschluß weg und damit die vorher angesprochene Problematik des rechtlichen Zwangs zur Anerkennung²⁰¹⁾. Auf der anderen Seite finden die meisten Argumente zur gemeinsamen Mitgliedschaft auch auf diese Situation Anwendung.

34. *Staatenpraxis*: Die Praxisvorgänge, die für die Frage des Verhältnisses von gemeinsamer Mitgliedschaft und Anerkennung bei Völkerbund und Vereinten Nationen von Bedeutung sind, umfassen in größerem Ausmaß als in den Fällen von Konferenzen und Verträgen Äußerungen von Staatsvertretern zur rechtlichen Problematik. Doch stehen auch hier diejenigen Fälle dem Gewicht nach im Vordergrund, in denen bestimmte Mitglieder von internationalen Organisationen nach Zulassung von Staatspräsidenten oder nach eigenem Beitritt, der zu gemeinsamer Mitgliedschaft mit solchen führte, weiterhin den Standpunkt vertreten haben, diese Mitglieder nicht als Staaten anzuerkennen.

35. Fälle, die sich auf die Nichtanerkennung von Staaten beziehen (Zulassung von Staatspräsidenten)²⁰²⁾:

a) Verhältnis Israel – Arabische Staaten: Auch nach der Aufnahme Israels in die UN am 11. Mai 1949 vertreten die arabischen Mitgliedstaaten den Standpunkt, Israel sei von ihnen nicht anerkannt; bis zur Bekanntgabe einer offiziellen Anerkennungserklärung vom 17. September 1950 hat auch Indien diesen Standpunkt vertreten²⁰³⁾.

²⁰¹⁾ Es könnte allerdings die Frage aufgeworfen werden, ob nicht bei weltweiten oder auf regionale Universalität abzielenden Organisationen die theoretisch und rechtlich freie Entscheidung über die Teilnahme einem faktisch politischen Zwang zur Mitgliedschaft gegenübersteht, so daß auch hier ein eventueller Anerkennungseffekt nicht auf »freiwilligem« Handeln beruht.

²⁰²⁾ Der gelegentlich als Präzedenzfall erwähnte Vorgang im Zusammenhang mit der Aufnahme Litauens in den Völkerbund im Jahre 1921, bei der die britische Regierung nach Zulassung erklärte, sie beabsichtige nicht Litauen *de iure* anzuerkennen, vgl. *Lauterpacht a. a. O.*, S. 401, Anm. 4, betrifft ein anderes Problem und gehört nicht hierher. Vor Aufnahme Litauens hat Großbritannien Litauen bereits *de facto* anerkannt, vgl. *SdN, Actes de l'Assemblée, Séances Plénières, II 1921*, S. 338; damit kann der Vorgang allenfalls für eine Diskussion über die Unterschiede von *de facto*- und *de iure*-Anerkennung dienen, vgl. dazu oben S. 498.

²⁰³⁾ *Misra a. a. O.*, S. 407 f. Eine Stellungnahme von Premierminister Nehru vor

b) Verhältnis Mongolische Volksrepublik–Westliche Staaten: Nach Pressemeldungen hat die japanische Regierung nach der Aufnahme der Mongolischen Volksrepublik in die Vereinten Nationen am 27. Oktober 1961 wissen lassen, daß sie nicht die Absicht habe, das Regime in Ulan-Bator diplomatisch anzuerkennen; daran ändere auch die Aufnahme in die UN nichts²⁰⁴).

Nach Pressemeldungen vom 31. Januar 1964 wurde von offizieller Seite in Ottawa bestätigt, daß Kanada beschlossen habe, die Äußere Mongolei anzuerkennen. Daraus geht hervor, daß bis zu diesem Zeitpunkt die kanadische Regierung den Standpunkt vertreten hat, die Mongolei sei durch Aufnahme in die Vereinten Nationen nicht automatisch von Kanada anerkannt worden²⁰⁵). Soweit dem Verfasser bekannt ist, vertritt auch die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika den Standpunkt, die Mongolische Volksrepublik sei von ihr bisher nicht anerkannt.

c) Verhältnis Mauretanien–Marokko: Die marokkanische Regierung, die das Gebiet von Mauretanien als marokkanisches Territorium ansieht, das nur durch kolonialistische Machenschaften mit Gewalt von Marokko getrennt worden sei, hat nach Zulassung Mauretaniens in die Vereinten Nationen am 27. Oktober 1961 erklärt, daß dies nichts am marokkanischen Charakter Mauretaniens ändere²⁰⁶). Dies scheint zum Ausdruck zu bringen, daß eine Anerkennung Mauretaniens durch die Aufnahme in die Vereinten Nationen nach Auffassung Marokkos nicht bewirkt worden ist.

36. Fälle, die sich auf die Nichtanerkennung von Regierungen beziehen (Zulassung nichtanerkannter Regierungen):

Zulassung der Sowjetregierung zum Völkerbund: Anlässlich der Aufnahme der Sowjetunion, vertreten durch die nichtanerkannte Regierung, in den Völkerbund am 18. September 1934 haben die Vertreter der Schweiz

dem indischen Parlament weist ebenfalls darauf hin, daß Indien nicht der Auffassung ist, die Zulassung eines Staates zu den UN bewirke automatisch dessen Anerkennung, vgl. Lok Sabha Debates 59 (1961), cols. 108/9 zit. nach International Studies, Vol. 4 (1962/63), S. 284: "In broad terms, the general principle that the Government of India follow in this matter is to extend *de jure* recognition to a State/Government on its admission to a membership of The United Nations". Im Falle Israel dauerte es über ein Jahr, bis Indien Israel formell anerkannte.

²⁰⁴) AP-Meldung vom 29. 10. 1961, in Stuttgarter Zeitung vom 30. 10. 1961, S. 11.

²⁰⁵) AFP-Meldung III vom 31. 1. 1964.

²⁰⁶) Marokko hatte gegen die Zulassung Mauretaniens eingewendet, Mauretanien sei ein integrierender Teil des marokkanischen Territoriums und besitze nicht die Voraussetzungen der Staatlichkeit im Sinne des Völkerrechts. Nach der Zulassung erklärte der marokkanische Vertreter: "We proclaim that this decision will not change the situation in any way . . . Mauritania will never cease to belong, by right and in fact, to the Moroccan community" . . . Official Records of the General Assembly, 16th Session, 1961, Plenary Meetings Bd. 2, 1043rd Meeting, S. 509 ff., 511 ff., 522.

und der Niederlande erklärt, daß der Beitritt keinen Einfluß auf die Nichtanerkennung der Sowjetregierung habe²⁰⁷).

37. Besonders erwähnt werden sollen die Fälle, in denen nichtanerkennde Staaten in eine Organisation aufgenommen wurden, zu deren Mitgliedern bereits ein von ihnen nichtanerkannter Staatspräsident zählte und die ebenfalls weiter den Standpunkt vertraten, sie hätten diesen nicht anerkannt. Die Fälle unterscheiden sich von den vorher erwähnten Fällen insoweit, als nicht alle in der Literatur verwendeten Argumente in Bezug auf die Anerkennungswirkung auf sie passen dürften.

a) Israel–Arabische Staaten: Verschiedene arabische Staaten, die nach der Zulassung Israels aufgenommen wurden, vertreten ebenfalls den Standpunkt, Israel nicht anzuerkennen²⁰⁸). Anlässlich ihrer Aufnahme haben sie, soweit ersichtlich, dazu keinerlei Erklärungen abgegeben.

b) Verhältnis Kolumbien–Panama: Einen weiteren Fall ähnlicher Art stellt der Beitritt²⁰⁹) Kolumbiens zum Völkerbund am 12. Februar 1920 dar; das von Kolumbien damals noch nicht anerkannte Panama, das vertragschließende Partei des Vertrags von Versailles und damit ursprüngliches Mitglied des Völkerbunds war, hatte allerdings zu diesem Zeitpunkt den Versailler Vertrag noch nicht ratifiziert. Kolumbiens Beitrittsurkunde brachte zum Ausdruck, daß es sich durch seinen Beitritt nicht zur Anerkennung Panamas verpflichtet sehen wolle²¹⁰). Auf Ratsbeschluß bestätigte der Generalsekretär den Eingang der Urkunde und führte daraufhin Kolumbien als Mitglied auf, ohne zur Erklärung in Bezug auf Panama Stellung zu

²⁰⁷) Vgl. M a k a r o v a. a. O., S. 58 f. mit Angaben der Fundstellen. Der belgische Außenminister, der auch oft in ähnlichem Sinne zitiert wird, hat sich nur dahingehend ausgesprochen, daß der Beitritt der UdSSR keinen Einfluß auf die Beziehungen zwischen beiden Regierungen ausüben werde, *ibid.* Bei der Aufnahme­debatte in der 6. Kommission warf der Vertreter Portugals die Frage auf, ob die Aufnahme nicht eine *de iure*-Anerkennung der Sowjetregierung nach sich ziehe. Er nahm aber nicht dazu Stellung, und auch kein anderer Staatsvertreter ging auf die Frage ein, SdN, Journal Officiel, Supplément Spécial, Nr. 130, S. 18.

²⁰⁸) Es handelt sich um Jordanien und Lybien, die am 14. 12. 1955 und um Marokko, den Sudan und Tunesien, die am 12. 11. 1956 aufgenommen wurden. 1962 wurde Algerien aufgenommen, welches Israel ebenfalls nicht anerkennt.

²⁰⁹) Es handelte sich nicht um eine Aufnahme, sondern um einen Beitritt zum Versailler Vertrag und damit zum Völkerbund, der bestimmten Staaten auf Einladung der originären Vertragspartner offengestanden hatte.

²¹⁰) "Colombia desired to accede to the Covenant, but did not wish to find herself thereby committed to a recognition of the independence of Panama, a signatory of the peace treaty. Colombia had not yet recognized the independence of Panama, and a treaty upon this question between Colombia and the United States was even now awaiting ratification". Procès-verbal of the Second Session of the Council, 4th meeting, S. 5, zitiert nach H u d s o n, Membership a. a. O., S. 436 ff., 438 f. Siehe auch Foreign Relations, 1920 I, S. 825.

nehmen. Der Vorgang bietet Besonderheiten, die dazu führen sollten, ihn mit größerer Vorsicht als üblich als Präzedenzfall im Sinne der Auffassung, gemeinsame Mitgliedschaft bewirke keine Anerkennung, zu betrachten²¹¹). Immerhin bringt auch er zum Ausdruck, daß nach Ansicht Kolumbiens die gemeinsame Mitgliedschaft im Völkerbund nicht notwendig – zumindest nicht im Falle einer entsprechenden Erklärung – die gegenseitige Anerkennung aller Mitglieder zur Folge habe.

38. In Ergänzung dieser Praxisvorgänge ist auf eine Reihe von Stellungnahmen von Staatsvertretern in internationalen Organisationen hinzuweisen, die sich mit der Rechtsfrage auseinandersetzen.

Im Völkerbund wurde die Frage des Verhältnisses zwischen Zulassung bisher nichtanerkannter Staatspräsidenten und Anerkennung bereits während der ersten Vollversammlung aufgeworfen²¹²). Anlässlich der Diskussionen zu verschiedenen Aufnahmeanträgen nahmen verschiedene Staatsvertreter gegen die Anerkennungswirkung der Zulassung Stellung²¹³). Ein Juristenkomitee, das sich mit dieser Rechtsfrage befaßte, kam zu keiner einheitlichen Auffassung²¹⁴); die Vollversammlung selbst nahm keine Stel-

²¹¹) Es handelt sich erstens nicht um einen Zulassungsakt, sondern um einen normalen Beitritt zu einem Vertrag, wobei streitig sein mag, ob dabei Vorbehalte dieser Art zulässig waren oder nicht; Rousseau a. a. O., S. 25 f. vertritt die Ansicht, in der Verhaltensweise des Rats bzw. des Generalsekretärs könne keine stillschweigende Annahme des kolumbianischen Vorbehalts gesehen werden, da es schon vorher grundsätzlich klar gestellt worden sei, daß Vorbehalte zum Versailler Vertrag in keinem Fall zulässig seien. Zweitens erscheint es diskutabel, ob die Erklärung Kolumbiens vom Rat akzeptiert wurde, womit unter Umständen ihr Rechtseffekt in Frage gestellt ist, vgl. dazu ebenfalls Rousseau, wie unter 1. Drittens: Kolumbien war möglicherweise der Ansicht, daß eine Anerkennungswirkung durch diese Erklärung ausgeschlossen werden sollte. Das würde bedeuten, daß der Fall allenfalls als Präzedenzfall für die Möglichkeit, einen Anerkennungseffekt durch Vorbehaltserklärungen auszuschließen, verwendet werden könnte.

²¹²) SdN, Actes de l'Assemblée, I 1920, Séances des Commissions II, 5. Kommission, S. 157 f., 160 ff.; a. a. O., Séances Plénières, S. 561 ff. Die aufgeworfene Fragestellung hatte dabei zwei Aspekte. Neben der hier interessierenden Frage war von großer Bedeutung, ob die allseitige Anerkennung der Kandidaten durch die Mitglieder Voraussetzung der Zulassung sei. Die Praxis der Folgezeit hat diese Frage klar verneint (ebensofalls in den Vereinten Nationen).

²¹³) So die Vertreter Südafrikas, a. a. O., 5. Kommission, S. 183: «... l'admission et la reconnaissance sont deux choses absolument distinctes»; Norwegens, a. a. O., 5. Kommission, S. 161: «La reconnaissance étant, pour les Etats, un privilège relevant de l'exercice de leur souveraineté, chacun d'eux restera libre à cet égard»; Portugals, siehe dazu unten Anm. 215.

²¹⁴) A. a. O., 5. Kommission, S. 160. Im Komitee wurde sowohl die Meinung vertreten, die Zulassung habe eine Anerkennungswirkung als auch die andere Auffassung, wonach die Zulassung nur zur Befolgung der Satzungsvorschriften gegenüber dem neuen Mitglied verpflichte. Mitglieder des Komitees waren Anzilotti, van Hamel und Karnebeek, Mitglieder des Ständigen Sekretariats des Völkerbunds.

lung²¹⁵). Verschiedene Staatsvertreter sprachen sich gegen eine juristische Untersuchung aus, da die Frage im Zusammenhang mit den Aufnahmeanträgen ohne praktische Bedeutung sei²¹⁶).

Im Rahmen der Vereinten Nationen äußerten sich verschiedene Staatsvertreter ebenfalls dahingehend, daß zwischen Anerkennung und Zulassung zu unterscheiden sei, so daß die Zulassung keine Auswirkungen auf die Frage der Anerkennung habe²¹⁷). Diese Ansicht wird – etwas unklar formuliert – auch in einem Memorandum des Generalsekretärs der Vereinten Nationen an den Präsidenten des Sicherheitsrats vom 8. März 1950 vertreten²¹⁸)²¹⁹).

²¹⁵) Ein Resolutionsentwurf des Vertreters von Portugal, Estland mit folgendem Vorbehalt aufzunehmen, wurde nicht angenommen: «*Considérant que la reconnaissance de jure d'un Etat est un acte établissant des relations particulières entre l'Etat reconnaissant et l'Etat reconnu . . . et considérant que ces relations ont été définies par le droit international traditionnel ne sont pas nécessairement tout à fait les mêmes que les relations collectives établies par l'admission comme membre de la Société des Nations, . . .*», a. a. O., Séances Plénières, S. 620.

²¹⁶) Vgl. den Berichterstatter der 5. Kommission Huneus, a. a. O., Séances Plénières, S. 561: «. . . nous ne nous sommes pas laissé arrêter par des soucis juridiques, car le monde nous demande des faits, des solutions promptes . . .»; ferner die Vertreter Südafrikas, Frankreichs und Belgiens, a. a. O., 5. Kommission, S. 161.

²¹⁷) So der Vertreter der USA (Jesusup), Official Records of the Security Council, 3rd Year, 1948, Nr. 128, S. 13: «. . . I think that confusion has arisen on this subject of the relationship between the recognition of Governments and the admission of States to membership in the United Nations . . . it is my opinion that just as the existence of diplomatic relations among Members of the United Nations on a bilateral basis is not a feature inherent in co-membership in the Organization, so the question of the extension of bilateral diplomatic recognition or relationship between a Member of the United Nations and a new Member of the United Nations is not a question which lies at the root of action upon an application for membership». Siehe auch a. a. O., Nr. 130, S. 12; Argentinien, a. a. O., Nr. 130, S. 14: «. . . the recognition of a State by another State is independent, in a certain way, of its admission into the association of nations; but I should like to recall that an analogy may exist between these two questions . . .»; Frankreichs, Official Records of the General Assembly, 9th Session, 487th Plenary Meeting, S. 166: «It is to be hoped that in the not-too-distant future we shall be able to welcome other countries here . . . and that in this way the regrettable but no doubt involuntary tendency which exists in some quarters to confuse the concepts of admission and of the recognition of a State will be eliminated . . . I was anxious to make this brief reference to the concepts of recognition and of admission and to stress that they are two totally distinct problems». Vgl. auch die in anderem Zusammenhang abgegebene Erklärung des Vertreters der Niederlande, Official Records of the Security Council, 2nd Year, 1947, Nr. 76, S. 1981 (Es ging um die Einladung Indonesiens nach Art. 32 der Satzung): «. . . I submit that it is not for any organ of the United Nations to say that a State is recognized as either a *de iure* or *de facto* Government. That is the exclusive prerogative of individual States. There is nothing in the Charter which gives the United Nations or any of its organs, the ability to raise a political entity to the status of a State recognized *de facto* or *de iure*, or to raise the Government of such a political entity to the status of a Government recognized *de facto* or *de iure*».

²¹⁸) Document S/1466 in Official Records of the Security Council, 5th Year, 1950,

39. Die Praxis ist jedoch nicht ganz einheitlich. Den geschilderten Fällen steht eine Reihe von Vorgängen gegenüber, die sich für eine Argumentation zugunsten einer Anerkennungswirkung der gemeinsamen Mitgliedschaft im Völkerbund und den Vereinten Nationen verwenden lassen.

Für die Zeit des Völkerbunds ist zunächst auf die Noten der jugoslawischen Regierung an Estland und Lettland vom 7. September 1926 zu verweisen, die anlässlich der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zum Ausdruck bringen, die beiden Staaten seien als Mitglieder des Völkerbunds von allen Mitgliedern anerkannt²²⁰). Weiter kann auf den Wortlaut des Antrags von Liechtenstein auf Zulassung zum Völkerbund verwiesen wer-

Supplement January–May, S. 18 ff. Legal Aspect of Problems of Representation in the United Nations. Das Memorandum wurde im Zusammenhang mit der Frage der Vertretung Chinas erstattet, befaßte sich aber darüber hinaus auch mit dem Problem des Verhältnisses von Anerkennung und Aufnahme. Zur Kritik, insbes. der Methode des Memorandums, vgl. Wright a. a. O., S. 548 ff.; Tabata a. a. O., S. 3 ff.

²¹⁹) Gelegentlich werden als Präzedenzfälle für die Auffassung, daß in der Zulassung keine Anerkennung zu sehen sei, noch zwei Vorgänge erwähnt, die jedoch bei genauerer Betrachtung gar nichts zur Frage aussagen. Dazu gehört die Ablehnung des norwegischen Antrags während der Konferenz von San Franzisko von 1945, wonach die Generalversammlung ausdrücklich ermächtigt werden sollte, an die Mitgliedstaaten Empfehlungen über die Anerkennung von Staaten und Regierungen zu richten, United Nations Conference on International Organization, Documents Bd. 3, S. 366 f., Doc. II G/7 (n) (1). Der Schluß, daß aus der Ablehnung des Vorschlags gefolgert werden könne, die Verfasser der Satzung wollten der Zulassung keine Anerkennungswirkung zubilligen (vgl. Aufrecht a. a. O., S. 691), scheint sehr weit her geholt, da sich der Vorschlag gar nicht mit diesem Problem beschäftigte. Darüber hinaus scheint er deshalb abgelehnt worden zu sein, weil man der Ansicht war, daß die weitgespannten Befugnisse der Generalversammlung nach der Satzung eine solche Bestimmung überflüssig machten und nicht etwa, weil man zum Problem Anerkennung und Aufnahme eine Aussage machen wollte, vgl. den Vertreter Uruguays, Assemblée Générale, Document Officiel, 5^e Session, Commission Politique Spéciale, 18^e Séance, S. 119.

Auch die Resolution 396 (V) der Generalversammlung vom 13. 12. 1950 über Reconnaissance par l'organisation des Nations Unies de la représentation d'un Etat membre, kann für eine Argumentation zur hier interessierenden Frage nicht herangezogen werden (vgl. Feinberg a. a. O., S. 336). Die Resolution bezieht sich ausdrücklich nur auf die von der Frage der Zulassung verschiedene (so auch viele Staatsvertreter in Assemblée Générale, 5^e Session, Document Officiel, Commission Politique Spéciale, A/AC. 38/SR. 18 ff., S. 120, 126, 131, 132, 142, 161) Frage der Vertretung eines Mitglieds im Falle zweier rivalisierender Regierungen; zudem erwähnt der eventuell in Frage kommende Passus die Anerkennung nicht: «L'Assemblée générale . . . 4. Déclare que l'attitude qu'aura adoptée l'Assemblée générale ou sa Commission intérimaire sur une question de ce genre sera par elle-même sans effet sur les relations directes entre les divers Etats Membres et l'Etat intéressé; . . .».

²²⁰) «J'ai l'honneur de déclarer à Votre Excellence que cette décision . . . implique tout naturellement la reconnaissance juridique de la République de Lettonie (Estonie) par le Gouvernement du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes étant donné que la Lettonie (Estonie) en sa qualité de membre de la Société des Nations est déjà reconnue comme Etat indépendant et souverain par tous les Etats membres de la Société des Nations». Zitiert bei Graham a. a. O., S. 72 f., Anm. 88.

den²²¹⁾, des weiteren auf verschiedene Erklärungen anlässlich der Zulassung des Irak²²²⁾ und auf einige andere Erklärungen von Staatsvertretern im Rahmen des Völkerbunds²²³⁾.

Auch in den Vereinten Nationen sind Erklärungen in diesem Sinne abgegeben worden²²⁴⁾.

Für die Frage der Anerkennung von Regierungen vertrat der Rechtsberater des amerikanischen Präsidenten auf der Pariser Friedenskonferenz von 1919 die Auffassung, eine Einladung an Staaten, deren Regierungen nicht anerkannt seien, dem Völkerbund beizutreten, habe deren Anerkennung zur Folge²²⁵⁾. Hierzu ist auch das Urteil des Tribunal commercial von Luxemburg vom 2. März 1935 zu erwähnen, das in der Zulassung der von Luxemburg nicht anerkannten Sowjetregierung zum Völkerbund, deren Anerkennung durch das Mitglied Luxemburg²²⁶⁾ sah²²⁷⁾.

40. Die *ad hoc*-Beteiligung: Die Satzung der Vereinten Nationen sieht in Art. 32 vor, daß Nichtmitglieder der UN, die in einen Streitfall verwickelt sind, der dem Sicherheitsrat unterbreitet wird, ohne Stimmrecht zur Teilnahme an den Diskussionen des Sicherheitsrats eingeladen werden können. Auch hier erhebt sich die Frage, ob in der Teilnahme eines

²²¹⁾ Antrag auf "admission into the League of Nations so as to obtain international recognition of the sovereign rights of the Prince", zitiert bei Graham a. a. O., S. 9.

²²²⁾ Vgl. dazu SdN, Actes de l'Assemblée, 13 (1932), S. 48 ff., insbes. die Erklärung des italienischen Vertreters, a. a. O., S. 52: «Par cet acte [nämlich die *admission*], l'Irak prend son rang parmi les Etats souverains et indépendants».

²²³⁾ So – vorsichtig – der Vertreter Griechenlands, SdN, Actes de l'Assemblée, I 1920, Séances des Commissions, II, 5. Kommission, S. 157 und der Vertreter von Chile (Alvarez), SdN, a. a. O., II 1921, Séances des Commissions, 1. Kommission, S. 14 f.: «... la Société des Nations... se prononcera sur l'admission... et cette admission vaudra reconnaissance par tous les Etats».

²²⁴⁾ So vom Vertreter Chinas, Official Records of the General Assembly, 3rd Session, 2nd Part, *Ad hoc* Political Committee, Summary Records of Meetings, 1949, S. 308: "The admission of Israel to the United Nations... would represent the final acceptance of Israel into the family of nations, would give it legal recognition..."; Syriens, Official Records of the Security Council, 3rd Year, 1948, Nr. 130, S. 5: "How can the Security Council recommend its [Israel's] admission to membership in the United Nations and impose this on those nations which have not recognized its existence? If it is admitted, it means imposing recognition on States which have not recognized it". Der Wert solcher Stellungnahmen wird durch die Tatsache gemindert, daß sie unter politischen Gesichtspunkten abgegeben werden und von der Opportunität des Augenblicks geprägt sind. Gelegentlich läßt sich dies nachweisen, wenn der erklärende Staat später eine Haltung einnimmt, die seiner eigenen Erklärung widerspricht, so hier, wo Syrien nach Zulassung Israels weiter den Standpunkt vertrat, Israel sei von Syrien nicht anerkannt.

²²⁵⁾ Hunter-Miller a. a. O., S. 467.

²²⁶⁾ Luxemburg hatte sich bei der Abstimmung der Stimme enthalten.

²²⁷⁾ Sirey, Recueil Général 1936, 4e Partie, S. 25 ff.; vgl. auch Annual Digest 1935–37, S. 114, Case No. 33.

Staatspräsidenten, dessen Anerkennung durch die nichtanererkennenden Mitglieder des Sicherheitsrats gesehen werden kann, da der Art. 32 die Teilnahmeberechtigung nur »Staaten« zuweist.

Soweit die Literatur zu dieser Frage Stellung nimmt, wird die Auffassung vertreten, daß dies nicht der Fall sei²²⁸⁾ oder daß ein Anerkennungseffekt zumindest durch eindeutige Erklärungen der Mitglieder ausgeschlossen werden könne²²⁹⁾. Die gelegentliche Fühlungnahme reiche nicht aus, um auch nur die Anerkennung seitens der Mitglieder sicherzustellen, die einer solchen Einladung zugestimmt hätten²³⁰⁾; H. Kelsen vertritt den Standpunkt, der Sicherheitsrat könne den Staatsbegriff des Art. 32 dahingehend auslegen, daß auch Gebilde, die den üblichen Anforderungen staatlicher Souveränität nicht genügen, als Staaten im Sinne des Art. 32 angesehen werden könnten²³¹⁾. In der Praxis wurde die Frage vor allem anlässlich der Einladung von Vertretern des von den Niederlanden damals noch nicht anerkannten Indonesien akut. Dabei wurden zunächst divergierende Auffassungen hinsichtlich der Bedeutung des Begriffs Staat in Art. 32 geäußert²³²⁾. Weiterhin nahmen einige Staatsvertreter zur Frage einer eventuellen Anerkennungswirkung Stellung, wobei auch hier die Meinungen auseinandergingen²³³⁾. Im Ergebnis wurde ein Vertreter Indonesiens zugelassen, ohne daß die entsprechende Resolution auf Art. 32 Bezug nahm; dies führte sofort zu widersprechenden Erklärungen zu der Frage, ob die Einladung tatsächlich nach Art. 32 erfolgt sei oder nicht²³⁴⁾. Die Niederlande zogen auf jeden Fall nicht

²²⁸⁾ Dahm a. a. O. Bd. 1, S. 145; Bindschedler a. a. O., S. 382.

²²⁹⁾ Rosenne a. a. O., S. 442, 445, 447.

²³⁰⁾ Dahm a. a. O.

²³¹⁾ Kelsen, *The Law of the UN* a. a. O., S. 226 f.

²³²⁾ Die Auffassung, der Begriff »Staat« in Art. 32 habe den herkömmlichen Sinn, vertraten die Niederlande und Frankreich, *Official Records of the Security Council*, 2nd Year, 1947, Nr. 67, S. 1619 f.; *ibid.* Nr. 74, S. 1923, 1937. Dagegen sprachen sich Syrien, Indien, Australien, die UdSSR und China aus, a. a. O., Nr. 67, S. 1629; Nr. 74, S. 1924, 1930, 1933 f., 1935.

