

Völkerrechtliche Komponenten innerstaatlicher Zuständigkeit

Helmut Strebel

Es ist erstaunlich, daß der Monismus in seinem formal-abstrakten Bemühen, das Völkerrecht und alle innerstaatlichen Rechtsordnungen als Teile eines einzigen Rechtssystems darzustellen, anscheinend keine Notiz genommen hat von dem für seine These scheinbar so zugkräftigen Faktum gewisser Einflüsse der Völkerrechtsordnung auf innerstaatliche Zuständigkeiten.

Für die innerstaatliche Zuständigkeit in völkerrechtsrelevanten Angelegenheiten verweist das Völkerrecht auf das staatliche Recht. Das gilt als Faustregel. Gilt sie uneingeschränkt?

I

Der Staatsaufbau und die innere Zuständigkeitsverteilung sind an sich Kernbereich der inneren Angelegenheiten (*domestic affairs*) des Staates, jeder Einmischung von außen im Prinzip entzogen. Wie jede innere Angelegenheit kann aber auch die innere Zuständigkeitsordnung mindestens insofern zum Gegenstand vertraglicher Abreden gemacht werden, als die Zuständigkeit bestimmter Staatsorgane oder Organkategorien für einzelne Sachfragen vereinbart wird. Dies geschieht freilich in der Regel eher indirekt, etwa indem solche Zuständigkeiten als festliegend vom Vertrag vorausgesetzt werden, was verschiedene Arten und Grade völkerrechtlicher Bindung an Aufrechterhaltung dieser Zuständigkeiten zur Folge haben kann. Die Bindung kann aber auch ausdrücklich und direkt geschehen, indem etwa bestimmte Organe als zur Ausführung der getroffenen Regelung zuständig oder dafür verantwortlich im Vertrag genannt werden. Insbesondere kann das Tätigwerden eines gattungsmäßig oder individuell festgelegten Organs zur Voraussetzung gemacht werden für die Wirksamkeit bestimmter Akte für den oder die anderen Vertragspartner.

Verträge weisen den »Regierungen« oder den »gesetzgebenden Körperschaften« der Vertragspartner den Vollzug von Vertragsinhalten zu, wobei oft einfach die Träger der jeweiligen Staatsgewalt, die Staaten selbst, mit oder ohne Abstellung auf gewaltenteilende Unterscheidungen, gemeint sind, so wenn die Präambeln der Europaratsabkommen, z. B. der Europäischen Niederlassungskonvention vom 13. Dezember 1955 (STE¹) 19), beginnen: «Les gouvernements signataires, membres du Conseil de l'Europe, ...», oder wenn es in Art. 13 Abs. 2 des Europaratsabkommens über Privilegien und Immunitäten vom 2. September 1949 (STE 2) heißt:

«Les représentants ... se voient accorder ...

(a) par leur propre gouvernement ...

(b) par les gouvernements des autres membres, les mêmes facilités ...».

Oft ist eine bestimmte innerstaatliche Instanz oder Einrichtung nur Tatbestandselement vertraglicher Regelung, so wenn die Europäische Konvention von 1956 über Gleichwertigkeit von Perioden des Universitätsstudiums (STE 21) an den Begriff der Universität anknüpft, den sie in Art. 1 definiert.

Nicht mehr nur Tatbestandselement ist die Erwähnung innerstaatlicher Instanzen in Verträgen, wenn z. B. die Zulässigkeit repressiver Eingriffe in Leben oder Freiheit von Individuen an die Entscheidung eines nationalen Gerichts als Voraussetzung geknüpft wird. Materielle Voraussetzungen, etwa im Sinne einer Bindung des nationalen Strafrechts, sind damit nicht verbunden; vertraglich unzulässig ist nur jeder nicht auf Gerichtsentscheidung beruhende Eingriff in Leben oder Freiheit, wobei unmittelbarer Gefahrenabwehr dienende adäquate Akte oder unbeabsichtigte Vorgänge vom Begriff »Eingriff« im Sinne des Vertrags ausgenommen sind. Nach Sinn und Wirkung bedeuten solche dem Menschenrechtsschutz dienenden vertraglichen Regelungen²) das Verbot der Anordnung solcher Eingriffe durch die Exekutive, anders ausgedrückt: den Ausschluß der Zuständigkeit der Exekutive hierfür.

Mosler sieht durch das vertraglich statuierte Zuständigkeitsmonopol der vertragsstaatlichen »Gerichte« diese »als Garanten völkerrechtlicher Verpflichtungen« eingesetzt. Er sieht hierin eine durch die Einbeziehung von

¹) STE – Série des Traités Européens (ETS = European Treaty Series), Conventions et accords conclus entre les Etats Membres du Conseil de l'Europe, vgl. die Übersicht der Nummern 1–78 in: Etat des signatures et des ratifications des conventions et accords du Conseil de l'Europe, Conseil de l'Europe, Direction des Affaires juridiques, 1er janvier 1973, S. 5–9.

²) Zusammenge stellt und analysiert von H. Mosler, Nationale Gerichte als Garanten völkerrechtlicher Verpflichtungen, Zum Begriff des Gerichts in der neueren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, in: Recht als instrument van behoud en verandering, Opstellen aangeboden aan Prof. mr. J. J. M. van der Ven (Deventer 1972), S. 381–390.

individualrechtlichen Positionen in völkerrechtliche Verträge geänderte Lage, wogegen in der klassischen Periode des Völkerrechts die staatliche Ordnung und ihre Institutionen nur insofern für die völkerrechtlichen Verpflichtungen des Staates von Bedeutung waren, als sie Fakten setzten, die dem Staat zugerechnet wurden. Nun wird man nicht sagen können, daß den staatlichen Gerichten erst durch diese vertraglichen Abmachungen von Völkerrechts wegen Zuständigkeiten zu »Eingriffen« übertragen worden seien; die Verträge gehen vielmehr aus von bestehenden innerstaatlichen Zuständigkeiten der Gerichte und lassen sie unberührt, sanktionieren sie allenfalls. Die eigentliche Einwirkung des Völkerrechts auf die interne Zuständigkeitsordnung liegt in der negativen Seite der Monopolisierung der Eingriffszuständigkeit bei den Gerichten. Immerhin ist auch das eine erhebliche Einwirkung, die sich in manchen Grenzbereichen staatlichen Freiheitsentzugs bemerkbar macht.

Gewiß hat der kollektivvertragliche Individualschutz nach dem 2. Weltkrieg besondere Ausprägungen erfahren, wobei die Bindung staatlichen Verhaltens gegenüber eigenen Staatsangehörigen im Vordergrund steht.

Daß aber Eingriffe bestimmter Art, soweit dadurch ausländische Rechte und Interessen berührt werden, an die Entscheidung eines nationalen Gerichts des eingreifenden Staates als Voraussetzung oder an die Form einer Gerichtsentscheidung gebunden werden, ist eine der klassischen Periode des Völkerrechts durchaus geläufige Konstruktion, auf die man stößt, sobald man sich dem gerade in ihr zur Entwicklung gelangten Kriegsrecht zuwendet. Neben der zunächst etwas vereinzelt, später (1949) zu einem Gerichtsschutzsystem für Kriegsgefangene ausgebauten Bestimmung, daß erkappte Spione nicht ohne vorausgegangenes Gerichtsurteil bestraft werden dürfen (Art. 30 der Haager Landkriegsordnung von 1907), tritt hier vor allem die historisch noch sehr viel ältere, aus der Admiralitätsgerichtsbarkeit hervorgegangene Prisengerichtsbarkeit vor Augen, die als nationale Gerichtsbarkeit die alleinige, ihr nun tatsächlich vom Völkerrecht zugewiesene Zuständigkeit hatte, über Einziehung aufgebrachter feindlicher oder neutraler Schiffe oder beschlagnahmter ebensolcher Ladung zu entscheiden. Diese zunächst auf der Basis von Kaper- und Repressalienbriefen völkergewohnheitsrechtlich³⁾ entwickelte Institution fand ihren Niederschlag z. B. in der XII. Konvention vom 18. Oktober 1907⁴⁾ über die Errichtung eines internationalen Prisenhofes (die freilich nie in Kraft trat):

³⁾ Der Satz «toute prise doit être jugée» gilt seit Mitte des 18. Jh. als »Gemeingut aller Staaten der internationalen Rechtsgemeinschaft«: Georg Schramm, Das Prisenrecht in seiner neuesten Gestalt (1913), S. 362.

⁴⁾ Convention relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises, in: Deu-

«Art. premier: La validité de la capture d'un navire de commerce ou de sa cargaison est, s'il s'agit de propriétés neutres ou ennemies, établie devant une juridiction des prises, conformément à la présente Convention.

Art. 2: La juridiction des prises est exercée d'abord par les tribunaux de prises du belligérant capteur.

Les décisions de ces tribunaux sont prononcées en séance publique ou notifiées d'office aux parties neutres ou ennemies.

Art. 3: Les décisions des tribunaux de prises nationaux peuvent être l'objet d'un recours devant la Cour internationale des prises:

- 1° lorsque la décision des tribunaux nationaux concerne les propriétés d'une Puissance ou d'un particulier neutres;
- 2° lorsque ladite décision concerne des propriétés ennemies et qu'il s'agit:
 - a) de marchandises chargées sur un navire neutre,
 - b) d'un navire ennemi, qui aurait été capturé dans les eaux territoriales d'une Puissance neutre, dans le cas où cette Puissance n'aurait pas fait de cette capture l'objet d'une réclamation diplomatique,
 - c) d'une réclamation fondée sur l'allégation que la capture aurait été effectuée en violation, soit d'une disposition conventionnelle en vigueur entre les Puissances belligérantes, soit d'une disposition légale édictée par le belligérant capteur.

