

Staatliche Außenvertretungsbefugnis im Völkerrecht

Franz Zehetner)*

Übersicht

- I. Einleitung
- II. Organverweisung
- III. A. Universelle Organbestimmung und Organwalterverweisung
B. Die modifizierte Irrelevanztheorie
- IV. A. Partikuläre Organbestimmungen und Organwalterverweisungen
B. Die absolute Irrelevanztheorie
- V. Die Inkorporation von Organverweisung, universeller und partikulärer Organbestimmungen und Organwalterverweisungen
 - A. Organverweisung
 - B. Universelle Organbestimmung und Organwalterverweisung
 - C. Partikuläre Organbestimmungen und Organwalterverweisungen
- VI. Probleme der doppelten Organstellung
 - A. Organverweisung
 - B. Universelle Organbestimmung und Organwalterverweisung
 - C. Partikuläre Organbestimmungen und Organwalterverweisungen
- VII. Schlußbemerkung

*) Dr. iur., Univ.-Dozent, Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen der Johannes Kepler Universität, Linz.

Abkürzungen: AFDI = Annuaire Français de Droit International; AVR = Archiv des Völkerrechts; BYIL = British Year Book of International Law; ICLQ = The International and Comparative Law Quarterly; ÖZöR = Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht; RdC = Recueil des Cours de l'Académie de Droit International; RGDIP = Revue Générale de Droit International Public; Rz. = Randziffer; WVRK = Wiener Vertragsrechtskonvention.

I. Einleitung

Mit Ausnahme des menschlichen Individuums, dem unter Umständen partielle Völkerrechtsfähigkeit zukommen mag, handelt es sich bei den typischen Völkerrechtssubjekten um juristische Personen, die physischer Personen bedürfen, um überhaupt handeln zu können¹⁾. Wer für eine juristische Person als Organ auftreten kann, wird von deren Verbandsordnung bestimmt, wobei diese in der Regel von jener Rechtsordnung mitbestimmt wird, in der die juristische Person Rechtspersönlichkeit genießen soll. Im innerstaatlichen Recht wären das am Beispiel einer Personengesellschaft der Gesellschaftsvertrag (also Verbandsordnung) und das innerstaatliche Gesellschaftsrecht als die den Gesellschaftsvertrag maßgeblich bestimmende Rechtsordnung. Im völkerrechtlichen Bereich ist das bei internationalen Organisationen der Gründungsvertrag (und die auf diesem aufbauende Sonderrechtsordnung), bei Staaten die Verfassung (und die darauf gegründete Rechtsordnung) als jeweilige Verbandsordnungen, die von der Völkerrechtsordnung überwölbt werden. Von dem Teil der Organe, die auch im völkerrechtlichen Verkehr tätig werden, interessieren im Rahmen dieser Skizze vornehmlich jene, denen die Fähigkeit zukommt, das betreffende Völkerrechtssubjekt völkerrechtlich zu verpflichten. Allerdings beschränkt sich diese Arbeit auf den Bereich der staatlichen Völkerrechtssubjekte²⁾; eine solche Beschränkung hat sich schon auf Grund von Art. 1 der Wiener Vertragsrechtskonvention³⁾, der die Anwendung der Konvention auf Verträge zwischen Staaten beschränkt, angeboten. Jedoch sollen sich die weiteren Ausführungen nicht auf Erklärungen zum Vertragsschluß

¹⁾ I. Seidl-Hohenveldern, *Völkerrecht* (3. Aufl. 1975) Rz. 656; in diesem Sinn auch G. Dahm, *Völkerrecht*, Bd. 3 (1961), S. 17.

²⁾ Zur Abschlußbefugnis im Bereich internationaler Organisationen eingehend K. Zemanek, *Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen* (1957); J. W. Schneider, *Treaty-Making Power of International Organizations* (1959); H. Chi u, *The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties, and the Special Legal Aspects of the Treaties so Concluded* (1966); H. Neuhold, *Organs Competent to Conclude Treaties for International Organizations and the Internal Procedure Leading to the Decision to be Bound by a Treaty and Negotiation and Conclusion of Treaties by International Organizations*, *ÖZöR Suppl.* 1 (1971) S. 165 ff.

³⁾ Authentische Texte der WVRK in 8 *International Legal Materials* 1969, S. 679 ff.; 29 *ZaöRV* (1969), S. 711 ff.; 63 *AJIL* (1969), S. 875 ff. (jeweils englische Version [*ZaöRV* englische und französische]); 73 *RGDIP* (1969), S. 919 ff.; 14 *AVR* (1969/70), S. 381 ff. (jeweils französische Version); alle authentischen Texte

beschränken, sondern allgemein die Fähigkeit staatlicher Organe behandeln, ihren Staat völkerrechtlich zu verpflichten.

Wer im Rahmen einer konkreten Rechtsordnung zur Vornahme rechtlich relevanter Akte berufen ist, die einem bestimmten Rechtssubjekt verbindlich zugerechnet werden sollen, normiert notwendigerweise die betreffende Rechtsordnung; d. h. wer im Rahmen der Rechtsordnung »Völkerrecht« zur Vornahme völkerrechtlicher Rechtsakte berufen ist, die einen bestimmten Staat völkerrechtlich verpflichten können, muß letztlich die Völkerrechtsordnung bestimmen⁴⁾. Da aber die Organe einer juristischen Person von deren Verbandsordnung bestimmt werden, bedarf es eines Ineinandergreifens von Völkerrechtsordnung und Verbandsordnungen der Völkerrechtssubjekte. Anders als den innerstaatlichen Gesellschaftsrechten ist dem Völkerrecht eine universelle und generelle Festlegung der Hauptorgane von juristischen Personen durch zwingendes Recht fremd⁵⁾, so daß sich die Völkerrechtsordnung in der Regel damit bescheiden muß, auf die Verbandsordnungen, d. h. auf die Verfassungen der staatlichen Völkerrechtssubjekte zu verweisen⁶⁾. Diese traditionelle Organverweisung⁷⁾ hat sich unter den Gesichtspunkten der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes als sehr problematisch erwiesen, zumal weitgehend unklar schien, wie weit die Organverweisung auf das innerstaatliche Verfassungsrecht gehen soll; eine umfangreiche Literatur ist zu diesem Problembereich entstanden⁸⁾.

(chinesisch, englisch, französisch, russisch und spanisch) in UN Doc. A/CONF. 39/27 vom 23. 5. 1969; deutsche Übersetzung bei M. Schweitzer, *Friedensvölkerrecht* (1970), S. 406 ff.

4) A. Verdross, *Völkerrecht* (5. Aufl. 1964), S. 159; K. Berchtold, *Der Bundespräsident* (1969), S. 118 f.

5) In diesem Sinn wohl W. Wengler, *Völkerrecht* (1964), S. 193.

6) Statt vieler H. Rolin, *Les principes de droit international public*, RdC 77 (1950 II), S. 305 ff., 418.

7) Zum Begriff Berchtold, a. a. O. (Anm. 4), S. 119 ff.

8) Aus dem reichen Schrifttum sei hier nur auf die in der Folge abgekürzt zitierte jüngere Literatur verwiesen: H.-W. Bayer, *Die Aufhebung völkerrechtlicher Verträge im deutschen parlamentarischen Regierungssystem*, zugleich ein Beitrag zur Lehre vom Abschluß völkerrechtlicher Verträge nach deutschem Recht (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 48) (1969); H. Blix, *Treaty-Making Power* (1960); T. O. Elias, *Problems Concerning the Validity of Treaties*, RdC 134 (1971 III), S. 333 ff.; W. K. Geck, *Die völkerrechtlichen Wirkungen verfassungswidriger Verträge*, zugleich ein Beitrag zum Vertragsschluß im Verfassungsrecht der Staatenwelt (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 38) (1963); ders., *The Conclusion of Treaties in Violation*

Im Interesse der Rechtssicherheit in den internationalen Beziehungen und der Erleichterung des zwischenstaatlichen Verkehrs haben sich neben der völkerrechtlichen Organverweisung universell geltende völker(gewohnheits)rechtliche Normen entwickelt, die hinsichtlich einer bestimmten Kategorie vertretungsbefugter Organe einen Mittelweg zwischen der Organverweisung auf staatliches Recht und der zwingenden Festlegung dieser Organe durch das Völkerrecht einschlagen: Die Organe der Völkerrechtssubjekte dürfen darauf vertrauen, daß die für die Wahrnehmung des völkerrechtlichen Verkehrs besonders typische staatliche Organe repräsentierenden natürlichen Personen (Organwalter⁹⁾) berechtigt sind, für ihren Staat völkerrechtsverbindlich zu agieren. Das Völkerrecht harmonisiert daher nicht die Kompetenzen aller in Frage kommenden Organe der Völkerrechtssubjekte, sondern schafft unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes eigene, sohin völkerrechtliche Organe: Die Völkerrechtsordnung bestimmt die Organwalter, das sind die diese Organe repräsentierenden natürlichen Personen, durch universelle Organwalterverweisung¹⁰⁾ auf innerstaatliches Recht.

Den langwierigen Theorienstreit um die universelle Organwalterverweisung bezüglich Staatsoberhaupt, Regierungschef und Außenminister¹¹⁾ beendete vielleicht die Wiener Vertragsrechtskonvention, die mangels

of the Internal Law of a Party, Comments on Arts. 6 and 43 of the ILC's 1966 Draft Articles on the Law of Treaties, ZaöRV 27 (1967), S. 429 ff.; J. Hostert, Droit international et droit interne dans la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, AFDI 15 (1969), S. 92 ff.; A. D. McNair, The Law of Treaties (1961); J. P. Müller, Vertrauensschutz im Völkerrecht (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 56) (1971); L. Wildhaber, Treaty-Making Power and Constitution (1971).

⁹⁾ Zum Begriff F. Ermacora, Allgemeine Staatslehre (1970), S. 931 ff.

¹⁰⁾ Zum Begriff Berchtold, a. a. O. (Anm. 4), S. 119 ff.

¹¹⁾ Auf die universelle Organbestimmung und Organwalterverweisung bezüglich militärischer Oberbefehlshaber kann im Rahmen dieses Überblicks nicht eingegangen werden. Es bleibt jedoch darauf hinzuweisen, daß diese Organbestimmung und Organwalterverweisung trotz ihres universellen Charakters eine unwiderlegbare völkerrechtliche Zuständigkeit des Oberbefehlshabers ähnlich den partikulären Organbestimmungen und Organwalterverweisungen (vgl. unten S. 264 ff.) begründet. »Ähnlich« nur deshalb, da die universelle Organbestimmung und Organwalterverweisung bezüglich militärischer Oberbefehlshaber nicht auf eine Modifikation der innerstaatlichen Regeln über die Außenvertretungsbefugnis abzielt. Diese Vernachlässigung innerstaatlicher (verfassungsrechtlicher) Aspekte ist damit zu rechtfertigen, daß diese universelle Organbestimmung und Organwalterverweisung auf militärische Angelegenheiten im Kriegsfall beschränkt ist. Vgl. dazu Wengler, a. a. O. (Anm. 5), S. 195 ff.; Verdross, Völkerrecht, a. a. O. (Anm. 4), S. 159; Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, a. a. O. (Anm. 1), Rz. 154 a.

entsprechender Zahl an Ratifikationen zwar noch nicht in Kraft getreten ist, aber doch als Rechtserkenntnisquelle des Gewohnheitsrechts herangezogen werden kann¹²⁾. Sicherlich knüpfte Art. 7 Abs. 2 *lit. a* WVRK an eine langjährige Staatenpraxis an, die ein Teil der Lehre als noch nicht gewohnheitsrechtlich begründet sah¹³⁾, doch steht zu erwägen, ob nicht spätestens mit der weitgehenden Zustimmung zum Vertragstext¹⁴⁾ der Entwicklungsprozeß einer diesbezüglichen universellen gewohnheitsrechtlichen Norm abgeschlossen war¹⁵⁾. Art. 7 WVRK enthält somit eine universelle völkerrechtliche Organbestimmung und Organwalterverweisung.

