

Dicke/Hummer/Girsberger/
Boele-Woelki/Engel/Frowein

**Völkerrecht und Inter-
nationales Privatrecht in
einem sich globalisierenden
internationalen System –
Auswirkungen der Entstaat-
lichung transnationaler
Rechtsbeziehungen**

(Public and Private International
Law in a Globalizing International
System – Effects of Denationalization
of Transnational Legal Relations)



Berichte
der Deutschen Gesellschaft
für Völkerrecht

Band 39

26. Tagung in Kiel
März 1999

Völkerrecht und Internationales Privatrecht in einem sich globalisierenden internationalen System – Auswirkungen der Entstaatlichung transnationaler Rechtsbeziehungen

(Public and Private International Law in a
Globalizing International System – Effects of
Denationalization of Transnational Legal Relations)

Referate und Thesen von

Klaus Dicke, Waldemar Hummer,
Daniel Girsberger, Katharina Boele-Woelki,
Christoph Engel, Jochen A. Frowein

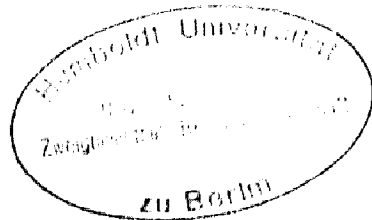
mit Diskussion

with English Summaries
of the Reports



C. F. Müller Verlag
Heidelberg

PR 2458 D486 - 33



Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht :

... Tagung ... / Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht. - Heidelberg :

Müller

(Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht ; ...)

Früher Schriftenreihe

26. Völkerrecht und Internationales Privatrecht

in einem sich globalisierenden internationalen System :

Auswirkungen der Entstaatlichung transnationaler

Rechtsbeziehungen ; Referate und Thesen mit

Diskussion ; with English summaries of the reports ;

[in Kiel vom 10. bis 13. März 1999] = (Public and Private

International Law in a Globalizing International System) / von

Klaus Dicke; Waldemar Hummer ... - Heidelberg : Müller, 2000

(... Tagung ... / Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht ; 26)

(Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht ; Bd. 39)

ISBN 3-8114-2169-7

© 2000 C. F. Müller Verlag, Hüthig GmbH, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier aus 100 % chlorfrei
gebleichtem Zellstoff (DIN-ISO 9706). Aus Gründen des Umweltschutzes

Umschlag ohne Kunststoffbeschichtung.

Druck: Druckhaus Darmstadt

ISBN 3-8114-2169-7

2000-5327

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Einleitung	9
<i>Klaus Dicke</i>	
Erscheinungsformen und Wirkungen von Globalisierung in Struktur und Recht des internationalen Systems auf universaler und regionaler Ebene sowie gegenläufige Renationalisierungstendenzen	13
Thesen zum Referat	39
Summary	42
<i>Waldemar Hummer</i>	
Internationale nichtstaatliche Organisationen im Zeitalter der Globalisierung – Abgrenzung, Handlungsbefugnisse, Rechtsnatur –	45
Thesen zum Referat	200
Summary	216
<i>Daniel Girsberger</i>	
Entstaatlichung der friedlichen Konfliktregelung zwischen nichtstaatlichen Wirkungseinheiten: Umfang und Grenzen. Das Beispiel der internationalen Wirtschaftsschiedsgerichtsbarkeit	231
Thesen zum Referat	262
Summary	264
Diskussion zu den Referaten <i>Dicke, Hummer, Girsberger</i>	267
<i>Katharina Boele-Woelki</i>	
Internet und IPR: Wo geht jemand ins Netz?	307
Thesen zum Referat	347
Summary	350
<i>Christoph Engel</i>	
Das Internet und der Nationalstaat	353
Thesen zum Referat	421
Summary	424
<i>Jochen A. Frowein</i>	
Konstitutionalisierung des Völkerrechts	427
Thesen zum Referat	446
Summary	447
Diskussion zu den Referaten <i>Boele-Woelki, Engel, Frowein</i>	449
Verzeichnis der Organe und Mitglieder	473



Vorwort

Auf Einladung des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht hielt die Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht ihre 26. Zweijahrestagung vom 10.–13. März 1999 in Kiel ab. Die Gesellschaft kehrte damit in die Universitätsstadt zurück, in der der Mitbegründer der Gesellschaft, *Theodor Niemeyer*, wirkte und in der auch die erste wissenschaftliche Tagung der Gesellschaft mit Referaten von *Niemeyer* und dem Begründer des Instituts für Weltwirtschaft, *Bernhard Harms*, stattfand. Dank der Gastfreundschaft der Landeshauptstadt Kiel konnte die Tagung im Ratssaal abgehalten werden. Die damit auch verbundene tatkräftige logistische Unterstützung durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt sei ebenfalls dankbar erwähnt.

Am Morgen des 11. März konnte der Vorsitzende die fast einhundert Teilnehmerinnen und Teilnehmer zum Auftakt der wissenschaftlichen Beratungen begrüßen. Er erinnerte daran, daß vor 82 Jahren der erste Vorsitzende der Gesellschaft und Gründer des heutigen Walther-Schücking-Instituts, *Theodor Niemeyer*, die erste wissenschaftliche Tagung ebenfalls im Rathaus eröffnete. Vor Eintritt in die Beratungen begrüßte der Dekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität, *Robert Alexy*, die Mitglieder der Gesellschaft. In seiner Ansprache würdigte er die Bedeutung der internationalrechtlichen Forschung und Lehre, die an der Kieler Fakultät einen besonderen Schwerpunkt bilde und auf eine lange Tradition in der 334jährigen Geschichte der Kieler Universität zurückblicken könne. Sein besonderer Gruß galt unter dem großen Beifall der Mitglieder Herrn Kollegen *Beitzke*, der 1933 an der Kieler Fakultät promovierte und somit „gleichsam sein sechshundsechzigstes Doktorjubiläum“ in Kiel begehen könne.

Die Tagung war einem Generalthema – den Auswirkungen der Globalisierung, verstanden als ein Prozeß der Entstaatlichung der internationalen Beziehungen, auf das Völkerrecht und das Internationale Privatrecht – gewidmet. Am ersten Tag der Beratungen referierten *Klaus Dicke* (Jena) über „Erscheinungsformen und Wirkungen von Globalisierung in Struktur und Recht des internationalen Systems auf universaler und regionaler Ebene sowie gegenläufige Renationalisierungstendenzen“, *Waldemar Hummer* (Innsbruck) über „Internationale nichtstaatliche Organisationen im Zeitalter der Globalisierung – Abgrenzung, Handlungsbefugnisse, Rechtsnatur –“ und *Daniel Girsberger* (Zürich) über „Entstaatlichung der friedlichen Konfliktregelung zwischen nichtstaatlichen Wirkungseinheiten: Umfang und Grenzen – Das Beispiel der internationalen Wirtschaftsschiedsgerichtsbarkeit“ zu den Erscheinungsformen und strukturellen Auswirkungen der Globalisierung aus der Sicht des Völkerrechts und des Internationalen Privatrechts. Am zweiten Beratungstag waren dann einerseits die speziellen, mit der Globalisierung verbundenen Rechtsfragen des Internet, andererseits der zunehmende Prozeß der Konstitutionalisierung des

Völkerrechts Gegenstand der Erörterungen. Es referierten *Katharina Boele-Woelki* (Utrecht) über „Internet und IPR: Wo geht jemand ins Netz?“, *Christoph Engel* (Bonn) über „Das Internet und der Nationalstaat“ und – zum zweiten Mal – *Jochen A. Frowein* (Heidelberg) über „Konstitutionalisierung des Völkerrechts“. Die Referate und Diskussionen sind in diesem Band abgedruckt.

Auf der Mitgliederversammlung am Abend des 10. März konnte der Vorsitzende eine große Zahl neuer Mitglieder begrüßen. Der bisherige Vorstand (*Delbrück, Neuhold, Siehr*) wurde für weitere zwei Jahre in seinem Amt bestätigt.