²³³⁾ Vgl. den Vertreter Belgiens, *Official Records of the Security Council*, 2nd Year, 1947, Nr. 74, S. 1930: «... Je ne crois pas qu'il entre dans la compétence du Conseil de sécurité de procéder indirectement à une reconnaissance en admettant la République d'Indonésie à titre d'Etat souverain et indépendant...»; anders der Vertreter der USA, *ibid.*, S. 1931 ff.: "In supporting such an invitation, the United States expressly reserves its position on the question of whether or not the Republic of Indonesia is a State in international law... By deciding to invite it, the Council would not be giving to the Republic of Indonesia any international status or position to which it would not otherwise be entitled"; der Präsident des Sicherheitsrats (El Khouri, Syrien) erklärte: "... The word 'state', which appears in Article 32, does not indicate what type of State is being referred to... I should like to add that an invitation... would not bind any State to recognize the independence or sovereignty of the Indonesian Republic", *ibid.*, S. 1939 f.

²³⁴⁾ *Official Records of the Security Council*, *ibid.*, S. 1940 ff.; *ibid.*, Nr. 76, S. 1983 ff.

die Konsequenz, daß nunmehr Indonesien von ihnen anerkannt worden sei.

Die Frage wurde erneut diskutiert, als der ukrainische Präsident des Sicherheitsrats anlässlich der Behandlung des Palästina-Problems einen Vertreter von Israel aufforderte, am Tisch des Sicherheitsrats Platz zu nehmen²³⁵). Bis dahin hatten die jüdischen Vertreter unter der Bezeichnung »Vertreter der Jewish Agency« an den Beratungen teilgenommen. Gegen die Maßnahme des Präsidenten wurden Einwände erhoben, wobei erklärt wurde, daß in der Teilnahme eines Vertreters des Staates Israel keine Anerkennung seitens einzelner Mitglieder des Sicherheitsrats erblickt werden könne²³⁶). Ein Versuch, die Entscheidung des Präsidenten umzustößeln, scheiterte²³⁷).

41. Die in der Literatur vertretene Auffassung scheint im wesentlichen durch die Praxis bestätigt. Wiewohl der grundlegende Präzedenzfall nicht eindeutig klar ist, vermittelt die Praxis den Eindruck, daß der *ad hoc*-Beteiligung von Staatspräsidenten überwiegend kein Anerkennungseffekt zugemessen wird. Die *ad hoc*-Zulassung in beiden Präzedenzfällen hat nicht dazu geführt, daß die nichtanererkennenden Staaten ihre Position nach der Zulassung geändert hätten.

Diese in der Praxis erkennbare Auffassung beruht dabei auf zwei Gedankengängen. Einmal wird dem Begriff »Staat« in Art. 32 eine Sonderbedeutung beigelegt, womit die Frage einer Anerkennungswirkung automatisch wegfällt. Zum andern stützt man sich auf das Argument, daß der Sicherheitsrat nicht befugt sei, in diesem Zusammenhang Fragen der Anerkennung für seine Mitglieder mit Mehrheit zu entscheiden.

42. Stimmabgabe für eine Zulassung von Staats-

²³⁵) Official Records of the Security Council, 3rd Year, 1948, Nr. 93, S. 2.

²³⁶) Vgl. den Vertreter Großbritanniens, *ibid.*, S. 2: "I wish to say that the action of the President ... cannot, of course, possibly affect in any way the attitude of my Government in regard to the recognition or non-recognition of that Government. The Security Council cannot commit any of its members in that regard"; Frankreichs, *ibid.*, S. 2: «... je tiens, au nom de mon Gouvernement, à souligner que celui-ci conserve son entière liberté d'action. Il n'a pas, en effet, reconnu l'Etat d'Israël ...»; Belgiens, *ibid.*, S. 3; und der USA, *ibid.*, S. 7: "As I see it, the importance of the precedent in the Indonesian case is that an invitation to take a seat at this table does not involve recognition on the part of the States represented on the Security Council ... the action ... by the President ... involves no legal consequences in terms of recognition"; und Argentiniens, *ibid.*, S. 7 f.

²³⁷) Anlässlich der Einladung der Regierung von Rotchina zu den Beratungen der Formosafrage im Jahre 1955 führten die Vertreter Frankreichs und der USA aus, daß die Teilnahme bzw. die Einladung keine Veränderung in der juristischen oder politischen Position der Teilnehmer bringen werde, Official Records of the Security Council, 10th Year, 1955, 690th meeting, S. 19 f., 22. Rotchina lehnte in der Folge die Einladung ab. Es erscheint zweifelhaft, ob die nicht näher spezifizierte Einladung nach Art. 32 erging, da es sich um die Einladung einer nichtanerkannten Regierung handelte. Immerhin ähnelt der Fall den bisherigen Präzedenzfällen.

prätendenten zu internationalen Organisationen: Die Frage der Stimmabgabe für die Zulassung von Staatsprätendenten ist nicht nur im Bereich der internationalen Organisationen von Bedeutung. Auch die Zulassung zu geschlossenen multilateralen Verträgen, manchmal auch zu Konferenzen wird durch Abstimmung entschieden. Allerdings hat die Frage wegen des besonderen Aufnahmeverfahrens bei den internationalen Organisationen besonderes Interesse erlangt; Schlußfolgerungen aus diesem Bereich können unter Umständen auch für die anderen Bereiche entsprechend gelten und sind bei Behandlung der Frage zumindest zu berücksichtigen.

Das Problem der Stimmabgabe für die Zulassung hat deshalb einen besonderen Aspekt, weil hierbei das Willenselement eine größere Rolle spielt. Ist es bei dem Zustandekommen gemeinsamer Mitgliedschaft möglich, daß ein nichtanererkennender Staat überstimmt wird und sich der Mehrheit zu beugen hat, so geschieht die Stimmabgabe für die Zulassung in Ausübung eines rechtlich freien Willens der nichtanererkennenden Staaten. In jeder Stimmabgabe für eine Zulassung liegt dabei die Aussage, daß es sich bei dem Kandidaten um einen Staat handelt, – zumindest für die Zwecke der internationalen Organisation. Diese beiden Aspekte – die Befürwortung gemeinsamer Mitgliedschaft nach freiem Willen und die Aussage, daß es sich bei dem Kandidaten um einen Staat handelt – lassen es nötig erscheinen, den Abschnitt gesondert zu betrachten.

Bejaht man die Anerkennungswirkung einer gemeinsamen Mitgliedschaft für alle Mitglieder einer internationalen Organisation, so verliert die Stimmabgabe an praktischer Bedeutung. Doch kann sie auch in diesem Fall Bedeutung erlangen, wenn ein Aufnahmeantrag nicht die erforderliche Mehrheit erlangt, so daß die Frage offenbleibt, ob die Stimmabgabe für die Aufnahme allein schon Anerkennungseffekt hat. Verneint man eine Anerkennungswirkung gemeinsamer Mitgliedschaft, so kann es von großem Interesse sein festzustellen, ob nicht wenigstens alle für die Aufnahme stimmenden Mitglieder – d. h. in der Regel eine substantielle Mehrheit – dadurch das neue Mitglied anerkannt haben.

43. Die überwiegende Meinung in der Literatur geht dahin, daß in der Stimmabgabe für die Zulassung eines Staatsprätendenten dessen Anerkennung liegt²³⁸⁾. Die Frage, ob dies auch für den Fall gilt, daß der Aufnahme-

²³⁸⁾ Oppenheim-Lauterpacht a. a. O., S. 147 Anm. 7; Wright a. a. O., S. 552 f.; Rosenne a. a. O., S. 445; Tabata a. a. O., S. 14; Dahm a. a. O. Bd. 1, S. 144; Herzog a. a. O., S. 336, zitiert nach Feldman a. a. O., S. 18 f.; The American Law Institute, a. a. O. oben Anm. 82, S. 81. Dort wird ausdrücklich betont, daß selbst ein Vorbehalt bei der Stimmabgabe keine gegenteilige Rechtsfolge eintreten lasse, wenn es sich um die Zulassung von Staaten handle.

antrag nicht die erforderliche Mehrheit erhält, wird in der Regel nicht besonders erwähnt²³⁹⁾.

Soweit außer der Feststellung, diese Rechtsfolge sei *reasonable*²⁴⁰⁾, eine Begründung dafür gegeben wird, stützt man sich auf die Erwägung, eine Stimmabgabe für die Zulassung könne nur erfolgen, wenn der in Frage stehende Staatspräsident als Staat angesehen, was bedeute, anerkannt werde²⁴¹⁾. Ein späteres Bestreiten der Staatsqualität, das in der Nichtanerkennung liege, würde zu sich widersprechendem Verhalten führen²⁴²⁾. Die Gegenmeinung wird seltener vertreten²⁴³⁾. Ihre Begründung stützt sich auf die Erwägung, in der Zulassung liege nur die Aufnahme von *partial relations*, die aber nicht zur Annahme einer Anerkennung ausreichen²⁴⁴⁾.

44. Die Praxis zeigt zunächst, daß Staaten, die einen Bewerber nicht anerkennen, in der Regel nicht für dessen Aufnahme stimmen.

Einige Staaten haben ausdrücklich erklärt, daß sie eine Stimmabgabe zugunsten eines nichtanerkannten Bewerbers um Mitgliedschaft als dessen Anerkennung betrachteten²⁴⁵⁾. Andere Äußerungen zeigen, daß man zwi-

²³⁹⁾ Lediglich Dahm a. a. O. Bd. 1, S. 144 Anm. 17, vertritt ausdrücklich die Auffassung, daß dies vermutlich auch gelte, wenn sich keine Mehrheit für die Aufnahme finde.

²⁴⁰⁾ Oppenheim-Lauterpacht a. a. O., S. 147 Anm. 7; Tabata a. a. O., S. 14.

²⁴¹⁾ Wright a. a. O., S. 552 f. Dies trifft, wie schon erwähnt, wohl nicht zu, da die Staatenpraxis den Begriff Anerkennung durchaus nicht immer als Feststellung staatlicher Existenz eines Staatspräsidenten ansieht, sondern seine Bedeutung für die zwischenstaatlichen Beziehungen sehr oft hervorhebt, vgl. dazu unten S. 568.

²⁴²⁾ Dahm a. a. O. Bd. 1, S. 144 Anm. 17.

²⁴³⁾ Chen a. a. O., S. 214; Aufrecht a. a. O., S. 680 f., der auch hierin nur eine Anerkennung "for purposes of the organisation" sieht; Erich a. a. O., S. 497. Letzterer schränkt seine Stellungnahme allerdings dahingehend ein, daß er in der Stimmabgabe für die Zulassung «des preuves implicites mais fort concluentes» einer endgültigen Anerkennung sieht, die vor allem zusammen mit anderen Akten den Schluß auf eine erfolgte Anerkennung zuließe.

²⁴⁴⁾ Chen a. a. O., S. 214.

²⁴⁵⁾ Diese Äußerungen beziehen sich sowohl auf Fälle, in denen eine Aufnahme erfolgte, als auch auf solche, in denen sie nicht zustandekam. Vgl. die Erklärung Kanadas vom August 1949, daß Kanada das Votum für die Aufnahme Israels "as having implied full recognition by the Government of Canada of the State of Israel" ansehe, Israeli Foreign Office letter, FO/I/(60) vom 18. 11. 1949, zitiert nach Chen a. a. O., S. 213 Anm. 11; Schwedens, Official Records of the General Assembly, 3rd Session, 2nd Part, 1949, 191st Plenary meeting, S. 42: "... the representative of Sweden stated that as his delegation considered that the fact of voting for the admission of Israel to membership in the United Nations would be tantamount to a *de jure* recognition of that State, it would abstain from voting on that matter". Vgl. auch Official Records of the Security Council, 12th Year, 1957, 789th meeting, S. 16: "The affirmative vote which will be cast by my delegation in respect of this application implies recognition by my Government of the Republic of Korea with the territory which it now possesses *de facto*" *ibid.* 790th meeting, S. 8 (bezüglich Süd-Vietnam); Südafrikas, Assemblée Générale, Document Officiel, 4e Session, 1949, Commission Politique Spéciale, 26e Séance, S. 141: «Au point de vue

schen Anerkennung und positiver Stimmabgabe einen engen Zusammenhang sieht, wenn auch keine Rechtsmeinung zu dem Verhältnis beider vertreten wird²⁴⁶).

In einem Fall, in dem die Aufnahme des Bewerbers scheiterte, ist trotz einer positiven Stimmabgabe später eine ausdrückliche *de iure*-Anerkennungserklärung abgegeben worden. Dieser Vorgang scheint dagegen zu sprechen, daß einer positiven Stimmabgabe eine automatische Anerkennungsfolge beigemessen wird; er schließt allerdings nicht aus, daß bereits mit positiver Stimmabgabe eine *de facto*-Anerkennung angenommen werden kann²⁴⁷).

45. Die Praxis scheint in gewissem Ausmaß die Thesen der Mehrheit in der Literatur zu stützen²⁴⁸). Dies gilt – in abgeschwächtem Maße – auch für Fälle der Stimmabgabe bei gescheitertem Aufnahmeversuch²⁴⁹).

Es ist allerdings darauf hinzuweisen, daß einige der erwähnten Praxisvorgänge²⁵⁰) auch eine einschränkende Interpretation zulassen. Es läßt sich

juridique, le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine estime que l'appui accordé à la demande d'admission d'un Etat implique la reconnaissance du gouvernement de cet Etat». Der Vertreter Südafrikas erklärte, da die Regierung der Republik Korea von Südafrika nicht anerkannt werde, könne er die Resolution, die vorsah, den Sicherheitsrat zu bitten, den abgelehnten Aufnahmeantrag Südkoreas noch einmal wohlwollend zu prüfen, da Korea als Staat im Sinne von Art. 4 der Satzung angesehen werden könne, nicht unterstützen.

²⁴⁶) Vgl. dazu die Äußerungen des Vertreters von Belgien vor dem Völkerbund, SdN, Actes de l'Assemblée I 1920, Séances Plénières, S. 623 f.: «... on a paru d'accord pour reconnaître que si juridiquement il n'y a pas d'obstacle absolu, il ne serait cependant pas raisonnable de la part d'un Etat qui ne reconnaît pas *de jure* un autre Etat ... de voter l'admission de l'Etat qu'il ne reconnaît pas *de jure* ... la conclusion logique devrait être, selon moi: si je ne reconnais pas *de jure*, je ne peux pas admettre ...». Der Vertreter der Schweiz erklärte bei der Aufnahme der UdSSR, daß eine positive Stimmabgabe «... en fait, si ce n'est en droit ...» die Aufnahme diplomatischer Beziehungen (= implizierte Anerkennung) zur Folge habe, SdN, Journal Officiel, Supplément spécial Nr. 130, S. 18.

²⁴⁷) Es handelte sich um den Fall Jordanien. Nachdem die USA im August 1947 für dessen Aufnahme gestimmt hatten, vgl. Yearbook of the United Nations 1946/47, S. 420, erklärten sie am 31. 1. 1949 eine *de iure*-Anerkennung, AJIL Bd. 55 (1961), S. 711, vgl. auch *Whiteman a. a. O.*, S. 172. Es erscheint nicht fernliegend, daß die Betonung der *de iure*-Anerkennung zum Ausdruck bringen sollte, daß schon vorher eine *de facto*-Anerkennung erfolgt sei, die in der in der Notifikation erwähnten Stimmabgabe für Jordaniens Aufnahme in die UN liegen könnte oder schon früher erfolgt war. Dies scheint dadurch gestützt, weil die israelische Regierung am gleichen Tag eine gleichlautende Erklärung erhielt. Die israelische Regierung war vorher – vor der Aufnahme in die UN – ausdrücklich *de facto* anerkannt worden, AJIL a. a. O., S. 710 f.

²⁴⁸) Es kann noch darauf hingewiesen werden, daß selbst eine Stimmabgabe für eine Resolution, die den Staatscharakter nur feststellen sollte, ohne zum formellen Anerkennungsverfahren zu gehören, als Anerkennung betrachtet wurde, vgl. Anm. 245 am Ende, Erklärung Südafrikas.

²⁴⁹) Vgl. dazu Anm. 245, 247.

²⁵⁰) Vgl. Anm. 245, Erklärungen Kanadas zu Israel und Schwedens zu Südkorea und Südvietnam.

vertreten, daß Erklärungen von Staaten, wonach in ihrer Stimmabgabe für die Aufnahme eines Staatspräsidenten eine Anerkennung desselben zu erblicken sei, keine weitergehende Schlußfolgerung stützen als die, daß zwar eine Stimmabgabe als konkludenter Anerkennungsakt angesehen werden kann, aber dies nur dann der Fall sei, wenn klargestellt werde, daß sie diese Bedeutung haben solle. Im Zweifel sei nicht zu vermuten, daß in einer Stimmabgabe ein konkludenter Anerkennungswille ausgedrückt werde.

Der Verfasser ist der Ansicht, daß dennoch in Literatur und Praxis mehr dafür spricht, daß durch positive Stimmabgabe im Zweifel ein konkludenter Anerkennungswille ausgedrückt wird. Allerdings begegnet es größeren Bedenken, dies auch für positive Stimmabgaben bei fehlgeschlagenem Aufnahmeversuch anzunehmen. Hier fehlt der Erklärung, der Bewerber sei Staat und infolgedessen aufzunehmen, ein andauernder Effekt. Bei einer Aufnahme, zu der jede einzelne positive Stimmabgabe beiträgt, erwirbt der Aufgenommene wegen der Stimmabgabe eine andauernde Position und bestimmten Status im internationalen Bereich, die nur Staaten zukommt. Bei einem fehlgeschlagenen Aufnahmeversuch hat die positive Stimmabgabe nur den deklamatorischen Wert einer Aussage zur Staatlichkeit des Bewerbers ohne weitergehende Wirkung²⁵¹⁾.

Die Praxis kennt keinen Fall, in dem eine positive Stimmabgabe mit dem Vorbehalt verbunden wurde, daß darin keine Anerkennung zu sehen sei. Es ist nicht ohne weiteres zurückzuweisen, daß ein solcher Vorbehalt von rechtlicher Bedeutung sein könnte. Eine zwingende Vermutung, wonach eine positive Stimmabgabe in jedem Falle Anerkennungswirkung haben soll²⁵²⁾, müßte sich auf eine Staatenpraxis stützen können, die völlig eindeutig ist²⁵³⁾. Aus der Darstellung der bekannten Praxisvorgänge allein läßt sich dies jedoch nach Auffassung des Verfassers nicht völlig einwandfrei folgern. Allerdings wird man, wie erwähnt, ohne Klarstellung eines gegenteiligen Willens, einen konkludent geäußerten Anerkennungswillen und damit einen implizierten Anerkennungsakt annehmen dürfen. Dies gilt aber nur für den Typus, den die genannten beiden Organisationen (UN und Völkerbund) repräsentieren. Bei allen anderen Organisationen mit minderem politischen und rechtlichen Gehalt überwiegen auch bei Stimmabgabe für die Aufnahme von Staatspräsidenten die Zweifel. Literatur und Praxis geben bei diesen Organisationstypen jedenfalls keine Hinweise für die Annahme einer Anerkennungswirkung der Stimmabgabe.

²⁵¹⁾ Vgl. dazu oben S. 531.

²⁵²⁾ So ausdrücklich The American Law Institute, a. a. O. oben Anm. 82, S. 81.

²⁵³⁾ Wie z. B. die allgemein anerkannte Auffassung, in der Aufnahme diplomatischer Beziehungen liege auf jeden Fall eine Anerkennung.

46. *Andere Organisationen als Vereinte Nationen und Völkerbund*: Wie bereits erwähnt, beschäftigt sich die Literatur fast ausschließlich mit den Problemen der gemeinsamen Mitgliedschaft in Vereinten Nationen und Völkerbund. Im folgenden Abschnitt soll auf einige Typen anderer Organisationen hingewiesen werden, bei denen die Problematik akut geworden ist.

47. Die gemeinsame Vollmitgliedschaft in den gegenwärtig zwölf Spezialorganisationen der Vereinten Nationen kann für die Frage einer eventuellen Anerkennungswirkung deshalb von Bedeutung sein, weil grundsätzlich nur Staaten der Satzung nach²⁵⁴⁾ Vollmitglieder werden können²⁵⁵⁾. In manchen Organisationen mag es dabei zweifelhaft sein, ob bei der Zulassung tatsächlich auf das Vorliegen aller Staatsqualifikationen geachtet wird²⁵⁶⁾. Soweit festzustellen wäre, daß dies grundsätzlich oder des öfteren nicht geschieht, dürften Schlüsse von gemeinsamer Mitgliedschaft auf eine Anerkennung von vornherein zweifelhaft sein.

Soweit die Literatur besonders zu den Spezialorganisationen der Vereinten Nationen Stellung nimmt, geschieht dies ausschließlich in dem Sinn, daß der gemeinsamen Mitgliedschaft keine Anerkennungswirkung beigemessen wird²⁵⁷⁾; es erscheint im übrigen klar, daß alle Autoren, die schon der gemeinsamen Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen keine Anerkennungswirkung beimessen, bei Spezialorganisationen auch ohne ausdrückliche Feststellung die gleiche Meinung vertreten. Als Begründung wird angegeben, daß die Mitgliedschaft in den *non-political organisations* nicht an die Voraussetzung der *political independence* geknüpft sei²⁵⁸⁾, bzw. daß nur die gemeinsame Mitgliedschaft in einer »engeren, auch das politische Leben

²⁵⁴⁾ Gelegentlich verwenden die Satzungen andere Begriffe: *Sovereign countries* (Art. 1 Internationaler Fernmeldevertrag; Art. 3 Weltpostvertrag), *countries* (Art. 2 Weltwährungsfondssatzung), *nation* (Art. 2 Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisationssatzung). Die Praxis läßt keinen Schluß darauf zu, daß diesen Begriffen besondere von dem grundsätzlichen Staatsbegriff verschiedene Bedeutungen beigemessen werden.

²⁵⁵⁾ Dies gilt auch – entgegen gelegentlichen Äußerungen, daß auch autonome Gebiete Mitglieder werden können, bzw. bereits seien, für den Weltpostverein, den internationalen Fernmeldeverein, die Weltorganisation für Meteorologie u. a. In diesen Organisationen sind lediglich bestimmte autonome Gebiete als solche als originäre Mitglieder aufgezählt. Andere können als autonome Gebiete mit Billigung des »Oberstaats«, vgl. dazu oben S. 501, aufgenommen werden.

²⁵⁶⁾ Vgl. *Cohen a. a. O.*, S. 1156 ff.

²⁵⁷⁾ Vgl. *Dahm a. a. O.* Bd. 1, S. 145, der als Beispiele Weltpostverein, Weltgesundheitsorganisation und Weltorganisation für Meteorologie erwähnt; *Bindschedler a. a. O.*, S. 382, der den Weltpostverein beispielhaft aufzählt; *Schumann a. a. O.*, S. 51, der bei »technischen« und *Chen a. a. O.*, S. 211, der bei "non-political"-Organisationen einen Anerkennungseffekt ausschließt; *Feldman a. a. O.*, S. 25.

²⁵⁸⁾ *Chen a. a. O.*, S. 211; wohl auch *Bindschedler a. a. O.*, S. 382.

umfassenden Gemeinschaft« es zulasse, einen Anerkennungseffekt anzunehmen²⁵⁹).

Ein zusammenfassender Überblick erlaubt die Feststellung, daß anders als im Falle von Völkerbund und Vereinten Nationen in der Literatur eine klare Mehrheit festzustellen ist, die die Meinung vertritt, daß eine gemeinsame Mitgliedschaft zusammen mit Staatspräsidenten in »nichtpolitischen« bzw. »allgemeinen«²⁶⁰) oder die Beziehungen von Staaten nicht »eng und dauernd umfassenden« Organisationen keine Anerkennung bewirke. Die Literatur gibt außer den erwähnten vagen Formulierungen keine konkreten Kriterien der Differenzierung zwischen den verschiedenen Organisationstypen an. Im Einzelfall scheint es, als müßte man eine in Betracht kommende Organisation mit den Vereinten Nationen vergleichen. Schafft sie noch engere Bindungen – vorwiegend politischer Natur – zwischen ihren Mitgliedstaaten²⁶¹) oder ist der Umfang der Beziehungen vergleichbar intensiv²⁶²), so wird die Literatur aus gemeinsamer Mitgliedschaft entsprechende Schlußfolgerungen ziehen wie bei den Vereinten Nationen, wobei – wie oben dargestellt – diese Schlußfolgerungen wieder alles andere als klar und dazu umstritten sind.

48. Aus der Praxis ist zunächst wieder auf die Situation Israels hinzuweisen. Israel, das zusammen mit verschiedenen arabischen Staaten Mitglied aller Spezialorganisationen ist, wird von diesen trotzdem nicht anerkannt²⁶³).

Des weiteren ist die Position von Kuwait von Interesse. Es ist nicht ganz klar, ob und seit wann Kuwait als unabhängiger Staat angesehen werden kann. Am 19. Juni 1961 wurde durch Notenwechsel mit Großbritannien²⁶⁴) ein Vertrag vom 23. Januar 1899 formell aufgehoben, der das Gebiet von Kuwait in seinen Außenbeziehungen von Großbritannien abhängig gemacht hatte. Seither ist Kuwait von einer Reihe von Staaten anerkannt worden.

²⁵⁹) Dahm a. a. O. Bd. 1, S. 145.

²⁶⁰) Lauterpacht a. a. O., S. 400.

²⁶¹) Dies könnte etwa bei Organisationen wie der NATO oder bei dem eigenartigen Organisationstyp der Europäischen Gemeinschaften der Fall sein, vgl. zu den letzteren Kopelmanas a. a. O., S. 38.

²⁶²) Den Vereinten Nationen auf regionaler Ebene vergleichbar erscheinen unter Umständen etwa die Organisation amerikanischer Staaten und die Arabische Liga.

²⁶³) Der Fall gibt allerdings nicht viel her. Israel ist Mitglied der UN. Stellt man sich auf den Standpunkt, daß dies einen Anerkennungseffekt hat, so kommt es auf die nachfolgende Mitgliedschaft in Spezialorganisationen nicht mehr an. Stellt man sich auf den gegenteiligen Standpunkt, so kann die Mitgliedschaft in Spezialorganisationen *a majore ad minus* keinen Anerkennungseffekt haben. Israel ist auch nicht durch Abstimmung Mitglied in diesen Organisationen geworden, sondern als Mitglied der UN durch einfache Beitrittserklärung.

²⁶⁴) Treaty Series, London 1961, Nr. 93; Cmnd. 1518.

Nach britischer Auffassung war Kuwait jedoch bereits früher unabhängig²⁶⁵) und ist seit dem 24. Juli 1959 bereits Mitglied einer Reihe von Spezialorganisationen der Vereinten Nationen geworden²⁶⁶). Seit dem 25. Juni 1961 erhob der Irak für einige Zeit (bis zum Sturze von Kassem) Anspruch auf das Gebiet mit der Begründung, es sei integrierender Bestandteil des Irak und könne nicht als unabhängiger Staat angesehen werden²⁶⁷). Die Tatsache, daß der Irak zusammen mit Kuwait Mitglied einer Reihe von Spezialorganisationen ist, wobei die Vertreter des Irak verschiedentlich für die Aufnahme Kuwaits gestimmt hatten²⁶⁸), hat den Irak nicht gehindert, die Staatsqualität Kuwaits und damit die Anerkennung seit Juni 1961 zu bestreiten.

Einen weiteren Fall stellt die vor der Aufnahme Mauretaniens in die Vereinten Nationen erfolgte Zulassung dieses Staates zu verschiedenen Spezialorganisationen dar. Erwähnt sei hier die Zulassung zur Weltgesundheitsorganisation²⁶⁹). Der Vertreter von Marokko, das Mauretanien als Teil des eigenen Territoriums ansieht und nicht als Staat anerkennt, erklärte in der Debatte, in der er sich gegen die Zulassung aussprach: "Mauretania is Moroccan and sooner or later will be recovered by the efforts of its own sons. But meanwhile it is impossible for us to recognize its existence as a state by sitting beside those who claim to represent it"²⁷⁰).