Le recours contre la décision des tribunaux nationaux peut être fondé sur ce que cette décision ne serait pas justifiée, soit en fait, soit en droit.

Art. 4: Le recours peut être exercé:

- 1° par une Puissance neutre, si la décision des tribunaux nationaux a porté atteinte à ses propriétés ou à celles de ses ressortissants (article 3, 1°) ou s'il est allégué que la capture d'un navire ennemi a eu lieu dans les eaux territoriales de cette Puissance (article 3, 2° *b*);
- 2° par un particulier neutre, si la décision des tribunaux nationaux a porté atteinte à ses propriétés (article 3, 1°), sous réserve toutefois du droit de la Puissance dont il relève de lui interdire l'accès de la Cour ou d'y agir elle-même en son lieu et place;
- 3° par un particulier relevant de la Puissance ennemie, si la décision des tribunaux nationaux a porté atteinte à ses propriétés dans les conditions visées à l'article 3, 2°, à l'exception du cas prévu par l'alinéa *b*).

...

Art. 6: Lorsque ... la Cour internationale est compétente, le droit de juridiction des tribunaux nationaux ne peut être exercé à plus de deux degrés».

Bemerkenswert ist weiter, daß die nationalen Prisengerichte in der Regel in nationalen Prisensordnungen kodifiziertes Völkerrecht anwenden; dies

xième Conférence Internationale de la Paix, La Haye 15 juin – 18 octobre 1907, Actes et Documents, tome premier (séances plénières de la Conférence), S. 668–679.

erlaubte die Konstruktion eines (naturgemäß in erster Linie Völkerrecht anwendenden) über den nationalen Prisengerichten als Rekursinstanz fungierenden internationalen Prisenhofs. Hierin bestätigte sich, daß im Rahmen dieser Konstruktion auch die nationalen Prisengerichte als Garanten für die Einhaltung des Völkerrechts gedacht waren, wobei die nationalen Prisenordnungen nur Surrogat kollektivvertraglicher Kodifikation des der Sache nach auch von ihnen anzuwendenden Völkerrechts im Seekrieg bildeten⁵⁾.

Aber auch abgesehen von der Prisengerichtsbarkeit spielt im Seekriegsrecht die völkerrechtliche Kompetenzzuweisung eine Rolle. Im oben zitierten Werk von G. Schramm findet sich S. 266 die Überschrift: »Die zur Ausübung des formellen Prisenrechts befugten staatlichen Organe« und S. 268 der Satz: »Diese Entwicklung [Abschaffung der privaten Kaperei] hat dahin geführt, daß in der modernen Zeit nur mehr die staatlich organisierten Seestreitkräfte, das sind die Kriegsschiffe, zur Ausübung der durch das Prisenrecht den Kriegführenden eingeräumten Zwangsbefugnisse als berechtigt angesehen werden können«. Diese Aussage im Rahmen der Darstellung einer völkerrechtlichen Entwicklung kann in vollem Umfang als völkerrechtliche angesehen werden, ebenso aber auch der folgende Satz: »Als Träger dieser Zwangsbefugnisse gelten die Kommandanten der Kriegsschiffe und die zu ihrer Vertretung berufenen oder von ihnen besonders beauftragten Offiziere und Mannschaften der Besatzung«. Wenn es weiter heißt (S. 269): »Diese Legitimation der Kriegsschiffe ist in den meisten nationalen Prisenrechts-

⁵⁾ Art. 3 Abs. 2 Ziff. 2 *lit. c* nennt als Grundlage eines Rekurses (und damit als vom Internationalen Prisenhof anzuwendendes Recht) die Verletzung einer zwischen den kriegführenden Mächten in Kraft befindlichen Vertragsbestimmung oder einer vom Kriegführenden, der die Prise gemacht hat, erlassenen Gesetzesbestimmung. Bemerkenswert ist hieran einmal, daß die Anwendung von Völkerrecht auf Vertragsrecht beschränkt erscheint (was an sich eine Unmöglichkeit ist), zum andern, daß hier einem internationalen Gericht aufgegeben werden sollte, gegebenenfalls auch nationales Recht seiner Entscheidung als Norm zugrunde zu legen. Sehr bald würde sich der nur subsidiäre Charakter dieser Rechtsanwendung herausgestellt haben, d. h. ihre Beschränkung auf den Fall, daß das nationale Recht zu günstigeren Ergebnissen für den Rekurrenten führt als das Völkerrecht, wenn der Internationale Prisenhof in Aktion hätte treten können. Keinesfalls würde dieser sich dazu hergeben haben, eine auf Einziehung lautende Prisenentscheidung eines nationalen Gerichts ohne Rücksicht auf Unvereinbarkeit mit völkerrechtlichen Vertragsbestimmungen deshalb zu bestätigen, weil sie sich auf nationale Gesetzgebung stützen konnte und der Rekurs sich nur auf deren unrichtige Anwendung stützte: Der internationale Prisenhof würde spätestens in einem solchen Falle Anlaß gehabt haben, nicht nur seinerseits Völkerrecht anzuwenden, sondern sich auch darüber zu äußern, ob nicht das im Auftrag des Völkerrechts eingesetzte nationale Prisengericht das zu abweichendem Ergebnis führende Völkerrecht mit Vorrang vor nationaler Gesetzgebung hätte anwenden müssen, ohne Rücksicht auf Bestimmungen nationalen Rechts, die die Anwendung von Völkerrecht anordnen oder gestatten. Hierin liegt möglicherweise ein allgemeines Völkerrechtsprinzip der obligatorischen Völkerrechtsanwendung durch nationale Gerichte, deren Zuständigkeit auf völkerrechtlichem Erfordernis gerichtlichen Schutzes ausländischer Rechte beruht.

satzungen ausdrücklich ausgesprochen«, so bestätigt dies nur, daß die Legitimation der Kriegsschiffe im Völkerrecht liegt und in den staatlichen Kodifizierungen des Prisenrechts lediglich wiederholt wird. Dies tritt klar hervor im Schlußsatz des Abschnitts: »Auch die staatlichen Landstreitkräfte sind zur Ausübung der Zwangsmaßnahmen des formellen Prisenrechts befugt, soweit sie in einzelnen Fällen vom Lande aus zu einem derartigen Vorgehen auf dem Seekriegsschauplatz tatsächlich in der Lage sind«. Bei dieser ganz allgemeinen, von jeder staatlichen Normierung absehenden Feststellung kann es sich ebenfalls nur um eine Aussage zum Völkerrecht handeln, der man noch als auf gleicher Quelle beruhende prisenrechtliche Kompetenz die eines Hafenkommendanten sowie die der Luftstreitkräfte (die es 1913 noch nicht gab) hinzufügen könnte.

Das gesamte Kriebsrecht enthält solche völkerrechtlichen Kompetenzzuweisungen zur Setzung von Akten auf internationalem Feld, angefangen von den zu Kampfhandlungen befugten Personenkreisen bis zur Kompetenz zu Verhandlungen und zum Abschluß von Vereinbarungen über örtliche Waffenruhe zur Toten- und Verwundetenbergung, über Waffenstillstand und zur Kapitulation befestigter Plätze, zur Abgabe von Blockade- oder Sperrgebietserklärungen, zu Erklärungen über Sanitätszonen, über unverteidigte Städte und über Kulturgüter mit jeweils völkerrechtlich bestimmten Wirkungen. Fast zu jeder dieser völkerrechtlich mehr oder weniger unscharf bestimmten staatlichen Organen, Instanzen oder Personenkategorien zugewiesenen Kompetenzen wird eine meist präzisere innerstaatliche Kompetenzzuweisung parallel laufen, deren Rahmen freilich durch das Völkerrecht bestimmt ist. Besonders die neueren kriegsrechtlichen Kollektivverträge, angefangen von den Rotkreuzkonventionen von 1949, sind reich an solchen völkerrechtlichen Kompetenzzuweisungen teils an schon bestehende, teils an eigens zu schaffende Staatsorgane wie den Kulturgüterbeauftragten.

Auf den allerverschiedensten Gebieten zeigt sich die Tendenz, durch Kollektivverträge nicht nur internationale Organisationen zur Wahrnehmung spezieller Menschheitsinteressen, sondern auch ihnen korrespondierende nationale Instanzen zu schaffen, deren Aufgaben- und Kompetenzbereich im wesentlichen durch den Kollektivvertrag, also durch Völkerrecht festgelegt ist.

II

Interessanter als das Auftreten innerstaatlicher Zuständigkeiten innerhalb oder gar als Gegenstand vertraglicher Regelungen ist der Einfluß allgemeinen Völkerrechts, auch abgesehen von den unter I erwähnten

kriegsgewohnheitsrechtlichen Zuständigkeiten nationaler Gerichte, auf den inneren Aufbau der Staaten und auf Zuständigkeiten ihrer Organe.

Hierbei sind vorweg als nicht eigentlich zum Thema gehörend auszusondern die vom allgemeinen Völkerrecht vermuteten oder unwiderleglich unterstellten Zuständigkeiten, vor allem Vollmachten bestimmter Organe⁶⁾. Hier handelt es sich darum, was ein Staat sich als seine Erklärung, als sein Handeln, als sein Verhalten zurechnen lassen muß, also um Wirkungen eines nach außen hervortretenden Anscheins, für den der Staat verantwortlich ist und den er gegen sich gelten lassen muß. Dieser im Privatrecht nach allen Richtungen seit Jahrhunderten ausgebaute Effekt des Rechtsscheins wird stets klar getrennt vom dahinterstehenden Innenverhältnis, das möglicherweise durch Rechtsscheineffekte überlagert und verdrängt wird. Der Rechtsschein kann hinsichtlich der Bindung nach außen eine intern nicht oder in nur geringem Umfang bestehende Vollmacht oder Zuständigkeit ersetzen, so daß es auf den intern bestehenden Zustand nicht mehr ankommt (Irrelevanztheorie).