Am Abend des 11. März gaben die Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein, Frau *Heide Simonis*, die Stadtpräsidentin und der Oberbürgermeister des Landeshauptstadt Kiel, Frau *Cathy Kietzer* und Herr *Norbert Gansel*, einen Empfang in den Räumen des Rathauses, der Gästen und Gastgebern über viele Stunden in harmonischer Atmosphäre Gelegenheit zu interessanten Gesprächen und Begegnungen gab. Den festlichen Abschluß des Hauptprogramms bildete am 12. März ein Essen im Hirschaal auf Schloß Gottorf in Schleswig, dem ein kleines Konzert in der Schloßkapelle und eine Führung durch die Fayencen-Ausstellung des Schleswig-Holsteinischen Landesmuseums, zu der der Direktor des Museums, Herr Professor *Spielmann* eingeladen hatte, vorausging. Ein (wetter)harter Kern nahm dann am Sonnabend an dem traditionellen Ausflug teil, der nach Lübeck führte. Besichtigung der Altstadt, eine Führung durch das Thomas und Heinrich Mann-Museum sowie durch die Musikhochschule sowie ein Kammerkonzert von Schülern der Musikhochschule standen auf dem Programm. Der Vorstand dankt allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Walther-Schücking-Instituts nicht nur für die perfekte Organisation dieses Ausflugs, sondern auch für die reibungslose Vorbereitung und umsichtige Betreuung der Gäste.

Kiel, im Herbst 1999

Jost Delbrück

Einleitung

Delbrück:

Im Protokoll der zweiten Jahresversammlung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht ist zu lesen, daß der Vorsitzende, Geheimrat *Niemeyer*, im Rathaus die Jahresversammlung eröffnete. Nach nunmehr gut 80 Jahren tue ich dasselbe, bin allerdings kein Geheimer Justizrat. Ich begrüße Sie sehr herzlich hier im Ratssaal der Stadt Kiel. Daß wir hier tagen, hat etwas damit zu tun, daß wir in der glücklichen Lage sind, einen Oberbürgermeister zu haben, der – ein Absolvent der Kieler Universität – sich nicht nur seiner Heimatstadt, sondern auch der Universität eng verbunden fühlt und der sich sehr gefreut hat, daß von meiner Seite die Bitte kam, unsere Tagung hier durchführen zu dürfen. Nicht nur der Tradition wegen freue ich mich besonders, daß diese Tagung hier in diesem schönen Raum stattfinden kann. Bevor wir in die Sachberatung eintreten, habe ich die Freude, zunächst Sie, *Spectabilis*, zu begrüßen. Der Dekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität, Herr Professor Dr. *Alexy*, hat sich bereit erklärt, zunächst uns alle zu begrüßen, und ich darf ihn bitten, das Wort zu nehmen.

Alexy:

Herr Vorsitzender, lieber Herr *Delbrück*, meine Damen und Herren. Es ist mir aus drei Gründen eine besondere Freude, Sie heute in meiner Eigenschaft als Dekan der Kieler Juristenfakultät hier begrüßen zu dürfen. Der erste Grund hat mit dem Ort, dem Verhältnis der Stadt Kiel zur Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht zu tun. Die Gesellschaft ist auf Initiative des Kieler Völkerrechtlers *Niemeyer* hin am 6. Januar 1917 gegründet worden. So ging die Gesellschaft sozusagen von Kiel aus, und an diesen Ort sind Sie nun zurückgekehrt. *Niemeyer* hat nicht nur die Gesellschaft gegründet, er hat auch auf der ersten Jahresversammlung vom 5. bis 7. Oktober 1917 den allerersten Vortrag gehalten. Das ist gleichsam ein zweiter Grund im ersten Grund, Kiel zu erwähnen. Die Vereinigung ist im April 1933 unter dem Vorsitz des Reichsgerichtspräsidenten a.D. *Walter Simons* und dem stellvertretenden Vorsitz *Walther Schückings* suspendiert, also aufgelöst worden, um der Gleichschaltung zu entgehen. Das ist ein Datum, das sich immer wieder zu erwähnen lohnt, denn es ist ein Ehrendatum. Ich benutze dieses Datum aber noch zu einem Nebenzweck und glaube, ich mißbrauche es dadurch nicht. Ich benutze es, um zu sagen, daß rund zwei Monate vorher in Kiel eine Promotion stattgefunden hat und daß derjenige, der zwei Monate vor dem April 1933 in Kiel promoviert worden ist, unter uns sitzt. Lieber Herr Kollege *Beitzke*, herzlich willkommen, gleichsam zu Ihrem sechsundsechzigjährigen Doktorjubiläum in Kiel.

So, meine Damen und Herren, ich glaube, zu Kiel als Ort habe ich nun genug gesagt. Ich komme zu dem zweiten Grund für meine Freude, Sie begrüßen zu dürfen.

Er betrifft die Rolle des Völkerrechts und überhaupt der internationalen Dimension des Rechts an der Kieler Fakultät. Die Kieler Fakultät ist eine mittlere Fakultät mit 20 Professoren und rund 3.000 Studenten. Wenn man den Anteil des Internationalen an unserer Fakultät mißt – wir müssen nur auf das Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht, das Institut für Europäisches und Internationales Privatrecht und Verfahrensrecht sowie das Institut für Osteuropäisches Recht blicken –, so kann man sagen, daß die internationale Dimension des Rechts in Kiel stark vertreten ist. Das ist eine besondere Tradition dieses Ortes. Daraus entspringt der zweite Grund zur Freude.

Der dritte und letzte Grund betrifft das Thema. Sie haben mit der Globalisierung ein sehr aktuelles Thema gewählt. Wenn man in Ihrem Programm blättert, stößt man gar auf so hochmoderne Dinge wie das Internet. Auch damit knüpfen Sie an eine Kieler Tradition an. Unsere Universität ist im Jahre 1665 gegründet worden. Das ist auch das Gründungsdatum der Rechtswissenschaftlichen Fakultät. Ich gestatte mir, aus der von *Erich Döhring* verfaßten Geschichte unserer Fakultät nun einige Sätze vorzulesen, um sie ins Verhältnis zur Globalisierung und zum Internet zu bringen. Es sind Sätze, die sich auf das Jahr 1665 beziehen. Ich lese vor: „Als das Kieler Kollegium 1665 seine Wirksamkeit begann, bildete die aristotelische Philosophie noch die Hauptgrundlage der Wissenschaftspflege. Die Ausgestaltung des Fakultätsaufbaus war gleichfalls weitgehend durch die vom Mittelalter her überkommenen Organisationsideen und Arbeitsmethoden geprägt. Aber die Bindung der Kieler Juristen an sie erwies sich auf die Dauer nicht als so festgefügt wie anderswo. Damit hängt zusammen, daß sie – die Kieler Juristen – neuen Geistesregungen mit besonderer Aufgeschlossenheit gegenüberstanden und in mancher Hinsicht die spätere Entwicklung vorwegnehmen konnten.“ Und das möchte ich Ihnen wünschen: daß es Ihnen glückt, sich mit neuen Geistesregungen auseinanderzusetzen, und daß es gelingt, neue Entwicklungen vorwegzunehmen.

