

Die Beteiligung nationaler Kontingente an Hilfseinsätzen internationaler Organisationen

Wolfgang Strasser*)

Die friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen sind seit langem eine der umstrittensten Tätigkeiten der Weltorganisation. Sie haben die UN in der Finanz- und Verfassungskrise des Jahres 1964 an den Rand des Zusammenbruchs gebracht. Erstaunlicherweise gelingt es aber immer wieder, trotz des seit der Überwindung der Krise weiterbestehenden Mangels einer prinzipiellen Einigung über die Kompetenzen, den Aufgabenbereich und die Finanzierung, in Krisenfällen praktische Arrangements für die Entsendung weiterer Missionen zustandezubringen, wodurch sich sogar eine relativ kontinuierliche Praxis der Vereinten Nationen herausgebildet hat. Diese präsentiert sich in zwei typischen Erscheinungsformen: den Beobachtermissionen einerseits, den Streitkräften der Vereinten Nationen andererseits. Beide bedienen sich zu ihrer Durchführung der Mitwirkung nationaler Organe¹⁾.

Nun sind die friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen nicht die einzigen Fälle eines derartigen Zusammenwirkens von Staaten und internationalen Organisationen. Schon der Völkerbund hat seinerzeit ähn-

*) Dr. iur. (Universität Wien), Referent am Institut.

¹⁾ Vgl. die — leider noch nicht vollständig erschienene — Dokumentation von Rosalyn Higgins, *United Nations Peacekeeping 1946—1967, Documents and Commentary*, 2 Bde. (London 1969, 1970); außerdem aus der weitverzweigten Sekundärliteratur: D. W. Bowett, *United Nations Forces, A Legal Study of United Nations Practice* (London 1964); Per Frydenberg (Hrsg.), *Peace-keeping: Experience and Evaluation, The Oslo Papers* (Oslo 1964); Finn Seyersted, *United Nations Forces in the Law of Peace and War* (Leyden 1966); Arthur M. Cox, *Prospects for Peacekeeping* (Washington 1967); Larry L. Fabian, *Soldiers Without Enemies, Preparing the United Nations for Peacekeeping* (Washington 1971); in deutscher Sprache Michael Bothe, *Streitkräfte internationaler Organisationen, zugleich ein Beitrag zu völkerrechtlichen Grundfragen der Anwesenheit fremder Truppen* (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 47) (Köln, Berlin 1968).

liche Maßnahmen durchgeführt²⁾). In neuerer Zeit hat es vereinzelt auch Streitkräfte von Regionalorganisationen mit ähnlichen Aufgaben und ähnlicher Struktur wie die friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen gegeben (Einsatz der OAS in der Dominikanischen Republik 1965, Einsatz der Arabischen Liga in Kuwait 1961³⁾). Außerdem können humanitäre Hilfseinsätze der Vereinten Nationen (Biafra 1970, Bangladesch 1972⁴⁾) und anderer internationaler Organisationen bzw. des Roten Kreuzes⁵⁾ (z. B. im Fall von Naturkatastrophen) in ähnlicher Weise wie friedenserhaltende Operationen der Vereinten Nationen auf die Mitwirkung staatlicher Organe zurückgreifen. Es ist nicht ausgeschlossen, daß in Zukunft diese Organisationsform der internationalen Zusammenarbeit der Verfolgung weiterer Zwecke, z. B. auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe, dienstbar gemacht wird⁶⁾).

In der internationalen Praxis sind diese Vorgänge, die hier als Hilfseinsätze internationaler Organisationen unter Beteiligung nationaler Organe bezeichnet sind, bisher nicht unter einen zusammenfassenden Begriff gestellt worden. Eine begriffliche Zusammenfassung ist nicht unproblematisch, weil die Anwendungsfälle außer den friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen noch sehr spärlich sind und weil dadurch eine Einheitlichkeit des völkerrechtlichen Regimes suggeriert werden könnte, die in Wirk-

²⁾ Polizeitruppe des Völkerbundes zur Aufrechterhaltung der Ordnung im Saargebiet während der Saarabstimmung 1935; Truppen des Völkerbundes im Streit zwischen Peru und Kolumbien um Leticia 1933; geplant war auch eine Truppe zur Beaufsichtigung der Abstimmung in Wilna 1920. Kurze Übersicht über die Rechtsgrundlagen bei Bothe, a.a.O., S. 69 ff.

³⁾ Überblick bei Bothe, a.a.O., S. 74 ff.

⁴⁾ Grundlegend dazu Bothe, Rechtsprobleme humanitärer Hilfsaktionen zugunsten der Zivilbevölkerung bei bewaffneten Konflikten, in: Beiträge zur Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts für bewaffnete Konflikte (Veröffentlichungen des Instituts für internationales Recht an der Universität Kiel, 71) (Hamburg 1973), S. 24 ff.

⁵⁾ Dieser Fall ist in § 8 des österreichischen Bundesverfassungsgesetzes vom 30. 6. 1965 über die Entsendung österreichischer Einheiten zur Hilfeleistung in das Ausland auf Ersuchen internationaler Organisationen, BGBl. Nr. 173/1965 (im folgenden abgekürzt öEntsG) anvisiert. Vgl. auch den Bericht des schweizerischen Bundesrates über die Schaffung eines Freiwilligenkorps für Katastrophenhilfe im Ausland vom 11. 8. 1971, Bundesblatt 1971 II, S. 494.

⁶⁾ Die Katastrophenhilfe nach Naturkatastrophen oder nach Kriegshandlungen weist deutliche Ähnlichkeiten zur allgemeinen Entwicklungshilfe auf, und die Grenzen sind fließend — vgl. z. B. die Aufbauhilfe für Vietnam nach dem Waffenstillstand vom Frühjahr 1973 und die Entwicklungshilfemaßnahmen zur Bekämpfung der Auswirkungen der Dürre-Katastrophe in den Sahel-Ländern. Die Schweiz hat an den letzteren Maßnahmen bereits mit dem in Anm. 5 erwähnten Freiwilligenkorps mitgewirkt, obwohl dies noch nicht vollständig organisiert war. Sonst nehmen an der multilateralen Entwicklungshilfe im allgemeinen keine nationalen Kontingente teil, im Rahmen der bilateralen Entwicklungshilfe werden aber teilweise Organe der Sendestaaten in den Empfangsländern tätig.

lichkeit nicht gegeben ist. Andererseits ist aber die strukturelle Ähnlichkeit doch so beträchtlich, daß ein Vergleich gerechtfertigt erscheint.

1. Die Hilfseinsätze internationaler Organisationen unter dem Gesichtspunkt völkerrechtlicher und nationaler Regelungszuständigkeiten

Da die internationalen Organisationen kein eigenes Gebiet haben — auch in den Fällen, wo sie ausnahmsweise für die Verwaltung internationalisierter Gebiete, wie Mandatsgebiete, Treuhandgebiete, zuständig sind, handelt es sich nach herrschender Auffassung nicht um eigene Gebiete der internationalen Organisationen! ⁷⁾ —, betreffen ihre gebietsbezogenen Tätigkeiten jeweils das Gebiet von Staaten (regelmäßig Mitgliedsländern, unter Umständen auch von Nichtmitgliedern der Organisation). So erhebt sich die Frage nach den Rechtsbeziehungen zwischen der internationalen Organisation und dem Gebietsherrn des betroffenen Gebiets. Da nach allgemeinem Völkerrecht alle Maßnahmen gebietsfremder Mächte, die sich auf das Gebiet eines Staates beziehen, einen Eingriff in dessen Souveränität bedeuten, bedürfen sie zu ihrer Rechtmäßigkeit der Einwilligung des Staates ⁸⁾. Diese Zustimmung kann in beliebiger Form gegeben werden. Wenn es sich bei dem betroffenen Staatsgebiet um das Gebiet eines oder mehrerer Mitglieder der internationalen Organisation handelt, ist es möglich, daß diese Mitglieder in der Satzung nicht nur einer entsprechenden Zuständigkeit der internationalen Organisation, sondern darüber hinaus auch der Ausübung dieser Kompetenz in Bezug auf ihr Gebiet zugestimmt haben. Zuständigkeitsbegründung und Zustimmung zu ihrer Ausübung sind jedoch auch in diesem Fall auseinanderzuhalten ⁹⁾, es kann nicht vom einen auf das andere

⁷⁾ Vgl. E. Menzel, Stichwort »Mandate«, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 2, S. 460 ff., und ders., Stichwort »Treuhandgebiete«, *ibid.* Bd. 3, S. 449 ff. A. Verdross, Völkerrecht (5. Aufl. Wien 1964), S. 211, bezeichnet die Mandatsgebiete als selbständige, aber nicht handlungsfähige Völkerrechtssubjekte neben den Staaten, mit eigenem Gebiet.

⁸⁾ R. Bernhardt, Qualifikation und Anwendungsbereich des internen Rechts internationaler Organisationen (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht Heft 12), S. 38, spricht von der »wohl weitgehend akzeptierten Feststellung, daß internationale Organisationen und ihre Bediensteten völkerrechtlich von der Territorialhoheit der Staaten, ... in denen sie wirken, nur insoweit ausgenommen sind, wie das vertraglich oder durch vertraglich autorisierte andere Akte festgelegt worden ist«.

⁹⁾ Das trifft auch bei den am dichtesten organisierten Staatenverbänden, den Staatenbünden und supranationalen Organisationen zu, bei denen die Durchführung von Gemeinschaftsaufgaben in allen Mitgliedstaaten vorgesehen ist. Sogar in Bundesstaaten haben wir ja noch Vollzugskompetenzen des Bundes, die nur in mittelbarer Bundesverwaltung geführt werden dürfen (vgl. Art. 85—87 GG und noch deutlicher Art. 102 des österreichischen B-VG).

geschlossen werden, außer wenn die abstrakte Zuständigkeitsbegründung sonst keinen Sinn ergäbe (*effet utile*-Regel¹⁰).

Gebietsbezogene Maßnahmen internationaler Organisationen, zu denen die Zustimmung des Gebietsherrn zugleich mit dem Gründungsakt erteilt wird, sind z. B.

a) bestimmte Tätigkeiten der internationalen Organisation, die nach der Satzung sofort aufgenommen werden sollen, sei es daß sie das Gebiet aller (so im Prinzip bei Staatenbünden¹¹) und supranationalen Organisationen¹²), sei es nur dasjenige einzelner Mitgliedstaaten (so das berühmte Beispiel der Europäischen Donaukommission¹³) betreffen;

b) Maßnahmen der internationalen Organisation, zu denen in der Satzung eine allgemeine Zustimmung gegeben wird und die zu ihrer konkreten Durchführung nur noch eines Beschlusses der internationalen Organisation bedürfen. Hierher gehören die Bundessanktion im Staatenbund¹⁴) und das kollektive Sicherheitssystem des Völkerbundes¹⁵) und der Vereinten Nationen¹⁶). In der UN-Satzung haben sich die Mitglieder gegenseitig vertraglich das Recht eingeräumt, im Falle, daß sie selbst einen verbotenen Angriff unternehmen, die Sanktionen des Sicherheitsrates nach dem VII. Kapitel einschließlich Maßnahmen, die sich auf ihr Gebiet beziehen oder auf ihrem Gebiet stattfinden (Ausnahme von der *domestic jurisdiction* in Art. 2 Abs. 7), gegen sich zuzulassen. Diese Zustimmung erstreckt sich sogar auf Maßnahmen anderer internationaler Organisationen als der Vereinten Nationen, nämlich der regionalen Bündnisorganisationen¹⁷), die im Rahmen

¹⁰) Zur *effet utile*-Regel vgl. I. Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht (1969), S. 72, und B. Rouyer-Hamery, Les compétences implicites des organisations internationales (Paris 1962), S. 90 ff.