In multilateralen Verträgen, aber wohl denkbar auch in bilateralen völkerrechtlichen Verträgen, finden sich fallweise völkerrechtliche Organbestimmungen und Organwalterverweisungen, die sich neben ihrem Hauptcharakteristikum der partikulären Geltung von der universellen völkerrechtlichen Organbestimmung und Organwalterverweisung auch darin unterscheiden, daß sie sich erstens auf typische innerstaatliche Organe beziehen, die innerstaatlich in der Regel nicht zur Außenvertretung befugt sind, und zweitens auf eine Modifikation der innerstaatlichen Regelung der Außenvertretungsbefugnis abstellen.

Es soll in der Folge versucht werden, Organverweisung, universelle völkerrechtliche Organbestimmung und Organwalterverweisung sowie partikuläre völkerrechtliche Organbestimmung und Organwalterverweisung gegenüberzustellen, um an Hand der Ergebnisse die staatliche Außenvertretungsbefugnis im Völkerrecht systematisch darzustellen.

II. Organverweisung

1. Grundsätzlich geht man davon aus, daß es das Völkerrecht dem innerstaatlichen Recht überlasse zu bestimmen, welche staatlichen Organe rechtsverbindliche völkerrechtliche Akte vorzunehmen haben. Derartige

¹²⁾ Da die ILC «a fait simultanément oeuvre de développement progressif et de codification», ist jedoch von Artikel zu Artikel zwischen gewohnheitsrechtlichen und neuen Regeln zu unterscheiden. So P. De Visscher, *Cours général de droit international public*, RdC 136 (1972 II), S. 1 ff., 88 f.; in diesem Sinn schon früher Elias, a. a. O. (Anm. 8), S. 343 ff.; dazu unter allgemeinen Gesichtspunkten R. R. Baxter, *Multilateral Treaties as Evidence of Customary International Law*, 41 BYIL 1965/66, S. 274 ff.

¹³⁾ De Visscher, *ibid.*, S. 97 f.; Th. Öhlinger, *Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht* (1973), S. 248.

¹⁴⁾ 79 pro/1 contra/19 Enthaltungen. UN Journal No. 71 (23. 5. 1969), S. 3.

¹⁵⁾ In diesem Sinn für die gesamte Konvention A. Bleckmann, *Grundgesetz und Völkerrecht* (1975), S. 22 mit Judikaturhinweisen.

Ermächtigungen finden sich in erster Linie in den Verfassungsurkunden, anderen innerstaatlichen Rechtsvorschriften und ergeben sich darüber hinaus auch noch aus der Verfassungspraxis¹⁶⁾. Die Organverweisung des Völkerrechts auf das innerstaatliche Recht bezweckt, daß die innerstaatlichen Rechtsvorschriften mittelbar zu völkerrechtlichen Normen werden mit der Konsequenz, daß sich die Zuständigkeit der mittels Organverweisung berechtigten Organe allein am innerstaatlichen Recht orientiert. Das innerstaatliche Recht erscheint damit relevant für die völkerrechtliche Zuständigkeit des betreffenden Organs, völkerrechtlich verbindliche Erklärungen abgeben zu dürfen. Daran knüpft sich die erstmals von G e c k¹⁷⁾ aufgeworfene Fragestellung, ob das Völkerrecht bloß auf die a b s t r a k t e Zuständigkeit¹⁸⁾ (Verfassungsbestimmungen über die Abgabe von rechtlich bindenden Erklärungen¹⁹⁾ und deren Einschränkungen) oder auch auf die k o n k r e t e Zuständigkeit (Verfassungsbestimmungen über die Willensbildung und Verfahrensvorschriften) verweist²⁰⁾. Da das Völkerrecht allein auf Z u s t ä n d i g k e i t s n o r m e n und nicht auf Rechtmäßigkeitsnormen verweist, bleibt das sonstige Verfassungsrecht von vornherein irrelevant²¹⁾. Ansonsten käme ja der Völkerrechtsordnung indirekt die Aufgabe zu, dafür zu sorgen, daß sich die staatlichen Völkerrechtssubjekte auch materiell verfassungsrechtlich einwandfrei völkerrechtlich binden.

Das Problem des Umfangs der Verweisung wird insbesondere dann akut, wenn eine »Person« für ein Völkerrechtssubjekt eine völkerrechtliche Erklärung abgegeben hat, die sich das betroffene Völkerrechtssubjekt nicht zurechnen lassen will. Bei den »völkerrechtlichen Wirkungen

¹⁶⁾ Verdross, Völkerrecht, a. a. O. (Anm. 4), S. 159; ders., Die Quellen des universellen Völkerrechts (1973), S. 46. Verdross betont im besonderen die Bedeutung der »effektiven Verfassung«. Vgl. auch Berchtold, a. a. O. (Anm. 4), S. 122; Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, a. a. O. (Anm. 1), Rz. 153, 662.

¹⁷⁾ Wirkungen, a. a. O. (Anm. 8).

¹⁸⁾ D a h m, a. a. O. (Anm. 1), S. 24, umschreibt die abstrakte Zuständigkeit mit »im allgemeinen zur völkerrechtlichen Vertretung ihres Staates befugt«. Problematisch erscheint der Begriff der *ostensible authority* bei E l i a s, a. a. O. (Anm. 8), S. 355, der die Unterscheidung zwischen abstrakter und konkreter Zuständigkeit eher verschleiert.

¹⁹⁾ Dazu im Hinblick auf Vertragserklärungen G e c k, Wirkungen, a. a. O. (Anm. 8), S. 59 ff.

²⁰⁾ Dem einen entspricht die Erklärungstheorie, dem anderen die Willenstheorie im Sinn der Terminologie von D a h m, a. a. O. (Anm. 1), S. 23 ff.

²¹⁾ In dieser Hinsicht kann bei den der Organverweisung korrespondierenden Relevanztheorien jedenfalls Übereinstimmung festgestellt werden. Vgl. G e c k, Wirkungen, a. a. O. (Anm. 8), S. 49.

verfassungswidriger Verträge«²²⁾ geht es damit um die grundlegende Frage, inwieweit und mit welchen Fehlerfolgen innerstaatliche Verfassungsverletzungen für die Verbindlichkeit des völkerrechtlichen Rechtsakts relevant sind. Von der völkerrechtlichen Lehre wurde dazu eine Reihe von teilweise deckungsgleichen, teilweise abgestuften Relevanztheorien entwickelt, auf die im Rahmen dieser Untersuchung nicht näher einzugehen ist²³⁾. Hervorzuheben wäre jedenfalls die Irrelevanztheorie von Geck, zu der eine terminologische Bemerkung notwendig erscheint²⁴⁾:

Die Untersuchung von Geck beschränkt sich auf die völkerrechtliche Organverweisung: Zur Beurteilung der völkerrechtlichen Zuständigkeit des agierenden Organs ist das innerstaatliche Verfassungsrecht in jedem Fall relevant. Mit beachtenswerten Argumenten hält Geck jedoch allein die Verfassungsnormen über die Erklärungsbefugnis für relevant, da das Völkerrecht, solange es keine eigenen Regeln über die Erklärungsbefugnis entwickelt hat, insoweit auf das Verfassungsrecht verweisen muß²⁵⁾, während er die übrigen Verfassungsnormen (Verfassungsbestimmungen über Willensbildung, Verfahren und materielles Verfassungsrecht) für irrelevant hält²⁶⁾. Damit handelt es sich der dogmatischen Konstruktion nach aber um einen Typ der eingeschränkten

²²⁾ So der Titel der bereits mehrfach zitierten einschlägigen Monographie von Geck, a. a. O. (Anm. 8).

²³⁾ Zusammenstellungen der verschieden artikulierten Relevanztheorien bei Geck, Wirkungen, a. a. O. (Anm. 8), S. 32 ff.; Wildhaber, Treaty-Making Power, a. a. O. (Anm. 8), S. 149 ff. Die festzustellende Uneinheitlichkeit der Literatur erscheint gleichsam als Spiegelbild jenes Problems, welches die Relevanztheorien zu lösen trachten: die unterschiedlichen Rechts- und Regierungssysteme der Staaten als Folge unterschiedlicher Entwicklungsstufen und politischer Gegensätze einerseits und deren rechtlich gleicher Status auf völkerrechtlicher Ebene andererseits. In diesem Sinn wohl auch Müller, Vertrauensschutz, a. a. O. (Anm. 8), S. 199.

²⁴⁾ Sie gilt auch für eine Reihe anderer sogenannter »Irrelevanztheorien«.

²⁵⁾ Geck, Wirkungen, a. a. O. (Anm. 8), S. 87.

²⁶⁾ Der Kritik von Berchtold, a. a. O. (Anm. 4), S. 120 Anm. 10, an der Auffassung Gecks darf entgegengehalten werden, daß – wie auch die Formulierung des Art. 7 WVRK belegt – für die völkerrechtliche Zuständigkeit, einen Staat völkerrechtlich verbindlich zu verpflichten, allein die abstrakte innerstaatliche Zuständigkeit relevant ist und nicht, wie Berchtold annimmt, die konkrete. Aus dem Verweisungszusammenhang auf das innerstaatliche Recht ist aber beiden entgegenzuhalten, daß für eine Irrelevanztheorie im Rahmen der Organverweisung begrifflich kein Raum ist, da auf jeden Fall die Verfassungsbestimmungen über die abstrakte Zuständigkeit für Bestehen oder Nichtbestehen der völkerrechtlichen Zuständigkeit relevant sind.

Relevanztheorie, wobei sich die Relevanz eben auf die Verfassungsbestimmungen über die Erklärungsbefugnis (abstrakte Zuständigkeit) beschränkt.

Unter diesem terminologischen Vorbehalt kann der Argumentation von Geck hinsichtlich der Irrelevanz der übrigen Verfassungsnormen vollinhaltlich zugestimmt werden. Problematisch erscheint aber seine Lösung der Fehlerfolge, da er völkerrechtliche Rechtsakte, die ein verfassungsrechtlich nichterklärungsbefugtes Staatsorgan abgegeben hat, lediglich für anfechtbar hält²⁷⁾. An Hand des dogmatischen Konzepts der Organverweisung soll nachgewiesen werden, daß solche Akte »keine rechtlichen Wirkungen entfalten«, da es sich entweder um nichtige Akte oder überhaupt um Nichtakte handelt²⁸⁾.