Was uns eigentlich interessiert, sind normative Einwirkungen des allgemeinen Völkerrechts gerade auf diesen internen Zustand, der an sich Gegenstand innerstaatlicher Regelung ist.

Hierfür kommen in erster Linie in Betracht die sogenannten Organe des völkerrechtlichen Verkehrs, denen in jeder Gesamtdarstellung des Völkerrechts ein Kapitel gewidmet zu werden pflegt. Hierbei bleibt meist mehr oder weniger im Unklaren, ob und inwieweit das Dargestellte Völkerrecht oder internes Recht der einzelnen Staaten oder ein aus summarischer Rechtsvergleichung gewonnener Querschnitt mit völkerrechtlichen Unterstellungen gemischt ist.

Dahm⁷⁾ beginnt seinen Teil III »Die Organe der Staaten« in Kapitel 1 (»Die völkerrechtliche Repräsentation«) mit den Worten:

»Der Staat bedarf der Organe ... Die Bestellung der Organe, die Regelung ihrer Zuständigkeiten und die Zurechnung ihres Handelns für den Staat bedarf der Regelung durch das Recht.

Diese Regeln gehören nur zum kleineren Teil dem Völkerrecht an ... So gehören die Normen über die Berufung der Organe, die den Staat im int. Rechtsverkehr repräsentieren, dem nationalen Recht an. Nach dem Völkerrecht sind die Staaten freilich zur Bestellung von Organen verpflichtet ...«.

Besteht eine solche Völkerrechtspflicht (was einmal unterstellt sei), so muß sie auch etwas, wenn auch nur vage Umschriebenes, über die Zuständig-

⁶⁾ Über indirekte Wirkungen solcher Unterstellungen siehe unten IV.

⁷⁾ Völkerrecht Bd. 1 (1958), S. 296. Hervorhebung im Original.

keit des ihr gemäß zu bestellenden Organs enthalten, was einmal mit der Kapitelüberschrift »völkerrechtliche Repräsentation« bezeichnet sein mag. Das Völkerrecht kann dem nach seinem Gebot zu bestellenden Staatsorgan eine bestimmte Zuständigkeit dieser Art entweder selbst zuweisen oder den Staaten zur Pflicht machen, Organe dieser Art nicht nur zu bestellen, sondern ihnen auch von Staats wegen die Befugnis zur Vertretung des Staates nach außen zu übertragen. In beiden Fällen bestimmt das Völkerrecht sei es unmittelbar, sei es mittelbar über den Inhalt der Zuständigkeit eines Staatsorgans.

Was heißt »Vertretung des Staates nach außen«? Eine interessante Illustration hierzu bietet Art. 32 des Bonner Grundgesetzes (GG), die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hierzu und Hermann Moslers Kommentar zu dieser Rechtsprechung.

Art. 32 GG sagt in Abs. 1: »Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes«. Im Kehler Hafen-Streit befand das Bundesverfassungsgericht, diese Bestimmung (und Art. 59 GG) beziehe sich »auf auswärtige Staaten und ihnen gleichzustellende Völkerrechtssubjekte«, nämlich auf »staatenähnliche« (was näher ausgeführt wird), nicht aber auf Körperschaften des öffentlichen Rechts, die ausschließlich innerstaatlichem Recht unterstehen, also nicht auf den Port Autonome de Strasbourg, mit dem das Bundesland Baden kontrahiert hatte⁸⁾.

Mosler⁹⁾ kritisiert die Einführung des begrenzenden Begriffs »staatenähnlich«:

»Dieser Gedankengang beginnt bei einem falschen Ansatzpunkt: der Auslegung des Wortes Staat. Die ausdehnende Auslegung ist nicht etwa deshalb geboten[!], weil der Staatsbegriff sich gewandelt hätte. Die Formulierung des Grundgesetzes ist überholt, weil sie die Entwicklung des Völkerrechts nicht berücksichtigt[!]. Die alten Verfassungen wollten mit der gleichen Ausdrucksweise den gesamten, über den Bereich der deutschen Jurisdiktion hinausreichenden Rechtsverkehr erfassen. Mit dem Begriff ›Staat‹ ist in Wahrheit der Begriff ›Völkerrechtssubjekt‹ gemeint gewesen ...

Die Verfassungsrechtssätze über die Pflege der Beziehungen mit auswärtigen Staaten ... haben einen Bedeutungswandel durchgemacht, der durch die Ausweitung der Völkerrechtsordnung auf nichtstaatliche Rechtsträger bedingt ist. Sie enthalten eine staatsrechtliche Verweisung auf das Völkerrecht, die durch des-

⁸⁾ Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30. 6. 1953, BVerfGE 2, 347 ff., 374 f.

⁹⁾ Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Völkerrechtliche und staatsrechtliche Abhandlungen, Carl Bilfinger zum 75. Geburtstag am 21. Januar 1954 gewidmet von Mitgliedern und Freunden des Instituts (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 29) (1954), S. 243–299, hier S. 258 f.

den jeweiligen Inhalt ausgefüllt wird[!]. Die Worte ›Pfleger der Beziehungen zu auswärtigen Staaten‹ bedeuten in juristischer Version ›Handeln im Bereich der Völkerrechtsordnung‹.

Dieser Passus enthält drei, hier mit [!] markierte Stellen, die in verschiedener Weise die Relevanz des Völkerrechts für die innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung hervortreten lassen. Ausdehnende Auslegung ist »geboten« durch die »Entwicklung des Völkerrechts«, die bei der Kompetenzzuweisung an den Bund »berücksichtigt« werden muß.

Hierbei bleibt immer noch offen, ob der in diesen Ausdrücken hervortretende Imperativ ein eigentliches Gebot des Völkerrechts, ein Gebot sachgemäßer Verfassungsauslegung, ein Sacherfordernis oder etwas aus diesen oder auch anderen Komponenten Gemischtes ist.

Der Passus erhebt scheinbar die Forderung, das Grundgesetz oder seine Formulierung habe die Entwicklung des Völkerrechts zu berücksichtigen, was entweder als Gebot des Völkerrechts, als Völkerrechtspflicht des Staates in der Formulierung seiner Verfassung, oder aber so verstanden werden könnte: Wenn die Verfassung über den Außenverkehr, das »Handeln im Bereich der Völkerrechtsordnung«, als einen Gesamtkomplex bestimmen will, so muß sie, um diesen vom Staat autonom gesetzten, aber auch durch seine Existenz im Rahmen der Völkerrechtsgemeinschaft auferlegten Zweck zu verwirklichen, diesen Außenverkehr der Entwicklung des Völkerrechts gemäß umschreiben, da sonst jener Zweck nicht erreicht wird.

Von einem hinter der Verfassungsformulierung stehenden Völkerrechtsgebot könnte man weiteren Abstand gewinnen dadurch, daß man das Auftreten einer neuen Kategorie von Partnern der Völkerrechtsgemeinschaft und des Völkerrechtsverkehrs, nämlich internationaler Organisationen mit so oder so gearteter Völkerrechtsfähigkeit, nicht als eine Veränderung des Völkerrechts als Normenkomplex faßt, sondern als eine Veränderung des völkerrechtlich geordneten Weltzustandes, der vom Völkerrecht ermöglicht und akzeptiert, aber nicht durch den Inhalt seiner Sollensnormen gefordert wird. Von jenem staatsautonom gesetzten Zweck aus zu registrieren und zu berücksichtigen ist zunächst einfach das Faktum, daß durch völkerrechtliche Gründungsverträge zwischen Staaten eine internationale Organisation um die andere geschaffen wurde, die nach dem Willen der Gründungs- und Mitgliedsstaaten so oder so begrenzte Völkerrechtsfähigkeit besitzen soll und eventuell auch von Drittstaaten in dieser Völkerrechtsfähigkeit akzeptiert und anerkannt wird, womit von Fall zu Fall ein neuer Völkerrechtsträger und Verkehrspartner im Völkerrecht, d. h. eine von völkerrechtlichen Wirkungen begleitete konkrete faktische Situation entsteht. Die Herausarbeitung von Völkerrechtsnormen über Voraussetzungen und Wirkungen solcher Grün-

dungsvorgänge und über den Status einer neuen Gattung »internationale Organisationen« ist bereits eine, wenn auch induktiv gewonnene, Abstraktion aus jenen einzelnen Vorgängen, wobei mit Umsicht zu prüfen wäre, ob und inwieweit so gewonnene Regeln als solche allen Erfordernissen der Gewohnheitsrechtsbildung genügen und ob nicht die Einzelfälle in jeder Hinsicht so verschieden liegen, daß jeder in seinen Wirkungen nur individuell bewertet werden kann. Sicher ist so viel, daß schon in einem frühen Stadium des Aufkommens internationaler Organisationen oder, allgemeiner, anderer als in Staaten bestehender Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft, in einem Stadium, in dem diese Art von Mitgliedern betreffende generelle Regeln des Völkerrechts noch nicht entwickelt sein konnten, eine auf Erfassung des gesamten Außenverkehrs abzielende Formulierung einer Staatsverfassung mit der Formel »Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten« der neuen faktischen Situation nicht mehr entsprechen, ihren Zweck nicht mehr erreichen konnte. Hierbei wird noch unterstellt, daß es der Verfassung freisteht, die Kompetenzzuweisung willentlich auf Beziehungen zu fremden Staaten zu beschränken und die Beziehungen zu anderen Teilnehmern am Völkerrechtsverkehr ungeregelt zu lassen oder einer zu gegenteiligem Ergebnis führenden Kompetenzvermutung, hier etwa zugunsten der Gliedstaaten, zu überlassen.