Nachdem Mauretanien doch zugelassen worden war, verließ die marokkanische Delegation die 14. Gesundheitsversammlung und nahm an den weiteren Arbeiten nicht mehr teil²⁷¹). Nach Auskunft des Generaldirektors der Organisation ist Marokko jedoch Mitglied der WHO geblieben²⁷²). Nach Aufnahme Mauretaniens in die Vereinten Nationen hat Marokko an der 15. Gesundheitsversammlung wieder teilgenommen.

²⁶⁵) Vgl. die Erklärung des Lord Siegelbewahrers Heath vor dem Unterhaus, Commonwealth Survey Bd. 7 (1961), S. 669; Hansard, Cols. 954-55.

²⁶⁶) Dazu zählen ITU, UTU, ICAO, UNESCO, ILO, IMCO, WHO; die Aufnahme in die UN scheiterte am 30. 11. 1961 an einem sowjetischen Veto im Sicherheitsrat, Revue des Nations Unies, 10^e Année (1961), No. 12, S. 92 ff.

²⁶⁷) Vgl. zur Gesamtentwicklung Nallino a. a. O., S. 507 ff.; Pillai and Kumar a. a. O., S. 108 ff.; Cahiers de l'Orient Contemporain (Chronique et Documents), 18^e Année (1961), S. 241 ff.

²⁶⁸) So z. B. bei Aufnahme in die ILO, Informations Sociales Bd. 26 (1961), S. 8, und in die WHO, Official Records of the WHO, Nr. 103, S. 102, 104.

²⁶⁹) Official Records of the WHO, Nr. 111, S. 143 ff.

²⁷⁰) A. a. O., S. 145.

²⁷¹) A. a. O., S. 151. Anscheinend hat Marokko auch bei Aufnahme Mauretaniens in andere Organisationen sich ähnlich verhalten. Vgl. dazu Le Monde vom 4. 11. 1961, Erklärung des mauretanischen Informationsministers.

²⁷²) A. a. O., S. 156. Im übrigen wäre die Frage, ob ein Austrittsrecht bestand, bei der WHO zweifelhaft gewesen, siehe unten Anm. 295.

Der Vorgang scheint auf den ersten Blick dafür zu sprechen, daß Marokko, wenn nicht in gemeinsamer Mitgliedschaft, so doch in gemeinsamer aktiver Mitwirkung in einer Organisation eine Anerkennung sah. Bei näherer Betrachtung allerdings muß man erkennen, daß der politische Zweck der Äußerung als Mittel der Verhinderung der Aufnahme offensichtlich näherliegt und daß das Verhalten Marokkos seinem Verhalten bei der Zulassung Mauretaniens in die Vereinten Nationen – ebenso wie der Haltung gegenüber Israel in WHO und Vereinten Nationen – nicht entspricht. Im übrigen war das Verhalten nicht von Dauer, obwohl Mauretanien von Marokko, soweit ersichtlich, nach wie vor nicht anerkannt wird.

Einen Gesamtüberblick über die Praxis scheint die in der Literatur mehrheitlich vertretene Auffassung im wesentlichen zu rechtfertigen.

49. Die arabische Liga: Die durch den Pakt der Liga arabischer Staaten vom 22. März 1945 ins Leben gerufene Organisation²⁷³⁾ kommt für die Frage eines Anerkennungseffekts in Betracht, da die Mitgliedschaft nur »unabhängigen arabischen Staaten« offensteht (Art. 1 des Pakts). Die Organisation darf dem Typ der dem Völkerbund und den UN vergleichbaren »politischen« Organisationen zugerechnet werden. Art. 2 des Pakts bezeichnet als Ziel der Organisation

“to draw closer relations between member States and co-ordinate their political activities with the aim of realizing a close collaboration between them, to safeguard their independence and sovereignty, and to consider in a general way the affairs and interests of the Arab countries”.

Darüber hinaus solle eine enge Zusammenarbeit auf verschiedenen »technischen« Gebieten erreicht werden. Art. 5 und 6 befassen sich mit der Beilegung von Streitigkeiten unter Mitgliedern, denen untereinander die Anwendung von Gewalt grundsätzlich untersagt ist.

Mit Ausnahme des regional bzw. ethnisch-kulturell beschränkten Wirkungsbereichs, der aber wohl eher zu einer noch engeren Verbindung führen sollte als eine weltweite Organisation, erscheinen die Zielsetzungen denen von Völkerbund und Vereinten Nationen in jeder Hinsicht vergleichbar²⁷⁴⁾, wenn nicht darüber hinausgehend.

Soweit man daher bei Organisationen vom Typ des Völkerbunds und der Vereinten Nationen oder solchen, die ein noch engeres Gemeinschaftsverhältnis als dieses schaffen sollen bzw. schaffen, einen Anerkennungseffekt

²⁷³⁾ Text bei Peaslee a. a. O., S. 1600 ff.

²⁷⁴⁾ Die in Art. 2, 5 und 6 niedergelegten Ziele der Organisation ähneln in ihrem sachlichen Gehalt und teilweise auch in der Formulierung stark den in Art. 1 der UN-Satzung niedergelegten Zielen; Laissy a. a. O., S. 141 f., zieht auch Vergleiche zwischen UN und Völkerbund und der Liga.

vertritt, müßte dies auch für den Bereich der arabischen Liga geschehen²⁷⁵).

In diesem Zusammenhang ist auch die Aufnahme Kuwaits in die arabische Liga auf Grund Entscheidung des Rats der Liga vom 20. Juli 1961 hinzuweisen. Der Irak, der damals Kuwait nicht als unabhängigen Staat anerkannte, sondern als Teil seines Territoriums betrachtete²⁷⁶), erklärte in der Folge, daß er diese Entscheidung als nichtig betrachte, da sie unter Verletzung der Vorschriften des Paktes der Liga getroffen worden sei; an der Abstimmung habe kein Vertreter des Irak teilgenommen, wodurch das für derartige Beschlüsse maßgebliche Einstimmigkeitsprinzip verletzt worden sei²⁷⁷). Die anderen arabischen Staaten wurden aufgefordert, die Entscheidung rückgängig zu machen. Darüber hinaus wurde dem Sekretär der Liga am 10. August 1961 offiziell mitgeteilt, daß der Irak nicht mehr an den Veranstaltungen der Liga teilnehmen werde, solange Kuwait Mitgliedstaat sei²⁷⁸). Soweit bekannt, hat der Irak bis zur Aufgabe seiner Haltung in Bezug auf Kuwait sich von der Zusammenarbeit in der Liga ferngehalten.

Obwohl dieser Vorgang wohl in erster Linie unter politischen Gesichtspunkten zu sehen ist und wahrscheinlich dem politischen Zweck des Wiederausschlusses Kuwaits aus der Liga zu dienen bestimmt war, wird man nicht ohne weiteres ausschließen können, daß auch die rechtliche Erwägung der Verhinderung eines Anerkennungseffekts ihn mitmotiviert haben mag. Soweit dies der Fall ist, sah man es offensichtlich nicht für notwendig an, aus der Liga auszutreten, wohl aber die faktische Zusammenarbeit in den Gremien der Liga, in denen der nichtanerkannte Staatspräsident als gleichberechtigtes staatliches Mitglied vertreten war, einzustellen. Es erscheint möglich, daß man dies deshalb für ausreichend hielt, weil die Entscheidung über die Zulassung als nichtig angesehen wurde, so daß daraus nach Auffassung des Irak keine Verpflichtungen aus dem Pakt der Organisation zwischen dem Irak und Kuwait entstehen konnten.

Immerhin deutet der Vorgang darauf hin, daß in Organisationen wie

²⁷⁵) Diese Meinung vertritt offensichtlich Nallino a. a. O., S. 526 Anm. 2.

²⁷⁶) Siehe dazu oben S. 551.

²⁷⁷) Vgl. dazu Nallino a. a. O., S. 526 f. Erklärung vor der Pressekonferenz am 22. 7. und Note vom 10. 8. 1961 an die arabischen Vertretungen in Bagdad. Die Frage der Aufnahme war zunächst im Rahmen des politischen Komitees der Liga beraten worden. Nachdem das Komitee mit Stimmenmehrheit (anscheinend gegen die Stimmen des Irak und des Jemen) dem Rat die Aufnahme Kuwaits empfohlen hatte, verließ der Vertreter des Irak die Versammlung und erschien auch bei der folgenden Abstimmung im Rat nicht mehr, vgl. Commonwealth Survey Bd. 7 (1961), S. 901. Der Irak erklärte in der Folge, daß die nachfolgende Ratssitzung nicht rechtmäßig gewesen sei, da der Vertreter des Irak nicht eingeladen worden war zu intervenieren, Nallino a. a. O., S. 527.

²⁷⁸) Cahiers de l'Orient Contemporain, a. a. O., S. 245; vgl. auch Orient (5^e Année 1961) Nr. 19, S. 203 und die Note vom 10. 8. 1961 bei Nallino a. a. O., S. 528.

der arabischen Liga Bedenken gegen eine normale gemeinsame Teilnahme zusammen mit nichtanerkannten Staatspräsidenten bestehen, die möglicherweise auf der Erwägung basieren, daß sonst ein Anerkennungseffekt eintreten würde.

50. **Zusammenfassung:** Ein zusammenfassender Überblick über Literatur und Praxis gestattet, was die großen politischen Organisationen – insbesondere Völkerbund und Vereinte Nationen – angeht, keine eindeutigen Aussagen über das Verhältnis von gemeinsamer Mitgliedschaft und Anerkennung. Auffassungen und Vorgänge aus der Staatenpraxis stehen einander widersprechend gegenüber. In der Literatur besteht der Eindruck, daß die Vertreter der verschiedenen Auffassungen auch in ihren Argumentationen oft aneinander vorbeireden, was sich daraus erklären mag, daß sie von verschiedenen Auffassungen über die Problematik der Anerkennung ausgehen. Die Feststellung von M. W. Graham²⁷⁹⁾

“Analysis of this juridical literature is complicated by the divergences of approach and viewpoint of the authors, their appraisals of the functions of the League of Nations, their conceptions of the character of recognition, and the strictness or breadth of their interpretations. The resultant discussions are therefore frequently in direct conflict on both essentials and details, and efforts of individual authors to take a middle ground are generally weak and inconsistent”.

scheint heute auch für den Bereich der Vereinten Nationen weiterhin Geltung zu haben.

In der Praxis läßt die häufige Verwendung der Floskel »Diplomatische Anerkennung« darauf schließen, daß in vielen Fällen die Praxis Anerkennung sagt, wenn sie diplomatische Beziehungen meint.

Hier kristallisieren sich die in den Kapiteln über Konferenzen und Verträge bereits angedeuteten Unklarheiten über den Anerkennungsbegriff und die anzuwendenden Kriterien zur Feststellung des Verhältnisses zwischen Anerkennung und gemeinsamer Teilnahme klar heraus. Unklarheiten, die einerseits darin bestehen, daß man sehr oft nicht unterscheidet, ob man in erster Linie auf die Frage abstellen soll, ob ein konkludent ausgedrückter Anerkennungswille vorliegt, der zu einer implizierten Anerkennung führen würde, oder ob die Wirkungen der gemeinsamen Teilnahme, sei es wegen der durch sie vermittelten Rechtspositionen oder der politischen Bedeutung der Einbeziehung von Staatspräsidenten in wichtige internationale Verbände, bei der Entscheidung herangezogen werden müssen oder gegebenenfalls beide Aspekte. Unklarheiten, die zum anderen deshalb auftreten, weil man nicht deutlich unterscheidet, ob mit Anerkennung im konkreten Fall

²⁷⁹⁾ Graham a. a. O., S. 35 f.

nur die Anerkennung der Existenz der Staatlichkeit oder die Anerkennung nur mit Bezug auf die Einbeziehung eines Staatspräsidenten in die normalen zwischenstaatlichen – auch bilateralen – Beziehungen zu verstehen sein soll oder gegebenenfalls beide Aspekte.

Nach dem wohl überwiegend eingenommenen Ausgangspunkt wäre zu prüfen, ob in gemeinsamer Mitgliedschaft ein implizierter Anerkennungsakt gesehen werden kann, der eine Anerkennung zum Ausdruck bringen könnte, die den Aspekt der Aufnahme normaler Beziehungen betont²⁸⁰), aber den Aspekt der Feststellung der Existenz der Staatlichkeit nicht ausschließt. Nach diesem Maßstab kann man bei vorsichtiger Wertung von Literatur und Praxis feststellen, daß eine in letzter Zeit zunehmend zum Ausdruck kommende Auffassung die Schlußfolgerung fundiert erscheinen läßt, daß in gemeinsamer Teilnahme auch in Organisationen wie Völkerbund und Vereinte Nationen wohl kein implizierter Anerkennungsakt zu sehen ist. Dies gilt *a fortiori* und nach überwiegender Auffassung für Organisationen unterhalb der Ebene der großen politischen Organisationen, namentlich für Spezialorganisationen der UN.

Dies erscheint nicht zuletzt deshalb richtig, weil eine Vermutung, wonach im Zweifel ein konkludenter Anerkennungswille vorliegt, eine überwiegende Stütze in Literatur und Praxis haben müßte. Dies ist aber einwandfrei nicht der Fall. Zweifel an der »Logik« dieser Erkenntnis ersetzen diese notwendigen Stützen nicht.

Es spricht einiges dafür anzunehmen, daß die Stimmabgabe für die Aufnahme eines Staatspräsidenten – bei Organisationen wie Völkerbund und Vereinte Nationen – im Zweifel als implizierter Anerkennungsakt anzusehen ist. Dies ließe sich trotz fehlender Anerkennung für die nicht zustimmenden Mitglieder damit rechtfertigen, daß in diesem Falle ein besonderer Akt gegenüber dem aufgenommenen Staatspräsidenten vorliegt, der über die Tatsache gemeinsamer Mitgliedschaft allein hinausgeht und daher einer besonderen Beurteilung unterliegt.

II. Kriterien der Bestimmung des Verhältnisses zwischen Anerkennung und Teilnahme am multilateralen Rechtsverkehr

51. Die Analyse von Literatur und Praxis zum Verhältnis von Anerkennung und Teilnahme von Staatspräsidenten am multilateralen Rechtsverkehr führt nicht zu präzisen und vollständigen Antworten auf die aufgeworfenen Fragen. Sie erlaubt zwar die vorsichtige Schlußfolgerung, daß in gemeinsamer Teilnahme zusammen mit nichtanerkannten Staatspräsen-

²⁸⁰) Vgl. dazu die zunehmende Verwendung der Floskel »diplomatische Anerkennung«.

dentem grundsätzlich kein implizierter Anerkennungsakt gesehen werden kann – und zwar weder was die Teilnahme an Konferenzen, noch an Verträgen noch auch in internationalen Organisationen (bis zu Völkerbund und UN) angeht. Zumindest scheint es, daß eine solche Wirkung durch entsprechende Vorbehalte ausgeräumt werden kann.

Daran sind aber sofort Einschränkungen anzuknüpfen. Die Überzeugungskraft dieser Schlußfolgerung nimmt nämlich um so stärker ab, je intensiver die Formen der gemeinsamen Teilnahme werden. Läßt sich die Frage nach dem Vorliegen eines Anerkennungsaktes bei gemeinsamer Teilnahme an Konferenzen ziemlich überzeugend verneinen, so wird die Antwort im Falle von Verträgen – zumindest für bestimmte Arten von Verträgen – schon problematischer, während Literatur und auch Praxisvorgänge für den Bereich der internationalen Organisationen fast ebenso stark für eine Bejahung als für eine Verneinung sprechen.

Die Unsicherheiten werfen zunächst die Frage auf, ob und inwieweit Kriterien, nach denen das Verhältnis von Anerkennung und Teilnahme bestimmt wird, verwendet werden, die eine einigermaßen präzise und umfassende Beantwortung der aufgeworfenen Fragen gestatten. Ein Blick auf die in der Literatur verwendeten Argumente, die die Frage von teilweise völlig verschiedenen Ausgangspunkten aus zu beantworten suchen – auch was die Auswertung der Staatenpraxis angeht –, läßt Zweifel daran aufkommen, daß allgemein akzeptable und überzeugende Kriterien zur Verwendung kommen²⁸¹⁾.

52. Eine einigermaßen überzeugende, präzise und umfassende Beantwortung der aufgeworfenen Fragen setzt zunächst voraus, daß man allgemeine Maßstäbe besitzt, die erlauben zu messen, ob, wann und warum die Teilnahme eines Staatspräsidenten am multilateralen Rechtsverkehr die Wirkungen einer Anerkennung durch die anderen Teilnehmer haben kann oder andere Wirkungen auf den Status des Staatspräsidenten ausübt.

53. Wie dargestellt, wird der Fragenkomplex überwiegend unter dem Aspekt beurteilt, ob eine gemeinsame Teilnahme als Anerkennungsakt seitens der teilnehmenden nichtanererkennenden Staaten gewertet werden kann. Diese Frage wird dabei der herkömmlichen, vom bilateralen Verhältnis her bekannten Problematik der sog. implizierten Anerkennung mit ihren traditionellen Erscheinungsformen²⁸²⁾ zu- und damit den dort geltenden Kriterien untergeordnet²⁸³⁾. Das entscheidende Kriterium, das für dieses bilaterale

²⁸¹⁾ Vgl. dazu G r a h a m, zitiert oben S. 554.

²⁸²⁾ Dazu zählen: Aufnahme diplomatischer Beziehungen, Abschluß bilateraler Verträge, Anerkennung von Flaggen u. a., vgl. K u n z a. a. O., S. 48 ff.

²⁸³⁾ Unter der Rubrik der implizierten Anerkennung wird der Fragenkomplex be-

Verhältnis entwickelt worden ist, ist das Willensmoment (*intention*). Die große Mehrheit in der Literatur betont, daß die Frage, ob im konkreten Fall eine Anerkennung vorliege, nur dann bejaht werden könne, wenn in einem bestimmten Verhalten eines Staates gegenüber einem Staatspräsidenten ein Anerkennungswille zu Tage trete oder nachweisbar sei²⁸⁴).

Ordnet man die Fälle der Teilnahme am multilateralen Rechtsverkehr zusammen mit Staatspräsidenten diesem Kriterium unter, so wird im konkreten Fall nur darauf abzustellen sein, ob in solch gemeinsamer Teilnahme ein Anerkennungswille zu Tage tritt oder nicht. Die Problematik wäre dann relativ leicht zu lösen. Kann ein Staat, der einen teilnehmenden Staatspräsidenten nicht anerkennt, dokumentieren, daß in der gemeinsamen Teilnahme kein Anerkennungswille zum Ausdruck gebracht werden soll – z. B. durch einen ausdrücklichen Vorbehalt dieses Inhalts –, dann wäre eine Anerkennungswirkung ausgeschlossen. Zusätzlich wäre nur zu prüfen:

a) ob ein solcher Vorbehalt überhaupt notwendig ist, d. h. ob nicht eine Vermutung dagegen spricht, daß im Falle gemeinsamer Teilnahme – oder in bestimmten Fällen besonderer Art – durch die Teilnahme ein Anerkennungswille zum Ausdruck gebracht werden soll,

b) ob im Falle gemeinsamer Teilnahme – oder in bestimmten Fällen besonderer Art – eine Vermutung für einen Anerkennungswillen besteht, die durch Vorbehalt ausgeräumt werden muß,

c) ob im Fall gemeinsamer Teilnahme – oder in bestimmten Fällen besonderer Art – ein Anerkennungswille unwiderleglich zu vermuten ist.

In den Fällen b und c – insbesondere im letzteren Fall – wäre ein einwandfreier Nachweis in der Staatenpraxis oder zumindest der Literatur vonnöten. Ob dieser Nachweis erbracht werden kann, erscheint nach obiger Darstellung wohl sehr fraglich, ist jedoch umstritten.

handelt z. B. von: Lauterpacht a. a. O., S. 369 ff.; Kap. XX; Chen a. a. O., S. 189 ff., Kap. 14; Schaumann a. a. O., S. 51; Patel a. a. O., S. 97 ff.

²⁸⁴) Vgl. Lauterpacht a. a. O., S. 369 ff., 371: "Recognition is primarily and essentially a matter of intention"; Charpentier a. a. O., S. 250; Bindschedler a. a. O., S. 381 f.; Kunz a. a. O., S. 47, mit weiteren Hinweisen; Patel a. a. O., S. 98; Chen a. a. O., S. 189 ff., vertritt dabei die Auffassung, es komme nicht darauf an, ob die Anerkennung *in concreto* gewollt sei, sondern darauf, ob eine Handlung vollzogen werde, der der Wille anzuerkennen inhärent sei (man könnte hier auch von der Annahme einer zwingenden Vermutung sprechen). Chen kann sich insoweit auf die Praxis stützen, als bei der Aufnahme diplomatischer Beziehungen eine Anerkennung nach allgemeiner Auffassung immer gegeben ist, auch wenn ein entgegenstehender Wille geäußert werden sollte. Allerdings läßt die Praxis bei den meisten anderen »anerkenntnisverdächtigen« Verhaltensweisen keine so sicheren Schlüsse zu. Auch bei dieser Auffassung muß der in Frage stehenden Handlung der Wille anzuerkennen von Natur aus innewohnen bzw. so sehr die Regel sein, daß Ausnahmen nicht mehr zulässig erscheinen. Dies wird sich dann auch in einer widerspruchsfreien Staatenpraxis widerspiegeln.

Diese relativ einfache Lösung erfaßt aber nicht alle Aspekte des Problems. Abgesehen davon, daß die Verwendung des Willenskriteriums in diesem Bereich teilweise Zweifel aufwirft, erscheint die Begrenzung auf die Fragestellung, ob in einer gemeinsamen Teilnahme ein vom Willen getragener Anerkennungsakt gesehen werden kann, zu eng. Sie berücksichtigt nicht die Frage, ob die Teilnahme am multilateralen Rechtsverkehr zusammen mit nichtanerkannten Staatspräsidenten letzteren nicht zu völkerrechtlichen Rechtspositionen verhelfen kann, die ihren Status dem eines anerkannten Staates nahe- oder gleichkommen lassen, gleichgültig, ob sie als formell anerkannt angesehen werden oder nicht. Diese Möglichkeit bringt jedoch die Frage nach den Rechtswirkungen der Teilnahme in so enge Verbindung mit der Frage nach der Anerkennung, daß sie nicht übersehen werden sollte.

54. Zunächst zeigen Literatur und Praxis, daß die Lösung der aufgeworfenen Fragen tatsächlich nicht so einfach ist. Es erscheint offenbar nicht so sicher, daß eine Klarstellung des Willens immer und in jedem Fall genügt, um Anerkennungseffekte zweifelsfrei auszuschließen.

Auch in der ausschließlich mit dem Willenselement operierenden Literatur treten zumindest Zweifel an dessen unumschränkter Geltung auf, und zwar in um so stärkerem Maße, als die gemeinsame Teilnahme am multilateralen Rechtsverkehr faktisch oder rechtlich intensiviertere Beziehungen zwischen teilnehmenden Staaten und Staatspräsidenten zur Folge hat oder zumindest haben kann. Man bemüht sich gelegentlich, der völlig freien Willensbestimmung über die Anerkennungswirkung solcher Vorgänge in bestimmten Fällen Grenzen zu ziehen.

Soweit hierbei aus dem Gesichtspunkt von »Treu und Glauben« oder des *venire contra factum proprium* heraus argumentiert wird, daß in bestimmten Formen gemeinsamer Teilnahme zwingend eine Anerkennung teilnehmender Staatspräsidenten liege²⁸⁵), löst diese Art vorzugehen die zugrundeliegende Problematik allerdings nicht, sondern verschiebt sie nur. Sie bietet nur eine Rechtstechnik, mittels deren etwaige Vorbehalte oder das Bestreiten eines Anerkennungswillens für unbeachtlich erklärt werden können.

Die Frage, warum bei bestimmten Formen gemeinsamen multilateralen Rechtsverkehrs mit Staatspräsidenten der Wille, diese nicht anzuerkennen, beachtlich sein soll, bei anderen dagegen nicht²⁸⁶), wird durch Verweis auf

²⁸⁵) Vgl. dazu Dahm a. a. O. Bd. 1, S. 144.

²⁸⁶) Die Praxis selbst ist nur bei Aufnahme diplomatischer Beziehungen im bilateralen Verhältnis absolut sicher, daß hierbei ohne Rücksicht auf etwaigen anderen Willen die Anerkennung folgt.

solche Formeln nicht beantwortet. Hier liegt aber das eigentliche Problem: Was gibt bestimmten Formen gemeinsamer Teilnahme die Bedeutung einer Anerkennung; nach welchen Kriterien wird bestimmt, daß ein Verstoß gegen »Treu und Glauben« usw. im Einzelfall vorliegt²⁸⁷⁾? Diese Kriterien sind demnach entscheidend. Der alleinige Hinweis auf den Willen führt hier offenbar nicht weiter, da es ja um die Frage geht, ob der Wille in jedem Fall allein ausschlaggebend sein soll.

55. Bei näherem Zusehen erscheint es – abgesehen von den aufgezeigten Unsicherheiten in Literatur und Praxis – zweifelhaft, daß das Willenselement in diesem Bereich als alles entscheidendes Kriterium verwendet werden kann. Die Maßgeblichkeit des Willens stammt aus dem Bereich der konkludenten bzw. implizierten Anerkennung im bilateralen Verhältnis. Für seine Übernahme für das Verhältnis zwischen Anerkennung und Teilnahme am multilateralen Rechtsverkehr sollten zunächst die dort erforderlichen Voraussetzungen gegeben sein.

Die Anerkennung setzt im bilateralen Verhältnis zunächst ein Handeln gegen über einem nichtanerkannten Staatspräsidenten voraus. Dies ist bei der ausdrücklich erklärten Anerkennung ganz offenbar. Hier handelt es sich um Willenserklärungen, die dem nicht anerkannten Staatspräsidenten gegenüber abgegeben werden²⁸⁸⁾. Das gleiche gilt auch im Bereich der implizierten Anerkennung. Es handelt sich hier darum, daß ein bestimmtes Verhalten, meist eine Aufnahme bestimmt gearteter Beziehungen zu einem Staatspräsidenten, Träger eines konkludent geäußerten Anerkennungswillens dem Staatspräsidenten gegenüber sein kann. Es wird nur die Art und Weise, nicht aber die Richtung der Willenserklärung geändert. Anknüpfungspunkte für eine implizierte Anerkennung sind z. B. die Aufnahme diplomatischer oder konsularischer Beziehungen, der Abschluß von bilateralen Abkommen usw. Dies sind immer Verhaltensweisen gegenüber den Staatspräsidenten und nur zu ihnen, da sie die unmittelbaren gegenseitigen Beziehungen betreffen und diese so gestalten, daß in ihnen ein kon-

²⁸⁷⁾ Die Hinweise bei Dahm a. a. O. Bd. 1, S. 144, wonach die Tatsache, daß z. B. die gemeinsame Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation zu enger und dauernder Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsregierungen führe und es gegen Treu und Glauben verstoße, sich zu einer solchen engeren politischen Gemeinschaft zu verbinden und doch außerhalb der Organisation die Staatlichkeit eines Partners zu leugnen, überzeugen nicht. Die Kriterien sind zu vage und erklären nicht, warum ein Zusammenarbeiten in enger politischer Gemeinschaft und Nichtanerkennung sich ausschließen sollten.

²⁸⁸⁾ Vgl. dazu Akademie der Wissenschaften der UdSSR, Rechtsinstitut, Völkerrecht, Lehrbuch (Berlin 1960), S. 112 f.; Anzilotti a. a. O., S. 119; Hyde a. a. O., S. 148; Verdross, Völkerrecht a. a. O., S. 248. Aus den dort gebrauchten Formulierungen geht hervor, daß die Anerkennung als Akt gegenüber dem Anzuerkennenden angesehen wird.

kludent geäußerter Wille gesehen werden kann. Erst die Tatsache, daß gegenüber Staatspräsidenten Handlungen vorgenommen werden, die unmittelbare Beziehungen zu ihm schaffen oder gestalten, gestattet es demnach zu prüfen, ob eine solche Handlung geeignet ist, einen Anerkennungswillen auszudrücken.