2. Das Völkerrecht verweist bei der Organverweisung auf die abstrakte Zuständigkeit eines innerstaatlichen Organs, im völkerrechtlichen Bereich rechtsverbindlich auftreten zu können. Die entsprechende Verfassungsnorm wirkt nicht nur für die innerstaatliche Zuständigkeit konstitutiv, sondern auch für die völkerrechtliche: D. h. jede Verletzung der innerstaatlichen (verfassungsrechtlichen) Regelung der völkerrechtlichen Erklärungsbefugnis bedeutet die innerstaatliche und wegen des Verweisungszusammenhangs auch die völkerrechtliche Unzuständigkeit des »Nichtorgans« oder des *ultra vires* handelnden Organs²⁹⁾. Da das Völkerrecht aber nicht auf die konkrete Zuständigkeit nach innerstaatlichem Verfassungsrecht verweist, sind deren Verletzungen völkerrechtlich irrelevant, innerstaatlich aber zumindest verfassungswidrig; wird die abstrakte Zuständigkeit überschritten oder ist diese gar nicht gegeben, dann entfalten die in Frage stehenden Akte wegen daraus resultierender völkerrechtlicher Unzuständigkeit ohne Rücksicht auf die innerstaatliche

²⁷⁾ Geck, Wirkungen, a. a. O. (Anm. 8), S. 89.

²⁸⁾ Zum Problem der Nichtigkeit und des Nichtakts im Völkerrecht allgemein Ph. Cahier, Les caractéristiques de la nullité en droit international et tout particulièrement dans la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, RGDIP 76 (1972), S. 645 ff.

²⁹⁾ Geck ist zuzustimmen, daß das Völkerrecht hinsichtlich der Fehlerfolgen nicht auf das innerstaatliche Recht verweist. Die Verweisung auf die abstrakte Zuständigkeit beantwortet aber eindeutig die Frage, ob das betreffende Organ völkerrechtlich zuständig war oder nicht. Mit der bloßen Anfechtbarkeit als völkerrechtliche Fehlerfolge würde aber zum Ausdruck gebracht, daß das Völkerrecht selbst bei innerstaatlich eindeutiger Unzuständigkeit eine vorläufige völkerrechtliche Zuständigkeit annimmt. Auch Art. 8 WVRK bestätigt, daß mangelnde völkerrechtliche Zuständigkeit "an act without legal effect" zur Folge hat.

Fehlerfolge völkerrechtlich keine rechtlichen Wirkungen³⁰⁾, sofern sie nicht nachträglich durch Erklärung tatsächlich völkerrechtlich zuständiger Organe saniert werden³¹⁾. Probleme ergeben sich aber mitunter hinsichtlich der rechtstechnischen Konstruktion der innerstaatlichen abstrakten Zuständigkeit³²⁾: Denkbar wäre einerseits eine Umschreibung der Zuständigkeit, andererseits eine Umschreibung der Unzuständigkeit, doch stehen die fallweise auftretenden Schwierigkeiten bei Ermittlung der abstrakten Zuständigkeit eines völkerrechtlich agierenden Organs in keinem Verhältnis zu den Problemen bei Ermittlung der konkreten Zuständigkeit. Da die völkerrechtliche Organverweisung ohnehin nur bei jenen staatlichen Organen Platz greift, die nicht schon durch universelle oder partikuläre völkerrechtliche Organbestimmung und Organwalterverweisung völkerrechtlich zur Vornahme einschlägiger völkerrechtlicher Akte zuständig sind, ergeben sich auch unter den Gesichtspunkten der Rechtssicherheit und der Vereinfachung des völkerrechtlichen Verkehrs keine Bedenken gegen die unbedingte Relevanz der abstrakten Zuständigkeit, also der innerstaatlichen Verfassungsvorschriften über die Erklärungsbefugnis. Die hier dargestellte Relevanztheorie entspricht weitgehend den einzelstaatlichen Interessen (Schutz vor völkerrechtlicher Bindung durch abstrakt unzuständige Organe) aber auch den Interessen der Völkerrechtsgemeinschaft (Irrelevanz des innerstaatlichen Verfassungsrechts mit Ausnahme der Bestimmungen über die Erklärungsbefugnis).

3. Die bisherige Untersuchung der Organverweisung ist von der Prämisse ausgegangen, daß sich die Verweisung allein auf die abstrakte Zuständigkeit, also die Verfassungsbestimmungen über die Erklärungsbefugnis bezieht. Geck kam 1963 in diesem Zusammenhang zum Ergebnis, daß der daraus resultierende Satz, »daß Verstöße gegen andere Verfassungsnormen als die über die Erklärungsbefugnis die völkerrechtliche Gültigkeit der Verträge nicht berühren, . . . zum mindesten im Begriff (ist), zu einer allgemein anerkannten Regel des Völkergewohn-

³⁰⁾ In diesem Sinn Verdross, *Völkerrecht*, a. a. O. (Anm. 4), S. 163; Müller, a. a. O. (Anm. 8), S. 197.

³¹⁾ Vgl. in diesem Zusammenhang Art. 8 WVRK. Eine Sanierung könnte auch durch entsprechendes Verhalten des betroffenen Staates eintreten. Dazu Müller, *ibid.*, S. 197; McNair, a. a. O. (Anm. 8), S. 77, und zum *estoppel*-Prinzip *ibid.*, S. 485 ff.

³²⁾ Dazu im Hinblick auf die Verfassungen föderal organisierter Staaten D. Blumenwitz, *Der Schutz innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge* (1972), S. 80 ff.; C. T. Oliver, *The Enforcement of Treaties by a Federal State*, RdC 141 (1974 I), S. 331 ff., 354 ff.

heitsrechts zu werden«³³). Geck untersuchte das Problem der Organverweisung, wie er selbst mehrfach³⁴) betont, stets unter dem Gesichtspunkt, daß die Völkerrechtsordnung für die Frage nach der Zuständigkeit zur Abgabe von Vertragserklärungen bisher keine eigenen Regeln entwickelt habe. Seine Theorie (die allein Verletzungen der Verfassungsbestimmungen über die Erklärungsbefugnis für relevant erachtet) betont daher die Rechtssicherheit im völkerrechtlichen Verkehr. Im Hinblick auf die Tatsache, daß das Völkerrecht – noch darzustellende – eigene Regeln (universelle völkerrechtliche Organbestimmung und Organwalterverweisung) entwickelt hat, muß noch untersucht werden, ob sich der von Geck formulierte Satz seinem vollen Inhalt nach zu einer gewohnheitsrechtlichen Norm konkretisiert hat.

Der dogmatische Streit um den Umfang der Relevanztheorien ist ein Streit über den Umfang der völkerrechtlichen Organverweisung und damit ein Prämissenstreit. Vom Stellenwert des Rechts- und Vertrauensschutzes einerseits und der Wertigkeit des Verfassungsrechts und seiner Respektierung auch im völkerrechtlichen Bereich ausgehend, wird empirisch zu ermitteln sein³⁵), ob sich die völkerrechtliche Organverweisung – wie oben dargestellt – allein auf die abstrakte Zuständigkeit oder auch auf die konkrete Zuständigkeit bezieht. Die zur Feststellung einer diesbezüglichen völkergewohnheitsrechtlichen Norm notwendige Ermittlung der *opinio iuris vè necessitatis* fällt in diesem Bereich der Abwägung zweier Rechtsgüter besonders schwer³⁶). Allerdings werden auch jene, die entgegen der von Geck und hier vertretenen Ansicht (Relevanz der Vorschriften über die Erklärungsbefugnis aber Irrelevanz der Vorschriften über die Willensbildung) eine völkerrechtliche Organverweisung auf die konkrete innerstaatliche verfassungsrechtliche Zuständigkeit annehmen, die Komponente des Vertrauensschutzes doch soweit zu berücksichtigen haben, daß nur evidenten oder offensichtlichen Verletzungen der Vorschriften über die Willensbildung entsprechende Relevanz zukommt³⁷); ist schließlich die abstrakte Zuständigkeit gegeben,

³³) Geck, Wirkungen, a. a. O. (Anm. 8), S. 418.

³⁴) *Ibid.*, S. 232, 417, 418.

³⁵) Wildhaber, a. a. O. (Anm. 8), S. 173, kommt nach Konfrontation der Praxis mit den einschlägigen Theorien zum Bild einer *crazy quilt*.

³⁶) Jedoch kann für »eine am Völkerrecht orientierte Abwägung . . . kaum fraglich sein, welcher Wert hier das größere Gewicht hat«, Geck, Wirkungen, a. a. O. (Anm. 8), S. 419.

³⁷) In diesem Sinn die Evidenztheorien, welche auf die Offenkundigkeit einer Verfassungsverletzung ohne Rücksicht auf die Zuordnung der verletzten Norm zu den Verfassungsbestimmungen über die Erklärungsbefugnis oder die Willens-

und sind allein einschlägige Vorschriften über die Willensbildung offensichtlich verletzt, so wird auch bei Annahme der Verweisung auf die konkrete innerstaatliche Zuständigkeit allenfalls Anfechtbarkeit des in Frage stehenden völkerrechtlichen Akts und nicht ein Nichttakt anzunehmen sein.

Gegen eine solche Organverweisung auch auf die verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Willensbildung spricht jedenfalls Art. 46 WVRK, der Einreden gegen die Gültigkeit von Verträgen grundsätzlich ausschließt, es sei denn, daß eine "provision of its internal law regarding competence to conclude treaties" offensichtlich verletzt wurde und daß die verletzte Norm Bestandteil des "internal law of fundamental importance" war. Art. 46 WVRK formuliert daher eine modifizierte Irrelevanztheorie, auf deren Besonderheiten im Rahmen der universellen völkerrechtlichen Organbestimmung und Organwalterverweisung noch zurückzukommen sein wird. Im Zusammenhang mit Art. 7 WVRK hat Geck Art. 46 WVRK so verstanden, daß Einwendungen gegen die Gültigkeit von Verträgen unter den in Art. 46 WVRK zusätzlich genannten Voraussetzungen auch dann zulässig sind, wenn die verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Willensbildung verletzt sind³⁸⁾. Vergleicht man aber die Formulierung von Art. 7 Abs. 2 *lit. a* "performing all acts relating to the conclusion of a treaty", wo zweifelsfrei allein die Erklärungs befugnis angesprochen wird, mit der entsprechenden Formulierung in Art. 46, dann ist nicht einzusehen, daß die Formulierung "provision of its internal law regarding competence to conclude treaties" neben den Verfassungsbestimmungen über die Erklärungs befugnis auch jene über die Willensbildung erfassen soll³⁹⁾. Jedenfalls wird auf das Verhältnis von Art. 46 zu Art. 7 WVRK noch zurückzukommen sein⁴⁰⁾. Festgehalten kann jedenfalls werden, daß aus Art. 46 WVRK kein Argument dahin gehend gewonnen werden kann, daß sich die völkerrechtliche Organverweisung über die verfassungs-

bildung abstellen. Vgl. dazu die zusammenfassenden Ausführungen bei Bayer, a. a. O. (Anm. 8), S. 59 ff.; der Gedanke der Evidenz liegt auch der noch zu erörternden »modifizierten Irrelevanztheorie« (S. 260 ff.) zugrunde, doch dort sachlich beschränkt auf eine bestimmte Kategorie verfassungsrechtlicher Bestimmungen.

³⁸⁾ Geck, ZaöRV 27 (1967), S. 438 ff.

³⁹⁾ So aber auch der Kommentar der ILC zu Art. 46 WVRK (damals Art. 43) in: Draft Articles on the Law of Treaties and Commentaries, 61 AJIL (1967), S. 285 ff., 394 ff.

⁴⁰⁾ Vgl. unten S. 260.

rechtlichen Bestimmungen hinsichtlich der Erklärungsbefugnis hinausgehend auch auf die innerstaatlichen Regeln über die Willensbildung bezieht⁴¹⁾.