Mosler deutet nun die in Art. 32 GG wiederkehrende, traditionelle Formel »Beziehungen zu fremden Staaten« als staatsrechtliche Verweisung auf das Völkerrecht oder, wie man nach dem oben Ausgeführten, die faktische Komponente Hervorkehrenden vielleicht auch sagen könnte: auf die jeweilige Zusammensetzung des Kreises der am Völkerrechtsverkehr beteiligten Subjekte¹⁰⁾. Daß jene Verfassungsbestimmung so auszulegen sei, ist eine wissenschaftliche These, die zu bestimmten Folgerungen zwingen kann, ohne daß dieser Zwang von einem Völkerrechtsgebot herrührt. Soweit aber diese Auslegung die Verfassungsnorm als Verweisung auf das Völkerrecht in diesem oder jenem Sinn versteht, führt sie zu einem Verfassungsnorminhalt, der eine starke Einwirkung des jeweiligen Völkerrechtszustandes auf die innerstaatliche Zuständigkeitsordnung impliziert.

Diese Deutung der Verfassungsnorm über Zuständigkeitsverteilung zwischen Zentralgewalt und Gliedstaaten eines Bundesstaates scheint aber nicht nur auf historisch-hermeneutischen der Textauslegung, sondern zu einem gewissen Teil auf Gesichtspunkten der Sachgesetzlichkeit, der Sachgemäßheit zu beruhen. Prüfen wir, inwieweit hinter dieser Sachgemäßheit direkte oder

¹⁰⁾ Das Phänomen »Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte« hat Mosler in der gleichnamigen Abhandlung ZaöRV Bd. 22 (1962), S. 1–48, analysiert.

11 ZaöRV Bd. 33/1

indirekte, an den Bundesstaat gerichtete Forderungen der Völkerrechtsordnung stehen.

Hierbei kann davon ausgegangen werden, der betreffende Bundesstaat sei als ein einheitliches, von einer Zentralgewalt wirksam und im Prinzip völkerrechtsgemäß gesteuertes Glied der Völkerrechtsgemeinschaft als Völkerrechtssubjekt durch die Völkerrechtsgemeinschaft anerkannt. Diese Anerkennung basiert notwendig nicht nur auf einem Augenblicksbefund, sondern auf der Erwartung, der ihr zugrunde liegende Zustand werde fortbestehen. Würde nun der Bundesstaat die Pflege der auswärtigen Beziehungen, das Handeln im Bereich der Völkerrechtsordnung durch Verfassungsnorm oder *de facto* uneingeschränkt den Gliedstaaten überlassen, so würde damit entgegen jener Erwartung der Staatenwelt die Zentralgewalt im Bereich der Völkerrechtsordnung manövrierunfähig, also auch unfähig, das als Völkerrechtssubjekt anerkannte bundesstaatliche Gemeinwesen, bestehend aus seinen Gliedstaaten, wirksam im Rahmen der Völkerrechtsordnung zu lenken, die Einhaltung der Völkerrechtsordnung zu gewährleisten, also ein Zustand hergestellt, von dem zunächst angenommen werden kann, daß er von der Völkerrechtsordnung negativ bewertet wird – unabhängig davon, ob etwa der Mehrheit der Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft diese Veränderung, die der Auflösung des Bundesstaates gleichkäme, politisch erwünscht sein könnte.

Abgesehen von jener allgemeinen negativen Bewertung durch die Völkerrechtsordnung wird aber der seine Gliedstaaten für den Völkerrechtsverkehr mit allen Zuständigkeiten, also mit souveränem Ermessen ausstattende Bundesstaat seine konkreten vertraglichen oder allgemeinem Völkerrecht entspringenden Verpflichtungen nicht mehr erfüllen können. Insofern kann es als ein »mittelbares Gebot« jener konkreten Verpflichtungen angesehen werden, daß die Zentralgewalt die Gesamtheit der außenpolitischen Entscheidungen in der Hand behält. Dies kann als ein Prinzip bundesstaatlicher Zuständigkeitsordnung zunächst empirisch-rechtsvergleichend festgestellt werden. Zugleich entspricht es einer sachimmanenten, aus dem Wesen der Völkerrechtsordnung und der Staatengemeinschaft sich ergebenden Notwendigkeit. Ob es darüberhinaus als Inhalt einer Völkergewohnheitsrechtsregel gesehen werden kann, wäre eine Frage, die man mit den Argumenten einer so oder so gearteten Schuldogmatik zu beantworten versucht sein könnte, wobei freilich die gewiß vorherrschende Meinung der Staaten, in der Ausgestaltung ihrer Verfassungsordnung frei und souverän zu sein, gewichtig in die Waagschale fallen dürfte.

Nehmen wir nochmals den Fall, ein Bundesstaat beschränkte sein außenpolitisches Zuständigkeitsmonopol auf die Beziehungen zu fremden Staaten

und überließe seinen Gliedstaaten alle übrigen Verhaltensweisen im Völkerrechtsraum, so besonders in Bezug auf internationale Organisationen. Da die Beziehungen zu diesen im Normalfall den Erwerb von Mitgliedschaften zum Inhalt haben, der in der Regel nur souveränen Staaten, nicht aber ihnen ein- oder untergeordneten Körperschaften ihres internen Rechts offensteht, würden sich hier schon unauflösbare Schwierigkeiten ergeben, der die Einbeziehung des Bundesstaates in die großen zivilisatorischen Staatengemeinschaftseinrichtungen praktisch ausschloße. Zudem würde der Beitritt zu einem Gründungsvertrag noch zum Bereich der der Zentralgewalt vorbehaltenen Beziehungen zu fremden Staaten gehören, die Mitgliedschaft zur Organisation als solcher hingegen nicht mehr, so daß im Völkerrechtsraum untrennbar Verbundenes durch die bundesstaatliche Kompetenzaufteilung zerrissen wäre. Das heißt, die Struktur und Funktionsweise der heutigen Völkerrechtsordnung schließt eine solche Kompetenzaufteilung aus – und wir stehen vor einer neuen Einwirkung der Völkerrechtsordnung auf die innerstaatliche Zuständigkeitsabgrenzung. Das heißt, die von Mosler dem Art. 32 Abs. 1 GG gegebene Auslegung kann als eine völkerrechtlich gebotene angesehen werden.

Das bedeutet nicht notwendig die Behauptung einer Regel des allgemeinen Völkerrechts, die es verböte, die außenpolitischen Kompetenzen in bundesstaatlichen Verfassungen in der genannten Weise aufzuteilen. Aus der Stellung und Bewegung der Staaten in der Völkerrechtsgemeinschaft ergeben sich zahlreiche an die Staaten gestellten Erfordernisse in Bezug auf ihre innere Ordnung, z. B. auf ihr internes Recht, die nicht Inhalt spezieller Völkerrechtsregeln sind, sondern sich z. B. daraus ergeben können, daß der Staat zur Gewährleistung eines bestimmten Erfolgs, zur Verhinderung bestimmter Vorgänge verpflichtet ist, was nur durch entsprechende innerstaatliche Gestaltungen möglich ist, die dadurch zum praktischen Erfordernis der Völkerrechtserfüllung werden, ohne selbst Inhalt von Völkerrechtspflichten zu sein. Wenn wir diese praktischen Erfordernisse der Völkerrechtserfüllung zu den völkerrechtlichen Komponenten innerstaatlicher Zuständigkeitsordnung rechnen, so ergibt sich ein sehr weites Feld, das auch nur nach den Hauptdimensionen abzuschreiten Gegenstand einer umfangreicheren Untersuchung sein müßte, als sie hier möglich ist.

III

Ganz anders ist die Situation, wo es sich beispielsweise um die Lösung räumlich eng begrenzter, grenzüberschreitender Nachbarschaftsprobleme handelt etwa durch Schaffung regionaler Zweckverbände, wie sie sich in der sogenannten Regio Basiliensis, im Dreiländergebiet um das Rheinknie bei

Basel in verschiedenen Richtungen anbahnt. Die zu lösenden Probleme sind solche des Bahn-, Straßen- und Luftverkehrs, des Gewässerschutzes, der Müllbeseitigung, allgemein solche des Umweltschutzes, aber auch der Wahrung sozialer und humanitärer, allgemein zivilisatorischer Belange. Die Lösung dieser Probleme ist überwiegend Sache von Gliedstaaten (Ländern, Kantonen), von Regierungspräsidial-, Provinzial- oder Departementverwaltungen, Gemeindeverbänden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts im Rahmen nationaler Rechtsordnungen. Das Bundesverfassungsgericht hat Abmachungen mit ausländischen Körperschaften dieser Art als von der Kompetenzzuweisung an den Bund durch Art. 32 Abs. 1 GG nicht erfaßt erklärt, und Mosler hat dem beigeplichtet. Das Zustandekommen und Funktionieren regionaler, transnationaler Abmachungen und Zweckverbände dieser Art ist in der Tat auf die aktive Mitwirkung, die interessierte Beteiligung der örtlich unmittelbar berührten Gebietskörperschaften derart angewiesen, daß deren Beteiligung von Beginn der Verhandlungen an Voraussetzung des Gelingens ist. Da die sachliche Notwendigkeit solcher Regionalinstrumente im Vordringen und insofern eine Notwendigkeit des Zusammenwirkens der Staaten im völkerrechtlichen Raum geworden ist, zeichnet sich von hier aus eine zumindest sachliche, zunehmend auch von Erfordernissen der Völkerrechtsgemeinschaft getragene Notwendigkeit ab zu innerstaatlicher Kompetenzzuweisung an nachgeordnete Gebietskörperschaften mit Außengrenzen, in grenzüberschreitenden, lebenswichtigen Lokalfragen, wie sie sich besonders in Bezug auf Grenzgewässer stellen, Abmachungen mit entsprechenden Gebietskörperschaften angrenzender Staaten zu treffen, zumindest daran beteiligt zu werden.