¹¹) S. Brie, Theorie der Staatenverbindungen (Breslau 1886); G. Ebers, Die Lehre vom Staatenbunde (Breslau 1910).

¹²) H. P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht (Tübingen 1972), insbes. S. 107 ff., 184 ff., 227 ff.

¹³) C. Rosetti, La Commission du Danube et son oeuvre de 1856 à 1931 (Paris 1931).

¹⁴) Vgl. insbes. die Art. 18 ff. der Wiener Schlußakte vom 15. 5. 1820 über die Bundessanktion im Deutschen Bund und die Kriegsverfassung des Deutschen Bundes von 1821/1822 (abgedruckt in E. R. Huber, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte Bd. 1 [Stuttgart 1961], S. 81 ff., 108 ff.).

¹⁵) Art. 11 und 16 der Völkerbundsatzung; die Organe des Völkerbunds selbst konnten nur Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten, die Durchführung war diesen überlassen.

¹⁶) Art. 39 ff. (VII. Kapitel) der UN-Satzung.

¹⁷) Die klassischen Allianzen waren nicht organisierte Staatenverbindungen; in der Form internationaler Organisationen sind Bündnisse erst nach dem II. Weltkrieg organisiert worden (z. B. NATO, Warschauer Pakt). Auch diese Bündnisorganisationen können

des kollektiven Selbstverteidigungsrechts (Art. 51) bis zu dem vorgesehenen Beschluß des Sicherheitsrats und danach mit dessen Ermächtigung gemäß Art. 53 dem Angegriffenen zu Hilfe kommen können.

Von allen diesen Maßnahmen unterscheiden sich die *Hilfseinsätze internationaler Organisationen* dadurch, daß für sie in der Satzung zunächst nur eine abstrakte Zuständigkeit begründet wird¹⁸⁾, die nur mit der späteren Zustimmung der einzelnen Mitglied- oder Nichtmitgliedstaaten in Anspruch genommen werden kann¹⁹⁾. Hier handelt es sich

die zur Erreichung des Bündniszwecks notwendigen Maßnahmen meist nicht selbst (d. h. durch internationale Organe) durchführen, sondern sie sind auf die Mitwirkung der Mitgliedstaaten angewiesen. Verschiedene Pläne, supranationale Bündnisorganisationen zu kreieren (Europäische Verteidigungsgemeinschaft, MLF = Multilateral Force der NATO), sind gescheitert. Das bedeutet aber nicht, daß nicht auch im Rahmen der bestehenden Bündnisorganisationen Organisationsformen gewählt werden könnten, die eine Zurechnung bestimmter Handlungen zur Organisation erlauben würden, wobei natürlich im Verhältnis zu Drittstaaten das Anerkennungsproblem hinzukommen würde. Die UN-Satzung macht keinen Unterschied zwischen organisierten und nicht organisierten Bündnissen.

¹⁸⁾ Die Zuständigkeitsbegründung in der Satzung ist notwendig. Die entgegengesetzte Auffassung von F. Seyersted (vgl. vor allem sein Buch *Objective International Personality of Intergovernmental Organizations — Do their Capacities Really Depend upon the Conventions Establishing them?* [Kopenhagen 1963]), die den internationalen Organisationen sozusagen natürliche Zuständigkeiten zuspricht, die ihnen auf Grund des allgemeinen Völkerrechts zukommen, wird vom weitaus überwiegenden Teil der Völkerrechtslehre abgelehnt; vgl. K. Zemanek, *Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen* (Wien 1957), bes. S. 18 ff.; I. Seidl-Hohenveldern, *Das Recht der internationalen Organisationen einschließlich der supranationalen Gemeinschaften* (2. Aufl. 1971), insbes. S. 215 ff. Besonders stark betont wird der vertragsrechtliche Charakter des Rechts der internationalen Organisationen im Ostblock, vgl. z. B. W. Morawiecki, *Organizacja Międzynarodowe* (Warschau 1961), S. 23 ff. Vgl. auch Art. 5 der Konvention vom 23. 5. 1969 über das Recht der Verträge (abgedruckt *ZaöRV* Bd. 29, S. 711 ff.), wonach die Konvention auch auf die Gründungsverträge internationaler Organisationen anzuwenden ist. Notwendig ist jedoch nicht die *ausdrückliche* Begründung einer Zuständigkeit zur Durchführung internationaler Hilfseinsätze, sondern eine solche Kompetenz kann auch — und das ist in der Praxis die Regel — durch die *Auslegung* des Gründungsvertrages erschlossen werden (*implied powers*). Bekanntlich betrafen die grundlegenden Entscheidungen des IGH zur Frage der *implied powers* im Völkerrecht (Rechtsgutachten in den Fällen *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations — Bernadotte-Fall*, I.C.J. Reports 1949, S. 174 ff., und *Certain Expenses of the United Nations*, I.C.J. Reports 1962, S. 151 ff.) gerade friedenserhaltende Operationen der Vereinten Nationen. Vgl. dazu R. Bernhardt, *Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge* (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 40) (Köln, Berlin 1963), S. 97 ff.; Rahmatulla Khan, *Implied Powers of the United Nations* (Delhi, Bombay, Bangalore 1970), S. 41 ff. Hinzuweisen ist noch darauf, daß die Anwendung der Theorie der *implied powers* nur die Zuständigkeitsbegründung betrifft, nicht jedoch die Frage, ob diese Zuständigkeit ohne weiteres ausgeübt werden kann. Hierzu müßte bei Schweigen des Vertragstextes die *effet utile*-Regel herangezogen werden (oben Anm. 10).

¹⁹⁾ Im juristischen Sinne notwendig ist nur ein Willensakt des Aufenthaltsstaates, nicht die — politisch zu verstehende — Freiwilligkeit der Zustimmung. Vgl. etwa Art. 40 der UN-Satzung, nach dem die vorläufigen Maßnahmen des Sicherheitsrates von dem betrof-

also um Zuständigkeiten, deren Ausübung in den bei der Gründung der internationalen Organisation vorbehaltenen Wirkungsbereich der Staaten (*domaine réservé*) eingreift²⁰). Dies trifft nicht nur für die auf dem Gebiet selbst getroffenen tatsächlichen Maßnahmen der internationalen Organisation zu²¹); auch damit zusammenhängende Beschlüsse, konkrete Vorbereitungshandlungen und dergleichen können in den *domaine réservé* fallen, so daß bereits für diese die Zustimmung des betreffenden Staats erforderlich ist. Im einzelnen ist die Abgrenzung des *domaine réservé* und damit die des Zustimmungserfordernisses außerordentlich schwierig — man führe sich nur z. B. die zu diesem Gegenstand bestehende umfangreiche Kasuistik in der Praxis der Vereinten Nationen vor Augen²²).

Bisher war nur von Maßnahmen der internationalen Organisation selbst d. h. von Tätigkeiten die Rede, die der internationalen Organisation als

fenen Staat angenommen werden können (nicht müssen), wobei er die Folgen der Nichtannahme, die z. B. in der Verhängung von Sanktionen nach Art. 41, 42 bestehen können, zu tragen hat. Man kann mit guten Gründen die Auffassung vertreten, daß von den friedenserhaltenden Operationen z. B. UNEF II auf diesem Art. 40 beruht.

²⁰) Zum Begriff des vorbehaltenen Wirkungsbereichs der Staaten vgl. H. Mosler / H. O. Bräutigam, Stichwort »Staatliche Zuständigkeit«, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3, S. 317 ff. mit weiteren Literaturhinweisen. Ferner die Verhandlungen der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht zum Thema »Internationale und nationale Zuständigkeit im Völkerrecht der Gegenwart« (Referenten H. J. Kaiser und I. v. Münch) (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht Heft 7) (Karlsruhe 1967), S. 1 ff. — Der Inhalt des vorbehaltenen Wirkungsbereichs der Staaten (*domaine réservé*, *domestic jurisdiction*) steht nicht ein für allemal fest, sondern bestimmt sich nach den jeweils geltenden völkerrechtlichen Regelungen (Vertragsrecht, Wohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze). Vertragliche Regelungen einschließlich der Gründungsinstrumente internationaler Organisationen (Art. 5 der Wiener Vertragsrechtskonvention [WVRK]) können sich wegen des Grundsatzes der Vertragsfreiheit potentiell auf jeden beliebigen Gegenstand beziehen, außer wenn sie gegen *ius cogens* verstoßen (Art. 65 WVRK). Daher kam auch Bernhardt in seinem Referat vor der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht zu der Aussage (a.a.O. [oben Anm. 8], S. 25 f.): »Es gibt keine Materie, die von vornherein der Regelung durch internationale Organisationen und Organe entzogen wäre«, und (*ibid.*, S. 29): »Sie [internationale Organe] haben darüber hinaus [das ist außer der Bindung an die Satzung] zwingende Regeln des allgemeinen Völkerrechts und dessen Grundprinzipien zu respektieren«. Diese vom allgemeinen Völkerrecht eingeräumte Möglichkeit darf aber nicht mit ihrer Realisierung verwechselt werden. Internationale Organisationen dürfen eben nur soweit tätig werden, als der Vertragswille der Mitgliedstaaten reicht (entgegen Seyersted, a.a.O. [Anm. 18]).

²¹) Aufenthalt von Streitkräften, Beobachtern oder sonstigen internationalen Organen; die zur Erleichterung des Aufenthalts von der Organisation selbst getroffenen Arrangements — Erstellung von Unterkünften, Bereitstellung von Verpflegung, Fahrzeugen usw.; sowie die gesamte Tätigkeit dieser Organe —, Durchführung von Arbeiten, Beobachtung, Kontrolle, Beratung, Ausbildung, Vermittlung bis hin zur eigenen Vornahme von Verwaltungsmaßnahmen.

²²) Vgl. dazu Repertory of Practice of United Nations Organs Bd. 1 (New York 1955) und Supplements I (1958), II (1964) und III (1972), jeweils zu Art. 2 Abs. 7 UN-Charta.

eigenes Handeln zugerechnet²³⁾ werden können. Die internationale Organisation kann sich zur Durchführung ihrer Beschlüsse, einschließlich gebietsbezogener Beschlüsse, aber verschiedener Mittel bedienen. Dem früher vorherrschenden Verwaltungsunion-Typus internationaler Organisationen entsprach ein Minimum eigener Organe. Das Hauptorgan war die Mitgliederkonferenz, deren Beschlüsse Empfehlungen an die Mitgliedstaaten darstellten. Die Durchführung der Organisationsbeschlüsse war, soweit es sich nicht um die engbegrenzten Sekretariatsfunktionen handelte, den Mitgliedstaaten als deren eigenes Handeln überlassen. Dieses Grundgerippe der Organisationsstruktur hat sich in gewisser Weise auch in den modernen internationalen Organisationen erhalten, nur hat es sozusagen Fleisch angesetzt.