4. Es läßt sich damit feststellen, daß die völkerrechtliche Zuständigkeit eines staatlichen Organs zur Vornahme völkerrechtlich relevanter Akte im Wege der völkerrechtlichen Organverweisung allein an der abstrakten verfassungsrechtlichen Zuständigkeit des betreffenden Organs gemessen wird. Die innerstaatliche Zuständigkeit konstituiert die völkerrechtliche. Fehlt die innerstaatliche abstrakte Zuständigkeit oder wird sie überschritten, so entfaltet jeder diesbezügliche Akt mangels völkerrechtlicher Zuständigkeit keine völkerrechtlichen Rechtswirkungen. Die innerstaatliche abstrakte Zuständigkeit erscheint damit vollinhaltlich kongruent mit der völkerrechtlichen Zuständigkeit, d. h. daß das innerstaatliche Verfassungsrecht für die Beurteilung der völkerrechtlichen Zuständigkeit relevant ist. Irrelevant für Begründung und Schranken der völkerrechtlichen Zuständigkeit ist aber das sonstige Verfassungsrecht.

III

A. Universelle Organbestimmung und Organwalterverweisung

Wie durch umfangreiche rechtsvergleichende Studien⁴²⁾ nachgewiesen wurde, sind die Verfassungsvorschriften über Erklärungsbefugnis und Willensbildung in den meisten Verfassungsordnungen weitgehend unklar. Das gilt in erster Linie für Verfassungsvorschriften über die Willensbildung, aber auch in erheblichem Ausmaß für die Verfassungsvorschriften über die Erklärungsbefugnis. Wären alle völkerrechtlich vertretungsbefugten Organe mittels Organverweisung bestimmt, so wären die zuständigen Organe des Partners im völkerrechtlichen Verkehr angehalten, in jedem Fall die abstrakte Zuständigkeit eines völkerrechtserheblich agierenden staatlichen Organs nach dessen innerstaatlichem

⁴¹⁾ Diametral gegensätzlicher Ansicht Müller, a. a. O. (Anm. 8), S. 196, der Einwendungen auf Grund von Art. 46 WVRK nur bei Verletzungen des internen Rechts zuläßt, »die nicht (Sperrung vom Verf.) die Vertretungsbefugnis nach außen, sondern die grundlegende Kompetenzordnung im Innern berühren«. Dieser Ansicht kann vorab aber entgegengehalten werden, daß eine Verletzung der innerstaatlichen Vorschriften über die Vertretungsbefugnis in jedem Fall eine Verletzung der innerstaatlichen Regelung über die Willensbildung impliziert.

⁴²⁾ Vgl. vor allem Geck, Wirkungen, Wildhaber, beide a. a. O. (Anm. 8).

Verfassungsrecht zu erheben⁴³⁾, da bei innerstaatlicher Unzuständigkeit und daher auch völkerrechtlicher Unzuständigkeit der vorgenommene Akt keine Rechtswirkungen zu entfalten vermag. Im Hinblick auf die seit 1945 beträchtlich angewachsene Zahl an staatlichen Völkerrechts-subjekten und die Notwendigkeit verstärkter völkerrechtlicher Interaktion zwischen diesen⁴⁴⁾ könnten sich aus den aufgezeigten Schwierigkeiten und Unklarheiten der Organverweisung tatsächlich Probleme hinsichtlich der Rechtssicherheit in den internationalen Beziehungen ergeben.

Diesen Problemen vermag mit einer einheitlichen Regelung der völkerrechtlichen Zuständigkeit durch das Völkerrecht begegnet werden. Dazu bieten sich zunächst rechtstechnisch zwei Möglichkeiten an, die in der Folge skizziert werden sollen, um die Struktur der universellen Organbestimmung und Organwalterverweisung deutlich zu machen.

Ähnlich den einschlägigen Regelungen der nationalen Gesellschaftsrechte wäre auch im Völkerrecht eine zwingende universell geltende Norm denkbar, die für jedes staatliche Völkerrechtssubjekt erklärungs-befugte Organe festlegt. Eine derartige zwingende Norm des Völkerrechts müßte dann notwendigerweise die nationalen Verfassungsordnungen modifizieren und brächte den Vorteil einer einheitlichen Kongruenz innerstaatlicher und völkerrechtlicher Zuständigkeit. Eine universell geltende völkerrechtliche Norm dieses Inhalts erscheint jedoch vom Charakter des Völkerrechts als Koordinationsrecht und Ausgleichsordnung höchster Verbände her kaum realisierbar.

Die universelle völkerrechtliche Organbestimmung und Organwalterverweisung geht einen anderen Weg: sie schafft eigene völkerrechtliche Organe und verweist hinsichtlich der Organwalter auf die nationalen Verfassungsordnungen. Da das Völkerrecht nur die abstrakte Zuständigkeit des Organs völkerrechtlich normiert bzw. normieren kann, erscheinen im Bereich der durch universelle Organwalterverweisung erfaßten Organe auch die verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Erklärungsbefugnis irrelevant. D. h., unabhängig von der gesamten innerstaatlichen Verfassung werden besonders typische staatliche Organe von Völkerrechts wegen als befugt angesehen⁴⁵⁾, ihren

⁴³⁾ Davor warnt etwa der Kommentar der ILC, a. a. O. (Anm. 39), S. 395.

⁴⁴⁾ Dazu grundlegend W. Friedmann, *The Changing Structure of International Law* (1964), S. 60 ff., *passim*; R. Ago, *Droit des traités à la lumière de la Convention de Vienne*, RdC 134 (1971 III), S. 297 ff., 306 ff.

⁴⁵⁾ Vgl. dazu die Formulierung "are considered" in Art. 7 WVRK. Damit wird wohl ausgeschlossen, daß die universelle Organbestimmung und Organwalterver-

Staat völkerrechtlich zu verpflichten. Dem der staatlichen Rechtsordnung zugeordneten Rechtserzeugungsapparat kommt insoweit nur mehr die Aufgabe zu, die physische Person (d. h. den Organwalter) zu benennen, der auf Grund des Völkerrechts Erklärungsbefugnisse zukommen.

Die universelle Organbestimmung und Organwalterverweisung erweist sich damit schon von der Konstruktion her als behutsamer Ausgleich zwischen den Erfordernissen der Rechtssicherheit in den internationalen Beziehungen und dem Respekt des Völkerrechts vor den Verfassungen der Mitglieder der Staatengemeinschaft. Dieser Aspekt wird in besonderem Maß durch die der universellen Organbestimmung und Organwalterverweisung zuzuordnenden modifizierten Irrelevanztheorie herausgestrichen, auf die noch zurückzukommen ist⁴⁶⁾.

Die Existenz universeller Organbestimmungen und Organwalterverweisungen war lange Zeit umstritten. Die Lehre zeigte ein uneinheitliches Bild⁴⁷⁾; die Staatenpraxis ebenso⁴⁸⁾. Eine Klärung könnte Art. 7 Abs. 2 *lit. a* der WVRK gebracht haben, wenn man davon ausgeht, daß geltendes Gewohnheitsrecht kodifiziert wurde⁴⁹⁾. Wenn die Wiener Vertragsrechtskonvention einmal in Kraft getreten ist, wird sich in dieser grundlegenden Frage eine endgültige Klarstellung ergeben. Bedenken gegen die Annahme einer bereits *d a m a l s* konkretisierten völkergewohnheitsrechtlichen Norm bestehen im Hinblick auf die kontroversiellen Vertragsverhandlungen⁵⁰⁾ zu Art. 7 WVRK. Doch sprechen einige rechtlich erhebliche Indizien dafür, daß die sich auf Staatsoberhäupter, Regierungschefs und Außenminister beziehende Organbestimmung und Organwalterverweisung zum mindesten im Begriff ist, zu einer universalen Regel des Völkergewohnheitsrechts zu werden. Problematisch erscheint der genaue Inhalt der Staatenpraxis zu sein, da in der Regel nicht festzustellen sein wird, ob das betreffende Organ qua Organverweisung

weisung auch die abstrakte innerstaatliche Zuständigkeit intendiert. Vgl. dazu auch den Abschnitt über die Inkorporation der universellen Organbestimmung und Organwalterverweisung unten S. 269 f.

⁴⁶⁾ Vgl. unten S. 260.

⁴⁷⁾ Dazu die in Anm. 8 angeführte Literatur.

⁴⁸⁾ Der Vergleich Wildhabers *crazy quilt* (oben Anm. 35) bestätigt sich. Vgl. die Praxisüberblicke bei Geck, *Wirkungen*, a. a. O. (Anm. 8), S. 373 ff.; Wildhaber, a. a. O. (Anm. 8), S. 172 ff.

⁴⁹⁾ «Ce texte est conforme à la pratique de la grande majorité des Etats et reflète fidèlement le droit international coutumier», Bindschedler, A/CONF. 39/11, S. 79.

⁵⁰⁾ Dazu Geck, *ZaöRV* 27 (1967), S. 432 ff.; Wildhaber, a. a. O. (Anm. 8), S. 168 ff.

oder qua universeller Organbestimmung und Organwalterverweisung tätig geworden ist⁵¹). Eine Unterscheidung ist nur auf Grund der unterschiedlichen Fehlerfolgen, also allein im Konfliktfall möglich. Akzeptiert man aber das überaus häufige völkerrechtliche Tätigwerden dieser typischen Staatsorgane als Staatenpraxis im Sinn der hier vertretenen universellen Organbestimmung und Organwalterverweisung⁵²), dann wäre auch zu erwägen, ob nicht mit der weitgehenden Zustimmung⁵³) zum Konventionstext der Entwicklungsprozeß einer universellen völkergewohnheitsrechtlichen Norm abgeschlossen war.

Die universelle Organbestimmung und Organwalterverweisung bezüglich Staatsoberhaupt, Regierungschef und Außenminister bestimmt allein die völkerrechtliche Zuständigkeit und läßt die innerstaatliche abstrakte Zuständigkeit unberührt, wie ja in diesen Fällen das gesamte innerstaatliche Verfassungsrecht für das Zustandekommen einer völkerrechtlichen Verpflichtung irrelevant ist. Auch der Umfang der abstrakten Zuständigkeit ergibt sich aus der universellen Organbestimmung: Selbst wenn Art. 7 WVRK die angesprochenen Organe zur Vornahme von "all acts relating to the conclusion of a treaty" zuständig erachtet, so dürften für Außenminister und Regierungschefs doch noch völkergewohnheitsrechtliche Einschränkungen anzunehmen sein⁵⁴). Für den Fall des Inkrafttretens der WVRK würde sich eine Klarstellung im Sinne einer völkerrechtlichen umfassenden Erklärungsbefugnis wie beim Staatsoberhaupt ergeben.

Da bei der völkerrechtlichen universellen Organbestimmung und Organwalterverweisung die völkerrechtliche Zuständigkeit unabhängig vom Verfassungsrecht des betreffenden Staates begründet wird, bleiben Verfassungsverletzungen, ja auch Verletzungen der innerstaatlichen abstrakten Zuständigkeit irrelevant in dem Sinn, daß die vorgenommene Rechtshandlung völkerrechtlich verbindlich bleibt. Wäre aber das in Frage stehende Organ lediglich durch Organverweisung bestimmt, so hätte eine Verletzung der innerstaatlichen abstrakten Zuständigkeit (und damit der völkerrechtlichen Zuständigkeit) die Rechtsunwirksamkeit

⁵¹) Auf diese Problematik verweist insbesondere Geck, *Wirkungen*, a. a. O. (Anm. 8), S. 77, 80.

⁵²) Wie etwa Verdross, *Völkerrecht*, a. a. O. (Anm. 4), S. 163.