Delbrück:

Herzlichen Dank, Spectabilis. Ich möchte meinerseits die Sachberatungen mit einigen kurzen Bemerkungen einleiten. Wir haben – wie eben schon angedeutet – ein Thema gewählt, das, als ich es im Rat vorgestellt habe, als ersten Kommentar eines mir sehr lieb gewordenen Kollegen das Attribut „hochinteressant, aber sehr riskant“ bekam. Daraufhin rutschte mir etwas das Herz in die Hose, und ich dachte, wenn jetzt alle Ratsmitglieder in der Diskussion auf dem letzten Wort „riskant“ beharren, dann geht es schief. Denn wenn alle das Attribut „riskant“ weiterentwickelt hätten, dann wäre es zu „unmachbar“ gekommen. Aber es fügte sich, daß alle verstanden hatten, was der Betreffende eigentlich sagen wollte, nämlich: „Laßt uns etwas wagen“, und so hat der Rat dann seinerzeit einmütig dieses Thema, das wir nun behandeln wollen, beschlossen. Nichtsdestotrotz bin ich mir dessen bewußt, daß der Befassung mit dem Thema Globalisierung in der Tat etwas Risikohaftes anhaftet, weil viele, auch die Medien, den Begriff der Globalisierung als griffiges Schlagwort verwenden und meistens mit Universalisierung oder Internationalisie-

rung verwechseln. Es ist in der Tat ein vielschichtiges Phänomen, mit dem wir uns befassen wollen. Doch es scheint mir klar zu sein, daß eine Veränderung der Strukturen des internationalen Systems vorgeht, die ihrerseits den Blick freigelegt hat für Erscheinungsformen im Bereich der Akteure des internationalen Systems, die nun unserer Aufmerksamkeit zugänglich geworden sind. Man denke nur daran, daß nichtstaatliche Organisationen, wie Greenpeace oder Amnesty International, heute ein erhebliches politisches Gewicht haben und gleichzeitig sich in einem Raum bewegen, der rechtlich wenig oder gar nicht verfaßt ist und auf die das Völkerrecht nicht zugreifen kann, weil – wie in Lehrbüchern noch zu lesen – NGOs keine Völkerrechtssubjekte sind. Dennoch nehmen diese Wirkungseinheiten Plätze und Rollen ein, von denen her sie auf den Staat in vielfältiger Weise einwirken. Sie treten als Antagonisten auf gegenüber dem Staat, wenn Menschenrechte verletzt werden. Sie gerieren sich – wie Greenpeace, wenn diese Organisation sozusagen zivilgesellschaftlich tätig ist und nicht gerade Boykotts oder Ähnliches verkündet –, als Anwälte eines öffentlichen Interesses der Staatengemeinschaft oder der Völker und Menschen. Dies sind Veränderungen, die wir meines Erachtens wahrnehmen müssen. Und als Juristen müssen wir auch versuchen, für die auf uns zukommenden Probleme – und sei es in Vorwegnahme der weiteren Entwicklung – Lösungen anzubieten. Die Vision, die hinter diesem Thema, das wir hier behandeln wollen, steht, ist eine internationale Zivilgesellschaft unter der Herrschaft des Rechts. Diejenigen, die glauben, man sei ein Advokat eines entfesselten Neokapitalismus, wenn man sich mit Globalisierung befaßt, irren. Nicht alle, die sich mit dem Phänomen der Globalisierung befassen, denken in diese Richtung. Vielmehr ist es die Sorge, wie man mit diesen neuen Phänomenen von scheinbar der Kontrolle entglittenen Aktivitäten und Akteuren z.B. auf den Finanzmärkten fertig werden kann. Was sich zwischen Privatrechtssubjekten in einem transnationalen Raum abspielt, in den der Staat kaum noch eingreift oder jedenfalls sich sehr zurückhält, kann uns als Internationalrechtler nicht gleichgültig sein. Doch ist auch deutlich, daß diese Phänomene mit dem bisherigen Bild der zwischenstaatlichen Völkerrechtsordnung nicht recht zusammenpassen wollen. Dies ist der Hintergrund gewesen, von dem her das Thema konzipiert worden ist, und ich denke, wir werden hoffentlich zwei sehr interessante anregende Tage haben und vor allem alle mit dem Bewußtsein nach Hause gehen: „More research is desirable.“ Das ist das Fruchtbarste, was man von einer Tagung mit nach Hause nehmen kann, und hoffentlich werden nur wenige nach Hause fahren und sagen, es war umsonst. Mit diesen kurzen Bemerkungen möchte ich jetzt dem ersten Redner unserer Tagung, Herrn *Dicke*, das Wort geben.



Erscheinungsformen und Wirkungen von Globalisierung in Struktur und Recht des internationalen Systems auf universaler und regionaler Ebene sowie gegenläufige Renationalisierungstendenzen

Von Prof. Dr. Klaus Dicke, Jena

Inhalt

- I. Einleitung
- II. Erscheinungsformen von Globalisierung
 - 1. Kommunikation und Verkehrstechnik
 - 2. Ökologie
 - 3. Wirtschaft
 - 4. Politik
 - 5. Gesellschaftliche Organisation und sozialer Habitus
 - 6. Zusammenfassung
- III. Strukturverändernde Wirkungen von Globalisierung auf staatlicher, regionaler und universaler Ebene
 - 1. „Abschied vom Nationalstaat“?
 - 2. Regionen und Regionalisierung
 - 3. Strukturwandel des „internationalen Systems“
 - 4. Renationalisierungstendenzen
 - 5. Zusammenfassung
- IV. Völkerrecht und Globalisierung
 - 1. Beitrag des Völkerrechts zur Globalisierung
 - 2. Der Weg zum internationalen Verfassungsrecht
 - 3. Auf dem Weg zum „Law of Mankind“?
- V. Völkerrechtskonzeptionelle Konsequenzen
- VI. Thesen zum Referat
- Summary

I. Einleitung

Säkulare Ordnungsdebatten sind ungemein phantasieanregend, bringen herkömmliche Kategoriensysteme und Denkstrukturen ins Wanken, geben zuweilen auch den in ruhigen Zeiten im Verborgenen kultivierten Emotionshaushalt von Wissenschaftlern als literarischen Produktionsfaktor zu erkennen, sanieren Zeitschriften und Verlage und lassen so manche Eule der Minerva schon am frühen Nachmittag den sicheren Horst verlassen. Der folgende Beitrag will den Versuch unternehmen, das Thema Globalisierung, dessen wissenschaftliche Behandlung Züge einer

solchen säkularen Ordnungsdebatte trägt, im Blick auf völkerrechtliche, völkerrechtspolitische und völkerrechtstheoretische Grundsatzfragen am Ende dieses für die Entwicklung des Völkerrechts so bedeutenden 20. Jahrhunderts aufzubereiten. Dabei ist zunächst von der Prämisse auszugehen, daß Globalisierung nicht nur ein bloßer Modebegriff ist, sondern Phänomene eines tiefgreifenden weltpolitischen Wandels bezeichnet. Ihrer Erläuterung dienen der erste und der zweite Abschnitt. Ferner wird folgende These vertreten: Um den völkerrechtlichen Herausforderungen der Globalisierung angemessen begegnen zu können, bedarf es einer Ergänzung der von *Wolfgang Friedman* entwickelten Kategorie des „international law of cooperation“¹ um ein „international law of globalization“ bzw. ein „law of mankind“. Sie wird im dritten Abschnitt entfaltet und mündet schließlich in die Prognose des vierten und letzten Abschnitts, daß im 21. Jahrhundert die Frage nach Völkerrecht und Politik ähnlich dominant sein wird wie diejenige nach Staat und Recht im 19. und die nach dem „Begriff des Politischen“ im 20. Jahrhundert.

II. Erscheinungsformen von Globalisierung

Erste wichtige Aussagen über Globalisierung werden schon mit dem Hinweis getroffen, daß man für den Begriff „international“ eine datierbare Autorschaft angeben kann – die *Jeremy Bentham*s aus dem Jahre 1770 –, während man sich für den Begriff „Globalisierung“ mit dem ersten Lexikoneintrag aus dem Jahre 1961 begnügen muß.² Das verweist nicht allein auf die fehlende historische Distanz der Wissenschaft zum Prozeß der Globalisierung, sondern auch darauf, daß bei der modernen Selbstorganisation der Wissenschaft in nicht nur Disziplinen, sondern auch Kulturkreise überschreitenden Diskursen die Autorschaft oft hinter dem Diskurs zurücktritt. Die Wissenschaft selbst gehört zu den Einrichtungen und Strukturen, die im Globalisierungsprozeß tiefgreifendem Wandel unterworfen sind. Und schon deshalb liegt es nahe, den Ausgangspunkt der folgenden phänomenologischen Skizze von Globalisierung nicht bei einer Definition zu nehmen, sondern lediglich eine den heutigen, längst transdisziplinären Diskurs über internationale Beziehungen formende Konvention voranzuschicken. Diese besagt, daß „Globalisierung“ von „Internationalisierung“ zu unterscheiden ist, einen keinesfalls abgeschlossenen, sondern im Grunde erst in Anfängen sichtbar werdenden Prozeß bezeichnet und im Kern Denationalisierung bedeutet.³ Um diese Aspekte zu beleuchten, sind im folgenden in fünf unterschiedlichen Bereichen originäre Globalisie-

- 1 *W. Friedman*, *The Changing Structure of International Law*, 1964; *R. Wolfrum*, *International Law of Cooperation*, in: *R. Bernhardt* (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law (EPIL)* 9, 1986, 193–198.
- 2 Dazu *J. A. Scholte*, *The Globalization of World Politics*, in: *J. Baylis/S. Smith* (Eds.), *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, 1997, 13–30 (14).
- 3 Vgl. *J. Delbrück*, *Globalization of Law, Politics, and Markets – Implications for Domestic Law. A European Perspective*, *Indiana Journal of Global Legal Studies* 1, 1993, 9–36 (11).

rungsphänomene aufzuweisen, um dann in deren Fluchtlinien nach strukturellen Globalisierungswirkungen fragen zu können.