Es versteht sich, daß solche Abmachungen nicht nur nicht hinter dem Rücken der beteiligten Zentralgewalten getroffen werden können, sondern daß deren unterstützende und behutsam lenkende, initiiierende und introduzierende Mitwirkung von Anfang an erforderlich ist. Die Zentralgewalten sollten es hierbei nicht unter ihrer Würde finden, sich gemeinsam mit den beteiligten engeren Gebietskörperschaften an den Verhandlungstisch zu setzen und schließlich auch gemeinsam mit ihnen Partner der zustandekommenden Verträge, gegebenenfalls auch Mitglieder der entsprechenden Zweckverbände zu werden¹¹⁾. Es liegt durchaus in der Linie solcher Mischformen sachlicher Planung, daß an Abmachungen und Verbänden solcher Art auch große Pri-

¹¹⁾ Eine besondere Technik ist der Abschluß eines Rahmenvertrages zwischen den beteiligten Staaten, durch den einer der vertragschließenden Staaten (oder mehrere oder alle) die ihm kraft des Rahmenvertrags zur Erreichung bestimmter Zwecke zustehenden Befugnisse einer engeren Körperschaft seines internen Rechts überträgt, die dann unter möglicherweise begrenzter Verantwortung des sie beauftragenden Staates teils diesen repräsentiert,

vatunternehmen beteiligt sein können, denen die praktische Durchführung eines abgesprochenen Regionalplans wie Bau und Unterhaltung eines internationalen Flughafens, einer Energieversorgungs- oder Kläranlage anvertraut sein kann. Das ganze rechtliche Instrumentarium wird jedenfalls so lange dem Völkerrecht zuzurechnen sein, als wenigstens zwei souveräne Staaten, wenn auch vertreten durch Gliedstaaten oder als Zustimmungende, immerhin noch irgendwie als Pflichtenträger an den Abmachungen beteiligt sind. Nachbarschaftliche Abreden dieser Art, auch über die Lösung verwaltungsrechtlicher Kollisionsfragen, sind gewiß nichts Neues. Was aber die Schaffung grenzüberschreitender Regionalorganisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit, mit souveränen Staaten, Gebietskörperschaften staatlichen Rechts und Privatunternehmen als Mitgliedern und mit eigenen Befugnissen anbetrifft, so stehen wir in ähnlicher Weise am Anfang einer Entwicklung wie etwa zur Zeit des 1. Weltkriegs in Bezug auf das Aufkommen internationaler Organisationen mit eigener Völkerrechtspersönlichkeit, und es ist abzusehen, daß auch jene im Völkerrechtsraum sich anbahnende Entwicklung Rückwirkungen haben wird auf innerstaatliche Kompetenzzuweisungen verschiedenster Art, wobei dem sachgemäßen Zusammenspiel der verschiedenen Instanzen desselben Staates besondere Bedeutung zukommt.

Der völkerrechtliche Aspekt dieser Entwicklung wird besonders dadurch verdeutlicht, daß nicht selten internationale Organisationen wie der Europarat, die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, z. B. die Weltgesundheitsorganisation, aus ihrer Sachkompetenz heraus solche »Regionalprobleme« in einem räumlich eng begrenzten Sinn ins Auge fassen, ihre Lösung durch Absprachen und Verbandsgründungen gerade zwischen den unmittelbar beteiligten, nachgeordneten Gebietskörperschaften anstreben und sich unter Umständen selbst an den Verhandlungen über solche Absprachen oder Verbänden, ja an diesen selbst als Partner beteiligen. Insofern macht sich ein Wandel der Völkerrechtsordnung als eines bloßen Normengefüges zu einer Organisationsordnung bemerkbar, ein Wandel, der nicht ohne Rückwirkung auf das innerstaatliche Zuständigkeitsgefüge bleiben kann.

IV

Für das Vertragsschlußverfahren enthält die Wiener Vertragsrechtskonvention vom 23. Mai 1969¹²⁾ in Art. 7 einige Differenzierungen,

teils in eigenem Namen handelt, beispielsweise Ausführungsabkommen mit fremden Staaten oder deren von ihnen für zuständig erklärten Untergliederungen oder Körperschaften abschließt und ausführt.

¹²⁾ Abgedruckt ZaöRV Bd. 29, S. 711–760.

unter welchen Voraussetzungen eine Person auch ohne Vorlage besonderer Vollmachten als zur Abgabe für den kontrahierenden Staat bindender Erklärungen kraft Völkerrechts ermächtigt gilt, wobei in einer Art Generalklausel (Ziff. 1 b) auf die Praxis der Staaten oder anderer Umstände, für die verschiedenen Kategorien von Funktionären (Ziff. 2) darauf abgestellt wird, ob es sich um bloße Textannahme oder um die letzte, den Staat bindende Vertragsschlußerklärung handelt. Für unseren Zusammenhang wichtiger aber ist der weitgehende Ausschluß der Relevanz internen Rechts der Staaten, auch in Fragen der Vertragsschlußkompetenz, durch Art. 46 der Vertragsrechtskonvention: Die interne Kompetenzregel wird zwar nicht durch völkerrechtliche Komponenten beeinflusst, vermag sich aber im völkerrechtlichen Raum nur unter besonderen, vom betreffenden Staat im Streitfall nachzuweisenden Voraussetzungen der Offensichtlichkeit der Verletzung interner Zuständigkeitsregeln von grundlegender Bedeutung durchzusetzen. Hieraus ergibt sich wieder die Folgerung für den Staat, seine Kompetenzregelung im Bereich des völkerrechtlichen Vertragsschlusses so zu treffen, daß eine Diskrepanz zwischen Innen- und Außenwirkung tunlichst vermieden wird, und in dieser indirekten Wirkung des in Art. 46 zum Ausdruck kommenden Prinzips kann eine völkerrechtliche Komponente staatlicher Zuständigkeitsregelung erblickt werden: Sie geht in der Richtung, die Repräsentanz des Staates nach außen eindeutig und klar überschaubar zu gestalten, was mit den Erfordernissen demokratischer oder bundesstaatlicher Willensbildung in Einklang zu bringen mannigfache Schwierigkeiten bietet und auch Kompromisse erfordert. Die Wirkung dieser völkerrechtlichen Komponente wird verstärkt dadurch, daß eine Diskrepanz zwischen Innen- und Außenwirkung der Vertragsschlußkompetenzregelung sich in schwer ausräumbaren Disharmonien zwischen völkerrechtlicher Vertragsbindung und innerstaatlichem Verfassungs- und sonstigem Recht auswirken kann. Immerhin bietet die im Verhandlungsstadium liegende Annäherung der Partner besonders im bilateralen Verhältnis reichliche Gelegenheit, die innerstaatliche Abschlußkompetenzregelung dem Gegner derart bekannt zu machen, daß sie und damit auch ihre Verletzung für ihn *manifest* im Sinne des Art. 46 der Vertragsrechtskonvention wird, um so mehr als die Formalien des Vertragsschlußverfahrens in der Regel einen wesentlichen Bestandteil der Vertragsverhandlungen bilden, in deren Rahmen es zur Sorgfaltspflicht jedes Partners gehört, den Gegner über die internen Erfordernisse aufzuklären.

V

Diese letztere Bemerkung soll einen grundlegenden Unterschied zwischen Vertragsschluß und der Situation bei einseitigen Völkerrechtsakten hervortreten lassen. Solche einseitigen Akte setzen nicht notwendig eine einvernehmliche Annäherung der beteiligten Staaten voraus wie die Aufnahme von Vertragsverhandlungen, die als solche schon eine vom Völkerrecht mit verschiedenen Rechtswirkungen ausgestattete Sonderbeziehung begründet. Der einseitige rechtmäßige Völkerrechtsakt soll auf eine Völkerrechtslage unmittelbar gestaltend einwirken und ist an materielle und verfahrens-, vor allem kompetenzmäßige Voraussetzungen gebunden. Wenn ein Staat die Möglichkeit hat, einseitig völkerrechtliche Wirkungen zu erzielen, so muß er vom Völkerrechtsraum, vor allem vom betroffenen fremden Staat her gesehen, durch ein Organ handeln, das eindeutig den Staat als ganzen repräsentiert. Delegationen sind dadurch nicht ausgeschlossen, werden sich aber auf den konkreten Akt selbst zu beziehen und sich im Rahmen des international Gebräuchlichen und der politischen Bedeutung des Akts Angemessenen zu halten haben. Wird diese Grenze in grober oder brüskierender Weise verletzt, kann der Akt möglicherweise aus diesem Grund zurückgewiesen werden und die damit beabsichtigte Rechtswirkung verfehlen.

Besondere Probleme ergeben sich, wo ein einseitiger Akt sich aus offizieller Erklärung und verfahrensmäßig daran gebundenen Realakten zusammensetzt, wie dies bei Repressalien gegen vorausgegangene und weiterhin drohende oder fortdauernde Völkerrechtsverletzungen der Fall ist. So kann eine Grenzverletzung zu Lande, zu Wasser oder in der Luft nicht einfach durch die örtlich betroffenen Grenzschutzorgane, eine Vergiftung eines grenzüberschreitenden Flusses nicht einfach durch Vergiftung eines in der Gegenrichtung fließenden Gewässers seitens der betroffenen Lokalbehörden, im Kriege der Gebrauch verbotener Waffen in einem Divisionsabschnitt nicht einfach auf Befehl des Kommandeurs der betroffenen Division von dieser erwidert werden: Solchen Vergeltungsakten, sollen sie als Repressalien legitimiert werden, hat eine offizielle Erklärung von Staat zu Staat, eine Abmahnung unter Androhung zulässiger Repressalien voranzugehen. Aus dem Zusammenhang des angedrohten Repressalienakts selbst mit der erforderlichen Abmahnung und Androhung aber ergibt sich, daß auch er nicht nach freiem Ermessen betroffener oder auch anderer untergeordneter Stellen, sondern nur auf Anordnung des Staates selbst, d. h. seiner Zentralgewalt, zulässigerweise gesetzt werden kann.