⁵³) Vgl. insbesondere mit welchen Mehrheiten Art. 7 (damals noch Art. 6) und Art. 46 (damals noch Art. 43) WVRK angenommen wurden: Art. 7 mit 101 pro/0 contra/3 Enthaltungen (UN Journal No. 56 vom 29. 4. 1969); Art. 46 mit 94 pro/0 contra/3 Enthaltungen (UN Journal No. 62 vom 12. 5. 1969).

⁵⁴) Ablehnend Wengler, a. a. O. (Anm. 5), S. 196 f.

der vorgenommenen Handlung zur Folge. Daher wird mit der universellen Organbestimmung und Organwalterverweisung ein Maximum an völkerrechtlicher Rechtssicherheit gewährleistet, welches jedoch – und das darf nicht übersehen werden – zu Lasten einzelstaatlicher Interessen gehen mag: Bei der der völkerrechtlichen Organbestimmung und Organwalterverweisung eigentlich korrespondierenden absoluten Irrelevanztheorie⁵⁵⁾ würde auch der schlechtläubige Vertragspartner geschützt, wenn er nur mit dem durch universelle Organbestimmung und Organwalterverweisung völkerrechtlich zuständigen Organ kontrahiert hat⁵⁶⁾.

Untersucht man den Entwicklungsprozeß der hier zur Diskussion stehenden universellen Organbestimmung und Organwalterverweisung, so wird man als deren tragende Idee, als deren *opinio iuris vel necessitatis* die Rechtssicherheit und den Vertrauensschutz in den internationalen Beziehungen ermitteln⁵⁷⁾. Der Rechtswert der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes steht damit im ständigen Spannungsverhältnis zum Rechtswert der Aufrechterhaltung des Verfassungsrechts und dessen Respektierung auch im völkerrechtlichen Rechtsverkehr⁵⁸⁾. Wenn sich nun, wie oben dargestellt, im Interesse der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sowie der Erleichterung des zwischenstaatlichen Verkehrs eine universelle völkergewohnheitsrechtliche Organbestimmung und Organwalterverweisung entwickelt hat, so ist davon auszugehen, daß diese Norm dem geschilderten Spannungsverhältnis entspricht: D. h. die *opinio iuris* trägt die entstehende gewohnheitsrechtliche Norm nur insoweit, als es für die Rechtssicherheit und den Vertrauensschutz unbedingt notwendig erscheint: Man wird daher den Begriff der völkerrechtlichen universellen Organbestimmung und Organwalterverweisung in diese Richtung zu präzisieren haben:

⁵⁵⁾ Sie kommt erst bei den partikulären Organbestimmungen und Organwalterverweisungen zum Tragen. Vgl. dazu unten S. 267 f.

⁵⁶⁾ Bei den partikulären Organbestimmungen und Organwalterverweisungen können diese Bedenken nicht aufrechterhalten werden, da die Vertragspartner dort verpflichtet sind, die durch partikuläre Organbestimmung und Organwalterverweisung angesprochene physische Person auch innerstaatlich zu ermächtigen.

⁵⁷⁾ Vgl. dazu die diesen Aspekt besonders berücksichtigenden Ausführungen bei Müller, a. a. O. (Anm. 8), S. 193 ff.

⁵⁸⁾ Dazu zusammenfassend Geck, Wirkungen, a. a. O. (Anm. 8), S. 419.

B. Die modifizierte Irrelevanztheorie

Die modifizierte Irrelevanztheorie, wie sie in Art. 46 WVRK formuliert wurde, erscheint zuerst einmal als Kompromiß⁵⁹⁾ der an der Konferenz beteiligten Staatenvertreter und gerade deswegen als dogmatischer Bruch zu der in Art. 7 WVRK enthaltenen universellen Organbestimmung und Organwalterverweisung. Dieser (falsche) Eindruck verstärkt sich noch durch die systematische Zuordnung beider Artikel, die zu Recht schon kritisiert wurde⁶⁰⁾. Tatsächlich bilden Art. 7 und Art. 46 WVRK eine Einheit: Beide Artikel zusammen reflektieren eine völkerrechtliche Übung, die aus den Bedürfnissen der Praxis der internationalen Beziehungen entstanden war. Die in Art. 7 WVRK formulierte universelle Organbestimmung und Organwalterverweisung dient dem Vertrauensschutz und der Rechtssicherheit und findet dort ihre durch Art. 46 (modifizierte Irrelevanztheorie) gezogene Grenze, an der die Verletzung einer "provision of its internal law regarding competence to conclude treaties . . . was manifest and concerned a rule of its internal law of fundamental importance". Manifest, heißt es in der Legaldefinition in Abschnitt 2 dieses Artikels, ist die Rechtsverletzung, "if it would be objectively evident to any State conducting itself in the matter in accordance with normal practice and in good faith".

Die negative Formulierung des Art. 46 WVRK resultiert aus der dogmatischen Konstruktion der absoluten Irrelevanztheorie, die der völkerrechtlichen Organbestimmung und Organwalterverweisung entspricht⁶¹⁾. Einwendungen gegen die Gültigkeit des in Frage stehenden Rechtsgeschäfts wegen Verletzung des innerstaatlichen Verfassungsrechts sind grundsätzlich irrelevant. Um Rechtsmißbrauch auszuschließen, räumt Art. 46 WVRK unter den noch zu erörternden Voraussetzungen *ausnahmsweise* die Anfechtbarkeit von Rechtsgeschäften ein, wenn die innerstaatlichen Verfassungsbestimmungen über die Erklärungsbefugnis (abstrakte Zuständigkeit) verletzt wurden. Mit anderen Worten: Jedes Rechtsgeschäft, an dem ausschließlich Organe beteiligt sind, denen

⁵⁹⁾ Yasseen, A/CONF. 39/11, S. 265; Hostert, a. a. O. (Anm. 8), S. 107; Verdross, Quellen, a. a. O. (Anm. 16), S. 48; H. Neuhold, Die Wiener Vertragsrechtskonvention 1969, AVR 15 (1971/72), S. 1 ff., 17.

⁶⁰⁾ Geck, ZaöRV 29 (1969), S. 439; Fleischhauer, A/CONF. 39/11, S. 76; Hostert, a. a. O. (Anm. 8), S. 108.

⁶¹⁾ Art. 43 bestätigt die absolute Irrelevanztheorie als Regel, indem er die Ausnahme formuliert. In diesem Sinn Makarevitch, A/CONF. 39/11, S. 262.

im Wege der universellen völkerrechtlichen Organbestimmung und Organwalterverweisung völkerrechtliche Zuständigkeit zusteht, kommt zuerst einmal gültig zustande. Insoweit wird der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutz in den internationalen Beziehungen Rechnung getragen. Schließlich ist auch die weitgehende Vereinfachung des völkerrechtlichen Rechtsverkehrs nicht zu unterschätzen, da nicht mehr – wie ansonsten bei der Organverweisung – die abstrakte Zuständigkeit des betreffenden staatlichen Organs nach Verfassungsrecht nachgeprüft werden muß. Die Möglichkeit der Anfechtbarkeit entspricht dem Respekt des Völkerrechts vor dem Verfassungsrecht insoweit, als unter den rigiden Anfechtungsvoraussetzungen des Art. 46 WVRK die Rechtssicherheit und der Vertrauensschutz im Völkerrecht nicht tangiert werden. Aus der bloßen Anfechtbarkeit der Gültigkeit des umstrittenen Rechtsgeschäfts folgt weiter, daß Art. 46 WVRK die universelle Organbestimmung und Organwalterverweisung nicht in eine partielle Organverweisung umgestaltet, sondern die »Irrelevanz-Konsequenzen« der universellen Organbestimmung und Organwalterverweisung einschränkt, ohne der Organverweisung Raum zu geben. Eine partielle Organverweisung würde nämlich bedeuten, daß dann wegen innerstaatlicher abstrakter Unzuständigkeit, d. h. wegen Verletzung der Verfassungsbestimmungen über die Erklärungsbefugnis, das in Frage stehende Rechtsgeschäft völkerrechtlich *ab initio* rechtsunwirksam sein müßte⁶²). Art. 46 WVRK sieht aber erst als Rechtsfolge "invalidating its consent" vor und geht somit davon aus, daß der betreffende Akt zuerst einmal gültig zustandekommt, also zumindest vorläufige Rechtswirkungen entfaltet.

Von diesen grundsätzlichen Überlegungen ausgehend stellen sich noch folgende Fragen hinsichtlich der Anfechtbarkeit von völkerrechtlichen Akten, die von Organen vorgenommen wurden, die durch universelle Organbestimmung und Organwalterverweisung dazu völkerrechtlich zuständig waren:

1. Welche Verletzungen des innerstaatlichen Rechts können 2. unter welchen Voraussetzungen im Wege der Anfechtung geltend gemacht werden?

1. Im Zusammenhang mit der Organverweisung wurde auch in dieser Arbeit die Ansicht vertreten, daß das Völkerrecht nur auf die innerstaatlichen Verfassungsbestimmungen über die Erklärungsbefugnis verweist und damit für die innerstaatlich abstrakt zuständigen Organe auch die abstrakte völkerrechtliche Zuständigkeit normiert; die innerstaatliche konkrete Zuständigkeit ist irrelevant.

⁶²) Vgl. oben S. 251 ff.

Untersucht man die rechtstechnischen Möglichkeiten des Völkerrechts, den Problembereich der Willensäußerung von staatlichen Völkerrechtssubjekten unter einheitlichen Gesichtspunkten zu regeln, so fällt auf, daß das Völkerrecht lediglich in der Lage ist, die abstrakte völkerrechtliche Zuständigkeit staatlicher Organe zu normieren, es sei denn, man denkt an universell standardisierte Verfassungen der Völkerrechtssubjekte mit identischen Willensbildungsvorschriften. Die universelle völkerrechtliche Organbestimmung und Organwalterverweisung determiniert demgemäß allein die Erklärungsbefugnis typischer Organe staatlicher Völkerrechtssubjekte. Würde man bei der Organverweisung tatsächlich eine Verweisung auch auf die Verfassungsnormen über die Willensbildung annehmen wollen, dann wären die durch Organverweisung erfaßten Organe jeweils konkret, die durch universelle Organbestimmung und Organwalterverweisung erfaßten Organe aber bloß abstrakt zuständig, einen bestimmten – dem Staat zuzurechnenden – Rechtsakt vorzunehmen. Ergeben sich bereits unter diesem Gesichtspunkt Bedenken gegen die Organverweisung des Völkerrechts auch auf die Verfassungsbestimmungen hinsichtlich der Willensbildung, so muß für die universelle völkerrechtliche Organbestimmung und Organwalterverweisung ausgeschlossen werden, daß sich die »Modifikation« der Irrelevanztheorie auf Verfassungsbestimmungen über die Willensbildung bezieht. Es läßt sich dogmatisch in keiner Weise begründen, daß das Völkerrecht im Interesse der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes zuerst universell die abstrakte völkerrechtliche Zuständigkeit festlegt, um dann Einwendungen gegen die völkerrechtliche Gültigkeit wegen Verletzung der innerstaatlichen konkreten Zuständigkeit zuzulassen. Dieses Ergebnis wird auch durch den bei der Organverweisung angestellten grammatikalischen Textvergleich von Art. 7 und Art. 46 bestätigt⁶³). Es kann über Art. 46 WVRK nur die Verletzung jener innerstaatlichen Kompetenzen gegen die Gültigkeit der vorgenommenen Handlung eingewendet werden (competence to conclude treaties), an deren Stelle (durch die universelle Organbestimmung und Organwalterverweisung) völkerrechtliche Kompetenzen (to perform all acts relating to the conclusion of a treaty) getreten sind: nämlich der innerstaatlichen Vorschriften über die Erklärungsbefugnis.