Es ist zweifelhaft, ob diese Voraussetzungen im Falle gemeinsamer Teilnahme am multilateralen Rechtsverkehr gegeben sind. Vom Tatbestand her gesehen scheint es sich dabei nicht um eine Handlung, ein Verhalten gegenüber einem ebenfalls teilnehmenden Staatspräsidenten zu handeln, sondern vielmehr um ein Verhalten gegenüber der Gesamtheit der teilnehmenden Partner – um die Schaffung oder Gestaltung von Beziehungen zu und innerhalb einer mehr oder weniger organisierten Staatengemeinschaft. Die Mitwirkung am multilateralen Verkehr ist kein Bündel bilateraler Beziehungen, sondern etwas Eigenständiges. Von der subjektiven Seite her gesehen fehlt es in der Regel am Willen, Beziehungen zu einem bestimmten Mitteilnehmer zu schaffen oder zu gestalten. Die Teilnahme beruht vielmehr in der Regel auf der Absicht oder Notwendigkeit, an den Vorteilen internationaler Gemeinschaftsaktionen zu partizipieren oder diese mitzugestalten oder sich zumindest nicht davon auszuschließen²⁸⁹⁾ ²⁹⁰⁾.

Sieht man aber in der Tatsache gemeinsamer Teilnahme allein kein Verhalten, keine Handlung gegenüber teilnehmenden Staatsaspiranten²⁹¹⁾, so fehlt der Ansatzpunkt für eine Verwendung des Willenskriteriums, da dem Nichtanerkannten gegenüber keine Handlung vorliegt, die Träger eines konkludent geäußerten Willens sein könnte.

56. Die Zweifel an der Verwendung des Willenskriteriums werden auch durch folgende Erwägung gestützt. Bei der Frage der Zulassung nicht anerkannter Staatspräsidenten zum multilateralen Rechtsverkehr ist das Zu-

²⁸⁹⁾ Bei multilateralen Verträgen zeigt sich dies z. B. daran, daß in der Regel nicht die Beziehungen zu einem Partner wichtig sind, sondern die Tatsache, daß gleiche Verpflichtungen eine große Anzahl von Partnern binden.

²⁹⁰⁾ Wenn D a h m a. a. O. Band 1, S. 144, ausführt, die gemeinsame Mitgliedschaft in politischen internationalen Organisationen z. B. führe eine enge und dauernde Zusammenarbeit zwischen allen Mitgliedstaaten herbei und müsse daher einen Anerkennungseffekt haben, so entspricht dies kaum immer der Realität. Nicht einmal im Rahmen der Organisation, geschweige denn außerhalb von ihr, muß gemeinsame Mitgliedschaft zu solcher Zusammenarbeit führen. Boykottartiges Verhalten gegenüber unerwünschten Mitgliedern ist nicht selten (vgl. Verhalten der UdSSR gegenüber Nationalchina und der arabischen Staaten gegenüber Israel für den Bereich der UN).

²⁹¹⁾ Über den Sachverhalt gemeinsamer Teilnahme allein hinaus geht die Tatsache der Stimmabgabe für die Hinzuziehung eines Staatspräsidenten. In einer solchen Stimmabgabe liegt in der Regel die Feststellung, der Bewerber habe Staatsqualität. Hier sind daher unter Umständen andere Kriterien angebracht. Vgl. dazu oben S. 544 ff.

standekommen gemeinsamer Teilnahme²⁹²⁾ oft gar nicht dem Willen des nichtanerkennenden Staates unterworfen²⁹³⁾. Die Zulassung kann in der Regel ohne oder sogar gegen dessen erklärten Willen mehrheitlich beschlossen werden. Da hier der Wille offenbar keine Rolle spielen kann²⁹⁴⁾, hat man die Fragestellung dahingehend modifiziert, ob nicht in der fortgesetzten Teilnahme des nichtanerkennenden Staates nach Zulassung eines Staatspräsidenten eine konkludente Willensäußerung gesehen werden müsse.

Hierzu ist zu erwähnen, daß es bei manchen internationalen Organisationen zumindest sehr fraglich ist, ob die Mitglieder ein Recht haben auszutreten²⁹⁵⁾. Bei multilateralen Verträgen hängt die Möglichkeit der Beendigung vertraglicher Beziehungen von der Kündigungsklausel ab, die dieses oder jenes stipulieren kann. Soweit die Möglichkeit des Ausscheidens als Reaktion auf die Zulassung eines nichtanerkannten Staatspräsidenten rechtlich nicht gegeben ist, scheidet auch der Versuch, im Verbleiben in einer Organisation, einem Vertragsband oder einer Konferenz eine irgendwie geartete Willenserklärung zu erblicken.

Dies würde bedeuten, daß die Frage des Verhältnisses zwischen Anerkennung und Teilnahme unter Umständen je nach der Ausgestaltung der Möglichkeit, die Teilnahme rechtlich zu beenden, verschieden zu beantworten wäre. Dies erscheint nicht sehr glücklich und deutet ebenfalls darauf hin, daß ein Operieren mit dem Willenskriterium der Situation nicht völlig gerecht wird.

Selbst wo ein Austritt möglich ist, erscheint es widersinnig, im Verbleiben in einer Organisation, Vertrag oder Konferenz einen konkludenten Anerkennungsakt sehen zu wollen. Dies würde die reale Lage völlig verkennen. Der Verbleib im multilateralen Kreis hängt allein vom Interesse der Teilnehmer am Partizipieren am multilateralen Rechtsverkehr ab. Er

²⁹²⁾ Dies gilt nur für Fälle, in denen der nichtanerkennende Staat bereits teilnimmt und ein Staatspräsident hinzutritt. Nicht für die Fälle, in denen der nichtanerkennende Staat in multilaterale Verkehrsformen eintritt, in denen bereits ein von ihm nichtanerkannter Staatspräsident mitwirkt.

²⁹³⁾ Vgl. P a t e l a. a. O., S. 101.

²⁹⁴⁾ Gelegentlich sucht man diesem Dilemma dadurch zu entgehen, daß man die Auffassung vertritt, mit dem Beitritt, z. B. zu internationalen Organisationen, unterwerfe sich jeder Staat für alle Zukunft dem Willen der Mehrheit, soweit Mehrheitsbeschlüsse vorgesehen seien, und damit auch deren zwangsläufigen Folgen. Insofern sei eine vorweggenommene Willensausübung gegeben. Diese Auffassung findet keinerlei Stütze in den Bestimmungen von Organisationen und der Staatenpraxis.

²⁹⁵⁾ Vgl. zur Problematik des Austrittsrechts aus internationalen Organisationen F i s c h e r a. a. O.; S i n g h a. a. O.; zur Rechtslage bei den UN vgl. D a h m a. a. O. Bd. 2, S. 178 ff. (siehe dazu den Anfang 1965 erfolgten Austritt Indonesiens). Die WHO, bei der die Frage akut wurde, steht auf dem Standpunkt, ein Austrittsrecht sei nicht gegeben, vgl. B e r t r a n d a. a. O., S. 602 ff.

kann für die Teilnehmer lebenswichtig sein. Wenn sie sich in Wahrnehmung ihrer Interessen für einen Verbleib entscheiden, kann man dieses Verhalten kaum als eine Handlung gegenüber dem Staatspräsidenten und noch viel weniger als den Willen, ihn anzuerkennen, interpretieren.

57. Die Verwendung der Kriterien der implizierten Anerkennung allein erscheint für eine Beurteilung des Verhältnisses von Anerkennung und gemeinsamer Teilnahme demnach fragwürdig. Sie würde – wie erwähnt – vor allem die auftretenden Fragen nicht vollständig und sachgerecht beantworten. Es erhebt sich ja die Frage, ob nicht in gemeinsamer Teilnahme trotz eventuell entgegenstehenden Willens die Wirkungen der Anerkennung oder Wirkungen, die denen der Anerkennung stark angenähert sind, eintreten und in Kauf genommen werden müssen.

Es scheint sich hier um zwei verschiedene Aspekte der Anerkennungsproblematik zu handeln, was es rechtfertigen würde, den hier angeschnittenen Fragenkreis getrennt von der Problematik der implizierten Anerkennung zu behandeln und zur Klarstellung von *i n d i r e k t e r A n e r k e n n u n g* zu sprechen²⁹⁶).

Zur Beantwortung der Frage nach dem Verhältnis von Anerkennungsbegriff und indirekter Anerkennung wird man sich nicht darauf beschränken können festzustellen, ob die Teilnahme am multilateralen Verkehr zusammen mit Staatspräsidenten eine Form eines vom Willen her zu interpretierenden Anerkennungsaktes darstellt, sondern ob dieser Vorgang eine rechtliche Wirkung entfaltet, die der Wirkung einer ausdrücklich erklärten oder implizierten Anerkennung nahe- oder gleichkommt und diese – für den rechtlichen Bereich – eventuell überflüssig macht; es ist schon früh darauf hingewiesen worden, daß es darum gehe, ob die gemeinsame Teilnahme “tantamount to recognition, or equivalent thereto, or productive of analogous effects, or virtually synonymous” sei²⁹⁷).

Diese Überlegungen weisen auf ein Kriterium hin, das es erlauben könnte, das Verhältnis von Anerkennung und Teilnahme am multilateralen Rechtsverkehr präziser und überzeugender zu bestimmen. Zu näherer Analyse dieser Möglichkeit wären zunächst die in Betracht kommenden Wirkungen der Zulassung und Beteiligung denen der Anerkennung gegen-

²⁹⁶) Soweit ersichtlich, ist dieser Begriff zuerst von Briggs, *Community*, a. a. O., S. 169 ff., 179, verwendet worden: “Instead of talking in terms of *express* or *implied* recognition – with the difficulty raised as to the latter by the presence or absence of intent – it may henceforth be more useful to speak of *direct* and *indirect* recognition”. Charpentier a. a. O., S. 317 ff., behandelt den Problembereich der Mitgliedschaft von Staatspräsidenten in internationalen Organisationen ebenfalls getrennt von den Fragen der implizierten Anerkennung. Er spricht von kollektiver Anerkennung.

²⁹⁷) Graham a. a. O., S. 39.

überzustellen²⁹⁸). Sollte es sich herausstellen, daß vergleichbare bzw. übereinstimmende Rechtsfolgen eintreten, erschiene es gerechtfertigt, in der gemeinsamen Teilnahme am multilateralen Rechtsverkehr einen Vorgang indirekter Anerkennung zu sehen, der für die rechtlichen Beziehungen zwischen nichtanererkennenden und nichtanerkannten Teilnehmern von erheblicher Bedeutung sein kann²⁹⁹). Es erscheint dabei nicht notwendig, daß Anerkennung und gemeinsame Teilnahme in allen Rechtswirkungen identisch sind. Entscheidend wäre, daß die Rechtswirkungen gemeinsamer Teilnahme den wesentlichen Rechtswirkungen der Anerkennung entsprechen.

Dabei kann es nur auf die völkerrechtlichen Rechtswirkungen ankommen, da Anerkennung und gemeinsame Teilnahme am multilateralen Rechtsverkehr völkerrechtliche, zwischenstaatliche Phänomene sind. Rechtsfolgen der Anerkennung in den nationalen Rechtsordnungen einzelner Staaten wären demnach hier nicht in Betracht zu ziehen³⁰⁰). Liegen derartige ver-

²⁹⁸) Vgl. auch oben S. 534 f. diejenigen Autoren, die die Frage, ob in gemeinsamer Teilnahme an internationalen Organisationen eine Anerkennung zu sehen sei, nach den Rechtspositionen beurteilen, die durch Mitgliedschaft in der Organisation auf Grund von Satzungsbestimmungen gegenüber anderen Mitgliedern erworben werden.

²⁹⁹) Die hier vorgeschlagene Methode wird auch von *Tabata a. a. O.*, S. 1 ff., insbes. S. 7, vertreten.

³⁰⁰) Dies bezieht sich vor allem auf die Frage der Rechtsposition nichtanerkannter Staatspräsidenten vor nationalen Institutionen – insbes. vor Gerichten. Die Nichtanerkennung kann dort im wesentlichen in folgenden Bereichen von Belang sein: a) Problem der Anerkennung und Anwendung der Hoheitsakte von Staatspräsidenten; die Masse der Rechtsprechung befaßt sich mit diesen Fällen; b) Problem des Auftretens von Staatspräsidenten vor Gerichten als Kläger; c) Problem der Staatenimmunität für Staatspräsidenten, die Stellung von Staatspräsidenten bzw. nichtanerkannten Regierungen im Streit um die Rechtsnachfolge in staatliche Vermögenswerte, die im Gerichtsstaat belegen sind. Die Rechtsprechung zu fast all diesen Fragen ist ziemlich widersprüchlich und verworren und befindet sich in konstanter Weiterentwicklung. Sie bezieht sich hauptsächlich auf Probleme nichtanerkannter Regierungen. Vgl. aus der neueren Literatur insbes. *Sauveplane a. a. O.*, S. 17 ff.; *Lauterpacht a. a. O.*, S. 145 ff.; *Chen a. a. O.*, S. 133 ff.; *Charpentier a. a. O.*, S. 17 ff. Es ist festzuhalten, daß die Rechtswirkungen der Anerkennung auf die erwähnten Bereiche nach nationalem Recht und nicht nach Völkerrecht zu bestimmen sind und bestimmt werden. Zweifel erheben sich allenfalls für die Immunitätsrechtsprechung, bei der allerdings aus der Tatsache der Nichtanerkennung in der Regel nicht der Schluß gezogen wird, daß damit eine Immunitätsverweigerung rechens sei. Im übrigen gibt es für die Frage nichtanerkannter Staaten wenig Rechtsprechung; diese bezieht sich zumeist auf nichtanerkannte Regierungen. Vgl. im übrigen insbes. *Hyde a. a. O.*, S. 197: "It should be borne in mind, however, that the interesting and important inquiry touching the extent to which American tribunals draw particular inferences from the withholding of recognition, or the extent to which, in the making of them, they defer to the conclusions of the political department, is a domestic matter. The relevant decisions are not to be regarded as declaratory of requirements of international law". Ähnlich *Lador-Lederer a. a. O.*, S. 64 ff., 66. Da es sich bei diesen Fragen nicht um völkerrechtliche Wirkungen einer Anerkennung bzw. Nichtanerkennung handelt, können sie bei einem Vergleich von Rechtswirkungen zwischen Anerkennung und gemeinsamer Teilnahme außer Betracht bleiben.

gleichbare völkerrechtliche Rechtswirkungen nicht vor, d. h. bleiben die Rechtswirkungen der Teilnahme am multilateralen Rechtsverkehr im konkreten Fall hinter denen eines Anerkennungsaktes zurück, so würde zu prüfen sein, ob und gegebenenfalls welche rechtliche Bedeutung die gemeinsame Teilnahme sonst für den rechtlichen Status eines nichtanerkannten Staatspräsidenten haben kann³⁰¹⁾.

58. Zur Frage der Rechtswirkungen der Anerkennung: Eine vergleichende Gegenüberstellung der Rechtswirkungen von Anerkennung und gemeinsamer Teilnahme am multilateralen Rechtsverkehr setzt die Prüfung der Frage voraus, ob und gegebenenfalls welche Rechtswirkungen aus Anerkennung und gemeinsamer Teilnahme folgen, die für eine Gegenüberstellung geeignet erscheinen. Dies soll im folgenden Abschnitt geschehen.

59. Hier soll zunächst eine terminologische Vorfrage erörtert werden, deren Vernachlässigung zur Verwirrung der Problematik führen kann. Die Formulierung »Rechtswirkungen der Anerkennung« ist geeignet, den Akzent der Problematik, um die es geht, zu verschieben. Sie hat die Tendenz, das Interesse zu sehr auf den Akt der Anerkennung zu konzentrieren und auf seine unmittelbare rechtliche Bedeutung abzustellen³⁰²⁾. Worauf es aber hauptsächlich ankommt, ist jedoch die Feststellung der allgemeinen völkerrechtlichen Position einer nicht als Staat anerkannten politischen Einheit im Verhältnis zu anerkannten Staaten. Dies bedeutet, daß es entscheidend ist, die völkerrechtliche Bedeutung der Nichtanerkennung zu klären; es geht nicht primär um die Rechtswirkungen der Anerkennung (im Sinne des Anerkennungsaktes), sondern um die Wirkungen der Nichtanerkennung³⁰³⁾. Dies ist im folgenden stets zu berücksichtigen.

60. Die Frage nach den Rechtswirkungen der Anerkennung führt zu nächst sofort in den Bereich des bekannten Theorienstreits über die sog. konstitutive oder deklaratorische Wirkung der Anerkennung. Dazu ist schon sehr viel – vielleicht zu viel – gesagt worden.

Die grundsätzlichen Positionen beider Theorien lassen sich wie folgt kurz kennzeichnen: die konstitutive Theorie postuliert, daß nicht als Staaten anerkannte politische Einheiten keine Völkerrechtssubjekte sind und

³⁰¹⁾ Vgl. dazu unten S. 588 ff.

³⁰²⁾ Vgl. dazu die Rechtswirkung der Unwiderruflichkeit eines Anerkennungsaktes, seinen *estoppel*-Effekt usw.

³⁰³⁾ Vgl. dazu Charpentier a. a. O., S. 201: «... le critère de l'effet constitutif ou déclaratif dépend de la situation reconnue au lieu de caractériser l'acte de reconnaissance», und Kunz a. a. O., S. 33: »Die richtige Erkenntnis der völkerrechtlichen Stellung des nichtanerkannten neuen Staates ist aber grundlegend für die richtige juristische Lösung des ganzen Problems der Anerkennung der Staaten ...«.

gegenüber einem anerkennenden Staat erst durch einen Anerkennungsakt die Stellung eines Völkerrechtssubjekts mit allen sich daraus ergebenden Rechten und Pflichten erhalten³⁰⁴). Die deklaratorische Theorie vertritt die Auffassung, daß jeder Staat vom Beginne seiner Existenz ab, d. h. dem Vorliegen der vom Völkerrecht verlangten konstitutiven Merkmale der Staatlichkeit³⁰⁵), auch gegenüber solchen Staaten, die ihn nicht anerkannt haben, Völkerrechtssubjekt sei³⁰⁶). Zwischen beiden Extremen gibt es vermittelnde Auffassungen.

Ohne zu dem Theorienstreit noch eine weitere Stellungnahme abgeben zu wollen, soll hier nur kurz festgehalten werden, daß die sog. deklaratorische Theorie – nach Auffassung des Verf. zu Recht – als zur Zeit grundsätzlich herrschende Auffassung anzusehen ist³⁰⁷) und es wohl auch bleiben wird. Dies macht es erforderlich, kurz zur Frage der Rechtswirkungen der Anerkennung nach dieser Theorie Stellung zu nehmen.

61. Die deklaratorische Theorie führt auf den ersten Blick dazu, daß der Anerkennung grundsätzlich jegliche völkerrechtlich erhebliche Bedeutung genommen wird³⁰⁸). Der Versuch, der Anerkennung, d. h. nach deklaratorischer Theorie im wesentlichen der Konstatierung der Tatsache, daß ein Staat existiert³⁰⁹), insoweit eigene Rechtswirkungen zuzuordnen als man diese Konstatierung als unwiderruflich ansieht³¹⁰) und ihr damit verbunden einen *estoppel*-Effekt zuschreibt, der bei Streitigkeiten über das Vorliegen der Staatsqualität von Bedeutung sein könne³¹¹), verdient nur geringes Interesse. In der Staatenpraxis sind Fälle des Widerrufs einer Anerkennung nicht bekannt. Ebenso fehlt es an Auseinandersetzungen, in denen das Argu-

³⁰⁴) Vgl. dazu insbes. Oppenheim-Lauterpacht a. a. O., S. 125: "A State is, and becomes, an International Person through recognition only and exclusively".

³⁰⁵) Dazu zählen nach überwiegend vertretener Auffassung als Mindestvoraussetzungen Staatsvolk, Territorium und souveräne Staatsgewalt. Umstritten ist, wieweit noch andere Merkmale erforderlich sind.

³⁰⁶) Vgl. Bindschedler a. a. O., S. 386: »Vielmehr gilt das heute universell gewordene Völkergewohnheitsrecht ohne weiteres für jeden neu entstehenden Staat«.

³⁰⁷) Vgl. die Literaturzusammenstellungen bei Kunz a. a. O., S. 66 ff., und bei Chen a. a. O., S. 14 ff. Dazu vgl. die Resolution des Institut de Droit International vom April 1936 in *Annuaire de l'Institut de Droit International*, Bd. 36 II (1936), S. 300 ff.

³⁰⁸) Kopelmanas a. a. O., S. 1 ff., 30, erklärt, daß die Frage der Anerkennung nur in den nationalen Rechtsordnungen von realer juristischer Bedeutung sein könne. Vgl. dazu oben Anm. 221.

³⁰⁹) Vgl. Art. 1 der in Anm. 307 erwähnten Resolution des Institut de Droit International.

³¹⁰) Vgl. Art. 5 der in Anm. 307 erwähnten Resolution des Institut de Droit International.

³¹¹) Vgl. Schwarzenberger, *International Law* a. a. O., S. 127: "Its [= der Anerkennung] legal effect is to create an *estoppel*"; Dahm a. a. O. Bd. 1, S. 122; *The American Law Institute* a. a. O. oben Anm. 82, S. 30.

ment der *estoppel*-Wirkung verwendet wurde. Dies zeigt, daß solche Rechtswirkungen in der Praxis kaum von Bedeutung sind. Es erscheint zweifelhaft, ob es sinnvoll ist, bei einem Institut der zwischenstaatlichen Beziehungen vor allem auf Rechtswirkungen abzustellen, auf die es in der Praxis kaum ankommt³¹²).

Ähnliche Bedenken bestehen gegenüber der Auffassung, mit der Anerkennung verpflichte sich der anerkennende Staat, den anerkannten nunmehr als Völkerrechtssubjekt zu behandeln³¹³). Dies erscheint deshalb nicht recht sinnvoll, weil nach der deklaratorischen Theorie der bisher nicht anerkannte Staat auch ohne Anerkennung Völkerrechtssubjekt ist und demgemäß Anspruch auf völkerrechtsgemäße Behandlung auch gegenüber den nichtanerkennenden Staaten hat. Eine Rechtswirkung, die eine Verpflichtung auferlegt, die ohnehin schon besteht, erscheint sehr fragwürdig.

Ähnlich verhält es sich mit dem Argument, die Anerkennungswirkung bestehe darin, daß rückwirkend völkerrechtliche Beziehungen geschaffen würden³¹⁴). Auch dies erscheint zweifelhaft, da der nicht anerkannte Staat ohnehin seit Beginn seiner staatlichen Existenz auch ohne Anerkennung Völkerrechtssubjekt ist und es fragwürdig erscheint, rückwirkend Rechte und Pflichten entstehen zu lassen, die bereits bestehen³¹⁵).

Im übrigen sei hier auf die einleitende Bemerkung (Nr. 59) verwiesen. Danach setzen diese Versuche, Rechtswirkungen der Anerkennung festzustellen, nicht am richtigen Ort an, da sie hauptsächlich auf den Anerken-

³¹²) Man sollte sich auch nicht darauf berufen, daß die Tatsache des Vorhandenseins dieser Normen die Staaten von vornherein daran hindere, Anerkennungen zu widerrufen bzw. nach erfolgter Anerkennung weiterhin das Vorhandensein der Staatsqualifikationen zu bestreiten. Soweit ersichtlich, ist dafür kein Bedürfnis vorhanden. Es besteht immer die Möglichkeit, auch nach erfolgter Anerkennung die Auffassung zu vertreten, die Voraussetzungen der Staatlichkeit seien durch spätere tatsächliche Vorgänge wieder weggefallen. Vgl. dazu Jessup a. a. O., S. 57/58: "... The withdrawal of recognition ... is ... nonsense if the withdrawal is based on factors extrinsic to the consideration of the continued existence of the state or government. Recognition need never be 'withdrawn', since it ceases to have vitality or jural consequences if the entity recognized goes out of existence", mit Zitat des britischen Foreign Secretary in Bezug auf Armenien, das von Großbritannien 1920 anerkannt worden war, das aber 1924 wieder als zu Rußland gehörig betrachtet wurde; vgl. auch Chen a. a. O., S. 259 ff.

³¹³) Vgl. Dahm a. a. O. Bd. 1, S. 122; The American Law Institute a. a. O., S. 29 (Art. 1); Kraus a. a. O., S. 255 ff., 256.

³¹⁴) Vgl. Art. 7 der in Anm. 307 erwähnten Resolution des Institut de Droit International, a. a. O., S. 302. Dieser Gedanke entstammt wahrscheinlich der Rechtsprechung zur Anerkennung in den nationalen Rechtsordnungen, siehe oben Anm. 300, vgl. auch Dahm a. a. O. Bd. 1, S. 140.

³¹⁵) Ebenso Lauterpacht a. a. O., S. 59; Dahm a. a. O. Bd. 1, S. 139; Fitzmaurice, The General Principles a. a. O., S. 23 Anm. 1; Verdross, Völkerrecht a. a. O., S. 245 Anm. 4, meint, die Rückwirkungstheorie sei nur ein Ausdruck der deklaratorischen Natur der Anerkennung.

nungsakt und nicht auf die Situation vor der Anerkennung abstellen. Diese ist aber *ex definitione* so gestaltet, daß der noch nicht anerkannte, aber existierende Staat Völkerrechtssubjekt ist und daher rechtlich durch eine Anerkennung nichts mehr gewinnen kann.

62. In Erkenntnis der, oder unbewußt beeinflusst durch die Tatsache, daß die der Anerkennung weithin noch zugeschriebenen Rechtsfolgen praktisch und theoretisch fragwürdig sind, besteht unter den Vertretern der deklaratorischen Theorie verbreitet die Tendenz, die politische Bedeutung³¹⁶⁾ der Anerkennung in den Vordergrund zu stellen. Man sieht in ihr in erster Linie eine Willensäußerung, mit einem Staatspräsidenten in besonders geartete, in der Regel undeutlich umschriebene³¹⁷⁾ Beziehungen zu treten, wobei man konsequenterweise soweit geht, bei Fehlen dieser Beziehungen eine Anerkennung zu verneinen³¹⁸⁾, auch wenn der nichtanererkennende Staat nicht bestreitet, daß der Staatspräsident als Staat existiert³¹⁹⁾. Diese Tendenz trägt viel zur Verwirrung der Anerkennungsproblematik bei³²⁰⁾.

63. Die These der deklaratorischen Theorie, wonach die völkerrechtlichen Rechte und Pflichten nicht anerkannter, aber nach völkerrechtlichen Kriterien existierender Staaten im wesentlichen gleich derjenigen anerkannter Staaten seien, gibt aber noch keine abschließende Möglichkeit, die Frage nach den Rechtswirkungen der Anerkennung zu beantworten.

Vermutlich wegen der hauptsächlich am Theorienstreit zwischen konstitutiver und deklaratorischer Auffassung orientierten Betrachtungsweise

³¹⁶⁾ Vgl. u.a. Bindschedler a.a.O., S. 394 f.; Heuß, Problem a.a.O., S. 1 ff., 14 f.; ders., Aufnahme a.a.O., S. 37 ff., 76 ff.

³¹⁷⁾ Vgl. Chen a.a.O., S. 190: "... recognition is the intimation of a State's readiness to enter into full and formal political relations with another, and, at the same time, serves as evidence of the latter's existence"; Marshall Brown a.a.O., S. 639; Lachs, La reconnaissance a.a.O., S. 413 f.; Hudson, Recognition a.a.O., S. 126 ff., 127: "It [= non-recognition] means, rather, that their relations are not those which members of the international community ordinarily have, and are not conducted according to established usages and the general principles of international law". Weitere Hinweise bei Lauterpacht a.a.O., S. 42. Ohne die oben kritisierten Rechtswirkungen in Zweifel zu ziehen, spricht auch Bindschedler a.a.O., S. 394, der Anerkennung nur eine bescheidene juristische Bedeutung zu.

³¹⁸⁾ Es sei denn, daß eine ausdrückliche Anerkennungserklärung abgegeben wurde.