Aus den Besonderheiten der kriegsbedingten Situation mögen sich Modifikationen etwa dadurch ergeben, daß es außer Staaten auch kriegführende

Parteien anderer Art geben kann, daß Widerstandsbewegungen im besetzten Gebiet legal operieren und als solche ebenfalls Objekt oder Subjekt von Repressalien sein können. Auch in faktischer Isolierung operierende Einheiten können in eine vergleichbare Lage kommen. Scharf umrissene Regeln über die Repressalienkompetenz nach Völkerrecht konnten sich bei der großen Verschiedenheit vielfach chaotischer Situationen bisher nicht entwickeln. Die Formulierung »Es besteht keine völlige Klarheit darüber, welche militärische Stelle Repressalien anordnen kann. Jedenfalls kann es nicht der einzelne Soldat, sondern nur die jeweils erreichbare höchste militärische Stelle«¹⁸⁾, ist eine rein völkerrechtliche Aussage, ohne Bezug auf innerstaatliche Zuständigkeitsordnung.

Diese Aussage scheint die völkerrechtliche Zuständigkeit zur Kriegsrepressalie ganz in den militärischen Bereich verlegen zu wollen. Nun kann es Kriegsrechtsverstöße von rein örtlicher Bedeutung im Rahmen eines weltweiten Krieges geben, die es nahe legen mögen, sofort an Ort und Stelle Repressalien anzuwenden, wie es aus militärischer Sicht unerlässlich erscheinen mag, besonders wo dem Gegner seine Kriegsrechtsverletzungen militärische Vorteile bringen oder eigene Truppen unmenschlichen Leiden aussetzen. Aber selbst in diesen Fällen hat der Übergang zu Repressalien eine politische Komponente: er ist nur zulässig im Verhältnis von Staat zu Staat und ist in diesem Verhältnis an bestimmte Formen gebunden. Gerade die erforderlichen Abmahnungs- und Androhungserklärungen müssen von Staat zu Staat, nicht von Kampf Einheit zu Kampf Einheit ergehen, und zwar unter folgenden Gesichtspunkten:

1. Gerade eine nur örtlich begrenzte Kriegsrechtsverletzung kann, wenn sie nicht gar irrtümlich unterstellt ist, auf Eigenmacht beruhen, und dem beschuldigten Staat muß Gelegenheit gegeben werden, sie abzustellen, ehe an Ort und Stelle mit Repressalien erwidert wird, die erfahrungsgemäß leicht zu einer außer Kontrolle geratenden Eskalation führen.

2. Die erforderlichen Erklärungen von Staat zu Staat werden zwischen Kriegführenden in der Regel durch eine Schutzmacht oder durch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz oder durch eine andere internationale Organisation übermittelt, die ihrerseits ihre so oder so geartete Autorität für die Abstellung von Kriegsrechtsverstößen einsetzen können.

3. Schließlich aber — und dies ist ein ausgesprochen völkerrechtlicher Gesichtspunkt — ist das richtig und verantwortungsvoll verstandene Repressalienrecht den Staaten als konstituierenden Trägern der Völkerrechtsordnung anvertraut, nicht nur als Reaktionsbefugnis zur Wahrung eigener

¹⁸⁾ Karl Josef Partsch, Artikel »Repressalie«, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts Bd. 3, S. 105, rechte Spalte.

Rechte und Interessen, sondern darüber hinaus repräsentativ für die Völkerrechtsgemeinschaft im Interesse der Einhaltung und Erhaltung der Völkerrechtsordnung. Diese letztere Funktion im Sinne des von Georges Scelle formulierten *dédoublement fonctionnel*¹⁴⁾ kann nur von den Staaten als solchen, nicht von unmittelbar betroffenen nachgeordneten Stellen in eigener Machtvollkommenheit wahrgenommen werden. Jedenfalls aber wäre es, worauf es hier ankommt, völkerrechtlich unzulässig, allen Kampfseinheiten, sei es auch nur bis herab zum Divisionskommandeur oder Schlachtschiffkommandanten, die Zuständigkeit zur Ausübung des Repressalienrechts samt allen vorzuschickenden Erklärungen nach eigenem Ermessen zu übertragen.

Zur Illustration mögen zwei Stellen aus Noten des 19. Jh. dienen, wobei die zweite, von der britischen Zentrale an die britische Mission in Peking gerichtete offenbar mehr auf Gesichtspunkte der Staatsraison, immerhin aber auch auf den der Vermeidung kriegesischer Verwicklungen abstellt, der über die nur nationalen Aspekte, jedenfalls nach heutigen Begriffen, hinausreicht:

“c) Anordnung von Repressalien – *Ordre d'exercer des représailles* –
Order to Resort to Reprisals

Señor Barrenchea (Quito) to Señor Herrera, 16. 5. 1864 [Great Britain. 1864. LXIII. 549 (3409), Inclosure 1 in No. 11, p. 21 = Arch. dipl. 1865, I, p. 287]:

‘The Undersigned would fear to offend the enlightenment of his Excellency the Minister for Foreign Affairs of Ecuador, if he should dwell upon the examination of the principles and the enumeration of the writers on International Law, who unanimously agree that reprisals, embargoes, and in fact, all other acts of violence against a nation can only be decreed by the Sovereign, and not by a subaltern agent. His Excellency knows full well that in order to justify the use of force it is necessary not only that there must have been real violation of natural or acquired right, but also that it is necessary, and that no easier and less violent means of reparation exist; that the damage which has been suffered has been pointed out in vain, and that representations and threats have remained without effect’.

Earl of Clarendon to Sir R. Alcock (Peking), 28. 1. 1869 [Great Britain. 1868–1869. LXIV. 19 (4097–I), No. 24, p. 76–77]:

¹⁴⁾ Georges Scelle, *Le phénomène juridique du dédoublement fonctionnel*, in: *Rechtsfragen der internationalen Organisation*, Festschrift für Hans Wehberg zu seinem 70. Geburtstag, Hrsg. W. Schätzel/H. J. Schlochauer (1956), S. 324–342, 330 ff. Das dort S. 337 f. über die «*compétence de guerre ou l'usage de la force utilisée par un ou plusieurs États pour la réalisation du Droit international*» (für die Vergangenheit) Gesagte gilt um so mehr für die von Scelle dort nicht erwähnte Ausübung des Repressalienrechts.

'Her Majesty's Government cannot leave with Her Majesty's Consuls or Naval Officers to determine for themselves what redress or reparation for wrong done to British subjects is due, or by what means it should be enforced. They cannot allow them to determine whether coercion is to be applied by blockade, by reprisals, by landing armed parties, or by acts of even a more hostile character. All such proceedings bear more or less the character of acts of war, and Her Majesty's Government cannot delegate to Her Majesty's servants in foreign countries the power of involving their own country in war'¹⁵).

Aus atypischen Situationen möglicherweise zu rechtfertigende Abweichungen im Sinne einer Kompetenzverlagerung lassen das oben umschriebene Prinzip unberührt, das nach der *ratio* des Instituts der Repressalie wie auch nach der Staatenpraxis die innerstaatliche Zuständigkeitsordnung völkerrechtlich bindet.

VI

Nun fragt es sich, ob Verallgemeinerungen des im Prisenrecht und, etwas anders, im internationalen Menschenrechtsschutz hervortretenden völkerrechtlichen Prinzips wenigstens in Ansätzen erkennbar sind. Das Prinzip ließe sich etwa so umschreiben: Eingriffe der öffentlichen Gewalt in Leben, Freiheit, sonstige Rechte und Interessen sollen nur durch Gerichte zulässig oder müssen wenigstens durch Gerichte nachprüfbar sein. Außerhalb des kollektivvertraglichen Menschenrechtsschutzes, der auf dem Wege ist, ins allgemeine Völkerrecht überzugehen, wäre die Anwendbarkeit des Prinzips abhängig davon, daß Rechte und Interessen von Ausländern berührt werden, wodurch der konkrete Eingriff den Personalhoheitsbereich des eingreifenden Staates überschreitet und völkerrechtlich relevant wird. Es ist die Frage nach einem völkerrechtlichen Erfordernis des Gerichtsschutzes gegen die Exekutive, soweit von deren Akten ausländische Rechte und Interessen berührt werden.

Das Kolloquium »Gerichtsschutz gegen die Exekutive« (1968) ist diesem Erfordernis nachgegangen. Karl Doehring sieht die vom klassischen Völkerrecht gewährten Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten (gewaltsame Selbsthilfe, Repressalie, Anwendung des Gegenseitigkeitsprinzips) durch wachsende Beschränkungen (Gewaltverbot, Menschenrechtsschutz, Ausschluß des

¹⁵ A. N. Makarov/Ernst Schmitz, Handbuch der diplomatischen Korrespondenz der europäischen Staaten 1856–1871 Teil 2 (1933) (Fontes Juris Gentium, ed. Viktor Bruns, Series B Sectio I Tomus 1 Pars 2), S. 78 f. Die peruanische Note an Ecuador wird wegen ihres allgemeineren Interesses in ihrem französischen Wortlaut aus Archives diplomatiques 1865 I, S. 286 ff. im Anhang in größeren Auszügen wiedergegeben.