Unverändert geblieben ist der überwiegend empfehlende Charakter der nach außen, vornehmlich an die Mitgliedstaaten, gerichteten Organisationsbeschlüsse²⁴⁾. Verbindliche Außenwirkungen der Organisationsbeschlüsse sind immer noch die große Ausnahme²⁵⁾. Dagegen hat die Verbindlichkeit der Organisationsbeschlüsse für die Organe der internationalen Organisation selbst in dem Maße an Bedeutung zugenommen, wie diese Organe vermehrt und erweitert wurden. Das gilt gleichermaßen für Organe der internationalen Organisationen, die aus internationalen Beamten, wie auch für solche, die aus Staaten (Staatenvertretern) zusammengesetzt sind²⁶⁾. Man hat damit den internationalen Organisationen ein Instrument in die Hand gegeben, mit dem sie in sehr viel größerem Maße als die Verwaltungsunionen die von ihnen beschlossenen Maßnahmen selbst durchführen können.

²³⁾ Allgemein zum Problem der Zurechnung H. K e l s e n, Reine Rechtslehre (2. Aufl. Wien 1960), S. 79 ff.

²⁴⁾ Zuweilen wurden besondere Mechanismen geschaffen, um den Empfehlungen der Organisation die Chance einer größeren Effektivität zu verleihen, z. B. im Rahmen der ILO, der WHO, der IMCO usw. Vgl. dazu Bl. S l o a n, Implementation and Enforcement of Decisions of International Organizations, Proceedings of the American Society of International Law 1968, S. 1 ff.

²⁵⁾ Vgl. S e i d l - H o h e n v e l d e r n, Internationale Organisationen, a.a.O. (Anm. 18), S. 210 ff. Die dort angeführten Beispiele müssen noch durch die Sanktionen der Vereinten Nationen ergänzt werden.

²⁶⁾ Über die verschiedenen Arten internationaler Organe vgl. W. W e n g l e r, Völkerrecht Bd. 2 (Berlin 1964), S. 1191 ff. Auch die Friedensstreitkräfte internationaler Organisationen sind aus Staaten (den Sendestaaten) zusammengesetzte Organe; wenn man von aus nationalen Kontingenten zusammengesetzten Organen spricht, ist das eigentlich eine verkürzte Ausdrucksweise. Die Stellung der Staaten als Teilorgan internationaler Organisationen wird mit dem Begriff des *dédoublement fonctionnel* erfaßt (vgl. G. S c e l l e, Le phénomène juridique du *dédoublement fonctionnel*, in: Festschrift Wehberg [1956], S. 324 ff.), der meines Erachtens nicht nur eine aktive Seite hat (gleichzeitige Wahrnehmung staatlicher und gemeinschaftlicher Interessen), sondern auch eine passive (gleichzeitige Bindung an das eigene Recht und an die Organisationsbeschlüsse).

Daß die internationalen Organisationen selbst operativ tätig werden können, ändert aber nichts daran, daß sie — zumindest, soweit es sich um Hilfs-einsätze handelt — solche von ihnen selbst durchgeführte Maßnahmen dem Staat, in dessen Gebiet sie stattfinden sollen, nur zur Annahme vorschlagen und nicht ohne seine Einwilligung tatsächlich durchführen können.

Die Mitwirkung von Staaten an der Durchführung von Organisationsbeschlüssen vollzieht sich also in zwei grundverschiedenen Weisen: Der ältere Typus ist die Durchführung von Empfehlungen der internationalen Organisation unter der eigenen Verantwortung der Staaten, die jüngere Form die Beteiligung im Rahmen eines aus Staaten zusammengesetzten Organs der internationalen Organisation. Dazu kommt als dritte Möglichkeit eine Mischform, bei der die mitwirkenden Staaten teilweise unter eigener Verantwortung tätig werden, teilweise als Organ der internationalen Organisation.

Von den »friedenserhaltenden Operationen« der Vereinten Nationen entsprach die Korea-Aktion dem ersten Typus. Hier handelten die Staaten unter amerikanischem Oberkommando auf Empfehlung des Sicherheitsrates, später der Generalversammlung (Uniting for Peace-Resolution) unter eigener Verantwortung²⁷⁾. Dagegen handelt es sich bei den verschiedenen Beobachtermissionen der Vereinten Nationen (UNTSO, UNIPOM, UNOGIL usw.²⁸⁾) um Maßnahmen der zweiten Art. Die Beobachter werden nicht individuell von den Vereinten Nationen rekrutiert, sondern ihnen von den Staaten zur Verfügung gestellt (die österreichischen UN-Beobachter am Suezkanal sind z. B. eine Einheit im Sinne des Entsendungsgesetzes²⁹⁾), sie treten danach aber nur noch als Organ der Vereinten Nationen in Erscheinung, sind der Organisation also vollständig integriert³⁰⁾. Die Streitkräfte

²⁷⁾ Gamal el Din Attia, *Les forces armées des Nations Unies en Corée et au Moyen-Orient* (Genf 1963).

²⁸⁾ Vgl. im einzelnen die einschlägigen Kapitel bei Higgins, a.a.O. (Anm. 1).

²⁹⁾ Vgl. zur Problematik dieser österreichischen Praxis meinen für die Österreichische Militärische Zeitschrift (Heft 6 [1974] und Heft 1 [1975]) bestimmten Aufsatz »Rechtsprobleme der Beteiligung Österreichs an internationalen Hilfseinsätzen«, insbes. Abschnitt 5 e.

³⁰⁾ Vgl. für UNIPOM UN-Doc. S/6699/Add. 7, S. 4: "(i) The observers are to serve as individuals and never as national teams. They are assimilated to United Nations Secretariat status while on UNIPOM duty;

(j) The observers are subject to the direct orders of the Chief Officer of the Mission and must take no orders, instructions or advice from their Governments or their national military authorities on the performance of their United Nations duties".

Bei anderen Beobachtermissionen fehlen entsprechende ausdrückliche Vereinbarungen, sie unterliegen aber denselben Grundsätzen. Higgins, a.a.O. (Anm. 1) Bd. 1, S. 72 (für UNTSO) deutet diese Praxis als individuelle Anstellung der Beobachter wie internationale Beamte. Ich halte dagegen an der Ansicht fest, daß auch die Beobachtermissionen aus Staa-

der Vereinten Nationen (UNEF I und II, ONUC, UNFICYP) sind hingegen nur teilintegrierte Verbände; die nationale Identität der einzelnen Kontingente bleibt auch während des Einsatzes gewahrt, und sie unterstehen in manchen Hinsichten nach wie vor der Jurisdiktion des Sendestaates³¹⁾.

Im einzelnen richtet sich die Organisationsform des Einsatzes und demgemäß auch die Beurteilung, ob mitwirkende nationale Kräfte bei einer bestimmten Tätigkeit als Organ des Staates oder als solches der internationalen Organisation auftreten, nach der Satzung und dem darauf beruhenden internen Organisationsrecht. Bei den friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen kommt den Regulations des Generalsekretärs die größte Bedeutung zu³²⁾. Es ist natürlich wünschenswert, daß die Zurechnungsverhältnisse auch in den von der Organisation mit dem Empfangsstaat (*Status agreement*³³⁾) und den Sendestaaten (Mitwirkungsvereinbarungen³⁴⁾) abgeschlossenen Verträgen deutlich zum Ausdruck kommen. Ein konstitutive Wirkung kann diesen Verträgen insofern jedoch nicht beigelegt werden. Dies gilt jedenfalls im Innenverhältnis zwischen den Mitgliedern der internationalen Organisation³⁵⁾. Hingegen kann in einem sol-

ten zusammengesetzte Organe der Vereinten Nationen sind (vgl. in dem oben wiedergegebenen Text die Worte *assimilated* und insbesondere *their military authorities*. Die nationalen militärischen Befehlshaber müßten wohl kaum extra erwähnt werden, wenn es sich um ein rein internationales Organ handelte). Wegen der vollen organisatorischen Unterstellung unter die Vereinten Nationen ist aber der Einfluß der Sendestaaten minimalisiert.

³¹⁾ Vgl. dazu *Bothe*, Streitkräfte, a.a.O. (Anm. 1), S. 44 ff.

³²⁾ Z. B. Ziff. 6 der UNEF Regulations (ST/SGB/UNEF/1): "The United Nations Emergency Force is a subsidiary organ of the United Nations consisting of the United Nations Command . . . and all military personnel placed under the United Nations Command by Member States. The members of the Force, although remaining in their national service, are, during the period of their assignment to the Force, international personnel under the authority of the United Nations and subject to the instructions of the Commander through the chain of command. The functions of the Force are exclusively international and members of the Force shall discharge these functions and regulate their conduct with the interest of the United Nations only in view". — Entsprechend Ziff. 5 b und 6 der ONUC Regulations (ST/SBG/ONUC/1), Ziff. 6 der UNFICYP Regulations (ST/SGB/UNFICYP/1).

³³⁾ Vgl. Ziff. 23 des Statusabkommens der Vereinten Nationen mit Ägypten für UNEF I, UN Doc. A/3526; und Ziff. 23 des Statusabkommens der Vereinten Nationen mit Zypern für UNFICYP, UN Doc. S/5634.

³⁴⁾ Vgl. z. B. Ziff. 4 des Abkommens Österreichs mit den Vereinten Nationen über die Mitwirkung an UNFICYP, öBGBI. Nr. 60/1966 = UNTS Bd. 557, S. 130 ff.

³⁵⁾ Man hat davon auszugehen, daß die Organisationsform eines Einsatzes im Prinzip durch den Beschluß der internationalen Organisation, diesen Einsatz durchzuführen, bestimmt wird. Die Gestaltungsmöglichkeiten hängen dabei einerseits von der Satzung, andererseits von der Zustimmung des Empfangsstaates ab, da bereits der Einsatzbeschluß

chen Vertrag, wenn er mit einem Nichtmitglied abgeschlossen wird (z. B. Südkorea während des Korea-Einsatzes³⁶⁾), die Anerkennung der Zugehörigkeit bestimmter Handlungen zu der internationalen Organisation gelegen sein.