1. Kommunikation und Verkehrstechnik

Es ist kein Zufall, daß einer der frühesten Topoi der Globalisierung, die Bezeichnung der Welt als „global village“, von einem Kommunikationswissenschaftler stammt.⁴ Die Basis nahezu aller Globalisierungsvorgänge stellt die explosionsartige Entwicklung der Verkehrsmittel und Kommunikationstechniken im 20. Jahrhundert dar, die von der Einführung des Satellitenfernsehens 1971 bis zum „information superhighway“⁵ mit einer Übertragungsfrequenz von 10 Gbit/s und mehr über Glasfaser und digitalem Fernsehen am Ende des Jahrhunderts noch einmal rapide zunimmt.⁶ Datenautobahnen transportieren nicht mehr allein quantifizierbare Mengen von Schriftzeichen, sondern komplette Baupläne, Regulatorien von Produktionsprozessen und Dienstleistungen. Ähnliches gilt für die Verkehrstechnik: Während man noch Mitte des vorigen Jahrhunderts darüber forschte, ob *homo sapiens* Geschwindigkeiten über 50 km/h physisch verkraften könne, verdient heute so mancher Politiker oder Wissenschaftler die Anrede „Euer Ubiquität“; und allein in Deutschland wurden 1995 im Güterverkehr 442 Mrd. Tonnenkilometer⁷ geleistet.

Wir haben es bei den kommunikations- und verkehrstechnischen Entwicklungen jedoch nicht allein mit Ermöglichungsbedingungen von Globalisierung zu tun, sondern bereits mit Globalisierungsvorgängen selbst. Denn es sind – verglichen etwa mit dem Aufbau der Verkehrsinfrastruktur seit dem 18. Jahrhundert – keineswegs allein oder primär die Staaten, welche die erforderliche Infrastruktur bereitstellen. Bereits im Kommunikations- und Transportgeschäft begegnen uns transnationale nichtstaatliche Akteure, deren Verhältnis zu Staaten im Wesentlichen dasjenige autonomer Kooperationspartner ist. Von entscheidender Bedeutung ist ferner der enorm steigende Anteil des Informationssektors im Vergleich zu den drei „klassischen“ Sektoren: In der Bundesrepublik waren 1995 nach Angaben des Berufsforschungsinstituts des BMWi bereits 50 % der Beschäftigten dem Sektor Information zuzurechnen; dem standen 25 % Produktion, ca. 20 % Dienstleistung und 5 % Landwirtschaft gegenüber.⁸

4 H. M. McLuhan/Q. Fiore, *War and Peace in the Global Village*, 1968. Kritisch zu den Einheits- und Gemeinschaftsimplicationen des Bildes W. H. Reinicke, *Global Public Policy. Governing without Government?*, 1998, 4.

5 A. Gore, zitiert nach: H. J. Kleinsteuber, Einleitung, in: ders. (Hrsg.), *Der „Information Superhighway“*, 1996, 9–13 (9).

6 J. Eberspächer, *Digital, multi-medial, global. Telekommunikation für die Menschen des 21. Jahrhunderts*, Bayerischer Monatsspiegel 3/1998, 44–48. Vgl. auch G. Halff, *Internationale Kommunikation*, W. Woyke (Hrsg.), *Handwörterbuch Internationale Politik*, 7. Aufl. 1998, 151–158.

7 H.-W. Rohlf/U. Schäfer, *Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland*, 12. Ausgabe 1997, 106.

8 U. Stopka, *Wieviel menschliche Arbeitskraft braucht die multimediale Informationsgesellschaft*, Bayerischer Monatsspiegel 3/1998, 106 f.

Angesichts solcher Entwicklungen sucht nun auch völkerrechtliches Urteilen nach einem archimedischen Punkt außerhalb der Staatenwelt: Man mag z.B. die Bevorratung von Sendefrequenzen für künftig neu entstehende Staaten durch die ITU durchaus noch als souveränitätsorientierte Politik werten, und man mag in der Verurteilung eines Chinesen wegen mißbräuchlicher Nutzung des Internet den – auf längere Sicht leerlaufenden – Selbstbehauptungswillen eines um seine „Substanz“ fürchtenden Staates am Werk sehen; man kann dies aber auch als treuhänderische Wahrnehmung globaler Gemeinwohlbelange im ersten bzw. als rechtswidrige Unterbindung weltbürgerlicher Informationsfreiheit im zweiten Fall würdigen bzw. verurteilen. Gerade weil für den Völkerrechtler diese Entscheidung aber nicht beliebig sein kann, ist eine Auseinandersetzung mit den Auswirkungen der Globalisierung vor allem auf politisches Urteilen unverzichtbar.

Und schließlich treten die Infrastrukturen der Globalisierung nicht mehr in der Unmittelbarkeit als öffentlich-staatliche Leistungsangebote in Erscheinung, wie etwa die Dienstleistungen von Bahn und Post dies in Deutschland bis vor wenigen Jahren taten. Politische Integration durch staatliche Dienstleistung für die Gesellschaft kann damit zumindest in Europa auf einen für längere Zeit wichtigen Ansatzpunkt nicht mehr zurückgreifen. Diese drei Faktoren: das Auftreten transnationaler Akteure, die Entstehung neuartiger, weil jenseits der Souveränitätslogik liegender völkerrechtlicher Problemlagen sowie das Schwinden von Ansatzpunkten staatlicher Integration prägen das politische Strukturmuster der Globalisierung grundlegend.

2. Ökologie

Dies kann nun auf einem zweiten Feld der Globalisierung, dem der Ökologie, näher konkretisiert werden. Es war nicht die unwichtigste Folge der ersten Umweltkonferenz der Vereinten Nationen (UN) von 1972, daß im Zuge ihrer Vorbereitung und ihrer Aufarbeitung der Aufbau eines heute nahezu weltweiten Netzes lokaler, regionaler und internationaler Umwelt-NGOs entstand.⁹ Allen voran, aber keineswegs allein, hat Greenpeace unter Beweis gestellt, daß nicht-staatliche Organisationen jedenfalls im Blick auf einen eng umgrenzten Sachverhalt technisches Wissen und auch ein politisches Handlungsrepertoire organisieren können. Ihre Einbindung in die Fortentwicklung des internationalen Umweltrechts ist eine Regelungsherausforderung, die schon *qua definitione* staatenzentrierte Regelungsmuster in Frage stellt, die andererseits aber ein Problem

9 A. M. Clark/E. J. Friedman/K. Hochstetler, *The Sovereign Limits of Global Civil Society. A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights, and Woman*, *World Politics* 51 (1998), 1–35; D. Thürer, *The Emergence of Non-Governmental Organizations and Transnational Enterprises in International Law and the Changing Role of the State*, in: J. Delbrück (Ed.), *International Law – From the Traditional Interstate Order towards Law of the Global Community: Non-State Actors as New Subjects of International Law*, 1999; S. Hobe, *Die Zukunft des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung. Perspektiven der Völkerrechtsentwicklung im 21. Jahrhundert*, *AVR* 37 (1999), 253–282 (261 ff.).

aufwirft, für welches jenseits staatlich, d.h. durch konstitutionelle Ämterordnungen, strukturierter Regelungen kaum eine Lösung in Sicht ist: das Problem rechtlicher Verantwortlichkeit und demokratischer Legitimität der Ausübung von Hoheitsgewalt.