Zu untersuchen bleibt noch, ob sich aus der Formulierung des Art. 46 WVRK "a rule of its internal law of fundamental importance" eine weitere Einschränkung hinsichtlich der Anfechtbarkeit ergibt. Problema-

⁶³) Vgl. oben S. 254.

tisch erscheint zuerst einmal die Zuordnung "of fundamental importance" zu "rule" oder zu "internal law". Bezieht man es auf "rule", könnte man geneigt sein, auf die grundlegende Bedeutung der verletzten Norm im materiellen Sinn abzustellen; bezieht man es auf "internal law" so wird man die grundlegende Bedeutung der Norm im formellen Sinn zu deuten haben: d. h. "internal law of fundamental importance" wäre eine Umschreibung für Verfassungsrecht. Gegen die Zuordnung zu "rule" spricht einerseits der Satzbau, andererseits die Tatsache, daß von vorneherein nur einer Verfassungsbestimmung fundamentale Bedeutung im materiellen Sinn zukommen kann. Gegen eine fundamentale Bedeutung einer unterverfassungsgesetzlichen Norm im innerstaatlichen Recht spricht vor allem ihr formeller Rang. Bei einer intendierten Anfechtung einer bereits gültig zustande gekommenen völkerrechtlichen Verpflichtung nach Art. 46 WVRK ist daher nur zu untersuchen, ob die Bestimmung über die Erklärungsbefugnis, deren Verletzung behauptet wird, formell zum Bestand des Verfassungsrechts gehört. Schon die Notwendigkeit, die Rechtsbeziehungen zwischen einer Vielzahl von Völkerrechtssubjekten möglichst zu vereinfachen, zwingt zu einer weitgehend formalen Betrachtungsweise⁶⁴). Jedenfalls läßt sich Art. 46 WVRK nicht dahin gehend auslegen, daß neben der formellen Verfassungswidrigkeit noch die fundamentale Bedeutung der Norm im materiellen Sinn zu beurteilen wäre.

2. Die Verletzung der eben erörterten Verfassungsbestimmung über die Erklärungsbefugnis muß so offenkundig sein, daß sie für jeden Staat, der in dieser Angelegenheit der bestehenden Praxis entsprechend und nach Treu und Glauben handelte, objektiv einsichtig war. Unproblematisch erscheinen in diesem Zusammenhang zumindest jene Fälle, in denen der betroffene Staat nachzuweisen vermag, daß die Verletzung der Verfassungsnorm über die Erklärungsbefugnis dem Vertragspartner bekannt war. Schwierigkeiten dürfte aber in der Praxis die Beurteilung aufwerfen, inwieweit nach den Kriterien des Art. 46 WVRK der Vertragspartner die abstrakte Unzuständigkeit erkennen konnte. Es wäre wünschenswert, wenn die Judikatur die Offenkundigkeit der Verfassungsverletzung konkretisieren könnte⁶⁵).

⁶⁴) Geck, *Wirkungen*, a. a. O. (Anm. 8), S. 11.

⁶⁵) Die ILC hat in ihrem Kommentar, a. a. O. (Anm. 39), S. 399, nämlich zum Ausdruck gebracht, "that it would be impracticable and inadvisable to try to specify in advance the cases in which a violation of internal law may be held to be 'manifest', since the question must depend to a large extent on the particular circumstances of each case".

Es läßt sich daher zusammenfassen, daß durch Art. 46 WVRK die der völkerrechtlichen Organbestimmung und Organwalterverweisung des Art. 7 WVRK an und für sich korrespondierende absolute Irrelevanztheorie soweit modifiziert wird, daß die von den in Art. 7 Abs. 2 *lit. a* genannten völkerrechtlichen Organen vorgenommenen Rechtsakte zwar gültig zustande kommen, aber unter den engen Voraussetzungen des Art. 46 WVRK anfechtbar sind, wenn die innerstaatlichen Verfassungsbestimmungen über die Erklärungsbefugnis verletzt wurden. Nach Inkrafttreten der Wiener Vertragsrechtskonvention wird von den Vertragsparteien zur Anfechtung das Verfahren nach Art. 65 ff. WVRK einzuhalten sein.

IV

A. Partikuläre Organbestimmungen und Organwalterverweisungen

Der allgemeine technische Fortschritt seit Ende des 2. Weltkrieges und die daraus resultierende Notwendigkeit verstärkter zwischenstaatlicher Kooperation haben im Bereich der innerstaatlichen Regelungen über die völkerrechtliche Außenvertretungsbefugnis einen nicht zu unterschätzenden Strukturwandel in Richtung einer Dezentralisierung der Außenvertretungsbefugnisse bewirkt. Dem Bedürfnis, hochspezialisierte innerstaatliche Einrichtungen auf Dauer mit der Wahrnehmung staatlicher Interessen im zwischenstaatlichen und staatenverbandlichen Bereich zu betrauen, vermag mit der klassischen Form der Bevollmächtigung durch die innerstaatlich und völkerrechtlich vertretungsbefugten Organe fallweise kaum in effizienter Weise entsprochen werden. Eine »institutionalisierte Dezentralisation« der Außenvertretungsbefugnisse läßt sich einerseits über entsprechende Verfassungsänderungen realisieren; auf diese verweist in jedem Fall die völkerrechtliche Organverweisung. Andererseits kann der Impuls zur institutionellen Dezentralisation der Außenvertretungsbefugnisse von einschlägigen Organbestimmungen und organwalterverweisungen in völkerrechtlichen Verträgen ausgehen; dann erfolgt die Begründung der innerstaatlichen (abstrakten) Zuständigkeit in der Regel im Wege entsprechender Inkorporation⁶⁶⁾ des völkerrechtlichen Vertrages in die innerstaatliche Rechtsordnung.

⁶⁶⁾ Zum Begriff vgl. Abschnitt V. Die Inkorporation von Organverweisung, universeller und partikulärer Organbestimmungen und Organwalterverweisungen unten S. 268 ff.

Bei der institutionalisierten Dezentralisation staatlicher Außenvertretungsbefugnis durch völkerrechtlichen Vertrag werden durch diesen Organe auf völkerrechtlicher Ebene eingerichtet und bezüglich deren Organwalter auf das innerstaatliche Recht verwiesen. Anders als die (bis jetzt noch) völkergewohnheitsrechtliche universelle Organbestimmung und Organwalterverweisung, die eine unter den Voraussetzungen des Art. 46 WVRK widerlegbare völkerrechtliche Zuständigkeit begründet, zielen die partikulären Organbestimmungen und Organwalterverweisungen auf eine unwiderlegbare völkerrechtliche Zuständigkeit ab. Mit anderen Worten: Versäumt ein staatliches Völkerrechtssubjekt, durch entsprechende Inkorporation des völkerrechtlichen Vertrags das vom Vertrag angesprochene Organ auch innerstaatlich zuständig zu erklären, so bleibt der Mangel innerstaatlicher Zuständigkeit völkerrechtlich unbeachtlich. Auf diese Konsequenzen der der partikulären Organbestimmung und Organwalterverweisung entsprechenden absoluten Irrelevanztheorie wird noch zurückzukommen sein⁶⁷⁾.

Aus der unwiderlegbaren völkerrechtlichen Zuständigkeit folgt, daß die partikuläre Organbestimmung und Organwalterverweisung eine Modifikation der innerstaatlichen Regelungen über die Außenvertretungsbefugnis intendiert. Aus der Irrelevanz des innerstaatlichen Rechts für die völkerrechtliche Zuständigkeit folgt aber auch weiter, daß es dem innerstaatlichen Recht überlassen bleibt, auf seine Weise die innerstaatlichen Voraussetzungen zur Wahrnehmung der völkerrechtlichen Zuständigkeit durch den angesprochenen Organwalter zu schaffen. Theoretisch wäre es etwa denkbar, die durch die partikuläre Organbestimmung und Organwalterverweisung angesprochene Person von Fall zu Fall durch ein innerstaatlich zur Außenvertretung allgemein befugtes Organ *ad hoc* zu bevollmächtigen, doch sprechen gegen diese Vorgangsweise nicht nur erhebliche praktische Erwägungen, sondern fallweise auch die juristische Konstruktion der partikulären Organbestimmung und Organwalterverweisung selbst. Eine Bevollmächtigung dürfte gerade dann problematisch sein, wenn die partikuläre Organbestimmung und Organwalterverweisung (als *lex specialis* sowohl gegenüber Organverweisung als auch universeller Organbestimmung und Organwalterverweisung) dem von ihr angesprochenen Organwalter keine konkurrierende Zuständigkeit (neben den sonst außenvertretungsbefugten Organen), sondern eine exklusive Zuständigkeit zur Wahrnehmung der in der partikulären Organbestimmung umschriebenen Agenden einräumt. Denn dann müßte

⁶⁷⁾ Vgl. unten S. 268.

ein völkerrechtlich zur Wahrnehmung dieses Sachbereichs unzuständiges Organ den betreffenden Organwalter, dem völkerrechtlich die einschlägige Zuständigkeit aber zukommt, innerstaatlich ermächtigen. Einer Inkorporation des völkerrechtlichen Vertrags, die eine entsprechende Modifikation der innerstaatlichen Regelung über die Außenvertretungsbefugnis zu bewirken vermag, wird daher der Vorzug zu geben sein: Sie gewährleistet die sinnvolle Gleichschaltung innerstaatlicher und völkerrechtlicher Zuständigkeit.

Diese Gleichschaltung völkerrechtlicher und innerstaatlicher (abstrakter) Zuständigkeit zur Außenvertretung wird im Ergebnis nicht nur von der partikulären Organbestimmung und Organwalterverweisung, sondern auch von der völkerrechtlichen Organverweisung bewirkt. Über beide Wege vermag – wie bereits erwähnt – eine institutionalisierte Dezentralisation der staatlichen Außenvertretungsbefugnisse realisiert werden: Aber gerade im Bereich der internationalen Organisationen wird sich die partikuläre Organbestimmung und Organwalterverweisung als die geeignetere Vorgangsweise empfehlen, da sie dem Gedanken der Reziprozität⁶⁸⁾ besser zu entsprechen vermag, in dem sie die vertretungsbefugten Organe der am Vertrag beteiligten Völkerrechtssubjekte nach einheitlichen Gesichtspunkten bestimmt.

Partikuläre Organbestimmungen und Organwalterverweisungen finden sich in der gegenwärtigen völkerrechtlichen Praxis noch selten, und wenn, dann in erster Linie in Gründungsverträgen internationaler Organisationen⁶⁹⁾. Dort kommt ihnen die Aufgabe zu, jene Organe einzurichten, die den Mitgliedstaat gegenüber der internationalen Organisation (etwa zur Abwicklung des Geschäftsverkehrs) völkerrechtlich verbindlich zu vertreten haben. Dieser Gedanke der institutionalisierten Dezentralisation staatlicher Außenvertretungsbefugnisse von den traditionellen zentralen außenvertretungsbefugten staatlichen Organen zu technisch hochspezialisierten ansonsten nicht vertretungsbefugten staatlichen Einrichtungen könnte wohl auch für weitere grenzüberschreitende Probleme nutzbar gemacht werden, für die das Völkerrecht bisher kaum entsprechende Kooperationsinstrumente anbieten konnte.