Ob die Staaten selbständig auf Empfehlung der internationalen Organisation handeln oder ob sie der internationalen Organisation ein Kontingent als deren Organ zur Verfügung stellen: in jedem Falle beruht ihre Mitwirkung auf einem freiwilligen Entschluß. Es wäre zwar theoretisch möglich, in der Satzung einer internationalen Organisation für bestimmte Zwecke eine automatische Beistandspflicht der Mitglieder vorzusehen, aber das ist bisher nur im Rahmen militärischer Bündnisse und auch da nur mit großen Einschränkungen erreichbar gewesen³⁷⁾. Bekanntlich beruht nicht einmal das kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen auf unmittelbar wirksamen satzungsmäßigen Verpflichtungen, sondern nur auf einer Art Vorvertrag über den Abschluß von Mitwirkungsabkommen mit dem Sicherheitsrat (Art. 43³⁸⁾). Solche Abkommen konnten bis jetzt nicht geschlossen werden. Selbst wenn sie zustandekämen, könnten sie infolge ihrer von Grund auf anderen Zielsetzung wohl kaum die Grundlage einer ständigen Friedensstreitmacht der Vereinten Nationen, die nur zu Aufgaben von der Art der jetzigen friedenserhaltenden Operationen herangezogen werden soll, abgeben³⁹⁾. Die unabhängig von Art. 43 unternommenen Vorstöße zur Schaffung einer ständigen Friedensstreitmacht sind ebenfalls gescheitert⁴⁰⁾,

in dessen vorbehaltenen Wirkungsbereich eingreift (oben Anm. 20). Dieser Beschluß wird sodann von den Exekutivorganen der internationalen Organisation in den Einzelheiten durchgeführt (Regulations). Satzung, Einsatzbeschluß und Regulations bilden eine für alle Mitglieder verbindliche und einheitliche Beurteilungsgrundlage hinsichtlich des völkerrechtlichen Charakters des Einsatzes. Auf dieser Grundlage werden in den Status- und Mitwirkungsabkommen die besonderen Beziehungen zwischen internationaler Organisation und Empfangsstaat einerseits sowie zwischen internationaler Organisation und kontingentstellenden Staaten andererseits geregelt.

³⁶⁾ Für den Korea-Einsatz wurde kein formelles Statusabkommen geschlossen, wohl aber mehrere Verträge über Einzelfragen, vgl. Higgins, a. a. O. (Anm. 1) Bd. 2, S. 211 ff.

³⁷⁾ Vgl. z. B. Art. 5 NATO-Vertrag, Art. 4 Warschauer Pakt.

³⁸⁾ Über die Problematik der Abkommen nach Art. 43 UN-Satzung vgl. vor allem H. Kelsen, *The Law of the United Nations* (London 1950), S. 748 ff.; L. M. Goodrich/E. Hambro/A. P. Simons, *Charter of the United Nations — Commentary and Documents* (3. Aufl. London 1969), S. 317 ff.

³⁹⁾ So aber die Auffassung der Ostblockstaaten, z. B. der UdSSR in ihrer Mitteilung an das Special Committee on Peace-keeping Operations vom 1. 8. 1965, UN-Doc. A/AC. 121/5, S. 17 ff.

⁴⁰⁾ Siehe die Übersicht über die Bemühungen zur Schaffung einer ständigen Friedensstreitmacht der Vereinten Nationen bei L. Bloomfield (Hrsg.), *International Military Forces* (Boston 1964).

so daß die friedenserhaltenden Operationen mit *ad hoc* zur Verfügung gestellten Kontingenten durchgeführt werden müssen. Nur einzelne Staaten haben, ohne eine völkerrechtliche Verpflichtung einzugehen, ihre grundsätzliche Bereitschaft erklärt, solche Kontingente ständig zu unterhalten, um sie im Bedarfsfall auf Ersuchen der Vereinten Nationen möglichst rasch entsenden zu können (sogenannte *stand-by forces*⁴¹). Auch in diesem Fall treffen sie aber im Einzelfall selbst die Entscheidung über die Entsendung. Ähnlich liegen die Verhältnisse bei anderen internationalen Organisationen.

Die Entscheidung über die Mitwirkung an einem Hilfeinsatz hat eine unterschiedliche Bedeutung, je nachdem ob die entsendeten Kräfte Organ des Sendestaats bleiben sollen oder ob sie der internationalen Organisation als deren Organ zur Verfügung gestellt werden⁴²). Sollen sie Organe des Sendestaates bleiben, so bezeichnet dieser Beschluß bloß den formellen Beginn eines Handelns des Sendestaates, dessen einzige Besonderheit darin liegt, daß es zu einem wesentlichen Teil im Ausland stattfindet. Kraft Organisationsgewalt und Personalhoheit unterliegt dieses Handeln im Prinzip dem Recht des Sendestaates, natürlich einschließlich der vom Sendestaat eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen⁴³). Im Ausland trifft dieses Handeln allerdings auf die Territorialhoheit des jeweiligen Aufenthaltsstaates, so daß mit diesem — entweder direkt oder auf dem Umweg über die internationale Organisation — entsprechende Vereinbarungen getroffen werden müssen. Diese Vereinbarungen müssen mindestens bestimmen, welches materielle Recht auf den Einsatz selbst und auf das Verhalten der am Einsatz beteiligten Personen im Rahmen des Einsatzes angewendet werden soll — es können dies materielle Vorschriften des Vertrages selbst oder nationales Recht entweder des Aufenthaltsstaates oder des Sendestaats sein⁴⁴). Darüber hinaus können auch Bestimmungen über das nicht mit dem Einsatz zusammenhängende, sozusagen private Verhalten der Kontingentsangehörigen getroffen werden, das mangels solcher Bestimmungen dem allgemeinen

⁴¹) Vgl. Fabian, a. a. O. (Anm. 1), S. 79 ff.

⁴²) Beide Alternativen sind von dem öEntsG gedeckt.

⁴³) Vgl. § 2 Abs. 2 letzter Satz des öEntsG, welcher die subsidiäre Geltung österreichischen Rechts für den gesamten Einsatz voraussetzt.

⁴⁴) Nach den Statusabkommen unterliegen die Hilfseinheiten internationaler Organisationen im Prinzip dem Recht des Aufenthaltsstaates. Vgl. dazu den zweiten Teil des in Anm. 1 zit. Buchs von Bothe: »Die rechtliche Regelung der Anwesenheit von Streitkräften einer internationalen Organisation«, wo Vergleiche zum Regime ausländischer in einem Staat stationierter Truppen gezogen werden (z. B. NATO-Truppen in Deutschland, sowjetische Truppen in den Warschauer Pakt-Staaten). Von der prinzipiellen Anwendbarkeit des materiellen Rechts des Aufenthaltsstaates ist die Immunität von seiner Jurisdiktion zu unterscheiden.

Fremdenrecht des Aufenthaltsstaates unterliegen würde⁴⁵⁾. Alle diese vertraglichen Abmachungen hat der Sendestaat gegenüber dem entsendeten Organ und seinen Angehörigen als eigene völkerrechtliche Verpflichtungen durchzusetzen, was er z. B. durch die Transformation und unmittelbare Anwendbarmachung im nationalen Recht erreichen kann.

Anders ist die Rechtslage, wenn das entsendete Organ der internationalen Organisation als deren Organ zur Verfügung gestellt wird⁴⁶⁾. Die Entsendungsentscheidung, die selbst in diesem Fall dem nationalen Recht einschließlich völkerrechtlicher Verpflichtungen des Sendestaates unterliegt⁴⁷⁾, hat hier nur die Bedeutung einer Ermächtigung der zuständigen nationalen Stellen zur »Organleihe« an die internationale Organisation, d. h. zur Ausgliederung des entsendeten Organs aus dem nationalen Verband. Der Vorgang der Ausgliederung selbst unterliegt noch dem nationalen Recht⁴⁸⁾, die Eingliederung in den internationalen Verband jedoch bereits dem Recht der internationalen Organisation. Abmachungen, die die internationale Organisation hierüber mit dem Sendestaat getroffen hat, sind dabei von seiten der internationalen Organisation zu erfüllen⁴⁹⁾.

Vom Zeitpunkt der Eingliederung in den internationalen Verband an ist das Kontingent⁵⁰⁾ Organ der internationalen Organisation und unterliegt daher *ipso iure*⁵¹⁾ dem organisationsinternen Recht. Dieses braucht und kann nicht mehr auf dem Umweg über das nationale Recht des Sendestaates für das Kontingent und dessen einzelne Angehörige anwendbar gemacht werden⁵²⁾. Vielmehr reicht die Einwirkung des Sendestaates und seiner

⁴⁵⁾ Vgl. die oben in Anm. 8 wiedergegebene Ansicht Bernhards.

⁴⁶⁾ Diesen Sachverhalt visiert § 2 Abs. 2 Satz 2 öEntsG an. Darüber hinaus sind die meisten Einzelbestimmungen dieses Verfassungsgesetzes ebenfalls auf den Fall der Organleihe zugeschnitten. Vgl. allgemein zu dieser Problematik unter dem Gesichtspunkt des nationalen Rechts unten S. 711.

⁴⁷⁾ § 1 öEntsG setzt dies voraus, wenn bei der Entsendungsentscheidung auf die österreichische Neutralität Bedacht zu nehmen ist.

⁴⁸⁾ Deshalb läßt § 4 öEntsG die organisatorische Unterordnung von Mitgliedern der Einheit gegenüber ihren Vorgesetzten im Inland während der Dauer der Tätigkeit im Ausland ruhen. Hierin ist vom Gesichtspunkt des nationalen Rechts aus die Regelung des Ausgliederungsvorgangs zu erblicken.

⁴⁹⁾ Der Sendestaat hat dadurch die Möglichkeit, die Verwendung seines Kontingents durch die internationale Organisation an Bedingungen zu knüpfen, z. B. im Falle Österreichs die ausschließlich neutralitätskonforme Verwendung sicherzustellen. Vgl. dazu meinen in Anm. 29 zitierten Aufsatz, besonders Abschnitt 5 e.

⁵⁰⁾ Genauer gesagt: der Sendestaat mit diesem Organ, siehe oben Anm. 26.

⁵¹⁾ Kraft *dédoublement fonctionnel*, vgl. Anm. 26.

⁵²⁾ Die Mitglieder einer den Vereinten Nationen zur Verfügung gestellten Einheit sind daher unmittelbar auf Grund ihrer Stellung als UN-Organe und nicht erst infolge des Abkommens des Sendestaates mit den Vereinten Nationen an die Regulations des Generalsekretärs gebunden. Im Falle Österreichs ist das z. B. von Bedeutung für alle

Rechtsordnung auf das Kontingent nur noch so weit, wie das von der internationalen Organisation ausdrücklich zugestanden oder verlangt wird: in aller Regel ist die Beibehaltung gewisser Befugnisse des Sendestaates in Bezug auf sein Kontingent nämlich nicht nur als Berechtigung, sondern zugleich als Verpflichtung aufzufassen⁵³).

Weder das entsendete Kontingent noch der internationale Verband, dem es unterstellt wird, ist ein eigenes Völkerrechtssubjekt mit eigener Rechtsordnung. Vielmehr sind Völkerrechtssubjekte nur die Staaten und die internationale Organisation, und das Kontingent bzw. der internationale Verband stehen im Rahmen der jeweiligen Rechtsordnungen dieser Völkerrechtssubjekte entweder in rechtlicher Abhängigkeit von den Sendestaaten oder von der internationalen Organisation. Dabei ist das Recht der internationalen Organisation zur Gänze dem Völkerrecht zuzuzählen⁵⁴), während zum Recht des Sendestaates sowohl ihrem Ursprung nach völkerrechtliche Normen⁵⁵) als auch autonomes Recht gehören. Die Bindung an das autonome Recht des Sendestaates kommt natürlich nur insoweit in Betracht, als das Kontingent in rechtlicher Abhängigkeit vom Sendestaat steht. Da-

Einsätze außer UNFICYP, weil nur für UNFICYP ein formeller Mitwirkungsvertrag geschlossen wurde (öBGBl. Nr. 60/1966). Die österreichischen Zypernkontingente selbst waren bereits vor dem Vertragsschluß an die Regulations gebunden. Die Inkorporierung der Regulations in den Vertrag (Anhang II) kann also nicht die Bedeutung haben, deren Geltung erst zu begründen, sondern nur die, den Sendestaat, dem ja die interne Ordnung des Kontingents überlassen bleibt, zur Sanktionierung von Verstößen gegen die Regulations zu verpflichten; außerdem geht dadurch die internationale Organisation dem Sendestaat gegenüber die Verpflichtung ein, bei der Verwendung des Kontingents diese Regulations — und nur diese! — zugrunde zulegen.