³¹⁹⁾ Vgl. dazu für den Bereich der Anerkennung von Regierungen Hudson, Recognition a.a.O., S. 127: "The Government of the United States has not recognized the Government of the Union of Socialist Soviet Republics. This does not mean that in the view of the Government of the United States, the Government of the Union of Socialist Soviet Republics does not exist." Secretary of State Dulles zur nichtanerkannten Regierung von Rotchina: "Of course the United States knows that the Chinese Communist regime exists", zitiert nach Whiteman a.a.O. Bd. 2, S. 13; vgl. für eine Stellungnahme der Praxis zur Frage der Anerkennung von Staaten unten Anm. 321.

³²⁰⁾ Vgl. Bindschedler a.a.O., S. 394.

wird eine sehr wesentliche Seite der Problematik nicht berücksichtigt – nämlich daß die Tatsache der Nichtanerkennung mehrdeutig ist. Sie kann einmal bedeuten, daß die Staatsqualität eines Staatspräsidenten nicht bestritten wird, daß dieser aber dennoch »nicht anerkannt« wird, was hierbei besagt, daß man keine »offiziellen« bzw. »üblichen« Beziehungen zu ihm unterhält und unterhalten will³²¹⁾. Dazu können noch andere weitreichende Ziele einer Nichtanerkennungspolitik treten³²²⁾.

³²¹⁾ Laut AP-Meldung 42 vom 12. 2. 1964 steht das ceylonische Außenministerium auf dem Standpunkt, eine in Polen von der Ministerpräsidentin von Ceylon, Frau Bandaranaike, gemachte Äußerung, daß man die Existenz zweier deutscher Staaten anerkennen müsse, bedeute nicht die »Anerkennung« der »DDR«. – Auf der Belgrader Konferenz der Staats- und Regierungschefs der ungebundenen Staaten 1961 haben die Vertreter verschiedener Staaten, die die »DDR« nicht anerkennen, erklärt, daß diese als Staat existiere, vgl. The Conference of Heads of State or Government of Non-aligned Countries, Belgrad 1961, Nkrumah (Ghana), S. 101: "... there is a State of West Germany and there is a State of East Germany..."; Nehru (Indien), S. 112: "... there are two independent entities, powers, countries: The Government of Western Germany (the Federal Republic of Germany) and the Government of Eastern Germany (the German Democratic People's Republic)"; Sihanouk (Kambodscha), S. 186: "... there are at present two German States..."; vgl. auch S. 36 (Sukarno, Indonesien) und S. 176 (Bandaranaike, Ceylon). Gelegentlich hat es den Anschein als gewinne der Begriff *de facto*-Anerkennung in diesem Zusammenhang eine gewisse neue Bedeutung, und zwar in dem Sinne, daß das Nichtbestreiten der Existenz verbunden mit einem Verweigern »normaler« (diplomatischer) Beziehungen anscheinend als *de facto*-Anerkennung angesehen wird. Vgl. in Verbindung mit den oben zit. Äußerungen von Ministerpräsident Nehru dessen Ausführungen vor dem indischen Parlament, Lok Sabha Debates 56 (1961) col. 2784, zit. nach International Studies, Vol. 4 (1962/63), S. 283 f.: "... Shri Dange laid stress on his desire that we should recognise the East German Government... We have trade relations with the East German Government. De facto we recognise it. They have got a Trade Representative here and we are dealing with them in many ways...".

³²²⁾ Vgl. dazu P i n t o a. a. O., S. 312 ff., 370: «Le refus de reconnaissance ne signifie donc pas que l'Etat ou le gouvernement nouveau n'existe pas. Si cet Etat ou ce gouvernement est dûment constitué, au sens du droit international, le refus de reconnaissance n'affecte pas son existence (avec tous les effets juridiques qui s'y attachent). Dans un tel cas, le refus de reconnaissance a une signification purement politique et non juridique»; vgl. statt vieler auch die Ausführungen von B r i g g s, Recognition a. a. O., S. 113 ff., 119, über die Motive von Anerkennung und Nichtanerkennung in der Praxis, die erkennen lassen, daß die Frage der Existenz als Staat vielfach nicht das entscheidende Moment ist: "A study of the practice of states reveals that considerations which have been weighed by foreign offices in determining whether to recognize a new state or to defer or withhold recognition include: the freedom of the new state from external control [dies gehört wohl zu den völkerrechtlichen Staatsqualifikationen]; the stability and effectiveness of its government, and perhaps an estimate of its permanence as indicated by popular support [kann auch noch zum Bereich der Staatsqualifikationen gerechnet werden]; the ability, and perhaps the willingness, of the new state to fulfill its obligations under international law; whether 'its existence responds to political exigencies' in a region such as Europe or the Adriatic or in the world community; the extent to which it 'commands international support' i. e., has been recognized by other states; the extent to which its establishment affronts principles of dynastic and constitutional legitimacy; whether its recognition

Zum anderen kann eine Verweigerung der Anerkennung jedoch besagen, daß ein nichtanerkannter »Staatspräsident« die konstitutiven Merkmale der Staatlichkeit nicht besitzt und damit nicht als Staat, d. h. als normales Völkerrechtssubjekt für den Nichtanererkennenden existiert. Daraus kann die Folgerung gezogen werden, daß solche Staatspräsidenten Völkerrechtsnormen für sich nicht in Anspruch nehmen können³²³⁾ bzw. keine Handlungsfähigkeit auf internationalrechtlichem Gebiet haben³²⁴⁾.

would offend an ally or be otherwise premature; whether its recognition would not go far 'to support legitimate enterprise' of the recognizing state or be politically advantageous; the use of non-recognition as a sanction of national policy or of international law".

³²³⁾ In der Praxis sind solche Folgerungen selten, aber nicht völlig unbekannt. Vgl. z. B. das Verhalten Großbritanniens, als im Jahr 1934 britische Truppen bei Übungen die mandschurische Südgrenze überschritten. Einem mandschurisch-japanischen Protest wurde nicht stattgegeben, und zwar mit dem Bemerkten, daß Großbritannien das Recht auf Truppenbewegungen auf Grund des mit China abgeschlossenen Boxerprotokolls besitze und den mandschurischen Staat nicht anerkannt habe, siehe Keesing's Archiv der Gegenwart 1934, S. 1549 F. Diese Nichtanerkennung Mandschukuos bedeutete damals ganz offensichtlich für Großbritannien ein Bestreiten der staatlichen Existenz, vgl. dazu den Bericht der Studienkommission des Völkerbundes (Lytton-Report a. a. O. oben Anm. 155, S. 105 ff., Mandschukuo wurde darin als *puppet state* bezeichnet).

Vgl. auch die Antwort der arabischen Staaten auf die Beschuldigung, sie hätten dem von ihnen nicht als Staat anerkannten Israel gegenüber im Jahr 1948 eine Aggression begangen (so der Vertreter der USA im UN-Sicherheitsrat, SCOR, 3d year 1948, No. 72, S. 41 f.). Es wurde ausgeführt, daß der Status Palästinas – zumindest im Jahr der Kampfhandlungen 1948 – nicht derjenige eines Staates gewesen sei, mit der Folge, daß von einer Aggression nicht die Rede sein könne, SCOR, a. a. O., S. 48 (El-Khoury, Syrien): "... Palestine, a country which has no international status to enable it to be considered as another State of the Arab States, so that entering it could not be considered as an act of aggression or a threat to peace". Ähnlich der Vertreter Ägyptens, a. a. O., S. 46.

³²⁴⁾ In Bezug auf die Möglichkeit von Staatspräsidenten, offenen internationalen Verträgen beizutreten, vgl. die Vorgänge zu den Beitritts- und Wiederanwendungserklärungen der »DDR«, vgl. im einzelnen oben S. 518 ff. Frühere Teilnehmer oder Depositare haben normalerweise keine Möglichkeit, mit Berufung auf das Fehlen der Anerkennung allein die Vertragspartnerschaft zu verhindern, da sie durch Zustimmung zur Beitrittsklausel von vornherein darauf verzichtet haben, den Kreis der Vertragspartner im einzelnen zu bestimmen, vgl. dazu Z e m a n e k a. a. O., S. 378 ff., 380 f., es sei denn, dem Staatspräsidenten werde die Staatlichkeit abgesprochen. In der Tat wurde im Fall der »DDR«, der von einer großen Anzahl von Staaten durch die Nichtanerkennung die Staatsqualität bestritten wird, in vielen Fällen Beitritts- oder Wiederanwendungserklärungen jegliche Relevanz abgesprochen. Auch der Aufnahmeantrag der »DDR« in die UNESCO wurde mit dem Argument der fehlenden Staatlichkeit von der Mehrheit im ECOSOC der UN abgelehnt, ECOSOC, Official Records, 20th session 1955, 896th meeting, S. 221 f.

Vgl. auch einige Entscheidungen nationaler Gerichte zu dieser Frage, in denen es wegen der Nichtanerkennung abgelehnt wird, der »DDR« Rechte aus internationalen Verträgen zuzugestehen. Bundesrepublik Deutschland, BGH vom 18. 12. 1959, Neue Juristische Wochenschrift, Jg. 13 (1960), S. 1103 ff., 1105; Portugal, Juízo civil da comarca de Lisboa vom 30. 6. 1959 und Oberster Gerichtshof vom 30. 6. 1959, GRUR Ausl. 1961, S. 43 ff. Die Entscheidungen berufen sich lediglich auf die fehlende Anerkennung, ohne zu prüfen, ob diese im konkreten Fall als Bestreiten der Staatlichkeit anzusehen ist und demzufolge

In diesem Fall hat der Anerkennungsakt den eminent wichtigen Rechtseffekt, daß der anerkennende Staat durch ihn feststellt, daß ein Staatspräsident für ihn Staatsqualität hat und damit für ihn nunmehr als Völkerrechtssubjekt existiert.

Soweit bei der Diskussion über die Rechtswirkungen der Anerkennung die deklaratorische Theorie die Existenz der nichtanerkannten Staaten voraussetzt und die Frage der Rechtswirkungen der Anerkennung auf dieser Basis behandelt, wird die Tatsache vernachlässigt, daß die Existenz eines nichtanerkannten Staatspräsidenten als Staat durchaus problematisch sein kann. Die konstitutiven Merkmale der Staatlichkeit sind viel zu umstritten und ihre Feststellung von zu vielfältigen politischen Wertungen abhängig, als daß im konkreten Fall von einem bestimmten Moment ab eine objektive, allgemein anzuerkennende Feststellung darüber möglich wäre, daß ein Staat im Sinne des Völkerrechts existiert. Die Staatswerdung ist sehr oft kein Vorgang, bei dem von einem bestimmten Moment ab – innerhalb einer »logischen Sekunde« – eine bis dahin noch nicht staatliche Existenz in staatliche Existenz umschlägt. In vielen Fällen durchläuft ein Staatspräsident vor seiner allgemeinen Anerkennung im Sinne der Feststellung seiner Staatlichkeit eine Art »graue Zwischenzone«, die zwischen den Extremen »einwandfreier Nichtstaat« und »einwandfreier Staat« liegt, in der das Vorliegen der Merkmale der Staatlichkeit nicht einwandfrei festzustellen ist bzw. von verschiedenen Staaten verschieden beurteilt werden kann und wird.

Berücksichtigt man diese Tatsache jedoch, so zeigt sich, daß auch bei Annahme der deklaratorischen Theorie die Anerkennung in all den Fällen eine eminent wichtige rechtliche Funktion hat, in denen durch die Nichtanerkennung die staatliche Existenz eines Staatspräsidenten bestritten werden soll. Dies ist im Einzelfall festzustellen.

Die Vorstellung, daß die Anerkennung – bzw. besser die Nichtanerkennung – eine zweifache Funktion haben kann, deren eine rechtlich erheblich und die andere im wesentlichen politisch bedeutsam ist, ist an sich nicht unbekannt³²⁵). Dennoch wird die wesentliche Bedeutung dieser Erkenntnis

für den zugrunde liegenden Vertrag zu einem Ausschluß eines Vertragsbandes führte. Insofern sind sie von der Methode her kritisch zu betrachten, vgl. Wengler a. a. O., S. 1 ff. Vom Ergebnis her scheinen keine Einwendungen angebracht, da im Fall der »DDR« in beiden Fällen (Nichtanerkennung durch die BRD und durch Portugal) Nichtanerkennung ein Bestreiten der Staatlichkeit ausdrückt. Damit aber scheint es gerechtfertigt, die internationale Handlungsfähigkeit der »DDR« als nicht existent zu betrachten, zumal die Regierungen der BRD und Portugals anlässlich der in Frage stehenden Verträge Erklärungen dieses Inhalts abgaben, vgl. oben Anm. 125, 126.

³²⁵) Vgl. Brierly a. a. O., S. 132: "In practice, and more especially in recent years, non-recognition does not always imply that the existence of the unrecognized

für die Frage nach den Rechtswirkungen der Anerkennung zu selten hervorgehoben. Dies gilt nicht zuletzt für die Beurteilung der Staatenpraxis, bei der an sich jeweils festzustellen wäre, welcher Aspekt der Nichtanerkennung im Einzelfall im Spiele ist³²⁶).

64. Aus dem bisher Gesagten ergibt sich, daß auch bei Annahme der deklaratorischen Theorie³²⁷) die Anerkennung in den Fällen, in denen mit der Nichtanerkennung die Staatlichkeit eines Staatspräsidenten bestritten wird, Rechtswirkungen entfaltet, die eine Basis für einen Vergleich mit Rechtswirkungen bieten, die aus gemeinsamer Teilnahme am multilateralen Rechtsverkehr fließen. Die wesentlichen Rechtswirkungen, um die es hierbei geht, sind diejenigen, die aus dem Wechsel vom Status des nicht als Staat angesehenen Staatspräsidenten zum staatlichen Völkerrechtssubjekt folgen. Vom Moment der Anerkennung ab wachsen dem Staatspräsidenten gegenüber dem Anerkennenden gewisse grundlegende Positionen nach allgemeinem Völkerrecht zu. Diese gewähren in erster Linie eine rechtliche Absicherung seiner Existenz³²⁸); des weiteren stellen sie die Gesamtheit seiner Beziehungen zum Anerkennenden unter allgemeines Völkerrecht, d. h. alle Formen seiner Beziehungen zum Anerkennenden werden verrechtlicht.

In allen Fällen, in denen eine gemeinsame Teilnahme am multilateralen Verkehr derartige Rechtswirkungen entfaltet, d. h. in denen aus ihr eine rechtliche Existenzsicherung bzw. eine Unterstellung der Gesamtheit der Beziehungen der Partner untereinander unter Völkerrecht folgt, wird man

State is a matter of doubt, States have discovered that the granting or withholding of recognition can be used to further a national policy; ..."; Kopelmanas a. a. O., S. 39, erwähnt diese beiden Funktionen: «... les véritables problèmes couverts par la notion générale de reconnaissance, ceux de la réalité de l'existence d'une entité politique et de ses relations avec le monde extérieur ...»; Guggenheim a. a. O., S. 184, Anm. 54, kritisiert die »nicht genügende(n) Auseinanderhaltung des Rechtsakts der Anerkennung als Staat und des Rechtssatzes der Anerkennung als Grundlage für die Aufnahme des zwischenstaatlichen Verkehrs«; vgl. auch Jaffe a. a. O., S. 120: "... undoubtedly recognition asserts both the facts of another nations existence and the existence of relations with it, but non-recognition does not necessarily deny either"; Cavaré a. a. O., S. 88, unterscheidet zwischen *reconnaissance politique* und *reconnaissance sociologique*.

³²⁶) Die Beachtung dieser beiden Aspekte in der Staatenpraxis erscheint nicht zuletzt deswegen besonders wichtig, weil in der Praxis der Aspekt der Anerkennung, der sich mit der Frage der Ausgestaltung der Beziehungen befaßt, gegenüber demjenigen, der die Frage der Existenz als Staat aufwirft, immer mehr zu überwiegen scheint, was durch das Vordringen des Begriffs der »diplomatischen Anerkennung« gekennzeichnet wird.

³²⁷) Bei Annahme der konstitutiven Theorie gilt dies *ex definitione*.

³²⁸) Dieser Oberbegriff der rechtlichen Existenzsicherung umfaßt eine Reihe anderer spezifischerer Rechtspositionen, die alle zur Existenzsicherung beitragen. Dazu zählen z. B. die Begriffe des »Rechts auf Existenz«, des Selbstverteidigungsrechts, des Verbots der Einmischung in die inneren Angelegenheiten u. a.

eine Gleichwertigkeit von Anerkennung und gemeinsamer Teilnahme annehmen und damit von »indirekter Anerkennung« sprechen können³²⁹).

65. Die Rechtswirkungen gemeinsamer Teilnahme am multilateralen Rechtsverkehr: Der Vergleich von Rechtswirkungen von Anerkennung und gemeinsamer Teilnahme setzt nicht nur voraus, daß die Anerkennung Rechtswirkungen entfaltet, sondern auch, daß zwischen allen Teilnehmern am multilateralen Verkehr, d. h. auch zwischen teilnehmenden Staatspräsidenten und Staaten, die sie nicht anerkennen, rechtliche Beziehungen entstehen.

Der Inhalt dieser Beziehungen wird jeweils davon abhängen, was im einzelnen in den Satzungen internationaler Organisationen, in multilateralen Verträgen oder in Konferenzordnungen stipuliert wird. Es ist aber notwendig festzustellen, ob nicht etwa die Tatsache, daß ein Teilnehmer den anderen nicht anerkennt, das Entstehen rechtlicher Beziehungen zwischen ihnen überhaupt verhindert.

Wie die gemeinsame Teilnahme zustande kommt, d. h. ob durch nachträglichen Beitritt eines Staatspräsidenten oder dessen Zulassung durch Mehrheitsbeschluß, durch nachträglichen Beitritt des nicht anerkennenden Staates zu Konferenzen, Verträgen oder Organisationen, an denen bereits ein Staatspräsident teilnimmt, oder durch gleichzeitiges Mitwirken beider, ist für diese Frage unerheblich, da alle diese Formen zu gleichwertigen rechtlichen Beziehungen führen würden.

66. Was die Teilnahme an Konferenzen angeht, ist die Frage relativ einfach zu beantworten. Staatspräsidenten, die mit normalem Rechtsstatus³³⁰) zu einer Konferenz zugelassen werden, besitzen allen anderen Teilnehmern gegenüber diejenigen Rechte und Pflichten, die allen anderen Konferenzteilnehmern zustehen. Die Literatur nimmt zu dieser Frage keine Stellung. Aus der Praxis sind keine Vorgänge bekannt, die gegen dieses Ergebnis sprechen³³¹). Die Rechtspositionen, um die es hier geht, sind jedoch in der Regel nur prozeduraler Natur und haben *ad hoc*-Charakter. Sie fließen aus der Verfahrensordnung der Konferenz bzw. aus etwa existierenden

³²⁹) Vgl. dazu oben S. 563 f.

³³⁰) Das heißt z. B. nicht als »Berater«, wie die »DDR« an der Genfer Außenministerkonferenz 1959.

³³¹) Vgl. zu Praxisvorgängen oben S. 504 ff. Diese Vorgänge, z. B. die gemeinsame Teilnahme der USA und Großbritanniens zusammen mit dem von ihnen nicht als Staat anerkannten Nordvietnam an der Genfer Laoskonferenz von 1962, stützen die obige These. Es ist nicht ersichtlich, daß Nordvietnams Status auf der Konferenz minderen Rechts gewesen ist als derjenige anderer Teilnehmer. Gelegentlich gibt es jedoch Bemühungen, nicht anerkannten Teilnehmern einen Status besonderer Art zu verleihen, siehe oben Anm. 48.

allgemeinen Grundsätzen eines Konferenzrechts³³²). Für die sonstigen, außerhalb des Konferenzverfahrens stehenden Beziehungen zwischen den Teilnehmern sind sie kaum von Bedeutung. Rechtlich erheblich kann indirekt allenfalls die Tatsache werden, daß jeder Konferenzteilnehmer das Recht hat, an etwa ausgehandelten Abkommen oder Schlußakten zu partizipieren, die ihrerseits weiterreichende rechtliche Bedeutung haben können.

Die Problematik für Staatspräsidenten dürfte mehr darin liegen, zu einer Konferenz überhaupt zugelassen zu werden³³³). Politisch kann eine Teilnahme für einen Staatspräsidenten eine politisch stabilisierende Wirkung erheblichen Ausmaßes haben, doch ist diese rechtlich schwer wägbare.

67. Schwieriger wird das Problem bei der Frage der gemeinsamen Teilnahme an multilateralen Verträgen. Hier können die entstehenden Rechtspositionen nicht auf prozedurales oder organisatorisches Feld abgedrängt werden, sondern werfen jedesmal die Frage auf, ob zwischen Staatspräsidenten und nichtanerkennendem Staat ein *vinculum iuris* entsteht, das ihnen auch gegenseitig Rechte und Pflichten in dem Ausmaß, wie es der in Frage stehende Vertrag stipuliert, gewährt bzw. auferlegt.

Vom Standpunkt einer konsequent deklaratorischen Theorie aus dürfte das Fehlen der Anerkennung allein nicht verhindern, daß ein teilnehmender Staatspräsident allen anderen Teilnehmern gegenüber grundsätzlich voller und gleichberechtigter Vertragspartner wird. In der Literatur scheinen diejenigen Autoren, die der deklaratorischen Theorie nahestehen, diese Auffassung auch allgemein zu vertreten³³⁴). Soweit eine gegenteilige Auffassung vertreten wird, stammt sie von einem Vertreter der konstitutiven Theorie³³⁵).

Bei bilateralen Verträgen zwischen nichtanerkennenden Staaten und Staatspräsidenten kann man diese Problematik umgehen, indem man solchen Abkommen zwar Rechtswirkungen beimißt, die aber außerhalb der

³³²) Vgl. dazu oben Anm. 21.

³³³) Vgl. dazu den Lytton-Report, a. a. O. oben Anm. 155, in dem empfohlen wurde, mit Mandschukuo nicht zusammen an Konferenzen teilzunehmen. Vgl. für den Bereich der Nichtanerkennung von Regierungen die Vorfälle betr. die u. a. von den USA nicht anerkannten Regierungen von Costa Rica und Polen, die mit Berufung auf die Nichtanerkennung nicht zu den Konferenzen von Versailles 1919 und San Franzisko 1945 zugelassen wurden, siehe oben Anm. 64.

³³⁴) Chen a. a. O., S. 208 ff.; Kopelman a. a. O., S. 36; Hudson, Recognition a. a. O., S. 132; Pinto a. a. O., S. 388 ff.; Wengler a. a. O., S. 1 ff., 2, Anm. 3 bezeichnet die gegenteilige Auffassung als sehr zweifelhaft; Charpentier a. a. O., S. 61, weist darauf hin, daß ja auch bei bilateralen Verträgen mit nicht anerkannten Staatspräsidenten Rechtsbeziehungen entstünden (es erscheint nicht ganz sicher, ob diese immer völkerrechtlicher Natur sind. Es sei nicht einzusehen, warum Staatspräsidenten Partner bilateraler, nicht aber multilateraler Verträge sein sollten).

³³⁵) Lauterpacht a. a. O., S. 371 f.

völkerrechtlichen Ebene liegen sollen – was immer das heißen mag³⁸⁶). Dies erscheint bei multilateralen Verträgen nicht möglich. Es ist hier zunächst klar, daß diese Instrumente zumindest zwischen den sich anerkennenden Teilnehmern völkerrechtliche Beziehungen entstehen lassen. Manche Teilnehmer mögen auch den teilnehmenden Staatspräsidenten bereits anerkannt haben oder zumindest den Willen haben, diesen auch völkerrechtlich zu binden bzw. zu berechtigen. Eine Konstruktion analog den Vorstellungen bei bilateralen Abkommen würde hier zu multilateralen Vertragswerken führen, die ihrer Rechtsnatur nach gespalten sind, bei denen die Beziehungen zwischen einem Teil der Vertragspartner völkerrechtlicher Natur sind, zwischen anderen Vertragspartnern nicht. Ein solches Ergebnis erscheint sehr fragwürdig. Es dürfte in der Regel auch nicht dem Willen der Vertragspartner entsprechen, der bei multilateralen Verträgen dahin gehen dürfte, daß sich alle Partner untereinander den gleichen Verpflichtungen unterwerfen.

Auch aus dem Grundsatz der vertraglichen Abschlußfreiheit³⁸⁷) kann nicht hergeleitet werden, daß eine fehlende Anerkennung allein das Entstehen vertraglicher Beziehungen ausschließt. Dazu müßte angenommen werden, daß aus der fehlenden Anerkennung im Zweifel die Vermutung folgt, daß ein Wille fehlt, in Vertragsbeziehungen auch zu nichtanerkannten Teilnehmern einzutreten. Dafür gibt es keinen allgemeingültigen Anhaltspunkt³⁸⁸). In der Praxis spricht eine Reihe von Vorgängen ebenfalls für das Entstehen völkerrechtlicher Bindungen.

Im Fall der Nichtanerkennung von Staaten ist zunächst auf verschiedene Abkommen zu verweisen, an denen Israel und arabische Staaten teilnehmen und die das Inkrafttreten nach Ratifikation bzw. Beitritt einer bestimmten Mindestzahl von Staaten vorsehen. Der Generalsekretär der UN hat verschiedene dieser Abkommen als in Kraft getreten angesehen und veröffentlicht, wiewohl die Mindestzahl der Staaten, deren Ratifikationen notwendig für das Inkrafttreten waren, nur durch Beteiligung Israels und der arabischen Staaten erreicht wurde³⁸⁹). Soweit ersichtlich, sind dagegen keine Einwen-

³⁸⁶) Vgl. dazu die Untersuchung von Frowein a. a. O., S. 21 ff., insbes. 22 ff., 28, 33 ff., zur Frage der Rechtsnatur der Abmachungen zwischen Frankreich und der algerischen Unabhängigkeitsbewegung FLN, die sich selbst als provisorische Regierung Algeriens ansah.

³⁸⁷) Vgl. dazu Dahm a. a. O. Bd. 3, S. 57

³⁸⁸) K o p e l m a n a s a. a. O., S. 36.

³⁸⁹) Vgl. das Abkommen zur Errichtung eines allgemeinen Fischereirats für das Mittelmeer vom 24. 9. 1949, UNTS Bd. 126, S. 237 ff. Das Abkommen wurde mit der Bemerkung veröffentlicht: "... the Agreement came into force on 20 February 1952, the date of receipt ... of the fifth notification of acceptance, in respect of the following States ...", a. a. O., S. 239. Der 5. Staat, der eine *notification of acceptance* eingereicht hatte, war

dungen seitens der arabischen Staaten erhoben worden. Daraus folgt, daß das Bestehen völkerrechtlicher Beziehungen zwischen Israel und den Israel nicht anerkennenden arabischen Staaten angenommen wurde.

Was die Teilnahme nichtanerkannter Regierungen betrifft, ist auf den Beitritt der Sowjetregierung zum Kellogg-Pakt hinzuweisen³⁴⁰). Trotz der Nichtanerkennung der Sowjetregierung haben die USA die UdSSR im Jahr 1929 aufgefordert, sich an die Bestimmungen des Paktes zu halten³⁴¹).