Dazu gehört zweifellos der Problembereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nicht völkerrechtsfähiger staatlicher Subeinheiten, wie etwa Gebietskörperschaften. Gerade die grenzüberschreitende inter-

⁶⁸⁾ Dazu allgemein B. Simma, Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge (1972).

⁶⁹⁾ Z. B. Art. V Abs. 1 IMF-Statut; Art. III Abs. 2 Weltbank-Statut.

kommunale Kooperation, über deren Notwendigkeit keine Zweifel bestehen⁷⁰⁾, wird durch den Mangel geeigneter öffentlichrechtlicher Kooperationsrechtsformen über Gebühr behindert⁷¹⁾.

Eine Förderung der grenzüberschreitenden interkommunalen Zusammenarbeit könnte demnach durch völkerrechtliche Rahmenverträge zwischen den (in der Regel zwei) beteiligten Völkerrechtssubjekten erreicht werden, wenn die Befugnis zum Abschluß von Detailverträgen mittels partikulärer Organbestimmung und Organwalterverweisung den an der Spitze der kommunalen Einheiten stehenden Organen eingeräumt wird. Der betreffende Organwalter vertritt dann, wenn er als völkerrechtliches Organ auftritt, nicht die kommunale Einheit, der er innerstaatlich zuzuordnen ist, sondern das Völkerrechtssubjekt selbst. Die von ihm mit dem korrespondierenden Organwalter abgeschlossenen Verträge binden die beiden Völkerrechtssubjekte, wenn sich auch der materielle Inhalt der Detailverträge räumlich und sachlich allein auf die vom völkerrechtlichen Rahmenvertrag umschriebenen Bereiche beschränkt.

B. Die absolute Irrelevanztheorie

Die unwiderlegbare Begründung der völkerrechtlichen Zuständigkeit eines innerstaatlich ansonsten zur Außenvertretung unzuständigen Organs durch partikuläre Organbestimmung und Organwalterverweisung läßt für eine wie auch immer geartete Relevanz der innerstaatlichen Regeln über die Außenvertretungsbefugnis keinen Raum. Was dabei – um nach den verschiedenen Bereichen des Verfassungsrechts zu differenzieren – die innerstaatlichen Bestimmungen über die Willensbildung betrifft, so sind diese – wie bei Organverweisung und universeller Organbestimmung und Organwalterverweisung – bei der partikulären Organbestimmung und Organwalterverweisung (erst recht) irrelevant. Hingegen sind die Verfassungsbestimmungen über die Erklärungsbeugnis bei der Organverweisung relevant, bei der universellen

⁷⁰⁾ So etwa der Tenor der Studie »Die Grenzgebiete Österreichs« (Bericht des Unterausschusses der Stellvertreterkommission der Österreichischen Raumordnungskonferenz »Fragen der Entwicklung der Grenzlandgebiete gegenüber der Tschechoslowakei, Ungarn und Jugoslawien«) (1975), insbesondere S. 42 ff.

⁷¹⁾ H.-U. Evers, Das Recht der Raumordnung (1973), S. 129 ff.; H. P. Rill/H. Schäffer, Die Rechtsnormen für die Planungskoordination seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung (1975), S. 249.

Organbestimmung und Organwalterverweisung modifiziert irrelevant, bei der partikulären Organbestimmung und Organwalterverweisung jedoch (um den Gegensatz zur »modifizierten« Irrelevanz deutlicher hervortreten zu lassen) absolut irrelevant, da es geradezu das Ziel der partikulären Organbestimmung und Organwalterverweisung ist, die innerstaatlichen Bestimmungen über die Erklärungsbefugnis zu modifizieren. Unterschiedlichkeiten zur innerstaatlichen Rechtslage, die erst Anlaß zu Erwägungen über die Relevanz des innerstaatlichen Rechts geben könnten, sind begrifflicherweise immer Konsequenzen mangelhafter Inkorporation des völkerrechtlichen Vertrags in die innerstaatliche Rechtsordnung. Gerade aus diesem Grund ist bei der partikulären Organbestimmung und Organwalterverweisung eine – etwa zu Art. 46 WVRK analoge – Anfechtungsmöglichkeit auszuschließen. Eine Anerkennung eines solchen Anfechtungsrechts würde schließlich auch bedeuten, daß nicht der gültig zustandgekommene völkerrechtliche Vertrag maßgeblich für die völkerrechtliche Zuständigkeit des betreffenden Organs ist, sondern die durch verfassungskonforme Inkorporation des völkerrechtlichen Vertrages modifizierte innerstaatliche Rechtsordnung.

V. Die Inkorporation von Organverweisung, universeller und partikulärer Organbestimmungen und Organwalterverweisungen

Der Problematik um Adoption oder Transformation von Völkerrecht in den Bereich innerstaatlichen Rechts kann im Hinblick auf die hier notwendige generalisierende Betrachtungsweise nicht nachgegangen werden⁷²). Wenn hier der Begriff inkorporierten Völkerrechts verwendet wird, dann soll das nicht mehr ausdrücken, als daß völkerrechtliche Normen jeglicher Provenienz »irgendwie im innerstaatlichen Bereich stehen«⁷³).

⁷²) Dazu I. Seidl-Hohenveldern, Transformation or Adoption of International Law into Municipal Law, 12 ICLQ 1963, S. 88 ff.; K. J. Partsch, Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht, Überprüfung der Transformationslehre (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 6) (1964), S. 41 ff.; G. Boehmer, Der völkerrechtliche Vertrag im deutschen Recht (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 43) (1965), S. 32 ff.; A. Koller, Die unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge (1971), S. 126 ff.; Öhlinger, Vertrag, a. a. O. (Anm. 13), S. 47 f. und 110 ff.; ders., Rechtsfragen des Freihandelsabkommens zwischen Österreich und der EWG, ZaöRV 34 (1974), S. 655 ff., 659 ff.; B. Binder, Das Völkerrecht im österreichischen Staatsrecht, ZaöRV 35 (1975), S. 283 ff., 301 ff.

⁷³) Öhlinger, Vertrag, a. a. O. (Anm. 13), S. 127 Anm. 56.

A. Organverweisung

Die Darstellung der Organverweisung hat ergeben, daß sich schon begrifflich keine Unterschiede zwischen völkerrechtlicher und abstrakter innerstaatlicher Zuständigkeit zu ergeben vermögen, da die Organverweisung ja diesbezüglich auf das Verfassungsrecht verweist. Bei der Organverweisung bestimmt demnach das innerstaatliche Recht Organ (d. h. dessen abstrakte Zuständigkeit) und Organwalter. Dieser Verweisungszusammenhang macht schon deutlich, daß die Inkorporation der völkerrechtlichen Organverweisung die innerstaatliche Zuständigkeitsregelung in keiner Weise zu modifizieren vermag. Mit der Inkorporation der Organverweisung wird die völkerrechtliche Zuständigkeit jener ausländischen Organe, die durch deren Verfassung zur Vornahme völkerrechtlich verbindlicher Akte ermächtigt sind, ins innerstaatliche Recht in dem Sinn inkorporiert, daß die eigenen staatlichen Organe innerstaatlich ermächtigt werden, die völkerrechtliche Erklärungsbefugnis der ausländischen Organe im Umfang der ausländischen Verfassungen anzunehmen.

B. Universelle Organbestimmung und Organwalterverweisung

Unterschiede zwischen völkerrechtlicher und abstrakter innerstaatlicher Zuständigkeit zur Außenvertretung ergeben sich bei der universellen Organbestimmung und Organwalterverweisung in dem Umfang, als die abstrakte innerstaatliche Zuständigkeit mit der völkerrechtlichen Zuständigkeit zur Außenvertretung nicht deckungsgleich erscheint. Bei der universellen Organbestimmung und Organwalterverweisung kommt dem innerstaatlichen Recht nur mehr die Aufgabe zu, den Organwalter zu benennen. Trotz dieser möglichen Unterschiedlichkeiten, die zu den in diese Richtung gehenden Überlegungen Anlaß geben, ist zu betonen, daß die universelle Organbestimmung und Organwalterverweisung die Staaten nicht dazu anhält, das Innenverhältnis (innerstaatliche Zuständigkeitsregelung) dem Außenverhältnis (völkerrechtliche Zuständigkeitsregelung) anzugleichen⁷⁴⁾. Das ergibt sich unter anderem

⁷⁴⁾ Ein derartiger Grad an Vereinheitlichung der innerstaatlichen Bestimmungen über die Erklärungsbefugnis würde den Aspekt der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes zweifellos überbewerten. Eine in diese Richtung gehende Deutung der universellen Organbestimmung und Organwalterverweisung wird auch durch die Formulierung des Art. 7 WVRK ausgeschlossen. Vgl. oben Anm. 45.

auch aus der in Art. 46 WVRK berücksichtigten »modifizierten Irrelevanztheorie«, die eine denkmögliche Unterschiedlichkeit zwischen völkerrechtlicher und abstrakter innerstaatlicher Zuständigkeit begrifflich voraussetzt. Mit Inkorporation der universellen Organbestimmung und Organwalterverweisung auf besonders typische außenvertretungsbefugte Organe anderer Völkerrechtssubjekte werden die eigenen Organe innerstaatlich ermächtigt, ohne eine über die gewöhnliche Praxis in Treu und Glauben hinausgehende Sorgfaltspflicht auf die völkerrechtliche Zuständigkeit dieser Organe zu vertrauen⁷⁵⁾.

C. Partikuläre Organbestimmungen und Organwalterverweisungen

Die Inkorporation einer partikulären Organbestimmung und Organwalterverweisung ins innerstaatliche Recht soll eine doppelte Funktion erfüllen:

Zum einen wird — ähnlich wie bei Organverweisung und universeller Organbestimmung und Organwalterverweisung — die völkerrechtliche Zuständigkeit der von der partikulären Organbestimmung und Organwalterverweisung erfaßten ausländischen Organe in dem Sinn inkorporiert, daß die eigenen Organe innerstaatlich ermächtigt werden, deren völkerrechtliche Erklärungsbefugnis im Umfang der partikulären Organbestimmung anzunehmen.

Andererseits könnte die Inkorporation der partikulären Organbestimmung und Organwalterverweisung gleichzeitig die von ihr intendierte Modifikation der innerstaatlichen Regelung über die Außenvertretungsbefugnis bewirken. Voraussetzung dafür aber ist, daß der partikulären Organbestimmung und Organwalterverweisung innerstaatlich ein entsprechender Rang (in der Regel Verfassungsrang) zugewiesen wird. Ohne ihr entsprechenden derogatorischen Rang einzuräumen, werden sich die innerstaatlichen Konsequenzen der partikulären Organbestimmung und Organwalterverweisung auf die erörterte Ermächtigung der innerstaatlichen Organe beschränken.

⁷⁵⁾ Eine Modifikation der innerstaatlichen Zuständigkeitsregelung nimmt aber offenbar Öhlinger, Vertrag, a. a. O. (Anm. 13), S. 260, an, der davon ausgeht, »daß mit der zu erwartenden Annahme der Wiener Vertragsrechtskonvention durch Österreich eine normative Änderung auch der innerstaatlichen Rechtslage auf diesem Gebiet erfolgen wird«; ähnlich auch Wengler, a. a. O. (Anm. 5), S. 195.