⁵³) Vgl. z. B. Ziff. 7 des in Anm. 52 zitierten Abkommens der UN mit Österreich über UNFICYP. Bei organisatorischer Ausgliederung ist die Beibehaltung gewisser Einwirkungsbefugnisse auf das Kontingent keine Selbstverständlichkeit, sondern bedarf einer Vereinbarung. Diese kann stillschweigend (durch die Annahme der Organisationsgrundsätze eines Einsatzes bei der Beistellung eines Kontingents) oder ausdrücklich (im Mitwirkungsabkommen) erfolgen. Das nationale Recht des Sendestaates kann die Zulässigkeit des Abschlusses einer solchen Vereinbarung auf bestimmte Einsatzformen beschränken. So muß auf Grund des öEntsG ein Mindestbestand an Einwirkungsrechten Österreichs gewährleistet sein (vgl. insbes. § 2 Abs. 3, §§ 3, 6); ohne Wahrung dieses Mindeststandards müßten die Vereinbarungen in Verfassungsrang abgeschlossen werden (auch darum ist die Entsendung von Beobachtern auf der Grundlage des öEntsG problematisch).

⁵⁴) Vgl. die Diskussion über »Qualifikation und Anwendungsbereich des internen Rechts internationaler Organisationen« in der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, a. a. O. (Anm. 8), S. 84 ff. Die meisten Diskussionsredner schlossen sich der von Bernhardt (*ibid.*, S. 7 ff.) vertretenen Ansicht an, daß das interne Recht der internationalen Organisationen ein Teil des Völkerrechts sei und nicht, wie H. Miehsler in seinem Korreferat (*ibid.*, S. 47 ff.) behauptete, eine autonome Rechtsordnung.

⁵⁵) Einerseits speziell auf den Einsatz bezügliche völkerrechtliche Vereinbarungen (insbesondere die Mitwirkungsabkommen selbst!), andererseits allgemeine völkerrechtliche Verpflichtungen des Sendestaates (z. B. die österreichische Neutralität).

gegen kann die Verpflichtung zur Beachtung von Völkerrecht entweder von der internationalen Organisation oder vom Sendestaat abgeleitet sein. Die Frage, von wem im Einzelfall die Verpflichtung des Kontingents und seiner Angehörigen zur Beachtung von Völkerrecht abgeleitet ist, ist nicht nur von Bedeutung für die formelle Behandlung der entsprechenden Völkerrechtsinstrumente — also dafür, ob die internationale Organisation oder der Sendestaat berufen ist, sie zu erfüllen und sie zu diesem Zwecke unmittelbar anwendbar zu machen sowie bei Nichterfüllung für ihre Verletzung einzustehen —, sondern auch für den Inhalt der von dem Kontingent jeweils zu beachtenden Völkerrechtsnormen. Es gibt nämlich nicht nur inhaltlich bei einem Hilfseinsatz anwendbare Völkerrechtsnormen, an die beide, die internationale Organisation und der Sendestaat, gleichermaßen gebunden sind — hier kommt es dann in der Tat nur auf die formelle Durchführung an⁵⁶⁾ —, sondern es gibt auch Völkerrechtspflichten, die entweder nur für die internationale Organisation oder nur für den Sendestaat bestehen. So kann die internationale Organisation die Bindung an allgemeines Völkerrecht, das für die Staaten einschließlich der Sendestaaten verbindlich ist, für ihr eigenes Handeln nicht anerkennen (dieses Problem liegt der Fragestellung zugrunde, ob die Friedensstreitkräfte der Vereinten Nationen an das humanitäre Kriegsvölkerrecht gebunden sind⁵⁷⁾, oder sie kann umgekehrt Konventionsrecht für anwendbar erklären, obwohl die betreffende Konvention für die Sendestaaten noch nicht in Kraft getreten ist⁵⁸⁾. Auch die von der internationalen Organisation mit dem Aufenthaltsstaat abgeschlossenen Vereinbarungen (Statusabkommen)⁵⁹⁾ berechtigen und verpflichten nicht unmittelbar die Sendestaaten, sondern müssen, soweit sie sich auf Verhalten der Kontingente beziehen, das nach den Mitwirkungsabkommen im Einfluß-

⁵⁶⁾ Oben wurde schon angedeutet, daß die Bestimmungen des Mitwirkungsabkommens über die Ausgliederung einer Einheit aus dem nationalen Verband vom Sendestaat, diejenigen über die Eingliederung in den internationalen Verband aber seitens der internationalen Organisation zu erfüllen sind.

⁵⁷⁾ Vgl. Seyersted, UN Forces a. a. O. (Anm. 1), S. 178 ff.

⁵⁸⁾ Vgl. Seyersted, *ibid.*, S. 314 ff. Das Problem, das entsteht, wenn die internationale Organisation eine Konvention für anwendbar erklärt, die der Sendestaat nicht ratifiziert hat, liegt vor allem in der mangelnden Fähigkeit der Organisation, das konventionsgemäße Verhalten der einzelnen Mitglieder der Hilfseinheit selbst durchzusetzen. Meines Erachtens können die Sendestaaten in den Mitwirkungsabkommen aber auch zur Sanktionierung von Verstößen gegen Konventionen verpflichtet werden, deren Partei sie selbst nicht sind.

⁵⁹⁾ Außer den Statusabkommen spielen in diesem Zusammenhang auch andere völkerrechtliche Beziehungen zwischen Aufenthaltsstaat und internationaler Organisation eine Rolle, insbesondere auch das Recht der internationalen Organisation gegenüber dem Aufenthaltsstaat auf Einhaltung des Kriegsvölkerrechts durch diesen, wenn es zu militärischen Auseinandersetzungen kommen sollte.

bereich der Sendestaaten bleibt, durch entsprechende Vereinbarungen der internationalen Organisation mit den Sendestaaten erfüllt werden (Beispiel: Die Immunität von der Gerichtsbarkeit des Aufenthaltsstaates wird den Vereinten Nationen für sich und für die Angehörigen der Friedensstreitkräfte gewährt; da die Organisation jedoch die Straf- und Disziplinalgewalt den Sendestaaten überlassen hat, verpflichtet sie sich dem Aufenthaltsstaat gegenüber nur, dafür zu sorgen, daß die Sendestaaten diese Strafgewalt auch tatsächlich ausüben⁶⁰). Eine entsprechende Verpflichtung der Sendestaaten wird in die Mitwirkungsabkommen aufgenommen⁶¹). Andererseits können die Sendestaaten völkerrechtliche Verpflichtungen haben, die nicht zugleich Verpflichtungen der internationalen Organisation sind. Hier sei z. B. auf die österreichische Neutralität oder auf die Bündnispflichten eines NATO-Staates hingewiesen. Diese Pflichten sind auf jeden Fall von dem über die Entsendung entscheidenden nationalen Organ zu beachten⁶²). Für das Kontingent im Einsatz können sie aber nur soweit eine unmittelbare Wirkung entfalten, als dieses noch im Einflußbereich des Sendestaates agiert. Wenn der Sendestaat außerhalb seines unmittelbaren Einwirkungsbereichs die integrale Beachtung derartiger Völkerrechtspflichten (z. B. die ausschließlich neutralitätskonforme Verwendung seines Kontingents) erreichen will, bleibt keine andere Wahl, als im Mitwirkungsabkommen eine entsprechende Verpflichtung der internationalen Organisation zu statuieren, die z. B. durch eine Kündigungsklausel zusätzlich gesichert sein kann⁶³).

Der entscheidende Punkt, an dem sich die Einflußbereiche der internationalen Organisation und des Sendestaates scheiden, ist die organisatorische Zuordnung des Kontingents. Denn hiermit ist die Verfügungsgewalt über das Kontingent⁶⁴), die völkerrechtliche Haftung für dessen Handlungen⁶⁵)

⁶⁰) Vgl. z. B. Ziff. 18, letzter Satz des Statusabkommens für UNFICYP, UN Doc. S/5634.

⁶¹) Vgl. Ziff. 7 des Mitwirkungsabkommens Österreichs mit den Vereinten Nationen für UNFICYP, öBGBI. Nr. 60/1966. In Anhang I des Abkommens ist auch das Statusabkommen (vgl. Anm. 60) aufgenommen worden, so daß dieses mittelbar auch für und gegen Österreich wirkt.

⁶²) Vgl. die Bedachtnahme auf die Neutralität in § 1 öEntsG.

⁶³) Dies ist vor allem dann von Bedeutung, wenn sich der Charakter des Einsatzes während der laufenden Operation verändert, wie das im Kongo der Fall gewesen ist, als gegen die Rebellen in Katanga vorgegangen wurde. Vgl. die Kündigungsklausel in Ziff. 8 des österreichischen Mitwirkungsabkommens für UNFICYP, öBGBI. Nr. 60/1966.

⁶⁴) Z. B. Ziff. 11 UNFICYP Regulations, a. a. O. (Anm. 32): "... The Commander exercises in the field full command authority of the Force. He is operationally responsible for the performance of all functions assigned to the Force by the United Nations, and for the deployment and assignment of troops placed at the disposal of the Force".

⁶⁵) Z. B. Ziff. 38 ff. Statusabkommen UNFICYP, a. a. O. (Anm. 33), über die Regelung von Streitigkeiten und Ansprüchen. Danach sind für privatrechtliche Ansprüche

und umgekehrt die völkerrechtliche Anspruchsberechtigung für im Einsatz erlittene Schäden⁶⁶⁾ verbunden. Es können jedoch im Innenverhältnis Organisation — Sendestaat von diesem Grundsatz abweichende Vereinbarungen, insbesondere zugunsten des Sendestaates getroffen werden. Allerdings hat die internationale Organisation, da ihr das äußere Verhalten des Kontingents und seiner Angehörigen trotzdem zugerechnet wird, ein Interesse daran, daß der Sendestaat die ihm verbleibenden Zuständigkeiten in Bezug auf das Kontingent so ausübt, daß dieses nicht gegen völkerrechtliche Verpflichtungen der internationalen Organisation verstößt, weshalb in den Mitwirkungsabkommen regelmäßig eine entsprechende Verpflichtung der Sendestaaten aufgenommen wird. Dies ist z. B. der Sinn der Bestimmung, daß außer Verstößen gegen das Disziplinarrecht des Sendestaates auch solche gegen das interne Organisationsrecht (z. B. UNFICYP Regulations) vom Sendestaat disziplinarisch geahndet werden sollen⁶⁷⁾. Im Rahmen der Durchsetzung derartiger Verpflichtungen des Sendestaates kann auch die Transformation von internem Organisationsrecht in dessen nationales Recht erforderlich werden⁶⁸⁾.