Über das Entstehen von Umwelt-NGOs hinaus ist die Ökologie auch in einer zweiten Hinsicht vielleicht das Paradebeispiel für Politikanforderungen, welche das Souveränitätsmodell deshalb transzendieren, weil ein einziger Souverän und erst recht eine Koalition von Souveränen politikblockierend wirken können und wirken. Es ist nahezu ein Gemeinplatz, daß Probleme wie Klimaschutz, die Eindämmung des Ozonlochs oder die weltweite Trinkwasserversorgung globales Handeln verlangen, das in Entscheidungsfindung, Umsetzung und Umsetzungs-kontrolle einschließlich der Streitschlichtung organisierbar sein muß. Schon die Frage, was dies für Grundlagen und Struktur internationaler Organisationen sowie internationaler Gesetzgebung bedeutet, öffnet indessen ein ganzes Faß völkerrechtspolitisch hoch interessanter Fragen.¹⁰ Aber auch die Tatsache, daß man sowohl bei einzelstaatlicher Obstruktion als auch beim progressiven Vorpreschen eines Staates vom sog. „nationalen Alleingang“¹¹ spricht, zeigt, daß sich bei Völkerrechtlern ein Denkmuster globalen Urteilens inzwischen festgesetzt hat, welches staatlicher Souveränität aus der Perspektive globaler Verantwortung heraus zumindest eine zusätzliche Legitimationsbürde auferlegt.

Daß man schließlich die Gefahr staatlichen Integrationsverlustes gerade auf ökologischem Gebiet aufzeigen kann, könnte mit einem bloßen Hinweis auf die öffentliche Kritik an zahlreichen Regierungen im Hinblick auf den Rio-Prozeß oder mit der u.a. von *Hasso Hofmann* bereits 1981 behandelten Frage belegt werden, ob der Staat die Verantwortung für atomare Entsorgung überhaupt übernehmen könne.¹² Indessen ist auch hier die Situation komplexer: denn etwa in Gestalt der humanitären Hilfe bei sog. „complex emergencies“ erwächst dem Staat ein neues Tätigkeits- und damit auch Integrationsfeld.¹³ Allerdings handelt es sich gerade hier um ein Feld, in dem die Kooperation zwischen Staat und nichtstaatlichen Akteuren vielleicht am weitesten vorangeschritten ist und auf dem hoheitliches Handeln auf eine weitgehend regulative Funktion zurückgeschnitten wurde. Neue Aufgaben bringen also nicht unbedingt auch gesteigerte Bedeutung staatlichen Handelns mit sich.

-
- 10 *E. Riedel*, International Environmental Law – A Law to serve the Public Interest? An Analysis of the Scope of the Binding Effects of Basic Principles (Public Interest Norms), in: *J. Delbrück* (Ed.), *New Trends in International Lawmaking – International „Legislation“ in the Public Interest*, 1997, 61–98; vgl. auch *K. Dicke*, Völkerrechtspolitik und internationale Rechtsetzung. Grundlagen – Verfahren – Entwicklungstendenzen, *Zeitschrift für Gesetzgebung* 3 (1988), 193–224.
- 11 Zum Problem *R. Wolfrum*, Purposes and Principles of International Environmental Law, *German Yearbook of International Law (GYIL)* 33 (1990), 308–330 (327 ff., 330).
- 12 *H. Hofmann*, Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, 1981, 9 f., 38 ff.
- 13 *T. Henzschel*, Internationale humanitäre Hilfe als Politikfeld – Wandel in einem Policy-Netzwerk, M.A.-Arbeit Jena 1998.

3. Wirtschaft

Das eigentliche Feld der Globalisierung aber ist das der Wirtschaft.¹⁴ Das wirklich Neue ist dabei nicht – wie dies bereits mehrfach in diesem und im vorangegangenen 19. Jahrhundert der Fall war – das z.T. außerordentliche Wachstum internationaler Märkte, sondern deren Loslösung von territorialen Ordnungsräumen. Insbesondere Finanzmärkte, Handel und Produktion sind unter diesem Aspekt näher zu betrachten.

Das wohl herausragende Kennzeichen der Globalisierung ist das starke Anwachsen transnationaler Kapitalmobilität seit den achtziger Jahren, gewollt und gefördert im übrigen von den wichtigsten Industriestaaten. Dazu folgende Zahlen des IMF:¹⁵ Betragen grenzüberschreitende Banktransaktionen 1980 noch unter 10 % des BSP der G-7, so stiegen sie bis 1995 auf weit über 100 %. Der weltweite Währungshandel wuchs von 188 Mrd. \$ in 1986 auf 1.190 Mrd. \$ pro Tag in 1995, das sind 84,3 % der nationalen Währungsreserven – Goldreserven ausgenommen – aller Staaten und das ist das 50fache des täglichen Welthandels. Die von Privatbanken festgelegte „London Interbank Offered Rate“ (LIBOR) hat sich als Weltleitzinssatz etabliert. Nicht mehr nur von einem Vetorecht, sondern von „diktatorischem Einfluß“ des Marktes auf nationale Wirtschaftspolitiken ist heute die Rede: Die Bekanntgabe „volkswirtschaftlicher Eckdaten seitens eines Staates kann innerhalb von Stunden oder Tagen zu enormen Geldzuflüssen bzw. Geldabflüssen führen“.¹⁶ Der Staat als Steuerungsinstrument wird dadurch nicht *per se* bedeutungslos, aber seine Effizienz sinkt, er wird Verhandlungspartner am Markt der Standorte – im übrigen auch und gerade im Inneren.

Vom gesamtwirtschaftlichen Bedeutungsrückgang der Produktion zugunsten der Information war bereits die Rede; die Kartoffeln werden heute in der Tat, wie *Fourastié* dies 1949 sagte, buchstäblich am Schreibtisch angebaut.¹⁷ Der hohe Informationsanteil an der Produktion gerade in den produktivsten Produktionsbereichen ermöglicht eine rasche globale Verlagerung von Produktionsstandorten. *Schirm* bilanziert: „Ähnlich den Wirkungen der Mobilität von Finanzkapital erhöht globale Produktion und Investition den Wettbewerbsdruck auf Staaten wie die Kosten binnenorientierter Politik, verändert Interessen gesellschaftlicher Gruppen und schwächt die Effizienz einzelner staatlicher Instrumente“.¹⁸ Verlagerungs-

14 Aus der Fülle der Literatur vgl. S. A. *Schirm*, Krisen, Interessen und Instrumente. Zur Konzeption der Wirkungen globaler Märkte auf Staaten, ZPol 9 (1999), 479–498; J. *Bielmeier/H. Oberreuter* (Hrsg.), Der bezahlbare Wohlstand. Auf der Suche nach einem neuen Gesellschaftsvertrag, 1997; *Reinicke* (Anm. 4), 11 ff., 102 ff.; Schweizerisches Institut für Auslandsforschung (Hrsg.), Globalisierung – eine Standortbestimmung, 1998.

15 Zahlen und Angaben nach *Schirm* (Anm. 14).

16 J. *Neyer*, Globaler Markt und territorialer Staat. Konturen eines wachsenden Antagonismus, Zeitschrift für Internationale Beziehungen (ZIB) 2 (1995), 287–315 (295).

17 Nach R. *Mecklinger*, Wohin führt die multimediale Informationsgesellschaft?, Bayerischer Monatsspiegel 3/1998, 30–33 (32).

18 *Schirm* (Anm. 14), 489.

fähige transnationale Unternehmen haben nicht nur Exit-Optionen, sondern auch unterhalb dieser Schwelle stärkere Druckmöglichkeiten auf Regierungen.

Und schließlich ist der transnationale Anteil an der Weltwirtschaft durch das Wachstum des Welthandels insgesamt, das 1989 – 1998 fast doppelt so hoch war wie das Wachstum der Weltwirtschaft, erheblich gestiegen. Der Intra-Firmen-Handel wird auf ein Drittel des gesamten Welthandels geschätzt.¹⁹ Orientierung der Produktion am Weltmarktstandard und Verlagerung der Produktionsstätten nach Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit – für die z.B. auch Rechtssicherheit eine große Rolle spielt, was zunächst die Bedeutung regulierender Staatstätigkeit erhöht – ist eine der Folgen. Auch hier wird die Möglichkeit einer Binnensteuerung insgesamt jedoch geschwächt; sie wird auf jeden Fall erheblich teurer.