VI. Probleme der doppelten Organstellung⁷⁶⁾

Der Abschnitt über die Inkorporation der erörterten völkerrechtlichen Verweisungen hat die denkbaren Unterschiedlichkeiten von völkerrechtlicher und innerstaatlicher Zuständigkeitsregelung besonders verdeutlicht⁷⁷⁾: Die Zuständigkeiten des völkerrechtlichen Organs »Staatsoberhaupt« unterscheiden sich unter Umständen ganz wesentlich vom korrespondierenden staatlichen Organ, da der Umfang beider Kompetenzen von verschiedenen Rechtsordnungen bestimmt wird. Gleiches gilt aber auch für die durch Organverweisung völkerrechtlich zuständigen Organe, jedoch sind die Unterschiedlichkeiten dort nur mehr in den Bereichen der konkreten Zuständigkeit und des sonstigen Verfassungsrechts möglich. Letztere Eingrenzung wäre dann auch für die Zuständigkeitsbereiche der durch partikuläre Organbestimmung eingerichteten völkerrechtlichen Organe maßgeblich, wenn durch Inkorporation eine entsprechende Modifikation der innerstaatlichen Bestimmungen über die Erklärungsbefugnis bewirkt wurde.

A. Organverweisung

Ein von der innerstaatlichen Verfassungsordnung zur Setzung völkerrechtlich verbindlicher Akte befugtes Organ hat von Verfassungs wegen alle Einschränkungen seiner Zuständigkeit zu beachten: Für jedes verfassungswidrige Verhalten wird der Organwalter innerstaatlich voll verantwortlich sein⁷⁸⁾.

Durch die Organverweisung auf die abstrakte innerstaatliche Zuständigkeit wird das innerstaatlich zuständige Organ zugleich völkerrechtliches Organ. Die völkerrechtliche Organstellung orientiert sich aber allein an der innerstaatlichen abstrakten Zuständigkeit, so daß völkerrechtlich relevante Akte dieses Organs gültig gesetzt werden, wenn die innerstaatliche abstrakte und damit völkerrechtliche Zuständigkeit gegeben war.

⁷⁶⁾ Am konkreten Beispiel des österreichischen Staatsoberhauptes (= Bundespräsident) erörtert bei Berchtold, a. a. O. (Anm. 4), S. 124 ff.

⁷⁷⁾ Zu den sich aus den möglichen Unterschieden der notwendigerweise getrennt normierten Fehlerfolgen ergebenden Konsequenzen J. A. Frowein, Die Bindungswirkung von Akten der auswärtigen Gewalt insbesondere von rechtsfeststellenden Akten, in: Recht im Dienst des Friedens (Festschrift für Eberhard Menzel) (1975), S. 125 ff., 127 ff.

⁷⁸⁾ In diesem Sinn Berchtold, a. a. O. (Anm. 4), S. 126.

Rechtlich einwandfrei handelt ein Organwahrer, der *uno actu* immer in doppelter Organstellung tätig wird, immer nur dann, wenn seine völkerrechtlichen Akte auch verfassungsmäßig sind, d. h. auch alle über die abstrakte Zuständigkeit hinausgehenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen respektiert werden, deren Verletzung für die Beurteilung der völkerrechtlichen Gültigkeit der in Frage stehenden Handlung irrelevant ist.

B. Universelle Organbestimmung und Organwahrerverweisung

Bei der universellen Organbestimmung und Organwahrerverweisung fehlt, abgesehen von der besonderen Ausnahme der »modifizierten Irrelevanztheorie« jegliche Beziehung zur staatsrechtlichen Organstellung des dem völkerrechtlichen Organ korrespondierenden staatlichen Organs. Dem Organwahrer des staatlichen Organs, der auf Grund der universellen Organwahrerverweisung von Völkerrechts wegen auch als Organwahrer eines völkerrechtlichen Organs auftreten kann, obliegt von Verfassungs wegen die Beachtung aller verfassungsrechtlichen Einschränkungen, wenn er von den Zuständigkeiten des völkerrechtlichen Organs Gebrauch macht. Liegen die besonderen Voraussetzungen der modifizierten Irrelevanztheorie des Art. 46 WVRK nicht vor, so vermag selbst ein innerstaatlich abstrakt unzuständiges Staatsoberhaupt seinen Staat völkerrechtlich zu verpflichten, da das gesamte innerstaatliche Verfassungsrecht zur Beurteilung der völkerrechtlichen Dimension der Fragestellung irrelevant ist. Vom Blickpunkt des Verfassungsrechts wird ein entsprechendes Verhalten nichtig oder sonst fehlerhaft, jedenfalls aber verfassungswidrig sein. Rechtlich einwandfrei (von den Blickpunkten des Völkerrechts und des jeweiligen Verfassungsrechts gesehen) wird der betreffende Organwahrer, dem unterschiedliche Kompetenzen in zwei verschiedenen Rechtsordnungen zukommen, nur dann handeln, wenn sein völkerrechtlich relevantes Vorgehen in beiden Rechtsordnungen volle rechtliche Deckung findet⁷⁹).

C. Partikuläre Organbestimmungen und Organwahrerverweisungen

Unterschiedliche Probleme hinsichtlich der doppelten Organstellung in Völkerrecht und innerstaatlichem Recht werfen partikuläre Organbestimmungen und Organwahrerverweisungen je nach dem auf, ob deren

⁷⁹) Berchtold, a. a. O. (Anm. 4), S. 126.

Inkorporation die innerstaatlichen Regelungen über die Erklärungsbe-
fugnis modifizierte oder nicht.

Im ersten Fall entspricht die völkerrechtliche Zuständigkeit exakt
der innerstaatlichen abstrakten Zuständigkeit. Der betreffende Organ-
walter, der *uno actu* in beiden Rechtsordnungen agiert, handelt nur dann
auch verfassungskonform, wenn er die völkerrechtlich absolut irrele-
vanten innerstaatlichen Bestimmungen über die Willensbildung sowie
das sonstige Verfassungsrecht respektiert.

Im zweiten Fall steht der völkerrechtlichen Zuständigkeit des von
der partikulären Organbestimmung und Organwalterverweisung einge-
richteten völkerrechtlichen Organs ein innerstaatliches Organ gegenüber,
welches zur Vornahme völkerrechtlich relevanter Akte in der Regel
unzuständig ist. In einem solchen Fall vermag der Organwalter des
innerstaatlichen Organs, der ja gleichzeitig Organwalter des völkerrecht-
lichen Organs ist, ohne Verletzung der innerstaatlichen Bestimmungen
über die Erklärungsbeugnis überhaupt nicht auf völkerrechtlicher Ebene
zu handeln. Noch viel problematischer wird schließlich der Fall, wenn
die partikuläre Organbestimmung dem von ihr eingerichteten Organ
eine exklusive Zuständigkeit zuweist: Dann kommt es zu jener
— mangelhafter Inkorporation zuzuschreibenden — Konsequenz, daß
dem innerstaatlich zuständigen Organ die völkerrechtliche und dem
völkerrechtlich zuständigen Organ die innerstaatliche Kompetenz zur
Abgabe völkerrechtlich relevanter Erklärungen fehlt.

VII. *Schlußbemerkung*

Das dargelegte Konzept der Regelung der Außenvertretungsbefugnis
im Völkerrecht soll ein Ineinandergreifen von Völkerrechtsordnung
und staatlichen Verbandsordnungen in einer Weise sicherstellen, die
den Bedürfnissen nach Rechtssicherheit und Vertrauensschutz im völker-
rechtlichen Verkehr ebenso entspricht wie dem Respekt vor der Eigen-
ständigkeit der staatlichen Verfassungsordnungen. Organverweisung,
universelle und partikuläre Organbestimmungen und Organwalterverwei-
sungen bestehen nebeneinander in einem Verhältnis von *leges
speciales* zu *leges generales*: Sie geben darüber Auskunft, bei welchen
staatlichen Organen in welchem Umfang die völkerrechtliche Erklärungs-
befugnis angenommen bzw. vermutet werden kann. Während die Organ-
verweisung völkergewohnheitsrechtlich einwandfrei abgesichert erscheint
und die partikulären Organbestimmungen und Organwalterverweisungen
in dieser Hinsicht unproblematisch sind, basiert die universelle Organ-

bestimmung und Organwalterverweisung noch auf teilweise umstrittenen gewohnheitsrechtlichen Regeln. Wenn auch an dieser Stelle gerade im Hinblick auf die an der Wiener Vertragsrechtskonvention orientierte Staatenpraxis bereits deren völkergewohnheitsrechtliche Verfestigung vertreten wird, so bleibt dennoch auf die Bedeutung des Inkrafttretens der Wiener Vertragsrechtskonvention hinzuweisen.

Summary

Authority to Represent a State under International Law

The organ vested with authority under a certain legal system to perform legally relevant acts which are to be attributed to a specific legal entity is necessarily determined by that legal system itself. Since the legal entities which are subjects of international law are juristic persons whose organs are defined by their internal law, interlocking of international law and internal systems (= constitutional systems) of the international law subjects is necessary.

1. In principle, we proceed from the assumption that international law leaves it to internal law to decide what government organs are entitled to perform legally binding acts under international law. This reference to internal law with respect to organs (*Organverweisung*) serves the purpose of turning the provisions of national law indirectly into rules of international law with the consequence that the competence of the organs legitimated by such reference is governed solely by internal law. Hence the internal law appears to be relevant for the international competence of the organ in question to issue declarations binding under international law. This reference with respect to organs, however, refers exclusively to the internal rules of law dealing with the authority to express consent (*Erklärungsbefugnis*) and not to constitutional provisions dealing with the internal formation of will (*Willensbildung*) or other constitutional law.

2. In the interest of safeguarding the legal certainty of international relations and of facilitating intergovernmental communications in addition to the reference by international law to internal law with respect to organs, rules of universal international (customary) law have been developed which, as far as organs with representative powers are concerned, follow a course midway between the reference to internal law with respect to organs and the peremptory definition of such organs by international law: other subjects of international law must be able to rely on the fact, that agents representing governmental organs dealing specifically with foreign relations are entitled to perform acts

binding their respective States under international law. Thus, in the interest of safeguarding confidence, international law creates organs of international legal status (universal definition of organs [*universelle Organbestimmung*]) and refers to the natural persons representing those organs by a universal reference to internal law with respect to organs' agents (*Organwalterverweisung*). The sole object of the universal definition of organs and the reference to internal law as far as heads of State, heads of government and foreign ministers are concerned, is to define the competence under international law; they have no effect on the internal rules of law dealing with the authority to express consent, just as the entire internal constitutional law is irrelevant in such cases for the creation of an obligation under international law. The universal definition of organs and reference to internal law on organs' agents formulated in Art. 7 of the Vienna Convention on the Law of Treaties serves the safeguarding of confidence and legal certainty and reaches its limit as defined by Art. 46 of the Vienna Convention on the Law of Treaties (modified irrelevance theory) where the violation of a "provision of its internal law regarding competence to conclude treaties . . . was manifest and concerned a rule of its internal law of fundamental importance". In order to preclude abuse of rights, however, by way of an exception Art. 46 of the Vienna Convention on the Law of Treaties provides for the contestability of legal transactions, if internal constitutional provisions on authority to express consent were violated.

3. In multilateral agreements, but conceivably also in bilateral agreements, international legal definitions of organs and references to internal law on organs' agents are found in some cases, which, apart from their main characteristic of defining particular validity, differ from the universal definition of organs and reference to internal law on organs' agents by establishing an irrefutable competence under international law of the existing organs. Particular definitions of organs and references to internal law on organs' agents are hence corresponding to the absolute irrelevance theory.