2. Die Mitwirkung an Hilfseinsätzen internationaler Organisationen aus der Sicht des nationalen Rechts

Aus dem völkerrechtlichen Teil ist bereits ersichtlich geworden, welche Regelungszuständigkeiten dem Sendestaat nach der völkerrechtlichen Konstruktion der internationalen Hilfseinsätze überhaupt zukommen können. Das bedeutet aber nicht, daß diese Zuständigkeiten und die auf ihnen beruhenden Regelungen jeweils schon im nationalen Recht enthalten sind. Es muß daher noch aus der Sicht des nationalen Rechts untersucht werden, wie die Sendestaaten die sich ihnen in diesem Zusammenhang stellenden Probleme in der Praxis bewältigen.

Claims Commissions, für völkerrechtliche Verhandlungen und ein Schiedsgericht als Streit-erledigungsinstanzen vorgesehen. Die Regelung gilt sowohl für die Haftung der Vereinten Nationen wie für Ansprüche der Vereinten Nationen gegenüber dem Aufenthaltsstaat.

⁶⁶⁾ Vgl. die Entscheidung des IGH im *Bernadotte*-Fall (oben Anm. 18). Neben der *functional protection* der internationalen Organisation besteht das diplomatische Schutzrecht des Sendestaates weiter. Deshalb konnte z. B. Österreich bei der türkischen Regierung einen Protest einlegen, als österreichische UN-Soldaten in Zypern (also funktionelle UN-Organen) bei einem türkischen Luftangriff ums Leben kamen (vgl. Wiener Zeitung vom 17. 8. 1974).

⁶⁷⁾ Ziff. 6 des bereits mehrfach zitierten österreichischen Mitwirkungsabkommens für UNFICYP.

⁶⁸⁾ Vgl. hierzu Seidl-Hohenveldern, Internationale Organisationen, a. a. O. (Anm. 18), S. 222 ff.

Natürlich sind die innerstaatlichen Rechtsgrundlagen der Mitwirkung von vornherein je nach Verfassung und Rechtsordnung verschieden, so daß schwer allgemeingültige Aussagen gemacht werden können. Es können nur rechtsvergleichend einige Realtypen der Mitwirkungsgesetzgebung herausgestellt werden. Hierbei sind die beiden wesentlichen Funktionen, die die autonome Rechtsetzung im Hinblick auf die Mitwirkung an Hilfseinsätzen internationaler Organisationen annehmen kann, zu beachten, nämlich

a) die Schaffung von Mitwirkungsvoraussetzungen, die sonst im innerstaatlichen Recht nicht gegeben wären;

b) die Begrenzung von Mitwirkungsmöglichkeiten durch innerstaatliches Recht, auch wenn völkerrechtlich einer Mitwirkung nichts im Wege stünde.

Diese beiden Fragen sind für die verschiedenen in Betracht kommenden Mitwirkungsformen getrennt zu beantworten.

Zunächst einmal muß eine Grundlage gefunden werden, auf der die Entsendung nationaler Kräfte in das Ausland zum Zweck der Hilfeleistung bei internationalen Hilfseinsätzen überhaupt zulässig ist. Eine solche Auslandsbetätigung nationaler Kräfte könnte nach einer Verfassung generell unzulässig sein. Zum Beispiel hat man in Österreich vor der Erlassung des Bundesverfassungsgesetzes über die Entsendung von Einheiten aus dem Territorialprinzip gefolgert, daß eine hoheitliche Betätigung österreichischer Organe im Ausland generell nicht möglich sei — nicht einmal in dem beschränkten Umfang der Aufrechterhaltung der internen Disziplin und Ordnung eines im Ausland befindlichen Kontingents —, so daß man sich gezwungen sah, für die ersten österreichischen Sanitätskontingente im Kongo und in Zypern eine kühne privatrechtliche Konstruktion (Durchsetzung der Disziplin durch arbeitsgerichtlich einklagbare Konventionalstrafen) zu wählen⁶⁹⁾.

Die Verfassung oder sonstige Rechtsvorschriften können auch eine organspezifische Beschränkung der Auslandsbetätigung vorsehen: man denke etwa an die Einsatzbeschränkungen der Streitkräfte nach Art. 87 a des deutschen Grundgesetzes⁷⁰⁾, nach Art. 79 des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes oder nach dem finnischen Friedensvertrag von 1947⁷¹⁾. Finnland und Österreich haben hieraus die Konsequenz gezogen, daß sie neben der Armee eigene, nur für den Einsatz im Rahmen internationaler Hilfs-

⁶⁹⁾ Vgl. W. Strasser, Österreich und die Vereinten Nationen (Wien 1967), S. 110 f., und die Erläuternden Bemerkungen zum öEntsG in 633 der Beilagen, X.GP., S. 3 f.

⁷⁰⁾ Hierzu E. Klein, Rechtsprobleme einer deutschen Beteiligung an der Aufstellung von Streitkräften der Vereinten Nationen, ZaöRV Bd. 34 (1974), S. 429 ff.

⁷¹⁾ UNTS Bd. 48, S. 203 ff., Art. 13 ff.

aktionen bestimmte Organe schufen (die allerdings teilweise auch aus den Reihen der Streitkräfte ergänzt werden können)⁷²⁾.

Die meisten Staaten, die keine solche Beschränkung kennen, haben sich hingegen dafür entschieden, sich an den friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen mit Einheiten zu beteiligen, die innerstaatlich zu den nationalen Streitkräften gehören. Auch hier gibt es wiederum mehrere Möglichkeiten. Vor allem wenn das Land eine Berufsarmee hat, können reguläre Armee-Einheiten entsandt werden. Das trifft z. B. für die indischen Kontingente für UNEF und ONUC zu, die auf Grund des Armeegesetzes von 1950 tätig wurden⁷³⁾. Auch die britischen UNFICYP-Kontingente sind reguläre Armee-Einheiten und sind das auch schon vor der Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht in Großbritannien gewesen⁷⁴⁾. In Irland ist die Wehrgesetzgebung so geändert worden, daß zu den Aufgaben der Berufsarmee auch die Mitwirkung an friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen gehört. Beim Eintritt in die Streitkräfte erklärt sich jeder irische Soldat automatisch zu einem derartigen Auslandseinsatz bereit⁷⁵⁾.

In anderen Staaten werden von vornherein nur einzelne Teile der nationalen Streitkräfte für UN-Einsätze bereitgehalten und unter Umständen speziell dafür ausgebildet (man spricht dann von *earmarked forces* oder *stand-by forces*). Das kann ausschließlich durch administrativ-organisatorische Maßnahmen geschehen wie im Falle der Niederlande (wo nicht klar ist, ob dabei ein Freiwilligkeitsprinzip zur Anwendung kommt⁷⁶⁾) und Ka-

⁷²⁾ Vgl. § 1 Abs. 3 des finnischen Gesetzes vom 26. 5. 1964 (N : O 176), Lag om en Finsk övervakningsstyrka, und § 1 öEntsG, der von »Einheiten« spricht, die u. a. aus Angehörigen des Bundesheeres auf Grund freiwilliger Meldungen gebildet werden können. Vgl. dazu das Bundesgesetz über die Entsendung von Angehörigen des Bundesheeres zur Hilfeleistung in das Ausland, öBGBI. Nr. 233/1965 in der Fassung des Art. V der Wehrgesetznovelle 1971, öBGBI. Nr. 272/1971. Zur Zeit wird eine weitere Novelle dieses Gesetzes vorbereitet (vgl. die Regierungsvorlage in 930 der Beilagen zu den Sten. Prot. des Nationalrates, XIII. GP.). Durch das öEntsG wurde nicht dem Art. 79 B-VG teilweise derogiert, sondern es wurde die Möglichkeit der Schaffung eines neuen Organs, für das Art. 79 nicht gilt, eingeführt. Aktive Soldaten werden zu diesem Organ durch Dienstzuteilungen, Wehrdienstpflichtige, die sich freiwillig zum Einsatz gemeldet haben, durch Einberufung zum außerordentlichen Präsenzdienst abgestellt. Einzelheiten in meinem in Anm. 29 zitierten Aufsatz, insbesondere Abschnitt 9.

⁷³⁾ Vgl. die Verordnung der Zentralregierung vom 13. 3. 1957, Gazette of India 1957, Pt. II Sec. 4, S. 112, worin auf Grund der Sec. 9 des Army Act 1950 (No. 46 of 1950) angeordnet wird, daß die Bestimmungen des Army Act über den Aktivdienst auf das indische UNEF-Kontingent Anwendung finden sollen. Eine entsprechende Verordnung erging für das ONUC-Kontingent am 27. 10. 1960 (Gazette of India 1960, Pt. II Sec. 4, S. 227).

⁷⁴⁾ Vgl. Fabian, a. a. O. (Anm. 1), S. 165 ff.

⁷⁵⁾ Defence (Amendment) (No. 2) Act, 1960 [No. 44 of 1960].

⁷⁶⁾ Vgl. Fabian, a. a. O. (Anm. 1), S. 144 ff.

nadas (wo solche Einheiten auf Grund freiwilliger Meldungen gebildet werden⁷⁷⁾). Es kann aber auch durch gesetzgeberische Maßnahmen dafür gesorgt sein wie in den skandinavischen Staaten.

Die skandinavischen Staaten haben sich zwar untereinander weitgehend abgestimmt, jedoch jeder für seinen Bereich unterschiedliche Gesetze erlassen⁷⁸⁾. Auch das finnische Gesetz mit der oben erwähnten Besonderheit gehört zu dieser Gruppe. Da diese Staaten übereinstimmend kleine Kaderarmeen und allgemeine Wehrpflicht haben, hat man sich für eine Lösung entschieden, bei der Wehrpflichtige, die ihren Präsenzdienst bereits abgeleistet haben, als Freiwillige für einen Auslandseinsatz herangezogen werden können. Die Freiwilligen schließen befristete Verträge, während deren Laufzeit sie jederzeit zu einem beliebigen Einsatz abberufbar sind. Für diese Bereitschaft erhalten sie — außer in Finnland — eine Vergütung. Da sie während der Wartezeit nicht in die Streitkräfte integriert sind, sondern nur zu gelegentlichen Auffrischungsübungen einberufen werden, werden sie im Einsatzfall aus ihren jeweiligen Zivilberufen herausgerissen, weshalb diese Gesetzgebungen auch arbeitsrechtliche Schutzbestimmungen umfassen.

Der Unterschied der österreichischen Regelung⁷⁹⁾ zu dem skandinavischen Modell, dem sie nachgebildet ist, besteht darin, daß in Österreich die personelle Zusammensetzung der Einheit, die schließlich entsendet wird,

⁷⁷⁾ Vgl. Fabian, a. a. O., S. 138 ff.; J. L. Granatstein, Canada: Peacekeeper, in: Peace-keeping: International Challenge and Canadian Response, Hrsg. Canadian Institute of International Affairs (Toronto 1968); Hellyer/Cardin, White Paper on Defence (Ottawa 1964).