Darüber hinaus ist auf die verbreitete Verwendung von Vorbehaltserklärungen zu verweisen, die anlässlich gemeinsamer Teilnahme an Verträgen zusammen mit nichtanerkannten Staatspräsidenten gemacht werden. Diese Vorbehalte enthalten sehr oft zwei Erklärungen. Einmal stellen sie fest, aus der gemeinsamen Teilnahme folge nicht die Anerkennung des Staatspräsidenten, zum anderen wird ausdrücklich festgestellt, daß zwischen Staatspräsidenten und Erklärendem keinerlei vertragliche Beziehungen entstünden³⁴²). Man mag bei Erklärungen, die einen Anerkennungseffekt ausschließen wollen, annehmen, sie würden *ex abundante cautela* abgegeben, bei Erklärungen, die die Rechtswirkungen aus dem Vertrag aus-

Israel. Entsprechend das Abkommen über den Import erzieherischer, wissenschaftlicher und kultureller Güter vom 22. 11. 1950, UNTS Bd. 131, S. 25 ff. Das Abkommen wurde mit entsprechender Vorbemerkung veröffentlicht, a. a. O., S. 26. Es trat nach Ratifikation oder Beitritt von 10 Staaten in Kraft. Unter diesen befanden sich Israel nebst Ägypten und Pakistan. Besonders interessant der Fall des Abkommens über die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Schiedssprüche vom 10. 6. 1958, UNTS Bd. 330, S. 3 ff. Das Abkommen sollte 90 Tage nach Einreichung des 3. Beitritts in Kraft treten. Es wurde als am 7. 6. 1959 in Kraft getreten veröffentlicht, 90 Tage nach Beitritt der Vereinigten Arabischen Republik. Vor ihr hatten nur Marokko und Israel Beitritt bzw. Ratifikation erklärt, so daß das Abkommen ausschließlich zwischen Israel und zwei Israel nicht anerkennenden Staaten als in Kraft getreten betrachtet wurde.

³⁴⁰) Vgl. dazu oben S. 516.

³⁴¹) Documents on International Affairs (London 1929), S. 277. In einer ausführlichen Antwortnote, a. a. O., S. 278 f., erklärte die Sowjetregierung zwar: «Le gouvernement soviétique, enfin, ne peut s'abstenir d'exprimer son étonnement que le gouvernement des Etats-Unis, qui, selon son propre désir, n'entretient pas de relations officielles avec le gouvernement de l'Union soviétique, trouve possible de lui adresser des conseils et des avis», bestritt aber nicht, daß sie vertraglich auch den USA gegenüber gebunden sei.

³⁴²) Vgl. dazu z. B. den Vorbehalt von 9 arabischen Staaten, anlässlich der Unterzeichnung des internationalen Fernmeldevertrags von 1952, BGBl. 1955 II, S. 81: «Les délégations des pays ci-dessus déclarent que leur signature de la Convention de Buenos Aires ainsi que la ratification éventuelle ultérieure de cet Acte par leurs Gouvernements respectifs ne sont pas valables vis-à-vis du Membre inscrit à l'annexe 1 à ladite Convention sous le nom d'Israël et n'impliquent aucunement sa reconnaissance». Noch klarer der Vorbehalt der VAR zum Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18. 4. 1961, BGBl. 1965 II, S. 148: "... 2. It is understood that the accession to this convention does not mean in any way a recognition of Israel by the Government of the United Arab Republic. Furthermore, no treaty relations will arise between the United Arab Republic and Israel". Im einzelnen siehe oben S. 517 ff.

schließen, spricht weniger für eine solche Annahme. Wollte man annehmen, aus der Tatsache der fehlenden Anerkennung allein folge schon, daß zwischen Staatspräsidenten und Nichtanerkanntem keinerlei völkerrechtliche Beziehungen entstünden, so wären zumindest der Hinweis auf die Vertragswirkungen überflüssig. Dagegen spricht aber die Häufigkeit der Verwendung. Es darf angenommen werden, daß bei Fehlen derartiger Vorbehalte³⁴³) das Entstehen eines völkervertragsrechtlichen Bandes auch gegenüber dem Staatspräsidenten nicht in Zweifel gezogen wird.

68. In Bezug auf die Teilnahme von Staatspräsidenten in internationalen Organisationen sind zwei Arten von Beziehungen denkbar, die unter Mitgliedern bestehen und die im Gründungsvertrag, meist der Satzung der Organisation, enthalten sind. Was zunächst die Bestimmungen einer Satzung angeht, die die innerorganisatorische Stellung der Mitglieder regeln (z. B. betr. das Stimmrecht, die Mitwirkung an bestimmten Organen und dergl.), gibt es in Literatur und Praxis keine Hinweise, die Mitgliedern, die nicht von allen anderen Mitgliedern anerkannt sind, generell oder nur nicht-anerkanntenden Mitgliedern gegenüber eine Rechtsstellung besonderer Art einräumen wollen. Es darf als allgemein anerkannt angesehen werden, daß jedes Vollmitglied einer Organisation, sei es allgemein als Staat anerkannt oder nicht, gleiche Rechte genießt, die sich aus dem völkerrechtlichen Gründungsvertrag herleiten.

Soweit aus dem Gründungsvertrag einer internationalen Organisation für alle Mitglieder Rechte und Pflichten entstehen, die sich nicht auf die organisatorische Struktur beziehen, sondern die Mitglieder untereinander zur Beachtung bestimmter Normen, zur Respektierung ihrer völkerrechtlichen Rechte oder auf bestimmte Streitregelungsverfahren verpflichtet, darf angenommen werden, daß insoweit die oben für multilaterale Verträge

³⁴³) Ohne generell auf die Frage einzugehen, ob solche Vorbehalte im Einzelfall als völkerrechtlich zulässig anzusehen sind, vgl. dazu oben S. 524 f., ist zu erwähnen, daß die Tatsache, daß durch sie einzelne Teilnehmer aus den multilateralen Vertragsbestimmungen ausgeschlossen werden sollen, keine Sonderbehandlung nichtanerkannter Teilnehmer in dem Sinne darstellt, daß derartige Vorbehalte nur in Bezug auf deren Teilnahme zulässig wären. Nach dem Grundsatz der vertraglichen Abschlußfreiheit können Vertragsbeziehungen aus multilateralen Verträgen auch gegenüber anerkannten Staaten ausgeschlossen werden. Die Grenze der Zulässigkeit kann – wie bei inhaltsbezogenen Vorbehalten – allenfalls darin liegen, daß der Ausschluß bestimmter Teilnehmer gegen den Sinn und Zweck einer multilateralen Konvention verstößt, vgl. dazu das Genocide-Konvention-Gutachten des IGH, ICJ Reports 1951, S. 15 ff.; D a h m a. a. O. Bd. 3, S. 100 ff. In der Praxis sind Vorbehalte gegen die Entstehung von vertraglichen Beziehungen zu anerkannten Staaten selten, sind jedoch nicht völlig unbekannt. Vgl. dazu den Vorbehalt Litauens zum Internationalen Sanitätsabkommen vom 21. 6. 1926, LNTS Bd. 78, S. 336: «Les plénipotentiaires de la Lithuanie déclarent que, tout en adhérant à la convention, ils font des réserves expresses quant à sa mise en pratique entre la Lithuanie et la Pologne, tant que les relations normales entre les deux pays n'auront pas été rétablies».

geltenden Grundsätze Anwendung finden³⁴⁴). Die Bestimmungen in Organisationssatzungen, die sich nicht auf die Verfassung der Organisation beziehen, sondern die Mitglieder untereinander verpflichten, unterscheiden sich nicht von ähnlichen Bestimmungen multilateraler Verträge, die keine Organisationen gründen.

69. Zusammenfassend könnte demnach festgestellt werden, daß das Fehlen der Anerkennung allein nicht dazu führt, völkerrechtliche Rechtsbeziehungen, die aus gemeinsamer Teilnahme am multilateralen Rechtsverkehr folgen, zwischen nichtanerkennenden Staaten und Staatspräsidenten auszuschließen.

Dieses Ergebnis scheint für die Fälle, in denen die Nichtanerkennung die Aufgabe hat, das Fehlen normaler Beziehungen zwischen Staatspräsidenten und nichtanerkennendem Staat zu dokumentieren, kaum problematisch zu sein. Schwieriger ist die Frage, ob es auch für die Fälle akzeptabel erscheint, in denen mit der Nichtanerkennung die Existenz des Staatspräsidenten als Staat bestritten werden soll. In diesen Fällen erhalten nämlich Partner am multilateralen Verkehr, die von bestimmten Teilnehmern nicht als Staaten, d. h. zumeist auch als Nichtvölkerrechtssubjekte angesehen werden³⁴⁵), diesen gegenüber völkerrechtliche Positionen, die grundsätzlich Staaten vorbehalten sind³⁴⁶).

Soweit Literatur und Praxis zur Frage der Rechtswirkungen gemeinsamer Teilnahme überhaupt Stellung nehmen, wird die Frage, ob man in der Antwort je nach Bedeutung der Nichtanerkennung differenzieren müsse, überhaupt nicht aufgeworfen. Der Verf. ist der Ansicht, daß die Erkenntnis, das Fehlen der Anerkennung allein hindere die Entstehung völkerrechtlicher Rechtsbeziehungen aus gemeinsamer Teilnahme am multilateralen Verkehr nicht, auch hier gilt.

³⁴⁴) Vgl. für die UN *Eagleton a. a. O.*, S. 916 ff., 917: "... it can be claimed, not unreasonably, that membership in the United Nations establishes certain legal relationships between any Member which it admits and all other Members ...".

³⁴⁵) Dies gilt immer dann, wenn die Staatspräsidenten nicht etwa als Aufständische oder lokale *de facto*-Regierung angesehen werden. Aber auch in diesen Fällen sind die Möglichkeiten völkerrechtliche Positionen gegen Staaten, die sie nicht als Staaten anerkennen, zu erlangen, beschränkt.

³⁴⁶) Diese Problematik läßt sich nicht mit dem Hinweis darauf lösen, daß auch Nichtstaaten, d. h. autonome Gebiete, Protektorate, Dominions, Gliedstaaten eines Bundesstaats usw., Partner im völkerrechtlichen Verkehr werden können. Einmal werden solche politischen Einheiten sehr oft besonderen Bestimmungen unterworfen, d. h. sie erhalten nicht den Status der teilnehmenden »Vollstaaten«, vgl. z. B. assoziierte Mitgliedschaften bei Organisationen. Zum anderen können solche Einheiten nur dann teilnehmen, wenn dies generell vorher festgelegt wurde, wobei es jeweils klar ist, daß sie als »nichtstaatliche« Teilnehmer auftreten, die mit Gestattung des für sie letztlich zuständigen Oberstaats handeln, vgl. dazu auch oben S. 500 f. Dies ist bei der Teilnahme von Staatspräsidenten mit vollen Rechten nicht der Fall.

Vorweg ist dazu zu erwähnen, daß die Praxis in internationalen Organisationen, die ihrer Satzung nach »Staatsqualität« ihrer Mitglieder verlangen, den Begriff Staat nicht immer im Sinne einer vollen, unbestrittenen Staatlichkeit versteht³⁴⁷⁾ und gelegentlich Staatspräsidenten als ordentliche Mitglieder zugelassen werden, bei denen die Existenz als unabhängiger Staat fragwürdig und umstritten war. Dabei wurde darauf abgestellt, daß für eine Mitgliedschaft als ordentliches Mitglied nur die Selbstverantwortlichkeit auf dem Sektor staatlicher Aktivität zu verlangen sei, auf den sich der Tätigkeitsbereich der Organisation erstreckt³⁴⁸⁾. Damit werden Staatspräsidenten, deren Existenz als Staat bestritten ist, einwandfrei völkerrechtliche Positionen innerhalb einer Organisation gewährt, die dem Begriff nach Staaten vorbehalten sind.

Es ist auch offenbar, daß in verschiedenen Fällen ein Interesse an der rechtlichen Bindung von Staatspräsidenten besteht, deren Existenz als Staat verneint wird. Der dabei gelegentlich eingeschlagene Weg, den nicht-anerkannten Staatspräsidenten mit Berufung auf seine fehlende Staatlichkeit von einem Beitritt zu einem Abkommen fernzuhalten, aber zur Kenntnis zu nehmen, daß er sich den Bindungen des Vertragswerks unterworfen habe³⁴⁹⁾, befriedigt rechtlich keineswegs. Es stellt sich die Frage, wem gegenüber ein solcher Staatspräsident, dessen Versuch Vertragspartner zu werden verhindert wird, gebunden sein soll? An was er gebunden sein soll, wenn er nicht Vertragspartner werden kann, da die vertraglichen Verpflichtungen dem Wesen nach gegenseitige, synallagmatische Bindungen darstellen? Man kann in solchen Fällen wohl nur entweder Vertragspartnerschaft oder gar keine Bindung des Staatspräsidenten zumindest dem nichtanererkennenden Vertragspartner gegenüber annehmen³⁵⁰⁾.

³⁴⁷⁾ Vgl. dazu Cohen a. a. O., S. 1127 ff., insbes. 1133 ff., 1156 ff.

³⁴⁸⁾ Vgl. dazu die Zulassung von Laos, Kambodscha und Vietnam zur Weltgesundheitsorganisation, Official Records of the WHO No. 28, Third World Health Assembly, 1950. Die Vertreter Kanadas, Belgiens und Indiens gaben ihre Zustimmung zur Aufnahme auf der Basis, daß diese 3 Staaten auf den Gebieten der Tätigkeit der WHO selbständig seien, a. a. O., S. 340, 442 ff. Andere Staaten wollten die Kandidaten wegen der fehlenden völligen Unabhängigkeit nur als *associate members* zulassen.

³⁴⁹⁾ Vgl. dazu die Noten der USA anlässlich des Beitritts der »DDR« und der Mongolischen Volksrepublik zu den Genfer Rotkreuzkonventionen vom 12. 8. 1949, Whitman a. a. O., S. 56, und die Erklärung von Secretary of State Rusk vor dem Senate Committee on Foreign Relations zu der Möglichkeit des Beitritts der »DDR« zum Teststopabkommen vom 5. 8. 1963. Dort heißt es: "We are under no obligation to accept that notification [d. h., daß die »DDR« beigetreten sei], and we have no intention of doing so, but the East German regime would have committed itself to abide by the provisions of the treaty", zitiert nach Schwelb a. a. O., S. 642 ff., 655.

³⁵⁰⁾ Ähnlich Schwarzenberger, Misery a. a. O., S. 11, zitiert nach Schwelb a. a. O., S. 655 Anm. 44.

Die Tatsache, daß bei Beitrittsversuchen zu multilateralen Verträgen seitens Staatspräsidenten, die eindeutig nicht in ihrer staatlichen Existenz anerkannt werden, verschiedentlich Erklärungen abgegeben werden, in denen diesen Versuchen jede rechtliche Wirkung abgesprochen wird, weil nach den jeweiligen Beitrittsklauseln nur Staaten die Möglichkeit des Beitritts hätten³⁵¹⁾, spricht nicht gegen das obige Ergebnis. Diese Erklärungen stellen auf die fehlende internationale Handlungsfähigkeit dieser Staatspräsidenten ab und zielen darauf hin, ihre Teilnahme am Vertrag von vornherein zu verhindern, während es hier gerade darum geht festzustellen, ob bei Zustandekommen einer Teilnahme auch zwischen Staatspräsident und nichtanerkennendem Staat völkerrechtliche Beziehungen entstehen. In der Wirkung stehen solche Erklärungen allerdings Vorbehalten gleich, die ein *vinculum iuris* gegenüber teilnehmenden Staatspräsidenten ausschließen³⁵²⁾; auch sie wirken nur für das Verhältnis zwischen Staatspräsident und nichtanerkennendem Staat und schließen das Entstehen von Beziehungen zwischen ihnen aus.

Schließlich sprechen auch Vorgänge aus der Praxis dafür, völkerrechtliche Rechtsbeziehungen auch zwischen nichtanerkennenden Staaten und Staatspräsidenten, deren staatliche Existenz bestritten wird, anzunehmen. Vertragspartner der Genfer Laosabkommen von 1962 war neben den USA z. B. auch Nordvietnam, dessen Existenz als Staat von den USA nicht anerkannt wird³⁵³⁾. Die USA erklärten zwar, die gemeinsame Teilnahme an Konferenz und Abkommen bedeute keine Anerkennung der mitteilnehmenden nichtanerkannten Regime³⁵⁴⁾, sind aber offensichtlich der Auffassung, daß zwischen allen Beteiligten des Vertrags³⁵⁵⁾ völkerrechtliche Verpflichtungen entstanden sind³⁵⁶⁾.

³⁵¹⁾ Vgl. z. B. S. 518 ff.

³⁵²⁾ Vgl. oben S. 575.

³⁵³⁾ Vgl. dazu AJIL Bd. 58 (1964), S. 1005, aus einer Stellungnahme des amerikanischen Department of State auf Anfrage des Supreme Court: "The United States does not recognize the Northern Zone of Vietnam as a state nor the so-called 'Democratic Republic of Vietnam' as a government".

³⁵⁴⁾ Neben Nordvietnam nahm auch Rotchina teil.

³⁵⁵⁾ Die 13-Mächte-Erklärung über die Neutralität von Laos, die auf der Konferenz unterzeichnet wurde, sieht in § 5 vor: "The present Declaration ... together with the statement of neutrality by the Royal Government of Laos of July 9, 1962, shall be regarded as constituting an international agreement". Neben diesen Erklärungen wurde noch ein Protokoll unterzeichnet. Die Tatsache, daß dieses Abkommen als völkerrechtlicher Vertrag angesehen wird, ergibt sich auch daraus, daß es in die Treaty Series der UN aufgenommen wurde, UNTS Bd. 456 (1963) No. 6564, S. 301 ff.

³⁵⁶⁾ Vgl. dazu die Erklärung von Präsident Kennedy zu den Abkommen, Dept. of State Bulletin, Bd. 47, No. 1207 (1962), S. 259: "The agreements represent a solemn commitment not only by the United States but by all the signatories to ensure a free, independent and neutral Laos"; die Äußerungen von Secretary of State Rusk in Dept.

Anderer Auffassung scheint die Regierung der Bundesrepublik Deutschland zu sein. Die Denkschrift an die gesetzgebenden Körperschaften anlässlich der Zustimmung zum Teststopabkommen vom 5. August 1963³⁵⁷⁾ scheint davon auszugehen, daß die Tatsache der Nichtanerkennung der »DDR« das Entstehen von Rechtsbeziehungen ausschließe³⁵⁸⁾. Diese Auffassung scheint auch in der Erklärung der Bundesregierung anlässlich ihres Beitritts zum Vertrag zum Ausdruck zu kommen³⁵⁹⁾. Es ist nicht ganz klar, ob diese Aussage eine allgemeine Auffassung zum Ausdruck bringen soll, da der Ausschluß der »DDR« aus dem Vertragsband im konkreten Fall bereits aus der Tatsache folgen könnte, daß die »DDR« das Abkommen nur in Moskau unterzeichnen konnte³⁶⁰⁾.

Einige Entscheidungen nationaler Gerichte könnten evtl. auch gegen die Annahme sprechen, daß Vertragsbeziehungen entstehen^{360a)}.

Nach dem Dargelegten scheint insgesamt mehr für die Auffassung zu sprechen, daß die fehlende Anerkennung allein das Entstehen völkerrechtlicher Beziehungen zwischen nichtanererkennenden Staaten und teilnehmenden Staatspräsidenten – auch im Falle des Bestreitens der staatlichen Existenz des Staatspräsidenten – nicht hindert. Das Entstehen von Rechtsbeziehungen kann nur durch entsprechende Vorbehalte ausgeschlossen werden. Dies wird bei multilateralen Verträgen in der Regel zulässig sein, nicht jedoch im Fall der Teilnahme an internationalen Organisationen.

of State Bulletin Bd. 51, No. 1306 (1964), S. 5, zu den Verletzungen des Abkommens seitens Rotchinas und Nordvietnams: "... at stake is the fundamental question of whether solemn international contracts are to be performed. All who believe in peace and building a decent world order and rule of law have an interest in seeing that no government be allowed to gain from breaking its promises". Vgl. auch die Stellungnahme der US-Delegation vor dem 6. Komitee der 17. UN-Generalversammlung zur Frage der Beitrittsklausel von Verträgen, die unter den Auspizien der UN ausgearbeitet werden, AJIL Bd. 58 (1964), S. 454 ff., 456, Punkt 4. Die USA lehnen dort die »All-Staaten«-Klausel, die u. U. auch in ihrer Staatlichkeit nichtanerkannten Staaten zur Teilnahme verhelfen könnte, mit der Begründung ab, "Not recognizing these entities as States, why should we vote to enter into treaty relations with them?"

³⁵⁷⁾ ZaöRV Bd. 25 (1965), S. 333 ff., 338.

³⁵⁸⁾ Vgl. *ibid.*, S. 338: »Die Bundesregierung teilt die Auffassung der amerikanischen und britischen Regierung, ..., daß vertragliche Beziehungen zwischen der SBZ und den Partnerstaaten, von denen sie nicht als Staat anerkannt wird, nicht entstehen ... Die SBZ gehört nach Auffassung der Bundesregierung daher auch nicht zu den »Vertragsparteien«.

³⁵⁹⁾ Vgl. dazu oben S. 496.

³⁶⁰⁾ Dies ist offenbar die Auffassung der amerikanischen Regierung, vgl. dazu die Erklärung von Außenminister Rusk vom 12. 8. 1963, ZaöRV Bd. 25, S. 336 f. Vgl. dazu oben Anm. 2.

^{360a)} Vgl. oben Anm. 324 am Ende. Da diese Entscheidungen nicht vom Ergebnis sondern allenfalls von der Methode her als Stütze einer solchen Auffassung dienen könnten, erscheint ihr Überzeugungswert gering.

70. Die Bedeutung der indirekten Anerkennung: Kommen bei einem Vergleich die wesentlichen Rechtswirkungen von Anerkennung und gemeinsamer Teilnahme am multilateralen Verkehr im konkreten Fall einander gleich, d. h. treten die wesentlichen Rechtswirkungen der Anerkennung durch eine gemeinsame Teilnahme ein, so kann von indirekter Anerkennung gesprochen werden³⁶¹⁾. Von der materiellen Rechtsstellung her gesehen kann dann eine Anerkennungserklärung die Rechtsposition eines teilnehmenden Staatspräsidenten gegenüber einem Staat, der ihn bis dahin nicht anerkannte, nicht mehr verbessern^{361a)}.

Das gilt freilich nur dann, wenn die Beziehung, die durch die Teilnahme des Staatspräsidenten am multilateralen Verkehr zwischen anderen Staaten und ihm entstanden ist, ihrer Struktur nach die Staatsqualität aller Partner voraussetzt. Dies wird dann der Fall sein, wenn die Teilnehmer daraus Rechtspositionen erwerben oder in ihnen bestätigt werden, die nach dem gegenwärtigen Stand des Völkerrechts nur Staaten zustehen können und die zu den grundlegenden Rechtspositionen gehören, die der rechtlichen Absicherung der Existenz der Staaten dienen (z. B. Unterstellung aller Rechtsbeziehungen unter allgemeines Völkerrecht, rechtliche Existenzgarantien, Zuweisung oder Garantie von territorialem Besitzstand, Gewährung oder Bestätigung des Rechts auf Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten, des Selbstverteidigungsrechts oder des Status der Rechtsgleichheit (*sovereign equality*)). In diesem Fall genügte die Feststellung, dem Staatspräsidenten seien einzelne Völkerrechtspositionen zuerkannt worden, nicht. Vielmehr müßte in der Zulassung seiner Beteiligung eine indirekte Anerkennung seiner Eigenschaft als Staat gesehen werden.

Daraus folgt, daß im Falle einer indirekten Anerkennung aus gemeinsamer Teilnahme am multilateralen Verkehr die staatliche Existenz eines teilnehmenden Staatspräsidenten von allen Mitteilnehmern, die nicht zulässigerweise das Entstehen von Rechtsbeziehungen zu ihm ausgeschlossen haben, nicht mehr in Frage gestellt werden könnte.

Im folgenden Abschnitt soll untersucht werden, ob und in welchen Fällen

³⁶¹⁾ Siehe dazu oben S. 562 ff.

^{361a)} Der Vorgang läßt sich vielleicht an einem Beispiel aus dem deutschen Zivilrecht verdeutlichen. Eigentum an beweglichen Sachen geht dort durch einen gewollten Übereignungsakt (Einigung und Übergabe) über. Daneben ist es jedoch möglich, daß Eigentum z. B. auch gegen den Willen des Eigentümers auf Grund von Vermengung oder Vermischung übergeht. Man könnte hier, obwohl diese Vorgänge keine Übereignungsakte darstellen, von »indirekter Übereignung« sprechen, da die wesentlichen Rechtsfolgen der Übereignung, nämlich Verlust des Eigentums beim Alt- und Erwerb beim Neueigentümer durch Vermengung oder Vermischung eintreten. Ein nachfolgender Übereignungsakt könnte die sachenrechtliche Position des Neueigentümers nicht mehr verbessern. Für ihn wäre allerdings auch keine Basis mehr gegeben.

gemeinsamer Teilnahme am multilateralen Verkehr eine indirekte Anerkennung anzunehmen ist.

71. Fälle indirekter Anerkennung: Konferenzen: Eine Beurteilung nach dem gewählten Kriterium des Vergleichs der Rechtswirkungen führt im wesentlichen zu dem auch in Literatur und Praxis vertretenen Ergebnis³⁶²). Die Teilnahme von Staatspräsidenten, deren staatliche Existenz nicht anerkannt wird, an multilateralen Konferenzen verleiht diesen keine neuen Rechtspositionen in den zwischenstaatlichen Beziehungen. Zwar mag die Teilnahme als gleichberechtigter Partner alle Rechte aus geltenden Konferenz-Reglements und aus eventuell geltenden allgemeinen Rechtsprinzipien für Konferenzen³⁶³) verleihen; aber diese Rechte gelten nur für die Mitwirkung an der Konferenzprozedur – und nur für die jeweils tagende Konferenz *ad hoc*. Rechtspositionen, die sich auf die Position des Teilnehmers im allgemeinen Völkerrecht beziehen oder gar eine Sicherung seiner staatlichen Existenz darstellen, entstehen nicht. Die Tatsache, daß eine Teilnahme eines Staatspräsidenten an einer internationalen Konferenz von erheblicher politischer Bedeutung für seine Position sein mag, ist rechtlich nicht wägbare. Dies gilt im Prinzip für alle multilateralen Konferenzen. Durch Teilnahme zusammen mit nichtanerkannten Staatspräsidenten werden diese nicht in ihrer Existenz als Staat indirekt anerkannt, da die Teilnahme ihnen keine Rechtsposition verleiht, die der einer Anerkennung entspricht.

Allerdings – und hier beginnt der Bereich der vom Willen her zu beurteilenden implizierten Anerkennung – kann es, wie schon erwähnt, im Zusammenhang mit der Teilnahme an einer Konferenz zu besonderen Verhaltensweisen gegenüber einem nichtanerkannten Teilnehmer kommen, die als konkludente Anerkennungsakte gewertet werden könnten. Solche Akte³⁶⁴) können sowohl eine Anerkennung im Sinne der Feststellung staatlicher Existenz als auch im Sinne des Beginns normaler Beziehungen bezwecken. Literatur und Praxis geben dazu, wie erwähnt, allerdings nicht viel her. Sicherlich kann seitens eines nicht anerkennenden Staates einem solchen Akt bewußt die Bedeutung eines Anerkennungsakts beigelegt werden. Aber mangels klarer Nachweise in der Praxis (und eventuell in der Literatur) kann man in diesen Fällen eine Anerkennung im Zweifel kaum vermuten.

Dies gilt auch für Teilnahme an politischen Konferenzen (in der Regel

³⁶²) Siehe oben S. 509 ff.

³⁶³) Vgl. oben Anm. 21.

³⁶⁴) Vgl. dazu oben S. 503. Zu den dort erwähnten Akten kann eventuell auch die Zustimmung zur Teilnahme im Fall einer umfrittenen Abstimmung über die Zulassung eines Staatspräsidenten treten, vgl. dazu oben S. 544 ff.

sog. *bargaining conferences* im Gegensatz zu *legislative conferences*). Die gelegentlich in der Praxis zu beobachtende Neigung, sich hierbei besonders abzusichern, mag daran liegen, daß man fürchtet, in der Heranziehung zu wichtigen politischen Beschlußfassungen, die im Gegensatz zu technisch-wirtschaftlichen, administrativen oder humanitären Konferenzen oft im Teilnehmerkreis beschränkt sind, könne ein besonderer Akt gegenüber einem Staatspräsidenten gesehen werden, der einen Anerkennungswillen ausdrücke. Dies mag unter Umständen dann überzeugen, wenn ein Staatspräsident zu einer Konferenz beigezogen wird, die nicht direkt sein Schicksal oder seine unmittelbaren Interessen berührt, sondern zu der er wegen seines Gewichts in der Staatenwelt an den Entscheidungen mitwirken soll. Praxis und Literatur lassen aber auch bei solchen Konferenzen eine Vermutung eines Anerkennungswillens im Zweifel nicht zu und lassen auf jeden Fall entgegenstehende Vorbehalte gelten.