4. Politik

Auch die Politik im engeren Sinne gehört zu denjenigen Sektoren, in denen sich originäre Globalisierungsphänomene zeigen. Sowohl in der nationalen als auch in der internationalen Sicherheitspolitik sind private Sicherheitskräfte, die „executive outcomes“ weltweit anbieten, bereits mehr als Visionen made in Hollywood. Der UN-Generalsekretär denkt über die Beauftragung privater Firmen im Zusammenhang mit friedenssichernden Einsätzen nach, wenngleich sein Resümee bislang lautet, daß die Welt dazu noch nicht bereit sei.²⁰ Der Rauschgifthandel und der Terrorismus²¹ sind nicht nur internationale Phänomene, sondern genuin globale politische Herausforderungen, weil sie sich erstens als weltweiter Markt und als Netz darstellen und weil zweitens ihre Bekämpfung durch nur wenige staatliche Kollaborateure unterlaufen werden kann. Auch die Organisation von Macht, der Grundvorgang des Politischen überhaupt, ist in gewisser Weise globalisiert: Der Sturz *Mobutus* in Zaire und die anschließende Regierungsbildung im Kongo wurden von einer „Zaire L“ genannten Website und der cyber-revolutionären „All North American Conference on Zaire“ maßgeblich vorbereitet;²² im Falle *Öczalan* war mindestens so besorgniserregend wie die äußeren Umstände seiner Verhaftung die Tatsache, daß die PKK handlungsbereit war, noch bevor der deutsche Innenminister von der Verhaftung überhaupt wußte,²³ und der chilenische Präsident-

19 *Schirm* (Anm. 14).

20 *K. Annan*, 35th Ditchley Foundation Lecture v. 26.06.1998, UN-Doc. SG/SM/6613/Rev. 1: „[S]ome have even suggested that private security firms, like the one which recently helped restore the elected President to power in Sierra Leone, might play a role in providing the United Nations with the rapid reaction capacity it needs. When we had need of skilled soldiers to separate fighters from refugees in the Rwandan refugee camps in Goma, I even considered the possibility of engaging a private firm. But the world may not be ready to privatize peace.“

21 *G. Däniker*, Die „neue“ Dimension des Terrorismus – Ein strategisches Problem, in: *E. Reiter* (Hrsg.), *Jahrbuch für Internationale Sicherheitspolitik 1999*, 121–136; *A. Jamieson*, *Cooperation between Organized Crime Groups Around the World*, ebd. 100–120.

22 Das Beispiel referiert *M. Dreyer*, *The State in Decline? The Nation-State, the Virtual-State and Postmodernity*, in: *K. Dicke/K. Schmitt* (Eds.), *Transformation und Integration in Europa*, 1998, 42 f.

23 Vgl. das Interview mit Bundesinnenminister *Otto Schily*, *Der SPIEGEL* Nr. 8/1999, 26.

schaftskandidat *Ricardo Lagos* hat seinen Wahlkampf u.a. auf jene 30.000 Devisenhändler der Wall Street konzentriert, die ein tägliches Quasi-Plebiszit über die chilenische Politik ausüben.²⁴

Von unmittelbaren Globalisierungsphänomenen in der Politik ist auch dort zu sprechen, wo sich die Bedingungen von Legitimität, Gefolgschaft und politischem Urteilen ändern. *Saddam Hussein* mag 1990 die Entschlossenheit des Westens zum Eingreifen deshalb falsch eingeschätzt haben, weil er über längere Zeit hinweg antiamerikanische Demonstrationen im Fernsehen verfolgen konnte. Im Falle Somalia war es der sprichwörtlich gewordene CNN-Faktor, der die entscheidenden Handlungsimpulse auslöste und den *Boutros-Ghali* deshalb als das 16. Mitglied des Sicherheitsrates bezeichnete.²⁵ Schon in den sechziger und siebziger Jahren hatte die Berichterstattung über den Vietnam-Krieg die politische Kultur keineswegs alleine der USA verändert.

Was sich hinter diesen wenigen Hinweisen an wirklich Neuem verbirgt, ist eine weitreichende Habitus-Änderung²⁶ durch den sich wandelnden Stellenwert politischer Raum-Zeit-Koordinaten. Solange man nicht alltäglich ins Innere der Staaten und Krisenherde der Welt schauen konnte, wurde vom Orient oder von der „Dritten Welt“ wie von Abstracta gesprochen, denen gegenüber eine wie immer gebildete, so doch stets distanzierte Haltung genügte. Auch *Goethe* wußte, daß sich „hinten, weit in der Türkei“ die Völker schlagen, doch heute werden gerade bildliche Informationen zu unmittelbaren Handlungsimpulsen mit der Folge einer Politisierung des Habitus: Bilder vom Massaker in Srebrenica lösen nur einen Impuls aus: Handeln, jetzt. Die Fernsehkameras erbringen die eigentliche Abstraktions- und Konzentrationsleistung der Globalisierung: Raum und Zeit schrumpfen auf die logische Sekunde des „hier muß gehandelt werden“. Es ist deshalb alles andere als Zufall, daß die samaritanische Ethik des Humanitären heute eine der am stärksten mobilisierbaren politischen Aktionsressourcen darstellt, wie man nicht nur am Spendenaufkommen im Fall humanitärer Notlagen ablesen kann.

5. Gesellschaftliche Organisation und sozialer Habitus

In ihrer Wirkungsträchtigkeit kaum zu überschätzende Globalisierungsphänomene lassen sich schließlich auch im Bereich der Erziehung und frühen Sozialisation beobachten. Sie sind zum Teil Folge des gewandelten Medienkonsums, sind aufgrund ihrer Kulturbedeutung und ihrer Auswirkungen auf politisches Urteilen jedoch als eigener Punkt zumindest anzusprechen. Wo noch in unserer Kindheit Grimms Märchen den dunklen Wurzelgrund der Volksseele kindgerecht aufberei-

24 So *D. J. Rothkopf*, Whistle-Stops on Wall Street, *The New York Times*, 8. März 1999.

25 *D. Ruloff*, Einleitung, in: Schweizerisches Institut (Anm. 14), 22; vgl. *E. Newman*, Realpolitik and the CNN Factor of Humanitarian Intervention, in: *D. Bourantonis* (Ed.), *The United Nations in the new world order. The world organization at fifty*, 1995, 190–211.

26 Der Begriff Habitus-Änderung knüpft an Ausführungen von *N. Elias*, *Studien über die Deutschen. Machtkämpfe und Habitusentwicklung im 19. und 20. Jahrhundert*, 1992, an.

teten und wo Zinnsoldaten, später Schiffs- oder Flugzeugmodelle Sensorien für Nationalgeschichte weckten, vermittelt heute längst das Spielen mit ganzen Zoos von Dinosauriern Erdgeschichte und schleifen intime Kenntnisse der Yedi-Ritter und Raumschiff-Steuerung planetarische Denkbahnen bei der Gameboy-Generation aus. Wer käme schon auf die Idee, nach der Nationalität von Dr. Spock zu fragen?

6. Zusammenfassung

Faßt man diesen sehr kursorischen Überblick über einzelne Globalisierungsphänomene zusammen, so gewinnt der Begriff der Globalisierung insofern deutlichere Konturen, als erstens drei Faktoren der Globalisierung identifiziert werden konnten: das Auftreten autonomer transnationaler Akteure mit – freilich unterschiedlich ausgeprägter – Verhandlungsmacht: NGOs, transnationale Unternehmen, politische Gruppierungen, soziale Bewegungen, auch die Wissenschaft im übrigen, und auch der Einzelne, insoweit er an transnationalen Netzen partizipiert; weiter die Entstehung von Regelungsnotwendigkeiten jenseits einzelstaatlicher oder auch staatenkooperativer Regelungsmöglichkeiten – Ökologie und Gefahrenabwehr sind die herausragenden Beispiele –; schließlich das Schwinden staatlicher Steuerungs- sowie Integrationsmöglichkeiten.