⁷⁸⁾ Vgl. Fabian, a. a. O., S. 94 ff.; Überblick über die skandinavische Gesetzgebung bei Frydenberg, a. a. O. (Anm. 1) mit Texten im Anhang, S. 313 ff.; ferner O. Espersen, FN-styrker i retlig belysning (Kopenhagen 1965); P. Haekerup, Scandinavia's Peacekeeping Forces for UN, Foreign Affairs Bd. 42 (1964), S. 675 ff.; O. K. Pedersen, Scandinavia and the UN Stand-By Forces, Cooperation and Conflict 1967 I, S. 37 ff.; N. Stenqvist, The Swedish Stand-By Force and Experience, IKPO Monograph No. 4 (Paris 1967); E. Johansson, Die nordischen Bereitschaftstruppen für die UNO, Jahrbuch für Internationales Recht (JIR) Bd. 15 (1971), S. 138 ff.; sowie das Memorandum der skandinavischen Staaten an die Vereinten Nationen vom 12. 10. 1973, UN Doc. A/SPC/165, mit dem eine offizielle Studie mit dem Titel "Nordic Stand-By Forces in United Nations Service" überreicht wurde.

⁷⁹⁾ Außer dem öEntsG, BGBl. Nr. 173/1965, den Materialien dazu (633 der Beilagen, X.GP.) und dem Ausführungsgesetz über die Entsendung von Angehörigen des Bundesheeres (siehe Anm. 72) vgl. O. Zlamala, Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Entsendung von Angehörigen des Bundesheeres zur Hilfeleistung in das Ausland, Österreichische Militärische Zeitschrift Jg. 3 (1965), S. 396 f.; Strasser, a. a. O. (Anm. 69), S. 107 ff.; R. Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht — System (Wien 1971/72), S. 336 f.; P. Pernthaler/F. Esterbauer, Die Entsendung österreichischer Einheiten zur Hilfeleistung in das Ausland auf Ersuchen internationaler Organisationen, JIR Bd. 16 (1973), S. 81 ff.; sowie meinen in Anm. 29 zitierten Aufsatz.

nicht von vornherein feststeht. In Österreich werden die Bereitschaftserklärungen, für die keine Vergütung gezahlt wird, erst im konkreten Einsatzfall in verbindliche Freiwilligenmeldungen umgewandelt. — Das durch eine organisatorische Maßnahme innerhalb des Bundesheeres aufgestellte österreichische UN-Bataillon ist also nicht identisch mit den Einheiten, die im Einsatzfall entsendet werden. Diese werden erst nach dem Entsendungsbeschuß *ad hoc* gebildet und gehören dann, wie schon erwähnt, organisatorisch nicht mehr zum Bundesheer.

Zu dem Personenkreis, der regelmäßig aus den nationalen Streitkräften, und zwar ganz überwiegend aus dem Kreise der Berufssoldaten, entnommen wird, gehören auch die militärischen Beobachter. Einzelne Gesetze (z. B. das finnische und das irische⁸⁰) sehen die Entsendung derartiger Beobachter ausdrücklich vor. Für diese Funktionen werden von den Staaten aber regelmäßig keine organisatorischen oder sonstigen Vorbereitungsmaßnahmen getroffen. Die zahlenmäßig meist wenig umfangreichen Beobachtercorps werden vielmehr von Fall zu Fall auf Grund von freiwilligen Meldungen zusammengestellt. In Österreich wird auch hierfür das Bundesverfassungsgesetz über die Entsendung von Einheiten in das Ausland angewendet⁸¹).

Es kommt aber nicht nur die Entsendung militärischer Organe in das Ausland in Betracht. In Zypern haben lange Jahre Polizeikontingente verschiedener Staaten ihren Dienst versehen. Auch hinsichtlich dieser stellen sich in den Sendestaaten ähnliche Probleme wie bei der Entsendung von Armee-Einheiten oder sonstigen freiwilligen Militäreinheiten. Die nationale Gesetzgebung hat sich aber mit ihnen weitaus weniger befaßt⁸²). Anscheinend hat von den fünf Staaten, die an UNCIVPOL teilgenommen haben, nur Österreich die Auslandsentsendung von Polizisten als solche für einen Tatbestand angesehen, der einer gesetzlichen Grundlage bedarf, die über das

⁸⁰) § 1 Abs. 2 des finnischen Gesetzes (Anm. 72); Sec. 1 para. 1 des irischen Gesetzes (Anm. 75).

⁸¹) Vgl. oben Anm. 29. Erstmals wurde eine österreichische Beobachtergruppe auf Grund des öEntsG im Dezember 1967 im Rahmen der erweiterten UNTSO an den Suezkanal entsandt. Schon vorher sollte eine Beobachtergruppe für den Einsatz an der indisch-pakistanischen Grenze im Jahre 1965 (UNIPOM) bereitgestellt werden, stand aber wegen der schwerfälligen Handhabung des damals eben erst in Kraft getretenen öEntsG nicht rechtzeitig zur Verfügung, so daß der UN-Generalsekretär schließlich auf die österreichische Mitwirkung verzichtete.

⁸²) Das mag z. T. daran liegen, daß die skandinavischen Staaten, die Polizeikontingente entsendet haben (Schweden und Dänemark), ihre *stand-by*-Gesetzgebung bereits kurz vor diesem Einsatz abgeschlossen hatten, so daß dieser Einsatzfall darin keine Berücksichtigung mehr finden konnte. Vgl. dazu Möller/Jensen, DANCIVPOL — The Danish Civilian Police Contingent of UNFICYP, IPKO Documentation No. 27 (Paris 1967).

nationale Polizeirecht hinausgeht⁸³). Neuseeland hat als einziger Staat ein Gesetz erlassen, das nur auf den Auslandseinsatz von Polizeikontingenten anwendbar ist⁸⁴), aber dieses Gesetz regelt nicht die Auslandsentsendung, sondern nur die Erstreckung der neuseeländischen Jurisdiktion auf die Kontingentsangehörigen während des Einsatzes, dessen Zulässigkeit im Rahmen des nationalen Rechts somit vorausgesetzt ist.

Von sonstigen Organen, die im Rahmen von Hilfseinsätzen internationaler Organisationen ins Ausland entsendet werden könnten, kämen in Zukunft eventuell auch aus Zivildienst leistenden Wehrdienstverweigerern gebildete Einheiten in Betracht⁸⁵).

Das nationale Recht erschöpft sich natürlich nicht darin, die Zulässigkeit von Auslandseinsätzen nationaler Organe überhaupt zu statuieren und die dafür zuständigen Organe zu bezeichnen. Weitere Fragen, deren Regelung im nationalen Recht zu eruieren ist und die von Staat zu Staat verschieden behandelt sein können, sind vor allem

a) die Kompetenz und das Verfahren für die Entscheidung über die Entsendung. Diese Frage ist im Lichte der Bestimmungen über die Auswärtige Gewalt⁸⁶) und über die militärische Gewalt⁸⁷) zu sehen, wobei insbesondere das Problem parlamentarischer

⁸³) Vgl. § 1 *lit.* b öEntsG.

⁸⁴) United Nations (Police) Act 1964 (No. 1/1964).

⁸⁵) Das neue österreichische Zivildienstgesetz (öBGBI. Nr. 187/1974) sieht allerdings eine solche Verwendungsmöglichkeit von Wehrdienstverweigerern nicht ausdrücklich vor. Dennoch dürfte es möglich sein, ohne weitere gesetzliche Maßnahmen Einheiten aus Zivildienern gemäß § 1 *lit.* c öEntsG zu bilden. Insbesondere im Fall von Katastropheneinsätzen könnte dies eine sinnvolle Verwendungsmöglichkeit von Wehrdienstverweigerern darstellen, wobei natürlich das Freiwilligkeitsprinzip auch in diesem Fall respektiert werden müsste.

⁸⁶) In Österreich ist das Verhältnis der B-VG-Bestimmungen über die Auswärtige Gewalt (insbes. Art. 50 und 65) zu den besonderen Bestimmungen des öEntsG über den mit der internationalen Organisation abzuschließenden Staatsvertrag (§ 2 Abs. 2) zu bestimmen. In der Praxis sind die Mitwirkungsabkommen als Regierungsabkommen, d. h. ohne parlamentarische Genehmigung, geschlossen worden, wobei es allerdings nur in einem einzigen Fall zu einem formellen, im öBGBI. veröffentlichten Vertrag gekommen ist (vgl. das bereits mehrfach erwähnte UNFICYP-Abkommen öBGBI. Nr. 60/1966); es dürfte aber in jeder Zurverfügungstellung von Kontingenten ein vertragliches Element gelegen sein, das am Maßstab des Verfassungsrechts des Sendestaates zu messen ist. Man mag in dem öEntsG eine ausreichende gesetzliche Grundlage (Art. 18 B-VG) für solche in Verordnungsrang stehende Abkommen sehen, solange die darin vorgesehenen Mindesteinwirkungsrechte Österreichs auf die Einheiten gewahrt werden; anderenfalls bedürfte es des Abschlusses eines Staatsvertrages in Verfassungsrang, da damit den Verfassungsbestimmungen des öEntsG derogiert werden müßte.

⁸⁷) In Finnland und Österreich erledigt sich diese Frage durch die Stellung der entsendeten Kontingente außerhalb der Wehrorganisation (siehe oben Anm. 72). Durch die in § 4 öEntsG vorgesehene Aufhebung der organisatorischen Unterordnung gegenüber den

Mitwirkungsrechte auftreten kann. Nur ausnahmsweise sind besondere Verfahren vorgesehen, wie z. B. in dem österreichischen und dem finnischen Gesetz, nach denen die Billigung der Entscheidung der Regierung durch einen Parlamentsausschuß erforderlich ist⁸⁸⁾. Man kann im Zweifel darüber sein, ob diese Regelungen tatsächlich — wie es ihre Intention war — eine Beschränkung gegenüber dem sonst notwendigen Verfahren bedeuten (dann nämlich, wenn sonst ein einfacher Regierungsbeschluß genügen würde), oder ob sie nicht vielmehr eine Erleichterung darstellen, weil sonst die Genehmigung durch das gesamte Parlament notwendig wäre.

b) materielle Vorschriften für das Verhalten des Organs und über die Rechtsstellung seiner einzelnen Angehörigen (= Organwalter) im Ausland. Solche Vorschriften sind insbesondere notwendig, wenn das Organ auch im Ausland Organ des Sendestaats bleibt⁸⁹⁾. Aber auch wenn es einem internationalen Organ eingegliedert wird und die Verhaltensvorschriften von der internationalen Organisation ausgehen, verbleibt dem Sendestaat in der Regel ein Einfluß wenigstens auf die Rechtsverhältnisse der einzelnen Kontingentsangehörigen⁹⁰⁾. Technisch können verschiedene Methoden gewählt werden, um diesen Einfluß geltend zu machen. Das allgemeine nationale Recht oder Teile davon können ohne weiteres für das im Ausland befindliche Kontingent gelten⁹¹⁾. Oder es können spezielle Vorschriften nur für das Kontingent bzw. in Bezug auf dieses erlassen werden⁹²⁾. Wieder eine andere Methode ist es, die territorial begrenzte Geltung bestimmter nationaler Vorschriften durch einen speziellen (legislativen⁹³⁾ oder administra-

Inlandsvorgesetzten ist im Falle der Entsendung von Angehörigen des Bundesheeres (öBGBI. Nr. 233/1965) auch der militärische Oberbefehl und das militärische Verfügungsrecht über diese (Art. 80 B-VG) suspendiert.