Individuums als Repressalienobjekt, Trennung zwischen Staat und Staatsangehörigem als Objekten der Gegenseitigkeitsanwendung) einem Schwund ausgesetzt, der die Mittel zum Schutze der eigenen Staatsangehörigen gegen fremde Staaten vermindert. Dadurch gewinne die völkerrechtliche Forderung nach innerstaatlichem Gerichtsschutz Gewicht zum Ausgleich des gestörten Gleichgewichts im Völkerrecht¹⁶⁾.

Nun ist es zweierlei, ob das Völkerrecht Setzung oder ob es nur Nachprüfung bestimmter Akte durch Gerichte verlangt. Der Gerichtsschutz gegen die Exekutive, der als Gegenstand eines völkerrechtlichen Postulats, soweit Ausländer betroffen sind, in der Entwicklung und im Vordringen begriffen ist, liegt nur im Bereich der Nachprüfung, statuiert also kein Zuständigkeitsmonopol für die Ausländer betreffenden Akte selbst, sondern fordert nur *local remedies* letztinstanzlich durch Gerichte. Das Postulat impliziert aber das an sich auf anderem Felde liegende Postulat auf Bereitstellung unabhängiger Gerichte überhaupt, auf Schaffung einer innerstaatlichen Gerichtsorganisation¹⁷⁾, als Korrektiv gegen Verletzungen des innerstaatlichen Rechts, evtl. des Völkerrechts, durch Akte der Exekutive. Die besondere Bedeutung eines solchen völkerrechtlichen Postulats liegt in seinem über den Schutz von individuellen Grundrechten und Freiheiten weit hinausreichenden Anwendungsbereich. Während der Menschenrechtsschutz sich grundsätzlich auf das Individuum beschränkt, umfaßt der innerstaatliche Gerichtsschutz gegen die Exekutive auch Gruppenrechte jeder Art, besonders die Rechte (evtl. auch Interessen) von wie immer organisierten Wirtschaftsunternehmen. Bei der wachsenden internationalen Wirtschaftsverflechtung ergibt sich hier ein unabsehbarer Bereich, in dem ein im Vordringen begriffenes völkerrechtliches Postulat die Nachprüfungszuständigkeit nationaler Gerichte verlangt, wo immer die Exekutive ausländische Privatinteressen berührt, wenigstens insoweit, als dieser Gerichtsschutz Inländern gewährt wird, auf weitere Sicht aber auch unter Orientierung an einem international sich durchsetzenden Mindeststandard. In dieser Transzendenz über das Individualrechtliche hinaus liegt die besondere Bedeutung der rechtsvergleichenden und völkerrechtlichen Untersuchung des Gerichtsschutzes gegen die Exekutive.

Trotz dem zunächst hervorgehobenen Unterschied zwischen primärer und bloßer (vom Völkerrecht geforderter oder zu fordernder) Nachprü-

¹⁶⁾ Doehring, Fordert das allgemeine Völkerrecht innerstaatlichen Gerichtsschutz gegen die Exekutive? in: Gerichtsschutz gegen die Exekutive – Judicial Protection against the Executive – La protection juridictionnelle contre l'exécutif (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 52) Bd. 3: Rechtsvergleichung – Völkerrecht (deutsche Ausgabe 1971), S. 227 ff., 230 f.

¹⁷⁾ Doehring, a.a.O., S. 242 bei und in Anm. 39.

fungszuständigkeit nationaler Gerichte wird diesen, auch soweit sie nur zu Nachprüfung zuständig sein sollen, vom Völkerrecht — sei dies auch vorerst nur ein ans Völkerrecht gerichtetes Postulat mit Aussicht auf Anerkennung als Rechtssatz — eine Garantiefunktion überantwortet, eine auch vom Völkerrecht geforderte Funktion.

Unter klarer Abgrenzung gegen völkerrechtliche (zunächst kollektivvertragliche) materielle und verfahrensmäßige Menschenrechtsgarantien, untersucht Jaenicke¹⁸⁾, ob, inwieweit und in welcher Form (bi- und multilaterale Verträge, Gewohnheitsrecht) das Fremdenrecht eine Rechtsweggarantie und damit eine Nachprüfungszuständigkeit von Gerichten vorschreibt.

In der bilateralen Vertragspraxis zum Schutz ausländischen Eigentums findet er einen ersten Ansatz hierzu in Art. 1 Abs. 4 des deutsch-amerikanischen Freundschafts- und Handelsvertrags vom 8. Dezember 1923¹⁹⁾, worin eine offizielle amerikanische Interpretation²⁰⁾ eine Verweisung nicht auf den Inhalt der *due process*-Klausel der US-Verfassung, sondern auf den internationalen Mindeststandard sehen will. Dieser Mindeststandard braucht nicht unbedingt zu Völkergewohnheitsrecht verdichtet zu sein, wie jene Interpretation mit den Worten "as that which is recognized by international law" anzunehmen scheint. Jaenicke spricht daher mit Recht vom »internationalen Standard«, vor dessen Unterschreitung jene Klausel schützen solle. Das ist eine durch Rechtsvergleichung feststellbare Staatenpraxis in Fragen des Eigentumsschutzes, besonders gerichtlicher Kontrolle von Eingriffen, die in ihren Details möglicherweise auch noch nicht den allgemeinen Rechtsgrundsätzen zugerechnet werden kann, durch die vertraglichen Verweisungen aber normative Bedeutung erlangt. Hierin (wie auch in neueren multilateralen Regelungen) sieht Jaenicke noch keine absolute Rechtsweggarantie, wohl aber in den analogen Klauseln der Verträge der USA mit Belgien und Luxemburg von 1961 und 1962, worin "full legal and judicial protection" zugesichert wird (a.a.O., S. 298), sowie in der Standardklausel der westdeutschen Investitionsschutzabkommen (S. 299).

Das völkerrechtliche Delikt der Justizverweigerung (*denial of justice*, *déni de justice*) hat einen vom allgemeinen Völkerrecht gebotenen Mindeststandard auch hinsichtlich des Gerichtsschutzes der Ausländern durch allgemeines Völkerrecht garantierten materiellen Rechte zur Voraussetzung.

¹⁸⁾ Jaenicke, Die Grundsätze über den gerichtlichen Rechtsschutz des Einzelnen gegen die Exekutive im System der Völkerrechtsordnung, in: Gerichtsschutz gegen die Exekutive Bd. 3, S. 285–324.

¹⁹⁾ A.a.O., S. 297 Anm. 17.

²⁰⁾ A.a.O., S. 297 Anm. 22.

Hierin wie in den oben erwähnten bilateralen Vertragsklauseln liegt eine völkerrechtliche Festlegung innerstaatlicher Zuständigkeit von Gerichten für bestimmte Ansprüche von Ausländern, wobei der Zuständigkeitsregelung im Rahmen einer funktionierenden, auch Ausländern uneingeschränkt zugänglichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit weiter Spielraum verbleibt. Ob man den Inhalt dieses Völkerrechtsgebotes ungehinderten Zugangs zu Gerichten unter den Begriff der Zuständigkeit bringt, ist ohne Bedeutung: unzulässig wäre jedenfalls eine Zuständigkeitsregelung, die diesen Zugang *de facto* speziell für Ausländer behinderte.

Hierin ist als Gebot allgemeinen Völkerrechts noch nicht enthalten die Zugänglichkeit der Gerichte für Klagen gegen den Aufenthaltsstaat selbst, um dessen Maßnahmen durch davon betroffene Fremde überprüfen lassen oder Entschädigungsansprüche (auch abgesehen von vermögensrechtlichen Eingriffen) gegen ihn wegen seiner Maßnahmen oder Unterlassungen einklagen zu können. Das schließt nicht aus, daß sich in dieser Richtung ein durch Rechtsvergleichung feststellbarer, zunächst faktischer internationaler Standard entwickelt, der, wie Jaenicke (S. 309) feststellt, im Restatement des American Law Institute quasi als Ausfüllung einer Art fremdenrechtlicher Blankettnorm gewertet wird, aber bisher noch nicht erreicht ist.

So bahnen sich auf dem Gebiet des Fremdenrechts zum Teil auf Umwegen über Verweisungen auf internationale faktische Standards, die im Wege der vergleichenden Analyse der Staatengesetzgebung und -praxis zu ermitteln sind, neue völkerrechtliche Komponenten innerstaatlicher Zuständigkeit an, mögen sie sich auch nur auf Überprüfung des Verhaltens der Exekutive durch Gerichte beziehen und sich beschränken auf das Verbot einer Zuständigkeitsregelung für Gerichte, die eine solche Überprüfung gerade für Ausländer ausschließt oder erschwert.

Insgesamt kann also festgestellt werden, daß die Faustregel, für die innerstaatliche Zuständigkeit in völkerrechtsrelevanten Angelegenheiten verweise das Völkerrecht auf das staatliche Recht, schon in der klassischen Periode nicht uneingeschränkt gegolten hat und daß die völkerrechtlichen Komponenten innerstaatlicher Zuständigkeit, die jene Faustregel einschränken, im Vordringen begriffen sind.

Anhang

Dépêche de M. Barrenchea, chargé d'affaires du Pérou à Quito, à M. Herrera, ministre des affaires étrangères de la République de l'Equateur, au sujet de l'occupation violente des îles Chincha par les forces Espagnoles 21).

Quito, le 16 mai 1864.

Le soussigné, chargé d'affaires du Pérou, a reçu l'instruction de son Gouvernement, de transmettre la note officielle ci-jointe et de faire la présente communication à Son Excellence le Ministre des affaires étrangères de la République de l'Equateur.

Le 14 du mois dernier, le vice-amiral, Louis-H. Pinzon, commandant les forces navales de S. M. Catholique, dans le Pacifique et M. Eusebio de Salayar y Mazarredo, désigné sous le titre de commissaire spécial et extraordinaire d'Espagne, prirent possession des îles Chincha et déclarèrent que l'escadre espagnole s'emparerait de toutes les îles appartenant au Pérou ainsi que des bâtiments de guerre qui voudraient s'opposer à ce dessein, et que les compagnies étrangères qui exportent le guano de ces îles, devrai[en]t à cet effet s'adresser dorénavant au Gouvernement de S. M. Catholique.