Zweitens haben sich die drei eingangs genannten Elemente konventioneller Bestimmung von Globalisierung bestätigt: Gegenüber der Internationalisierung neu ist die Loslösung gesellschaftlicher und politischer Schlüsselbereiche von territorialen Ordnungsräumen und Instrumenten überhaupt; auch sind die Entwicklungen, die als Globalisierung zu bezeichnen sind, nicht nur relativ jung, sondern weisen schon deshalb enorme Wachstumschancen auf, weil der Zugang zu globalen Netzen prinzipiell zwar jedem offen steht, aber keinesfalls auch global genutzt wird. Er bleibt weitgehend auf die sog. OECD-Welt beschränkt.²⁷ Und schließlich hat sich in allen vorgestellten Bereichen bis in den individuellen Habitus hinein eine Dialektik von Denationalisierung und Zunahme globaler Orientierungen ergeben.

Damit kann drittens im Ergebnis dieses Überblicks über Erscheinungsformen von Globalisierung die Definition *Ulrich Becks* bestätigt werden: „Globalisierung meint (...) die Prozesse, in deren Folge die Nationalstaaten und ihre Souveränität durch transnationale Akteure, ihre Machtchancen, Orientierungen, Identitäten und Netzwerke unterlaufen und querverbunden werden“.²⁸ Die strukturellen Konsequenzen dieses Unterlaufens und dieser Querverbindungen sind nun näher zu betrachten.

27 Dazu Halff (Anm. 6), 156: 90 % der Internet-Anschlüsse befinden sich in zehn Industriestaaten.

28 U. Beck, Was ist Globalisierung?, 4. Aufl. 1998, 28 f.

III. Strukturverändernde Wirkungen von Globalisierung auf staatlicher, regionaler und universaler Ebene

Hat schon jedes einzelne der bislang angesprochenen originären Globalisierungsphänomene den Problemhaushalt von Gesellschaft, Politik und Recht verändert, so gilt dies in noch stärkerem Maße für die strukturbildenden und -verändernden Wirkungen der Globalisierung. Diese Wirkungen laufen letztlich darauf hinaus, daß herkömmliche Jurisdiktionsgrenzen und territorial gegliederte politische Steuerungskapazitäten von neuen Handlungsräumen überspannt bzw. unterlaufen werden. Betroffen ist keineswegs alleine, aber zunächst vor allem der Staat, genauer der territorial definierte Nationalstaat, dem denn auch das Gros der Globalisierungsfolgen reflektierenden politikwissenschaftlichen Studien gewidmet ist.

1. „Abschied vom Nationalstaat“?

In bezug auf den Staat war bereits von Einbußen hinsichtlich seiner Steuerungs- und seiner Integrationsfähigkeit die Rede. Während zu Beginn des Jahrhunderts vor allem *Georg Jellinek* „Allgemeine Staatslehre“ und sein kleines Büchlein über die „Staatenverbindungen“ die Gleise der historischen Entwicklung beschrieben,²⁹ sind am Ende des Jahrhunderts Werke über die Entgrenzung des Territoriums,³⁰ die Differenzierung und Diversifizierung von Hoheitsgewalt³¹ sowie die „Deonstruktion des Verhältnisses zwischen dem Nationalstaat und seinen Bürgern“, wie *Albrow* die Auflösungstendenzen des Staatsvolkes umschrieb,³² auf den Bestseller-Listen. Zwar finden gerade hier die Einleitungsbemerkungen über Phantasie und Emotionalität Bestätigung, doch wenn wir von *Jellinek* und *Albrow* den analytisch nüchternen Blick für Entwicklungen übernehmen, dann dürfte sich im Blick auf die Zukunft des Staates folgendes festhalten lassen:

a) Es besteht kein Grund zu der Annahme, daß das 21. Jahrhundert auf den Staat als den wichtigsten politischen Akteur verzichten können bzw. müssen. Bei aller Unterschiedlichkeit staatlicher Macht und Verfaßtheit hat der globale Siegeszug des Staates als Grundeinheit politischer Verfaßtheit und legitimer Gewaltausübung im 20. Jahrhundert immer wieder Bestätigung gefunden. Selbst die Überlegungen zu sog. „failed states“ folgen derselben Logik, aus der heraus die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte innerstaatliche Umsetzung als das primäre Mittel globaler Menschenrechtspolitik begriff:³³ Staat und „good go-

29 *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1976; *ders.*, Die Lehre von den Staatenverbindungen, 1882.

30 Vgl. u.a. die Nachweise bei *H. Dittgen*, Grenzen im Zeitalter der Globalisierung. Überlegungen zur These vom Ende des Nationalstaates, ZPol 9 (1999), 3–26.

31 *S. Hobe*, Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz, 1998; *ders.*, Der kooperationsoffene Verfassungsstaat, Der Staat 37 (1998), 521–546.

32 *M. Albrow*, Abschied vom Nationalstaat. Staat und Gesellschaft im globalen Zeitalter, 1998, 66.

33 Vgl. *P. Alston* (Ed.), Promoting Human Rights through Bills of Rights. Comparative Perspectives, 1998.

vernance“ sind zur Aufrechterhaltung des Friedens und des Rechts unerlässlich. Es sind gerade die regulativen Funktionen, die den Staat auch im 21. Jahrhundert unverzichtbar machen.³⁴

b) Der moderne Staat des 20. Jahrhunderts ist, wie *Michael Dreyer* herausgearbeitet hat, zyklischen Krisen und widersprüchlichen Entwicklungen unterworfen.³⁵ In den vierziger Jahren gingen massive Souveränitätskritik mit ebenso massiver sozialstaatlicher Aufgabenmehrung des Staates einher, und die Schwunddiagnosen der Gegenwart kann man durchaus i.S. eines Gesundshrumpfens des Staates von hypertrophen zu normalen, d.h. auch leistbaren Aufgabenstellungen deuten, ohne damit gleich zum Anhänger von *Hayek* oder *Buchanan* zu werden. Die Staatsquote zeigt sich weltweit von Schrumpfungstendenzen ohnehin unbeeindruckt: Sie stieg seit 1980 von 36 auf 40 %.³⁶

c) Wie sich jedoch im Inneren des Staates die politische Entscheidungsfindung in Richtung einer „Verhandlungsdemokratie“³⁷ ändert, so ist auch die internationale Stellung des Staates insbesondere dadurch Änderungen unterworfen, daß die sog. „auswärtigen Beziehungen“ längst nicht mehr Prärogative der Regierung sind. Die Brüsseler Büros der Bundesländer, die Europapolitik Bayerns und die Kooperationsabkommen Thüringens mit Nachbarregionen, die auch in den USA liegen können; die selbstbewußter gewordene parlamentarische Kontrolle der Außenpolitik, die ihrerseits einen der Ansatzpunkte für das Lobbying von NGOs darstellt; und schließlich die bereits angesprochene neue Rolle des Staates als Verhandlungspartner im transnationalen Standortmarkt – dies alles sind nicht nur Beispiele für einen Wandel der internationalen Umwelt, sondern auch dafür, daß dieser Umwelt und ihrem Wandel für das Begreifen des Staates eine Bedeutung zuzuschreiben ist, die derjenigen der drei Elemente *Jellineks* mindestens gleichkommt. Dies ist nun zunächst an dem vielleicht wichtigsten strukturellen Wandel des internationalen Systems, an der Regionalisierung, zu zeigen.

2. Regionen und Regionalisierung

Unter Regionalisierung ist ein Zweifaches zu verstehen: erstens ein Zuwachs an Selbstbewußtsein und politischer Bedeutung regionaler Subsysteme innerhalb eines Staates und zum andern die Bildung staatsübergreifender Regionalorganisationen. Im ersten Kontext, dessen verfassungspolitische Auswirkungen wir in jüngster Vergangenheit etwa in Belgien beobachten können, sind nicht nur die Bundesländer als auch internationale Akteure zu nennen, sondern vor allem auch

34 Vgl. dazu *Reinicke* (Anm. 4) sowie *D. Messner* (Hrsg.), *Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*, 1998.

35 *Dreyer* (Anm. 22).

36 *Ruloff* (Anm. 25), 26.