72. **Multilaterale Verträge:** Bei der Beurteilung der Problematik nach dem gewählten Kriterium des Vergleichs der Rechtswirkungen kann allgemein gesagt werden, daß multilaterale Verträge selten sind, die ihren Partnern Rechtspositionen im Sinne einer Sicherung oder Garantie ihrer Existenz geben, oder ihre Beziehungen generell untereinander nach den grundlegenden Prinzipien des allgemeinen Völkerrechts bestimmen und damit einer Anerkennung in Fällen entsprechen, in denen die Staatlichkeit eines Staatspräsidenten bestritten wurde. Damit ist aber auch gesagt, daß nur in wenigen Fällen eine gemeinsame Teilnahme indirekte Anerkennungswirkung haben wird. Dies trifft für Verträge zu, die den Teilnehmern oder den teilnehmenden Staatspräsidenten Existenzgarantien geben, Territorium zusprechen oder Garantien oder die gegenseitigen Beziehungen unter die grundlegenden Bestimmungen des allgemeinen Völkerrechts wie z. B. Achtung der Souveränität der Teilnehmerstaaten, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und ähnliches stellen. Dies kann insbesondere bei Friedensverträgen, Bündnis- oder Garantieverträgen, Nichtangriffspakten und dergleichen zutreffen. Da es auf die erworbene Rechtsposition ankommt, beginnt eine Anerkennungswirkung erst mit Inkrafttreten. Vorbehalte können hierbei nur dann die Anerkennungswirkung ausschließen, wenn sie die Funktion haben zu verhindern, daß zwischen Staatspräsidenten und nichtanerkennendem Staat das Vertragsband zustande kommt.

Dies alles gilt für alle Formen gemeinsamer Teilnahme, soweit es zum Erwerb von Rechtspositionen kommt. Ob eine gemeinsame Unterzeichnung, die noch keine Bindung bewirkt, allein genügt, ist damit sehr fraglich. Ein nachträglicher Beitritt eines Staatspräsidenten, der diesen die Rechtspositionen aus dem Vertrag erwerben läßt, ist dagegen ausreichend. Hierbei

wird man sagen können, daß nicht für jeden einzelnen Fall Vorbehalts-erklärungen notwendig erscheinen, wenn die Haltung des nichtanerkennenden Staates allgemein klar macht, daß er den Staatspräsidenten nicht als Staat betrachtet, der für ihn demnach wegen mangelnder internationaler Handlungsfähigkeit einem Vertrag nicht beitreten kann.

Bei allen Verträgen, die nicht diesen Inhalt haben, mag dieser auch »politischer Natur« sein, erwirbt ein teilnehmender Staatspräsident allenfalls – manchmal sehr geringfügige – Teilrechtspositionen, die keineswegs die Wirkungen einer Anerkennung erreichen. Wieweit solche Positionen für den Status des Staatspräsidenten von Bedeutung sind, soll weiter unten geprüft werden³⁶⁵).

Auch für multilaterale Verträge gibt es einen Bereich, bei dem die Frage der Anerkennungswirkung nicht nur nach den Kriterien der indirekten Anerkennung beantwortet werden kann, sondern auch nach dem Willens-kriterium geprüft werden muß. Es handelt sich um solche multilateralen Verträge, die über die Tatsache gemeinsamer Vertragspartnerschaft hinausreichend, Bestimmungen enthalten, die bilaterale Kontaktaufnahmen zwischen einzelnen Vertragspartnern vorsehen oder sich zwischen einzelnen Partnern aktualisieren sollen. Es handelt sich um Verträge, deren Erfüllung sich nicht auf die Gewährung der stipulierten Rechtspositionen beschränkt, sondern besondere zusätzliche Kontaktaufnahmen im bilateralen Verhältnis verlangen, die als konkludente Anerkennungsakte angesehen werden könnten. Dies wird namentlich bei Verträgen zutreffen, die z. B. wegen sehr geringer Partnerzahl (drei oder vier Partner) mehr einem Bündel bilateraler Beziehungen ähneln als einem echten multilateralen Vertrag³⁶⁶). Allerdings geht der Eindruck dahin, daß auch in solchen Fällen keine zwingende Vermutung für eine Anerkennungswirkung spricht, sondern daß eine solche durch Vorbehalt auf jeden Fall ausgeräumt werden kann. Mehr läßt sich aus Literatur und Praxis hierzu nicht entnehmen.

73. Internationale Organisationen: Eine Beurteilung der Problematik nach dem Kriterium des Vergleichs der Rechtswirkungen von Teilnahme und Anerkennung kommt hier zu folgendem Ergebnis: In Bezug auf Organisationen wie Völkerbund und Vereinte Nationen ist festzustellen, daß die Satzungen dieser Organisationstypen neben der Regelung der organisatorischen und Strukturfragen der Organisation selbst und der

³⁶⁵) Siehe unten S. 588 ff.

³⁶⁶) Diese Besonderheit wird in Literatur und Praxis gesehen, vgl. dazu die entsprechende Auffassung im US State Department, oben S. 526, und McNair's Auffassung oben S. 513, wonach die Frage der Anerkennungswirkung sich nur bei multilateralen Verträgen stellen solle, die im Gegensatz zu kodifikatorischen Verträgen *Contractual Relations* regelten.

Rolle der Mitglieder darin, Bestimmungen enthalten, die den Rechtsstatus aller Mitglieder und deren allgemeine Rechtsbeziehungen zueinander gestalten.

Bei der Völkerbundssatzung kam insbesondere Art. 10 in Betracht, in dem es heißt:

«Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société . . .».

Die darin ausgesprochene Verpflichtung aller Mitglieder, die staatliche Existenz aller Partner zu achten und sogar zu verteidigen und zu sichern, stellt eine Rechtswirkung der Teilnahme dar, die der einer Anerkennung in Fällen, in denen durch Nichtanerkennung die Existenz der Staatlichkeit eines Staatspräsidenten geleugnet worden war, in weitem Ausmaß entspricht, da sie eine rechtliche Existenzsicherung gegenüber den anderen Mitgliedern darstellt. Im übrigen scheint der Passus der Präambel, in dem die vertragschließenden Parteien

“by the firm establishment of the understandings of international law as the actual rule of conduct among governments”³⁶⁷⁾

internationale Zusammenarbeit, Frieden und Sicherheit fördern wollen, und Art. 12 bis 15 der Satzung, die die Streitregelung durch internationale Gerichte vorsehen, in Verbindung mit Art. 36 des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofs indirekt zu besagen, daß die Beziehungen der Mitgliedstaaten unter allgemeinem Völkerrecht stehen sollen. Aus diesen Bestimmungen folgt daher, daß die Rechtswirkung einer gemeinsamen Teilnahme mit denen einer Anerkennung weitgehend identisch waren und daß daher aus Teilnahme am Völkerbund eine indirekte Anerkennung seitens aller Mitglieder folgte³⁶⁸⁾.

Für die aktuellere Frage der Teilnahme an den Vereinten Nationen kann festgestellt werden, daß auch die Satzung der UN, wenn auch in den Formulierungen weniger präzise als die Satzung des Völkerbunds³⁶⁹⁾ und teilweise widersprüchlich, Bestimmungen enthält, die den Mitgliedern untereinander Anspruch auf Respektierung ihrer Existenz geben und ihre Beziehungen unter die Grundregeln des allgemeinen Völkerrechts stellen³⁷⁰⁾. Zu beachten sind hierbei vor allem die Bestimmungen von Art. 1 § 1:

³⁶⁷⁾ Dazu zählen sicherlich die Regierungen der Mitgliedstaaten.

³⁶⁸⁾ Die Auffassungen in der Literatur haben zu Recht insbesondere auf Art. 10 abgehoben. Vgl. oben S. 534 f.

³⁶⁹⁾ Vgl. D a h m a. a. O. Bd. 2, S. 150.

³⁷⁰⁾ Vgl. dazu B r i g g s, Community a. a. O., S. 176, 178.

“The purposes of the United Nations are:

1. ... to bring about ... in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes ...
2. To develop friendly relations among nations based on respect for the principles of equal rights and self-determination of peoples”.

Art. 2:

“The organization and its members, in pursuit of the purposes stated in article 1, shall act in accordance with the following principles.

1. The organization is based on the principle of the sovereign equality of all its members. ...
3. All members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered.
4. All members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations”.

Wenn diese Formulierungen auch nicht ausschließlich auf den Kreis der Mitglieder beschränkt sind, so gelten sie doch sicher zumindest zwischen den Mitgliedern und gewähren diesen eine rechtliche Sicherung ihrer Existenz nach allgemeinen Völkerrechtsprinzipien.

Auch hier sprechen des weiteren die Bestimmungen über Streiterledigung zwischen den Mitgliedern und die Entscheidung rechtlicher Streitigkeiten durch den Internationalen Gerichtshof indirekt dafür, daß die Beziehungen der Mitgliedstaaten unter allgemeinem Völkerrecht stehen. Zunächst verweist Art. 33 darauf, daß die Parteien einer Streitigkeit – und dies gilt auf jeden Fall für die Mitglieder der Vereinten Nationen – von den UN-Organen zur Benutzung völkerrechtsüblicher Erledigungsverfahren aufgerufen werden können, darunter (Art. 36 Abs. 3) auch zur Vorlage von Streitfällen an den Internationalen Gerichtshof. Dieser kann nach Art. 38 seiner Satzung aber im Normalfall nur Völkerrecht anwenden. Falls keine vertraglichen Beziehungen bestehen, gilt dabei das allgemeine Völkerrecht. Da nach Art. 93 Abs. 1 der UN-Satzung alle Mitglieder der Vereinten Nationen Parteien des IGH-Statuts sind, besteht – allerdings durch Vorbehalte auszuschließen – auch die Möglichkeit, daß nichtanererkennender Staat und Staatspräsident durch Unterwerfungserklärungen der obligatorischen Gerichtsbarkeit des IGH unterstehen und demnach in ihren Beziehungen nach Völkerrecht beurteilt werden müssen, falls einer gegen den anderen Klage erheben sollte.

Aus all dem folgt, daß auch die gemeinsame Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen dazu führt, daß alle Mitglieder untereinander in ihren

grundlegenden Rechten der Völkerrechtssubjektivität bestätigt werden; solche Staatspräsidenten, deren Existenz als Staat bzw. als Völkerrechtssubjekt bis zum Erwerb der Mitgliedschaft bestritten war, erlangen durch die Mitgliedschaft diesen Status gegenüber den nichtanerkennenden Mitgliedern.

Das bedeutet, daß der gemeinsamen Mitgliedschaft indirekt die Rechtswirkungen der Anerkennung insoweit folgen, als vom Erwerb der Mitgliedschaft ab, ein Bestreiten der Existenz als Staat nicht mehr zulässig erscheint, weil eben das neue nichtanerkannte Mitglied die grundlegenden staatlichen Rechtspositionen aus der Satzung gegenüber dem nichtanerkennenden Staat erworben hat.

Diese Erwägungen gelten für alle Organisationen, in denen die Mitglieder untereinander ähnliche Rechtspositionen erwerben. Hier darf unter Umständen auf die arabische Liga hingewiesen werden. Organisationen, die der kollektiven Verteidigung dienen, gehören wohl ebenfalls in diesen Bereich. Die Verpflichtung zur Verteidigung eines Partners setzt voraus, daß sein rechtlicher Status als Staat respektiert wird.

Für alle anderen Organisationen, insbesondere die Spezialorganisationen der Vereinten Nationen, gelten diese Erwägungen nicht. Sie regeln die Zusammenarbeit für bestimmte, meist technische, oder wirtschaftliche und soziale Bereiche, ohne damit ihren Mitgliedern gegeneinander Rechte zu verleihen bzw. zu bestätigen, die den grundlegenden rechtlichen Positionen eines Völkerrechtssubjekts entsprechen. Gemeinsame Mitgliedschaft in ihnen ist daher mit den Rechtswirkungen einer Anerkennung nicht zu vergleichen.

Abschließend ist hier nur noch die Frage zu prüfen, ob eine indirekte Anerkennung tatsächlich in allen Fällen gemeinsamer Mitgliedschaft in Organisationen wie z. B. den Vereinten Nationen eintritt. Dies erscheint dann zweifelhaft, wenn Mitglieder in Sonderfällen zugelassen werden, die den Ansprüchen eigener Staatlichkeit offensichtlich nicht genügen und deren Zulassung ganz offenbar Teil einer politisch ausgehandelten Lösung ist, die rein organisationsinternen Zwecken, z. B. der Stimmverteilung in der Organisation dienen³⁷¹). Meist werden solche Sonderregelungen schon bei der Gründung von Organisationen vereinbart. In solchen Fällen, zumal wenn solche »Sondermitglieder« außerhalb der Organisation den Anspruch auf eigene Staatlichkeit kaum verfolgen³⁷²), scheint es bei größter Zurückhaltung zulässig, die staatliche Existenz derartiger Mitglieder weiterhin zu negieren und den Standpunkt zu vertreten, daß die rechtlichen Beziehungen zu ihnen

³⁷¹) Vgl. hierzu die Zulassung der Ukraine und Weißrußlands als eigene Mitglieder mit vollen Rechten in die UN und Beispiele bei D a h m a. a. O. Bd. 2, S. 163.

³⁷²) Die Ukraine und Weißrußland treten z. B. selbst innerhalb des Ostblocks praktisch nie als selbständige Einheiten auf und haben auch keine eigenen diplomatischen Beziehungen.

sich auf das organisationsinterne Verhältnis beschränken und daß wegen des einwandfreien Mangels unabhängiger Staatlichkeit keine sonstigen völkerrechtlichen Beziehungen aus der Satzung entstehen.

74. Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß nur relativ wenige – nicht sehr häufig auftretende – Vorgänge gemeinsamer Teilnahme am multilateralen Rechtsverkehr in der Staatenpraxis die Wirkungen einer indirekten Anerkennung entfalten. Es handelt sich im wesentlichen um grundlegende Vertragswerke bzw. Organisationen, die der Ordnung oder Neuordnung der Beziehungen der Staatenwelt zum Zwecke der Erhaltung bzw. Sicherung einer friedlichen Weltordnung dienen und die meist universaler oder zumindest regional »vollständiger« Natur sind.

Wird ein Staatspräsident – auch gegen den Willen bestimmter ihn nicht anerkennender Staaten – zur Teilnahme an solchen Vertragswerken oder Organisationen zugelassen, so ist er als von allen Mitteilnehmern indirekt anerkannt anzusehen, soweit diese nicht zulässigerweise Rechtsbeziehungen zu ihm ausgeschlossen haben. Daraus folgt, daß seine Existenz als Staat, d. h. als vollberechtigtes und gleichwertiges Völkerrechtssubjekt, von keinem Teilnehmer mehr bestritten werden kann, ganz gleich wie im übrigen die bilateralen Beziehungen zu ihm gestaltet werden. Diese Folgerung entspricht letztlich auch der Zielsetzung derartiger Vertragswerke oder Organisationen, deren Realisierung in Frage gestellt wäre, falls sich die, die etablierte oder zu etablierende Friedensordnung mittragenden, Teilnehmer gegenseitig als rechtlich nicht existent betrachten könnten.

Die Erkenntnis, daß in nur wenigen – wenn auch bedeutsamen – Fällen gemeinsamer Teilnahme am multilateralen Rechtsverkehr davon gesprochen werden kann, daß teilnehmende Staatspräsidenten von ebenfalls teilnehmenden nichtanerkennenden Staaten als indirekt anerkannt anzusehen seien, daß also Staatspräsidenten nur in wenigen Fällen durch den »Umweg« der Teilnahme eine einem anerkannten Staat voll vergleichbare Rechtsposition erwerben, weist darauf hin, daß die Fragen nach den Auswirkungen gemeinsamer Teilnahme auf die Rechtsposition von Staatspräsidenten damit noch nicht vollständig beantwortet sind. Diese Fragen sollen im letzten Abschnitt behandelt werden.

III. Die Bedeutung der Teilnahme von Staatspräsidenten am multilateralen Rechtsverkehr ohne Anerkennungseffekt

75. Die Beantwortung der Frage, ob und in welchen Fällen die gemeinsame Teilnahme am multilateralen Rechtsverkehr eine indirekte (oder im-

plizierte) Anerkennungswirkung hat, erledigt nicht alle in diesem Bereich auftretenden Fragen. Es bleibt zu prüfen, ob und wie weit eine gemeinsame Teilnahme am multilateralen Verkehr, die keinen Anerkennungseffekt hat, nicht dennoch den rechtlichen Status eines Staatspräsidenten berührt und beeinflusst.

Aus der bisherigen Untersuchung geht hervor, daß nur in relativ wenigen, wenn auch meist wohl bedeutsamen Fällen der gemeinsamen Teilnahme von Staatspräsidenten und nichtanerkannten Staaten am multilateralen Rechtsverkehr ein Anerkennungseffekt eintritt. Man wird dadurch mit einem Phänomen konfrontiert, daß es Staatspräsidenten gibt, die, wie oben erwähnt³⁷³), völkerrechtliche Rechtspositionen in mehr oder weniger weitem Umfang auch gegenüber Staaten erlangen, die sie nicht als existierende Staaten oder Völkerrechtssubjekte anerkennen. Das bedeutet aber, daß sie in gewissem Umfange Völkerrechtssubjekte werden, ohne daß sie in irgendeine bisher anerkannte Gruppe von nichtstaatlichen bzw. vorstaatlichen Völkerrechtssubjekten eingereiht werden können, wie z. B. Aufständische, lokale *de facto*-Regierungen und autonome Gebiete, und die mangels der Anerkennung als Staat theoretisch ein rechtliches Nullum sein müßten.

76. Der Hintergrund, von dem aus die Problematik gesehen werden muß, ist der gegenwärtige Zustand der Staatengesellschaft. Seit etwa 50 Jahren ist er durch ständige Umwälzungen gekennzeichnet. Neubildungen und Verschwinden von Staaten sind an der Tagesordnung. Neubildungen richten sich stets gegen Interessen oder politische Vorstellungen eines oder mehrerer etablierter Staaten. In der gegenwärtigen Zeit sind solche Neubildungen besonders schwierige Unterfangen, einerseits wegen der politischen Zerrissenheit der Welt, die durch gegensätzliche ideologische Überzeugungen akzentuiert ist, zum anderen, weil die Bildung neuer Staaten im zeitgenössischen politischen Instrumentarium eine wichtige Rolle zur Durchsetzung politischer Ziele spielt. Demgegenüber steht die Tatsache, daß die internationale Verflechtung auf wirtschaftlichem, technischem, humanitärem und auch politischem Gebiet ständig zunimmt und auf den verschiedenen Gebieten immer mehr zu universalen, regionalen oder solchen Regelungen strebt, die von einer Vielheit besonders interessierter Staaten getragen wird. Die Ausklammerung von Gebieten, deren völkerrechtlicher Status ungeklärt bzw. umstritten ist, verstößt gegen diese Tendenz.

77. Ein Argumentieren nach streng rechtstheoretischen Kriterien, wonach nur politische Einheiten mit völkerrechtlich anerkanntem Status Rechts-subjekte werden und demnach Partner im multilateralen Rechtsverkehr sein können, stößt darüberhinaus auf folgende Schwierigkeit:

³⁷³) Siehe dazu oben S. 571 ff.

Die Entstehung von Völkerrechtssubjekten, d. h. hier insbesondere von Staaten als den Völkerrechtssubjekten *par excellence*, ist vor allem in der heutigen politisch zerrissenen Welt kein Vorgang mit klaren Konturen. Begrifflich existieren die Gegensatzpaare: hier einwandfreier Nichtstaat³⁷⁴⁾ – hier einwandfreier Staat, der fest etabliert, anerkannt oder von historischer Dauer ist. In der Realität liegt zwischen diesen Extremen vielfach eine »graue Zwischenzone«, in der ein Staatspräsident verschiedene Stufen durchläuft, in denen er bestimmte Staatlichkeitsmerkmale besitzt, andere aber nicht. Dabei ist besonders zu beachten, daß in dem jetzigen Zustand des Völkerrechts – ein Reflex der politischen Zerrissenheit unserer Welt – die Frage, welche Staatsqualifikationen eventuell neben den herkömmlichen Begriffen wie Bevölkerung, Gebiet, Souveränität gegeben sein müssen damit von der Entstehung eines Staates gesprochen werden kann, weit von einer klaren Antwort entfernt ist. Insoweit verlängert oder verdeutlicht die weltpolitische Auseinandersetzung im gewissen Sinne heute die »graue Zone« der Staatsentstehung.

In einer solchen Zwischenzone können verschiedene Seiten zu verschiedenen Urteilen über das Vorliegen einer Staatlichkeit kommen. Ferner sind Staatspräsidenten faktisch oft in der Lage, bestimmte Interessen der von ihnen beanspruchten Gebiete und Bevölkerungen wahrzunehmen bzw. Interessen anderer Staaten auf Grund realen oder behaupteten eigenen Willens zu beeinflussen.

78. Die Tatsache, daß das Werden eines neuen Staates langsam vor sich gehen kann und Zwischenstadien durchläuft, wenn politische Interessen Kräfte gegen seine Entstehung mobilisieren, daß andererseits aber gewichtige Interessen die Mitwirkung politischer Einheiten mit unklarem Status am multilateralen Rechtsverkehr verlangen, wird durch die Tendenz rechtlich widerspiegelt, solche Zwischenstadien rechtlich zu akzeptieren und sie damit ins Völkerrecht einzuführen.

Die Tendenz, nichtanerkannte Staatspräsidenten zum multilateralen Rechtsverkehr zuzulassen bzw. das Streben solcher Staatspräsidenten, zugelassen zu werden, ist wie erwähnt³⁷⁵⁾ weitgehend aus sachlichen Erwägungen humanitärer, wirtschaftlicher oder politischer Natur bzw. aus dem politischen Interesse der Machthaber nicht anerkannter Territorialgebilde oder deren Protektoren an einer Festigung ihrer internationalen Position zu erklären. Sie ist somit primär mehr ein politisch-soziologisches Phänomen der internationalen Beziehungen als rechtlicher Qualität.

³⁷⁴⁾ Z. B. die Ausrufung eines unabhängigen Staates durch eine Privatperson auf einer Insel im Ozean.

³⁷⁵⁾ Siehe oben S. 497, 589 f.

Sie hat allerdings notwendigerweise rechtliche Konsequenzen, deren Erfassung bedeutsam erscheint.

Die Akzeptierung derartiger sachlich begrenzter Rechtsfähigkeit führt zu der Erkenntnis, daß im Völkerrecht der heutigen Zeit die Vorstellung zu schwinden scheint, daß zur Innehabung völkerrechtlicher Positionen eine volle Völkerrechtssubjektivität, d. h. volle Staatlichkeit oder zumindest eine juristisch erfaßte, definierte und hierarchisch eingeordnete Teilposition, wie z. B. die der Aufständischen usw. gehört. Der vormals durch den Begriff Staat anscheinend eindeutig bestimmte und vom Status her definierte Begriff des in der Möglichkeit des Erwerbs von Rechtspositionen uneingeschränkten Völkerrechtssubjekts, scheint einer gewissen Abwertung unterworfen zu sein³⁷⁶⁾ und in seinen Konturen unscharf zu werden. Die Tendenz, eine nicht vom Status her definierte, hierarchisch gestufte, sondern sachlich begrenzte Rechtsfähigkeit zu akzeptieren, spaltet die mehr oder weniger eindeutige Definition der Völkerrechtssubjekte in viele mit jeweils verschiedenen Rechtspositionen versehene Rechtsträger auf. Zwischen Völkerrechtssubjekt und Nichtvölkerrechtssubjekt schieben sich atypische partielle Völkerrechtssubjekte³⁷⁷⁾, die nicht mehr vom Status her erfaßt werden, sondern für deren rechtliche Akzeptierung nur ein gewisses Maß erworbener oder aufoktrozierter Kohärenz und Autoritätsausübung notwendig ist, das genügt, um die Mitwirkung solcher Territorialgebilde am multilateralen Verkehr aus verschiedenen Gründen wünschenswert oder notwendig erscheinen zu lassen³⁷⁸⁾.

³⁷⁶⁾ Siehe unten Anm. 377.

³⁷⁷⁾ Ausdruck für die Aufspaltung des Völkerrechtssubjektbegriffs ist die offenbare Aufspaltung des Begriffs »Staat« bei seiner Verwendung in der internationalen Praxis. Vgl. dazu Cohen a. a. O. und aus der Praxis der UN folgende Stellungnahmen anlässlich der Debatte (1947), ob Indonesien gemäß Art. 32 der UN-Satzung zu Sicherheitsratssitzungen zugelassen werden solle oder nicht, siehe dazu oben S. 542 ff. In dieser Debatte wurden zu dem Begriff Staat folgende Auffassungen vertreten: Der Vertreter der Niederlande erklärte, *Official Records of the Security Council, 2nd Year (1947), Nr. 67, S. 1619 f.*; *ibid.* Nr. 74, S. 1923: "No representative of the Government of the Republic of Indonesia can be admitted to participate in this discussion under Article 32 of the Charter, as the Republic is not a sovereign and an independent State generally recognized as such"; der Vertreter Frankreichs, *ibid.* S. 1937: «Si, dans l'article 32, on n'a pas employé l'expression «Etat souverain», il n'en résulte évidemment pas que le mot «Etat» puisse être pris dans un autre sens que celui qu'il a en droit international»; der Vertreter Australiens, *ibid.* S. 1930: "... there is no provision in the Charter stipulating that, in order to appear before the Council or to participate in its discussions, a State must be sovereign ..."; der Vertreter Syriens, *ibid.* S. 1924, S. 1939 f.: "... there can be States without full sovereignty which are States for the purposes of Chapter VII of the Charter ... The word 'state', which appears in Article 32, does not indicate what type of State is being referred to".

³⁷⁸⁾ Im Bereich des humanitären Kriegsrechts ist diese Entwicklung spätestens Ende des 2. Weltkriegs deutlich geworden. Sie hat dazu geführt, daß in den Genfer Rotkreuz-

79. Werden Staatspräsidenten zu solchen »partiellen« Völkerrechtssubjekten, indem sie am multilateralen Rechtsverkehr teilnehmen, ist noch der Effekt auf ihren allgemeinen Status zu untersuchen.

Jede völkerrechtliche Teilrechtsposition, die ein Staatspräsident durch Teilnahme am multilateralen Verkehr gegenüber nichtanerkennenden Staaten erwirbt, stärkt seinen rechtlichen Status. Je mehr Teilrechtspositionen er gegenüber nichtanerkennenden Staaten erwirbt, desto mehr verfestigt sich seine rechtliche Position ihnen gegenüber – er füllt bildlich gesprochen ein ursprünglich leeres Gefäß mit völkerrechtlichen Positionen. Wenn es voll ist, hat er alle grundlegenden Rechte, die ein echtes Völkerrechtssubjekt *qua* Natur hat, auf dem Wege über die Teilnahme am multilateralen Rechtsverkehr erworben. Es handelt sich gewissermaßen jeweils um eine »partielle indirekte Anerkennung«, die rechtlich einen Schritt näher zur Inhaberschaft aller wesentlichen staatlichen Rechtspositionen und damit zur vollen staatlichen Völkerrechtssubjektivität bedeutet, insoweit als eine Verrechtlichung eines wesentlichen oder überwiegenden Teils der Beziehungen zur Außenwelt eintritt.