En conséquence, le pavillon Péruvien a été amené dans ces îles et à bord du transport de guerre *Iquique* et le drapeau espagnol hissé à sa place. Les autorités et officiers péruviens ont été faits prisonniers et gardés comme otages.

Les raisons suivantes ont été alléguées par l'amiral et le Commissaire espagnol pour expliquer cet acte: 1° l'indépendance du Pérou n'est pas reconnue par le Gouvernement de S. M. Catholique; il n'existe qu'une trêve entre les deux nations; 2° Le Gouvernement de S. M. Catholique a un droit de revendication sur ces îles; 3° Le Gouvernement Péruvien cherchait à négocier un emprunt de 70 000 000 dollars, dans le but de se procurer les moyens de résister aux demandes de l'Espagne; enfin, ce Gouvernement a imaginé toutes sortes d'obstacles pour refuser de recevoir le commissaire espagnol afin de gagner du temps et de mener à bonne fin la négociation de l'emprunt.

L'acte qui fait l'objet de cette communication est si évidemment contraire à toutes les lois et au droit des gens; les documents qu'accompagnent la note ci-jointe, démontrent si clairement et si péremptoirement la justice et la modération du Pérou, le mémoire de M. Ribeyro que le soussigné a eu l'honneur de transmettre à son Excellence M. Herrera, est si clair et si convaincant, que le soussigné pourrait se dispenser de démontrer de nouveau l'illégalité et la violence des procédés des agents du Gouvernement espagnol; mais il semble qu'on soit arrivé à un moment si pénible, qu'il est nécessaire d'insister sur ce fait que l'Amérique est indépendante et

²¹⁾ Archives diplomatiques 1865 I, S. 286 ff.

que les principes de droits et de loyauté internationale cultivés chez toutes les nations éclairées, doivent y prévaloir.

L'indépendance et les droits constitutifs des Etats ne dérivent pas de traités, mais de l'existence même des nations, et ils sont garantis par les principes du droit des gens; et bien que le Pérou, qui a envoyé à des occasions différentes des représentants auprès du Gouvernement espagnol, n'ait pas conclu de traité avec l'Espagne, il n'a cependant pas été considéré autrement que comme un Etat souverain par son Gouvernement, ainsi qu'il le déclare lui-même, a commis un acte inexécutable l'amiral Pinzon et son escadre, que le Pérou a reçus non comme faisant partie d'une armée avec laquelle il est en état de trêve, mais comme des amis avec lesquels les anciens différends ont été oubliés.

En prenant possession des îles Chincha, l'amiral et le commissaire espagnol ont commis un acte de violence qui n'a pas de précédents dans l'histoire.

Sans déclaration préalable de guerre, sans fournir d'explications de leurs motifs, sans même un ultimatum, sans avoir, nous ne dirons pas exprimé, mais seulement cherché des moyens de conciliation; abusant d'une généreuse hospitalité et se fondant déloyalement sur un état de simple trêve, ils ont commis un acte de spoliation qui est un scandale pour tout le monde civilisé.

Mais bien plus, l'amiral Pinzon en prenant les îles Chincha, sans y être autorisé par son Gouvernement, ainsi qu'il le déclare lui-même, a commis un acte inexécutable, qui rigoureusement le met hors la loi des nations.

Le soussigné, craindrait de fatiguer l'attention de son Excellence le Ministre des affaires étrangères de l'Equateur, en s'appesantissant sur les principes du droit des gens et en citant les auteurs qui sont unanimes à décider que les représailles l'embargo et en général tous actes de violence contre une nation ne peuvent être décrétés que par le souverain et non par un agent subalterne. Son Excellence n'ignore pas que, pour justifier l'usage de la force, il est nécessaire non seulement qu'il y ait eu réellement violation des droits naturels ou acquis, mais aussi que cet usage de la force soit absolument commandé par les circonstances, et qu'il n'existe plus de moyens moins violents d'obtenir réparation; que le préjudice éprouvé ait été vainement indiqué et que les représentations et les menaces soient restées sans effet.

...

Son Excellence le Ministre sait fort bien que les négociations entre Gouvernements ont lieu directement ou par l'intermédiaire d'agents diplomatiques. Mais M. Mazarredo désira se présenter à Lima, non avec des titres diplomatiques que les Congrès de Vienne et d'Aix-la-Chapelle et l'usage général ont établis, mais avec le titre de Commissaire royal, comme si la bataille d'Ayacucho n'avait pas eu lieu et qu'un demi-siècle ne s'était écoulé depuis l'indépendance du Pérou.

Refuser de recevoir un agent n'ayant pas de titre reconnu par le droit des gens est un droit incontestable, et notre chancelier a en main des précédents qui confirment ce droit. Son Excellence me permettra d'appeler son attention sur les exemples suivants; le 20 décembre 1824, M. Chaumette des Fossés se présenta à Lima avec des lettres de créance du Gouvernement de S. M. Très-Christienne, le Roi de France,

qui l'accréditaient en qualité d'inspecteur-général du commerce français à Lima et ses dépendances. M. José Maria de Paredo, alors Ministre des affaires étrangères du Pérou, refusa de recevoir l'agent français dont le titre n'était pas conforme aux règles internationales.

Après une remarquable discussion insérée dans le *Peruano*, du 30 décembre 1826, et que le soussigné signale à Son Excellence, M. Chaumette des Fossés retourna en France et le Gouvernement de S. M. Très-Chrétienne, loin d'être offensé de la non-réception de son agent, le renvoya en qualité de consul-général. En 1860, le Gouvernement Espagnol lui-même, désireux d'entrer en arrangement avec le Pérou au sujet de la barque espagnole «Maria y Julia», envoya M. Tavira, son chargé d'affaires au Chili, en qualité d'agent confidentiel auprès du Gouvernement Péruvien qui le reçut en cette qualité et négocia avec lui.

...

Signé: J.-A. Barrenchea.

Summary

The Relevance of International Law for the Distribution of Domestic Competences

The starting point of the essay is the concept of a general rule that under international law it is a matter of discretion for each State to determine the domestic competence for international affairs. The argument of the author is that this concept cannot stand without essential qualifications.

1. International treaties may reserve some acts to tribunals of the Contracting States, as it has been done in certain specified areas by the European Convention on Human Rights.

Precedents of this kind may be found in the classical period already. The exclusive competence to decide about the validity of a seizure and to adjudicate final appropriation of the captured vessel to the capturing State was given by customary international law to the national Prize Courts instituted by maritime belligerents.

Another case in point is the exclusive jurisdiction of tribunals regarding the punishment of spies and prisoners of war. Further examples can be found in specified rules of international law about jurisdiction with regard to both war acts and legal acts in occupied territories. The author also points to the rules about capitulation and the competence to conclude special contracts between unities of belligerent forces.

Parallels may be found in conventions both instituting an international organization and providing certain national authorities with competences in the same field.

2. An indirect influence of international law may be found in questions of distribution of competences between a federal State and its member States in foreign relations: it would have effects incongruous with international law to reserve such competences to the member States. So it is necessary under international law to give a broad interpretation to Art. 32, 1st paragraph, of the Basic Law of the Federal Republic of Germany reserving to the federal government the power to deal with "foreign States": it would be unbearable to exclude the relations to other entities of international law from this competence, especially the membership in international governmental organizations.

3. In international questions of a merely local character such as the environmental protection in a limited region as that in the Basel area it can become necessary under international law in certain respects to give competences in this field to local authorities to participate in foreign negotiations or in the conclusion of treaties. It is still open what bearing these developments will have on international law in the future.

4. General international law gives effect to acts performed by certain organs of a State without regard to domestic limitations of competence. But this is no question of competence regulation, but one of the protection of good faith.

The full powers or representative qualities (as presupposed by Art. 7 of the Vienna Convention on the Law of Treaties of 1969 and the general irrelevance of a violation of municipal rules on the competence to conclude treaties according to Art. 46 of the Convention) are of interest here in so far as they lead States to avoid discrepancies between their domestic law and the appearances as defined by international law.

5. Unilateral acts can be performed under international law only by an organ which is both evidently competent to represent the acting State as a whole and the quality of which is in accordance with diplomatic traditions. Especially reprisals cannot be inflicted by local authorities through their own power or by lower commanders of military forces, and, under modern conditions of war, general delegations of power to order reprisals cannot be given to various instances: in threatening its adversary with reprisals and in performing them, a belligerent State must act as a whole and must address the adversary State as a whole, in order a) to give it opportunity for clarifications of errors on one or the other side or for repressing disobedient violations of laws of war, b) to give to the intermediant Protecting Power or to the International Red Cross or another Organization acting as Protecting Power the opportunity to work through its own authority for respect of the laws of war, c) to act in an adequate manner not only for its own interests but also in the name of the international community and mankind in order to secure respect for the laws of war.

6. International customary law in the field of protection of aliens' property against any acts of confiscation requires a judicial form of protection: an appeal to courts must be open in so far as the violated rights are guaranteed by international law. Bilateral treaties referring to general international standards in due process have

the same effect. This leads to the question whether there is a general principle under international law that courts must be open for aliens and must be competent for all acts of the Executive concerning aliens in their rights or interests. This question has been examined at the 1968 symposium of the Max-Planck-Institute for Comparative Public Law and International Law at Heidelberg. The comparison of the practice of modern States shows an increasing tendency in this direction. This might develop towards a general international standard of this kind to which treaties or general international law may refer. But, at present, this principle doesn't exist as one of international law.

Rudolf Dolzer