⁸⁸⁾ § 1 Abs. 1 des in Anm. 72 zitierten finnischen Gesetzes: Regierung in Konsultation mit dem außenpolitischen Ausschuß des Reichstages; § 1 erster Satz öEntsG: Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuß des Nationalrates. (Dabei ergibt sich in Österreich die gleiche Problematik wie bei der Auslegung des Habsburgergesetzes — handelt es sich um ein zusammengesetztes Entscheidungsorgan oder um das Zusammenwirken zweier verschiedener Organe? Darüber mein in Anm. 29 zitierter Aufsatz, Abschnitt 7).

⁸⁹⁾ Vgl. oben Anm. 43.

⁹⁰⁾ Vgl. oben Anm. 52 und 53.

⁹¹⁾ Vgl. § 5 Satz 2 öEntsG. Danach bedürfen österreichische Rechtsvorschriften, die schon nach der bestehenden Rechtslage auch im Ausland oder auf im Ausland gesetzte Tatbestände anzuwenden sind, nicht der Erstreckung des Geltungsbereichs durch Verordnung gemäß Satz 1.

⁹²⁾ Vgl. die detaillierten Regelungen des öEntsG, insbesondere in §§ 2, 3 und 6.

⁹³⁾ Vgl. das in Anm. 84 zitierte neuseeländische Gesetz.

tiven⁹⁴⁾) Akt auf das Kontingent zu erstrecken. In diesem Zusammenhang muß auch daran gedacht werden, wie völkerrechtliche Verpflichtungen des Sendestaates auf das im Ausland befindliche Organ wirken. Auch für sie kann eine ausdrückliche Erstreckung auf das entsendete Organ notwendig sein. Oder es kann erforderlich werden, einen mit der internationalen Organisation, für die der Einsatz geschieht, oder einen mit dem Aufenthaltsstaat abgeschlossenen Vertrag durch einen parlamentarischen Akt in nationales Recht zu transformieren und möglicherweise — wenn er nicht *self-executing* ist — durch den Erlaß ergänzender Rechtsvorschriften zu erfüllen (wichtige Anwendungsfälle: die Einbeziehung von Verstößen gegen das interne Organisationsrecht in die disziplinarrechtlichen Vorschriften des Sendestaates; die Begründung der Jurisdiktion des Sendestaates über Auslandstatbestände, die im Empfangsstaat gerichtlicher Immunität unterliegen).

c) die Ausgliederung eines nationalen Organs aus dem staatlichen Verband zum Zweck der Eingliederung in einen internationalen Verband. Diese Frage ist aus der Sicht des nationalen Rechts wohl die am schwierigsten zu beurteilende. Die Crux ist, daß sich die Staaten der völkerrechtlichen Bedeutung dieses Vorgangs meist nicht voll bewußt sind, weil sie ja weitgehende Befugnisse in Bezug auf ihr Kontingent behalten. Vielfach wird daher der Einsatz im Dienst einer internationalen Organisation gar nicht viel anders behandelt als ein Einsatz in eigener Regie. Das paradoxe Ergebnis ist, daß Staaten, welche den Aktionen der internationalen Organisationen am aufgeschlossensten gegenüberstehen und diesen Ausgliederungsvorgang durch spezielle gesetzliche Regelungen zu erfassen trachten, sich dadurch Beschränkungen auferlegen, wodurch sie unter Umständen schwieriger in der Lage sind, einem bestimmten Hilfsersuchen einer internationalen Organisation zu entsprechen als andere Staaten. So werden Gesetze für die Beteiligung an Hilfseinsätzen internationaler Organisationen nur für bestimmte Organisationen erlassen (alle Gesetze außer dem österreichischen!⁹⁵⁾), die zulässigen

⁹⁴⁾ Vgl. die in Anm. 73 erwähnten indischen Verordnungen und die Geltungsbereichs-Erstreckungsverordnungen auf Grund § 5 Satz 1 öEntsG. (Bisher sind derartige Verordnungen, die gesetzergänzenden Charakter haben und daher nach der österreichischen Verfassungsrechtspraxis und -lehre nur in einem Verfassungsgesetz vorgesehen werden konnten, nicht ergangen).

⁹⁵⁾ Die meisten der erwähnten ausländischen Gesetze sind auf die Teilnahme an Aktionen der Vereinten Nationen beschränkt; vgl. auch die Beschränkung in § 8 öEntsG, wonach »sinngemäß« auch Ersuchen der Liga der Rotkreuz-Gesellschaften zur Hilfeleistung in Fällen von Naturkatastrophen entsprochen werden kann. Meines Erachtens ist dadurch nur die analoge Anwendung des Gesetzes bei Ersuchen von *non-*

Einsatzzwecke durch die nationale Gesetzgebung begrenzt⁹⁶⁾, die Art und unter Umständen auch die zahlenmäßige Stärke der zur Mitwirkung berufenen nationalen Organe bestimmt (einen ziffernmäßigen Plafond haben z. B. alle skandinavischen *stand-by forces*⁹⁷⁾, auch der amerikanische United Nations Participation Act aus dem Jahr 1945 in der Fassung von 1949 sieht einen solchen vor⁹⁸⁾) usw. Ein besonderer Fall dieser Art scheint mir auch Österreich zu sein — und das trotz der Großzügigkeit bei der Regelung der internationalen Voraussetzungen, unter denen ein österreichisches Kontingent einer internationalen Organisation zur Verfügung gestellt werden kann. Die einzelnen Regelungen des österreichischen Verfassungsgesetzes aus dem Jahr 1965 sind nämlich so speziell und so stark von den Erfahrungen mit den friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen geprägt, daß sie schon bei einer geringfügigen Änderung des Organisationschemas der internationalen Hilfseinsätze eine verfassungsmäßige Schranke darstellen, die Österreich die Teilnahme an einem solchen Einsatz unmöglich macht. Es brauchte z. B. nur in den Regulations vorgesehen zu sein, daß im Falle von Weisungskonflikten zwischen internationalen und nationalen Vorgesetzten der Kontingentsangehörigen zunächst der internationalen Weisung zu folgen ist, bis die Frage auf der zuständigen Ebene geklärt ist — so war es z. B. *mutatis mutandis* beim Korea-Einsatz im Verhältnis der einzelnen nationalen Kontingente zum amerikanischen Oberkommando⁹⁹⁾ —, und schon wäre es nur noch durch einen Mitwirkungsvertrag im Verfassungsrang möglich, eine solche Aktion zu unterstützen.

Summary

The Participation of National Contingents in Operations of International Organizations

The peacekeeping operations of the UN are not the only activities of international organizations in which national organs take part. Other cases of this type

governmental organizations auf den einen genannten Fall beschränkt, nicht aber die direkte Anwendbarkeit des Gesetzes bei Hilfsersuchen zwischenstaatlicher Organisationen in Fällen von Naturkatastrophen ausgeschlossen worden.

⁹⁶⁾ Beschränkung auf die Teilnahme an friedenserhaltenden Operationen im irischen Gesetz (Anm. 75) z. B. "for the performance of duties of a police character" (Sec. 1 para. 1); vgl. auch die Beschränkung der Hilfeleistung Österreichs für das Rote Kreuz auf Fälle von Naturkatastrophen (§ 8 öEntsG), wodurch die Hilfeleistung bei sogenannten *man-made disasters* (Kriegsfolgen) ausgeschlossen wird.

⁹⁷⁾ Z. B. § 14 Abs. 3 des in Anm. 72 zitierten finnischen Gesetzes (2000 Mann).

⁹⁸⁾ 63 Stat. 734. Dazu Fabian, a. a. O. (Anm. 1), S. 170 ff.

⁹⁹⁾ Vgl. Bothe, Streitkräfte, a. a. O. (Anm. 1), S. 64 f.

of cooperation between international organizations and their member States are e.g. peacekeeping forces of regional organizations and certain forms of humanitarian assistance by international organizations. A number of legal problems, both on the level of international law and on the level of the national law of the participating States, are common to all of these activities.

The international law problems concern the competences of the international organization, the receiving State and the participating States respectively. Since activities of this type always take place in the territory of a receiving State it is necessary under general international law to obtain the agreement of this State. A State can agree to such activities in the basic instrument establishing an international organization, but it is also possible that the basic instrument of an international organization does not contain more than an abstract competence empowering the organization with respect to such activities. In the latter case it remains within the domestic jurisdiction of the receiving State to make use of this competence by agreeing, in each particular case, to the acts of the organization based on it. Therefore, it is the basic instrument of the international organization and the agreement of the receiving State which determine the conditions under which an operation may take place and the possible organizational forms of it.

In a concrete case, the international legal character of the operation is determined by the decisions of the competent organs of the international organization acting within this framework. This decision becomes binding upon all members of the organization including the receiving State and the potential participating States. It is true that member States are under no obligation to participate, but if they voluntarily decide to take part in an operation they thereby accept the conditions laid down in the basic decisions concerning this particular operation.

There are essentially three types of organizational forms available for such operations. The operations may be undertaken (1) on the recommendation of the international organization by its member States under their own responsibility (Korea-type action); (2) by the organization itself with the aid of integrated elements procured by member States (observer missions); or (3) jointly by the organization and its member States the contingents of which are only partly integrated into an international force (peacekeeping forces). The participating national elements remain organs of the sending States only in the first alternative, while they are to be considered, under international law, as organs of the international organization in both of the latter alternatives. In the last one, however, the maintenance of the internal order and discipline of the contingents remains the responsibility of the participating States in their internal relationship towards the international organization.

The question whether the participating elements are organs of the sending States or of the organization has various legal consequences (responsibility, functional protection etc.). Most prominent among these consequences is the question of the applicable law. If they are organs of the international organization the elements are *ipso iure* bound by the internal law of the organization and by the organization's obligations under international law (including obligations towards

the receiving and participating States). It is at least doubtful whether they can at the same time be bound by obligations of the sending States (e.g. the permanent neutrality of Austria). If they remain, however, organs of the sending States they are, of course, bound by the national law (including international obligations) of the sending State. In any case the law of the organization or of the participating State can only be applied as far as this is allowed by the receiving State, the law of which is primarily applicable because of the principle of territoriality.

The competences of the participating States to regulate activities related to operations of international organizations vary according to the organizational forms of these operations. In addition, national laws in this field also vary from State to State due to the differences between their constitutional systems and legal orders. The function of these laws can either be to make possible the participation of a State in such operations, or to restrict the possibilities of its participation.

Important items the regulation of which must be found in the national law of the participating State are:

(1) the designation of the State organ which shall take part in the operation (this can be the army or marked units of it — stand-by forces — or another organ, possibly specially created for this purpose);

(2) the competence and procedure for the decision on the participation;

(3) national regulations to be applied by the participating organ during the operation, or by other authorities of the sending State in relation to this organ;

(4) if applicable, the procedure for the relieving of a national organ from its State functions for the purpose of its integration into a combined unit of the international organization.

Wolfgang Strasser