Wann der Effekt eintritt, daß ein Staatspräsident durch Erwerb einer ganzen Serie von Teilrechtspositionen auf verschiedensten Gebieten mehr und mehr der Rechtsposition eines vollen Völkerrechtssubjekts sich annähert, ist allgemein schwer zu sagen und hängt auch von der Art der erworbenen Rechtspositionen ab. Immerhin zeigt sich in der Praxis, daß die Innehabung zahlreicher solcher Teilpositionen als Nachweis der Staatlichkeit betrachtet wird³⁷⁹⁾. Dabei ist noch zu berücksichtigen, daß im Gefolge mit oder als Folge von solchen Teilrechtsbeziehungen die Intensität der Beziehungen zu nichtanerkennenden Staaten zunimmt, was erfahrungsge-

konventionen von 1949 ausdrücklich gewisse kriegsrechtliche Rechts-(und Pflichten-)positionen bis zum Status einer »kriegführenden Partei«, also eine bisher nur Staaten vorbehaltene Position, auch Kongregationen eingeräumt wurden, denen die Staatsqualität oder sonstige Völkerrechtsfähigkeit an sich nicht zukommt. Der Krieg als einerseits akute, andererseits seinem Wesen nach vorübergehende, auf Beendigung hindrängende Ausnahme-situation scheint ein solches Verfahren zeitlich und sachlich begrenzter, auf den Krieg, seine Dauer und auch inhaltlich beschränkter »Kriegsvölkerrechtsfähigkeit« zu erleichtern und besonders nahezu legen. In den Bereichen des Friedensvölkerrechts hingegen ist – abgesehen vom Status internationaler Organisationen selbst (vgl. Mosler, Erweiterung a. a. O., S. 27) dieser Weg der nicht hierarchisch gestuften, sondern sachlich begrenzten Rechtsfähigkeit noch kaum beschrieben und auch noch kaum deutlich erfaßt worden.

³⁷⁹⁾ Vgl. dazu den Versuch von Kuwait anläßlich des Aufnahmeantrags in die UN, die Tatsache der Unabhängigkeit bzw. Staatlichkeit mit Hinweis auf die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen und Vertragswerken nachzuweisen. Verbatim Record of the 958th meeting of the Security Council, 5. 7. 1961, VN-Doc. S/PV. 958, S. 48 zitiert nach International Review Service, ed. by Mezerik a. a. O. Bd. 7, N. 66, S. 6, 37. – Ähnlich verhielten sich die Regierungen von Südvietnam und auch Indonesiens.

mäß eine Tendenz zur Anerkennung – hier vor allem im politischen Sinne eines Anerkennungsaktes – mit sich trägt.

Diese Vorstellungen sind im Bereich der Staatenpraxis nicht unbekannt. Der von den offiziellen Stellen der Bundesrepublik Deutschland oft gebrauchte Begriff der »Aufwertung« formuliert in der Tat die sowohl politisch als auch rechtlich bedeutsame Erkenntnis, daß der Erwerb von Teilpositionen zu einer rechtlichen Entstehung und Verfestigung von »partiellen Völkerrechtssubjekten« führt, wobei die Akkumulierung von Teilpositionen sozusagen zu einem Umschlagen von der Quantität in die Qualität führen kann, d. h. letztlich einen »verstaatlichenden Effekt« hat.

Dieser Effekt kann zweifellos durch ein Verhindern der Entstehung von Rechtsbeziehungen im multilateralen Rahmen durch entsprechende Vorbehalte ausgeschlossen werden – neben dem Fernbleiben von jedem multilateralen Rechtsverkehr, an dem auch ein Staatspräsident teilnimmt. Allerdings werden Vorbehalte eines nichtanererkennenden Staates, der isoliert seine Position der Nichtanerkennung in jeder Hinsicht verteidigen will, auf die Dauer kaum den erwünschten Erfolg haben, einen Staatspräsidenten von partieller oder voller Völkerrechtssubjektivität fernzuhalten, wenn dieser durch eine große Mehrzahl der Staatenwelt in seiner partiellen oder vollen Rechtsposition durch Einbeziehung in die multilateralen Rechtsbeziehungen akzeptiert wird. Dies wird auf die Dauer einen objektivierenden Effekt haben, der eine isolierte Leugnung der Existenz eines Staatspräsidenten als Völkerrechtssubjekt nicht zulassen wird.

80. Mit der Behandlung der Frage, welche Rechtswirkungen eine Teilnahme von Staatspräsidenten am multilateralen Rechtsverkehr hat, wird nach Ansicht des Verfassers auch die Frage der Entstehung von Staaten und von Völkerrechtssubjekten überhaupt aufgeworfen. Die Völkerrechtswissenschaft hat, von Begriffsjurisprudenz beeinflusst sich in der Regel begnügt, bei der Frage der Entstehung und der Existenz von Staaten herkömmlicherweise an bestimmte normative Merkmale (Bevölkerung, Gebiet, Souveränität) anzuknüpfen, und damit indirekt aufgefordert, jede existierende und Staatlichkeit beanspruchende politische Einheit darunter zu subsumieren. Wenn diese Voraussetzungen *in concreto* zutreffen sollten, so wäre danach ein Staat existent. Diese Methode ist – abgesehen davon, daß die Frage des *quis iudicabit* unbeantwortet bleibt – unbefriedigend und geht wohl auch an der Realität vorbei.

Politisch gesehen war es seit jeher für die Etablierung eines Staatswesens notwendig und ausreichend, daß die Masse oder die gewichtigsten etablierten Staaten gewillt waren, mit ihm Beziehungen, die unter Staaten üblich waren, aufzunehmen. Die vorliegende Untersuchung deutet darauf hin, daß dies

für den rechtlichen Bereich nicht viel anders ist. Ob eine politische Einheit Staat ist oder nicht, wenn ihre Existenz nicht ausdrücklich oder *implicite* anerkannt ist, wird letztlich nicht durch das Behaupten oder das Bestreiten des Vorhandenseins von konstitutiven Merkmalen der Staatlichkeit im Sinne der herkömmlichen Qualifikationen zu entscheiden sein, sondern letztlich durch den Erwerb von Rechtspositionen im Völkerrecht, die in der Regel nur Staaten offenstehen, die im Effekt ihre Beziehungen zur Außenwelt verrechtlichen, damit aber eine rechtliche Sicherung ihrer Existenz darstellen. Geschieht dies *uno acto*, so kann man von indirekter Anerkennung sprechen, geschieht es in Etappen, so trägt jede »partielle Anerkennung« zur rechtlichen Verfestigung eines »partiellen Völkerrechtssubjekts« bei.

Es ist hier nicht der Ort, diese Gedankengänge mehr als anzudeuten. Sie scheinen dem Verfasser darauf hinzuweisen, daß die Frage der Völkerrechtssubjektivität und besonders die Frage des Entstehens von Völkerrechtssubjekten eine eingehende Behandlung durch die Völkerrechtswissenschaft verdient.

(Abgeschlossen am 1. August 1966).

Literaturverzeichnis

- Accioly, H., *Tratado de direito internacional publico* (1933) Bd. 1.
 Amberg, R. und E. Harhammer, Zur Wiederanwendung von Konventionen durch die Deutsche Demokratische Republik, *Deutsche Außenpolitik* Bd. 4 (1959), S. 764 ff.
 André-Vincent, H., *Le problème de la reconnaissance*, *Revue de droit international* Bd. 21 (1938), S. 399 ff.
 Anzilotti, D., *Lehrbuch des Völkerrechts* (Leipzig 1929) Bd. 1.
 Aufrecht, H., *Principles and Practices of Recognition by International Organizations*, *The American Journal of International Law* Bd. 43 (1949), S. 679 ff.
 Bentwich, N. and A. Martin, *A Commentary of the Charter of the United Nations* (1950).
 Bernhardt, R., *Völkerrechtliche Bindungen in den Vorstadien des Vertragsschlusses*, *ZaöRV* Bd. 18 (1957/58), S. 652 ff.
 Bertrand, P., *La situation des «membres inactifs» de l'O.M.S.*, *Annuaire Français de droit international* Bd. 2 (1956), S. 602 ff.
 Bindschedler, R. L., *Die Anerkennung im Völkerrecht*, *Archiv des Völkerrechts* Bd. 9 (1960/62), S. 377 ff.
 Brierly, J. L., *The Law of Nations* (5. Aufl. 1955).
 Briggs, H. W., *Community Interest in the Emergence of New States: The Problem of Recognition*, in *Proceedings of the American Society of International Law*, 44th meeting 1950, S. 169 ff. (zit.: Community).
 Briggs, H. W., *Recognition of States: Some Reflections on Doctrine and Practice*, *The American Journal of International Law* Bd. 43 (1949), S. 113 ff. (zit.: Recognition).
 Carbonell, N., *Las conferencias internacionales americanas* (1929).
 Castrén, E. J. S., *Aspects récents de la succession d'Etat*, *Rec. d. C.* Bd. 78 (1951 I), S. 379 ff.

- Catellani, E., *Diritto internazionale* (1929).
- Cavaré, L., *La reconnaissance de l'Etat et le Mandchoukouo*, *Revue générale de droit international public* Bd. 42 (1935), S. 1 ff.
- Charpentier, J., *La reconnaissance internationale et l'évolution du droit des gens* (1956).
- Chatelain, J., *La reconnaissance internationale*, in *La technique et les principes du droit public, Etudes en l'honneur de G. Scelle* (1950) Bd. 2, S. 717 ff.
- Chen, T.-C., *The International Law of Recognition. With Special Reference to Practice in Great Britain and the United States* (1951).
- Cohen, R., *The Concept of Statehood in United Nations Practice*, *University of Pennsylvania Law Review* Bd. 109 (1961), S. 1127 ff.
- Coucke, J., *Admission dans la Société des Nations et reconnaissance de iure*, *Revue de droit international et de législation comparée* Bd. 48 (1921), S. 320 ff.
- Dahm, G., *Völkerrecht* (1958) Bd. 1-3.
- De Visscher, Ch., *Théories et réalités en droit international public* (3. Aufl. 1960).
- Dunn, F. S., *The Practice and Procedure of International Conferences* (1929).
- Eagleton, C., *Ferment or Revolution? The American Journal of International Law* Bd. 50 (1956), S. 916 ff.
- Erich, R., *La naissance et la reconnaissance des Etats*, *Rec. d. C. Bd. 13* (1926 III), S. 427 ff.
- Fauchille, P., *Traité de droit international public* (8. Aufl. 1922) Bd. 1.
- Feinberg, N., *L'admission de nouveaux membres à la S. d. N. et à l'O.N.U.*, *Rec. d. C. Bd. 80* (1952 I), S. 293 ff.
- Feldman, D. I., *Die Anerkennung von Staaten und die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen*, in *Sowjetwissenschaft, Gesellschaftliche Beiträge* (1964) Bd. 1, S. 12 ff. (russische Fassung in *Sowjetisches Jahrbuch des Völkerrechts* 1961).
- Fischer, W., *Das Austrittsrecht aus Staatenverbindungen* (1957).
- Fischer Williams, J., *La doctrine de la reconnaissance en droit international et ses développements récents*, *Rec. d. C. Bd. 44* (1933 II), S. 199 ff.
- Fitzmaurice, G. G., *The General Principles of International Law, Considered from the Standpoint of the Rule of Law*, *Rec. d. C. Bd. 92* (1957 II), S. 5 ff. (zit.: *General Principles*).
- Fitzmaurice, G. G., *Law of Treaties, Yearbook of the International Law Commission* (1956) Bd. 2 (zit.: *Law of Treaties*).
- Friedländer, L. M., *The Admission of States to the League of Nations*, *The British Yearbook of International Law* Bd. 9 (1928), S. 84 ff.
- Frowein, J., *Die Abmachungen von Evian und die Entstehung des algerischen Staates*, *ZaöRV* Bd. 23 (1963).
- Graham, M. W., *The League of Nations and the Recognition of States*, *Publications of the University of California at Los Angeles in Social Sciences*, Bd. 3 N. 1.
- Guggenheim, P., *Lehrbuch des Völkerrechts* (Basel 1948) Bd. 1.
- Hackworth, G. H., *Digest of International Law* Bd. 1 (1940).
- Hatschek, J., *Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte* (1923).
- Herzeg, J., *Die Anerkennung von Staaten und Regierungen*.
- Heuß, A., *Aufnahme in die Völkerrechtsgemeinschaft und völkerrechtliche Anerkennung von Staaten*, *Zeitschrift für Völkerrecht* Bd. 18 (1934), S. 37 ff. (zit.: *Aufnahme*).
- Heuß, A., *Zum Problem juristischer Unterscheidung völkerrechtlicher Anerkennungsarten*, *Zeitschrift für Völkerrecht* Bd. 19 (1935), S. 1 ff. (zit.: *Problem*).
- Hill, N. L., *The Public International Conference* (1929).
- Hudson, M. O., *Membership in the League of Nations*, *The American Journal of International Law* Bd. 18 (1924), S. 436 ff. (zit.: *Membership*).
- Hudson, M. O., *Recognition and Multipartite Treaties*, *The American Journal of International Law* Bd. 23 (1929), S. 126 ff. (zit.: *Recognition*).

- Hunter-Miller, D., *The Drafting of the Covenant* (1928) Bd. 1.
- Hyde, C. C., *International Law* (2. Aufl. 1947).
- Jaffe, L. L., *Judicial Aspects of Foreign Relations. In Particular of the Recognition of Foreign Powers* (1933).
- Jessup, P. C., *A modern Law of Nations* (1950).
- Kelsen, H., *The Law of The United Nations* (1950) (zit.: *The Law of the UN*).
- Kelsen, H., *Recognition in International Law*, *The American Journal of International Law* Bd. 35 (1941), S. 605 ff. (zit.: *Recognition*).
- Klein, F., *Die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen*, *Archiv des Völkerrechts* Bd. 1 (1948/49), S. 147 ff.
- Kopelmanas, L., *La reconnaissance en droit international*, *Comunicazioni e studi* Bd. 9 (1957), S. 1 ff.
- Kraus, H., *Randbemerkungen zur Frage der Anerkennung und Nichtanerkennung im Völkerrecht*, *Internationalrechtliche und staatsrechtliche Abhandlungen* (1960), S. 255 ff.
- Kunz, J. L., *Die Anerkennung von Staaten und Regierungen im Völkerrecht*, in *Stier-Somlo, Handwörterbuch des Völkerrechts* (1928) Bd. 2, S. 51 f.
- Lachs, M., *Recognition and Modern Methods of International Co-operation*, *The British Yearbook of International Law* Bd. 35 (1959), S. 252 ff. (zit.: *Recognition*).
- Lachs, M., *La reconnaissance et les problèmes de la coopération internationale dans les traités*, in *Mélanges en l'honneur de Gilbert Gidel* (1961), S. 411 ff. (zit.: *La reconnaissance*).
- Lador-Lederer, J. J., *Recognition - A Historical Stocktaking*, *Nordisk Tidskrift for International Ret* Bd. 27 (1957), S. 64 ff.
- Lagarde, E., *La reconnaissance du gouvernement des Soviets* (1924).
- Laisy, M., *Du panarabisme à la Ligue arabe* (1948).
- Landheer, B. and J. L. F. van Essen, *Recognition in International Law*, *Selective Bibliographies of the Library of Peace Palace* (1954) Bd. 2.
- Lauterpacht, H., *Recognition in International Law* (1948).
- Makarov, A. N., *Sowjet-Union und Völkerbund*, *ZaöRV* Bd. 5 (1935), S. 34 ff.
- Marshall Brown, P. C., *The Legal Effects of Recognition*, *The American Journal of International Law* Bd. 44 (1950), S. 617 ff.
- Martens, *Nouveau Recueil Général de Traités*, 3^{eme} série, Bd. 12.
- McNair, A. D., *The Functions and Differing Legal Character of Treaties*, *The British Yearbook of International Law* Bd. 11 (1930), S. 100 ff.
- Mezerik, A. G., *International Review Service* Bd. 7 (1961).
- Misra, K. P., *India's Policy of Recognition of States and Governments*, *The American Journal of International Law* Bd. 55 (1961), S. 398 ff.
- Mosler, H., *Die Aufnahme in internationale Organisationen*, *ZaöRV* Bd. 19 (1958), S. 275 ff. (zit.: *Aufnahme*).
- Mosler, H., *Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte*, *ZaöRV* Bd. 22 (1962), S. 1 ff. (zit.: *Erweiterung*).
- Mrasek, J., *Prijmani novych členu do Organisaace Spojenych Narodu*, *Pravnik* H. 1 (1955).
- Münch, F., *Zum Saarvertrag vom 27. Oktober 1956*, *ZaöRV* Bd. 18, S. 1 ff. (1957/58).
- Nallino, M., *La questione del Kuwait*, *Oriente Moderno* Anno 41 (1961), S. 507 ff.
- O'Connell, D. P., *The Law of State Succession* (1956).
- Oppenheim-Lauterpacht, *International Law* (8. Aufl. 1955) Bd. 1.
- Pastuhov, V. D., *A Guide to the Practice of International Conferences* (1945).
- Patel, S. R., *Recognition in the Law of Nations* (1959).
- Peaslee, A. J., *International Governmental Organizations. Constitutional Documents* (2. Aufl. 1961) Bd. 2.
- Pillai, R. V. and M. Kumar, *The Political and Legal Status of Kuwait*, *The International and Comparative Law Quarterly* Bd. 11 (1962), S. 108 ff.

- Pinto, R., Le statut international de la République Démocratique Allemande, *Journal du droit international* Bd. 86 (1959), S. 312 ff.
- Raestad, A., La reconnaissance internationale des nouveaux Etats et des nouveaux gouvernements, *Revue de droit international et de législation comparée* Bd. 63 (1936), S. 257 ff.
- Rojen, J. van, De rechtspositie en de volkenrechtelijke erkenning van nieuwe staten en de facto-regeringen (1929).
- Rosenne, S., Recognition of States by the United Nations, *The British Yearbook of International Law* Bd. 26 (1949), S. 437 ff.
- Rougier, A., La première assemblée de la Société des Nations (Genève, novembre-décembre 1920) *Revue générale de droit international public* Bd. 28 (1921), S. 197 ff.
- Rousseau, Ch., in Sirey, *Recueil Général* 1936, 4^e partie, S. 25 f.
- Saksena, K. Ch., *Public International Law* (1954).
- Sauveplanne, J. G., Recognition and Acts of State in the Conflict of Laws, *Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht* Bd. 7 (1960), S. 17 ff.
- Scelle, G., L'admission des nouveaux membres de la Société des Nations par l'Assemblée de Genève, *Revue générale de droit international public* Bd. 28 (1921), S. 122 ff.
- Schaumann, W., in Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch des Völkerrechts* (2. Aufl. 1960) Bd. 1, Stichwort »Anerkennung«, S. 51.
- Schenck, D. von, Kongresse und Konferenzen, internationale, in Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch des Völkerrechts* (2. Aufl. 1960) Bd. 2, S. 272 ff.
- Schlüter, F., De-facto-Anerkennung im Völkerrecht (1936).
- Schücking, W.; H. Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes (3. Aufl. 1931) Bd. 1.
- Schwarzenberger, G., *International Law* (3. Aufl. 1957) Bd. 1 (zit.: *International Law*).
- Schwarzenberger, G., *The Misery and Grandeur of International Law* (London 1964) (zit.: *Misery*).
- Schwelb, E., The Nuclear Test Ban Treaty and International Law, *The American Journal of International Law* Bd. 58 (1964), S. 642 ff.
- Siegler, H. von, *Dokumentation der Genfer Außenministerkonferenz 1959*, Bd. 1.
- Singh, N., *Termination of Membership of International Organisations* (1958).
- Steppuhn, D., Der Beobachter bei internationalen Gremien, *Archiv des Völkerrechts* Bd. 8 (1959/60), S. 257 ff. (zit.: Der Beobachter bei internationalen Gremien).
- Steppuhn, D., Der Beobachter, seine Stellung und seine Bedeutung in der internationalen Organisation (1956) (zit.: Der Beobachter . . . in der internationalen Organisation).
- Stewart, R. B., *Treaty Relations of the British Commonwealth of Nations* (1939).
- Strupp, K., *Éléments du droit international public* (2. Aufl.) Bd. 1.
- Tabata, S., Admission to the United Nations and Recognition of States, *The Japanese Annual of International Law* N. 5 (1961), S. 1 ff.
- Temperley, H. W. V., *A History of the Peace Conference of Paris*, Bd. 5.
- Verdross, A., Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft (1926) (zit.: *Verfassung*).
- Verdross, A., *Völkerrecht* (5. Aufl. 1964) (zit.: *Völkerrecht*).
- Wengler, W., Die Geltung völkerrechtlicher Kollektivverträge zwischen Bundesrepublik und DDR, *Neue Juristische Wochenschrift* Jg. 14 (1961), S. 1 ff.
- Whiteman, M. M., *Digest of International Law* (1965) Bd. 2.
- Wright, Q., Some Thoughts about Recognition, *The American Journal of International Law* Bd. 44 (1950), S. 548 ff.
- Zachmann, S., Die Mitarbeit der Deutschen Demokratischen Republik in internationalen Organisationen, *Deutsche Außenpolitik* Bd. 4 (1959) (Sonderh. III), S. 87 ff.
- Zemaneck, K., Die Entwicklung des völkerrechtlichen Vertragsrechts, *Osterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* Bd. 6 (1953/55), S. 378 ff.

Summary

The Participation in Multilateral Conferences, Treaties and International Organizations as a Problem of Indirect Recognition of States

International practice demonstrates that the problems raised by the participation of entities not recognized as States, in multilateral legal relations and the implications of such participation for their legal status as against participating States which do not recognize them, are very complex and far from a generally accepted and undisputed solution in international law. The study tries to contribute to a clarification of the legal – not political – issues involved.

In its first part literature and practice are examined, whether and to what extent joint participation of non-recognizing States and non-recognized entities in multilateral conferences, treaties and international organizations may be interpreted as constituting recognition of such entities. A thorough analysis of literature and practice does not lead to very clearcut and undisputed answers to the questions raised. Unclear conceptions about the notion of recognition and the criteria to be used in finding solutions to these questions seem to be responsible for the situation. Among these uncertainties it should be pointed in particular to:

a) Insufficient distinction between the recognition of the existence of a non-recognized entity as an entity possessing the qualifications of statehood under international law and recognition as a means of expressing the fact that a non-recognized entity will furtheron be admitted to participate in the normal – also bilateral – international relations. Neither in theory nor in practice do these notions necessarily coincide.

b) Insufficient distinction between two major problems involved. First, to find out whether joint participation can be interpreted as being an act of implied recognition. Secondly, to find out whether, independently thereof, the legal effects of joint participation – that is the acquisition of certain mutual legal rights – do not have consequences of their own influencing the relationship between recognition and joint participation.

It seems that an analysis of literature and practice allows the cautious general conclusion that joint participation as such cannot be interpreted as constituting an act of – implied – recognition, neither as far as conferences, nor treaties nor even international organizations (including such organizations as the former League of Nations and the United Nations) are concerned. At least, it seems that such an effect could be prevented by appropriate reservations. However, the force of conviction of such conclusion diminishes, the more intensive forms of joint participation are involved and uncertainties arise in proportion to the intensification.

These uncertainties suggest the question whether and how far the criteria widely

used to determine the relationship between recognition and joint participation, are apt to lead to satisfactory, complete and precise answers.

If the only relevant criterion were the generally used criterion of intention, then problems would be relatively simple. However, it seems doubtful that this criterion, developed mainly for bilateral relationships, can solve all the problems arising from joint participation. For example it seems to be doubtful whether intention can be the only criterion in cases where the joint participation is not subject to the free determination of a participating non-recognizing State.

The question arises whether joint participation could not have effects of recognition, intention to the contrary notwithstanding¹⁾. It seems that there are two different aspects of recognition involved which would justify to deal with this complex separately from the question of implied recognition and – for reasons of clarification – to use the term “indirect recognition”.

The method to deal with this aspect would seem to presuppose: a determination of the pertinent legal effects of recognition – a determination of the legal effects of joint participation in a concrete case – a comparison between both. If it can be ascertained that legal effects are congruent the conclusion would lead to assume legal equivalence between recognition and joint participation which could render further acts of recognition legally superfluous. As this study deals with international law, only effects in international law are pertinent. Thus, for example, the legal effects attributed to recognition in national laws (for example in the field of recognition of foreign acts of state) are neglected.

In examining the legal effects of recognition it is concluded that even under the declaratory theory there are important legal effects if and when a non-recognition signifies the denial of the possession of the qualifications of statehood of a non-recognized entity. As these qualifications cannot always be determined objectively in disputed cases, recognition means that such entity hence forward enjoys the basic and essential rights of a State under international law, as against the recognizing State. These rights confer a legal assurance of its existence (*cf.* right to “existence”, principle of non-intervention *et al.*) and the submission of all mutual relations under general international law. If joint participation also were to confer such legal positions to participants, we would be able to assume an equivalence between recognition and joint participation.

The next question is to find out whether joint participation can lead at all to the establishment of legal relationships between a non-recognizing State and a non-recognized entity conferring mutual rights and duties to non-recognizing States as well as non-recognized entities. An examination of literature and practice leads to the conclusion that the mere fact of non-recognition is not sufficient to prevent the establishment of a legal relationship.

In cases of equivalence of the legal effects of recognition and joint participation

¹⁾ G r a h a m, *loc. cit.*, p. 39, already pointed out that the problem of joint participation was to find out whether it could be regarded as being “tantamount to recognition, or equivalent thereto, or productive of analogous effects, or virtually synonymous”.

we may assume indirect recognition. In such a case a further act of recognition cannot improve the legal status of the non-recognized entity concerned, since the legal positions flowing from an act of recognition have already been acquired by virtue of joint participation. If – by virtue of joint participation – such entity did acquire the essential rights held by States under international law it seems not permissible any longer to deny its existence as a State. It would be pettifogging to admit that an entity possesses the essential rights of a State and still insist it is not a State. If a State should continue to regard such entity as non-recognized, this can only mean that it still does not want to enter into normal relations with the entity.

An examination of possible cases of indirect recognition leads to the following conclusions:

a) Joint participation in multilateral conferences does not constitute indirect recognition.

b) In the case of multilateral treaties, the question whether there is indirect recognition depends on the content of such treaties. It appears that indirect recognition is involved but in a very restricted number of instances as for example in treaties guaranteeing the territory or independence and thereby existence of the participants, or in treaties which submit the mutual relations between participants under general principles of international law. This might apply to peace treaties for example.

c) In the case of joint participation in international organizations the question of indirect recognition also depends on the legal positions emanating from such participation. An analysis of the Covenant of the former League of Nations and the Charter of the United Nations leads to the conclusion that joint participation in the League of Nations and the United Nations should be interpreted as constituting indirect recognition.

It follows from the above considerations that joint participation leads to indirect recognition only in a very restricted number of instances. This leaves the question open what legal significance for the status of a non-recognized entity joint participation may have if it does not lead to indirect recognition.

Non-recognized entities which, by virtue of joint participation acquire legal rights as against non-recognizing States, have to be considered to a certain extent as subjects of international law, without the possibility of incorporating them into the group of theoretically accepted and generally defined entities of a non-or pre-State character (for example: pirates, insurgents, local *de facto*-governments, autonomous regions etc.). The reasons for this situation are to be found in the unstable situation in international relations which often creates entities of questionable character and durability. On the other side the increased international interdependence prohibits their exclusion from international relations. In addition, the process of becoming a State is not clearly defined in present circumstances. Between the clear non-existence and a clearly demonstrable existence as a State stretches a "grey intermediate zone" which permits various judgments as to the status of a particular entity. This phenomenon of a more political-sociological character, how-

ever, does have important legal consequences. It points to the fact that the capability of possessing rights and obligations under international law is increasingly less determined by a certain legally accepted status, well defined and incorporated in a hierarchic system of subjects of international law. It seems that more and more a legal capacity, restricted to certain areas in which international cooperation is considered politically desirable, is being accepted, without paying much attention to the question of the status. This seems to lead to an acceptance of a type of partial subjects of international law, which are characterized only by a minimum of coherence and exercise of authority.

Each participation of such entities in multilateral legal relations enhances their legal status because each act of joint participation confers to them more partial legal positions as against non-recognizing States. As step by step more legal positions are acquired by such acts of "partial indirect recognition" the point may be reached where most or the essential part of its relations with the outside world are regulated by international law. Such accumulation of partial legal positions may lead to a switch from "quantity to quality" so that a series of "partial indirect recognitions" may, over a period, lead to a full indirect recognition as a State with the above-mentioned consequences. These considerations may lead to the conclusion that a more thorough reappraisal and analysis of the legal problems of how a State or International Law Subject comes into existence in international law would be very useful.