37 *E. Czerwick*, *Verhandlungsdemokratie – ein Politikstil zur Überwindung von Politikblockaden*, *ZPol* 9 (1999), 415–438.

die sog. „global cities“,³⁸ die Globalisierungsinseln und -zentren bilden und dadurch eine zumindest hervorgehobene Stellung in ihren Staaten und Regionen einnehmen. *Beck* hat unter dem Stichwort der „Glokalisierung“ auf interregionale Strukturbildungen dieser Art hingewiesen.³⁹ Gemeint sind damit Kooperationszusammenhänge zwischen solchen Regionen, die über ähnliche oder komplementäre ökonomische und politische Interessenlagen verfügen, wie sie sich unter dem Stichwort „Europa der Regionen“ etwa gebildet haben.⁴⁰

Von ähnlich weitreichender Bedeutung ist die Regionalisierung im zweiten Sinne. In Gestalt der Europäischen Union und des Binnenmarktes ist in Europa eine supranationale Rechts- und Politikebene entstanden, die nicht nur faktisch eine eigene Ebene der Ausübung überstaatlicher Hoheitsgewalt darstellt und gerade angesichts ihrer beachtlichen rechtlichen Verfaßtheit immer wieder die Frage aufkommen läßt, ob bzw. wie lange noch der Begriff der „Verfassung“ an die drei Jellinekschen Staatskriterien gebunden werden kann oder ob er nicht bereits auch für internationale Ordnungszusammenhänge gilt.⁴¹ Vielmehr hat die EU auch weltweit eine durchaus strukturverändernde Ausstrahlungskraft entfaltet. Bei aller Kritik an der „Festung Europa“ seit 1986 hat doch die hier geschaffene Architektur des „Festungsbaus“ weltweit Nachahmer gefunden: den MERCOSUR, die NAFTA, die CARICOM, Ansätze im südlichen Afrika, im pazifischen Raum und in Ostasien.⁴² Rechnet man die sicherheitspolitischen Regionalorganisationen hinzu, ergibt sich das Bild eines sich mehrfach überlappenden regionalen Flickenteppichs der politischen Weltlandschaft.

Regionalorganisationen sind nicht nur, aber zu einem wesentlichen Teil auch als Antwort der Staaten auf globalisierungsbedingte Handlungsanforderungen entstanden.⁴³ Diese Erklärung ist deshalb wichtig, weil sie bei zunehmendem Standortwettbewerb eine noch steigende Dynamisierung regionaler Kooperation erwarten läßt. In völkerrechtlicher Hinsicht ist die entscheidende Auswirkung darin zu sehen, daß erstens regionale Integrationsrechte entstehen, die sich zwischen das nationale Recht und das allgemeine Völkerrecht schieben, und daß zweitens Akteure im internationalen System auftreten, die sich in bestimmten Situationen durchaus als Herausforderer bestehender Regelungen oder Institute des allgemeinen Völkerrechts gerieren können, wie dies etwa die NATO gegenüber dem

38 Vgl. *M. Mayer*, *Global Cities*, in: *U. Albrecht/H. Volger* (Hrsg.), *Lexikon der internationalen Politik*, 1997, 185–187 m.w.N.

39 *Beck* (Anm. 28), 88 ff. Den Begriff übernimmt er von *R. Robertson*, *Globalization: Social Theory and Global Culture*, 1992.

40 *G. Färber/M. Forsyth* (Eds.), *The Regions-Factors of Integration or Disintegration in Europe*, 1996; *B. Kohler-Koch*, *Regionen im Mehrebenensystem der EU*, in: *T. König/E. Rieger/H. Schmitt* (Hrsg.), *Das europäische Mehrebenensystem*, 1996, 203–227.

41 Vgl. den Leitartikel *FAZ* vom 4.3.1999.

42 *S. A. Schirm*, *Kooperation in den Americas. NAFTA, MERCOSUR und die neue Dynamik regionaler Zusammenarbeit*, 1997; *G. Müller-Brandeck-Bocquet*, *Der Mercosur: Partner für die Europäische Union*, *ZPol* 9 (1999), 27–46.

43 *Grundlegend S. A. Schirm*, *Transnationale Globalisierung und regionale Kooperation*, *ZIB* 4 (1997), 69–106.

Sicherheitsrat und der Charta der Vereinten Nationen bereits demonstriert hat⁴⁴ und wie dies auch im Bereich der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit beobachtet werden kann. Auch Kollisionen zwischen dem Europarecht und Bestimmungen aus Konventionen der ILO z.B. sind bekannt.⁴⁵ Der hohe Kohäsionsdruck regionaler Organisationen auf ihre Mitgliedstaaten und die vergleichsweise höhere Integration haben in solchen Konflikten durchaus die Funktion einer faktischen Kollisionsnorm. So hat bei der Kosovo-Entscheidung des Deutschen Bundestages im Oktober 1998 die NATO-Loyalität eine durchaus entscheidungserhebliche Rolle gespielt.

Nicht unerwähnt bleiben darf in diesem Zusammenhang jedoch auch, daß die Regionalisierung ihrerseits alles andere als global ist. Vielmehr trägt sie zu einer Stratifikation der Weltregionen bei, durch welche die Schere zwischen der OECD-Welt auf der einen und den auch von der Globalisierung abgekoppelten Regionen auf der anderen Seite vergrößert wird, wobei man Regionen in diesem letzten Sinne längst nicht mehr nur nach geographischen Koordinaten bestimmen kann. Damit aber wachsen – oder besser gesagt: damit entstehen – völlig neue Herausforderungen an globale Gerechtigkeit ebenso wie an globale Friedenssicherung: Die Psychologie des globalen „Underdog“ ist eine der wichtigsten Erklärungshypothesen für sog. „ethnonationale“ Konflikte und die wichtigste Basis des sog. neuen Terrorismus à la bin Laden.⁴⁶ Diese letzten Bemerkungen leiten nunmehr über zu den Strukturwandlungen des „internationalen Systems“ generell.

3. Strukturwandel des „internationalen Systems“

In auffallender Häufigkeit wird in den letzten zehn Jahren in der Literatur das „internationale System“ mit dem „Westfälischen System“ identifiziert, mit einer internationalen Ordnung also, welche durch die unbestrittene Dominanz nur territorial begrenzter staatlicher Souveränität gekennzeichnet und von dieser dominiert wurde.⁴⁷ Diese Historisierung des Begriffs „Internationales System“ deutet zumindest an, daß erstens diese Ordnung einer zu Ende gehenden Epoche angehört und daß zweitens der Begriff selbst die Zukunftsdynamik der internationalen Ordnung möglicherweise nicht mehr zureichend erfassen kann.

Die Charta der Vereinten Nationen hat – im übrigen keineswegs mit der einhelligen Zustimmung damaliger Völkerrechtler⁴⁸ – mit dem hohen Wert, den Art. 2 Ziff. 1 der „souveränen Gleichheit der Staaten“ zuwies, eine bis dahin beispiellose Dynamik des Völkerrechts freigesetzt. Nicht nur die zahlreichen Konventionen,

44 Vgl. B. Simma, NATO, the U.N. and the Use of Force: Legal Aspects, <<http://www.unausa.org/issues/sc/simma.htm>>.

45 Beispiel bei C. Schreuer, The Waning of the Sovereign State: Towards a New Paradigm for International Law?, *European Journal of International Law* 4 (1993), 447–471 (458).

46 Dazu Däniker (Anm. 21).

47 Vgl. zum Hintergrund G. M. Lyons/M. Mastanduno (Eds.), *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*, 1995.

48 Vgl. etwa K. Loewenstein, The Serpent in Dumbarton Oaks, *Current History* 8 (1945), 310–316.

die seither zustandekamen, belegen dies, sondern vor allem die Vollendung des Siegeszuges des Staates über den Globus, der sich mit der Dekolonisierung und den Folgen der Dekomposition des Sowjetimperiums vollzog. Doch zeigen schon die drei wichtigsten Insignien der Staatlichkeit der meisten neu entstandenen Staaten, daß mit der Staatlichkeit auch die Internationalisierung erkämpft bzw. erreicht wurde: das war die Armee, die in aller Regel zur Ausbildung der Offiziere im Ausland zwang, das war die Mitgliedschaft in den UN, also auch die Eingliederung in das internationale System und seine Rechtsordnung, und das war die National Airline, also das Symbol grenzüberschreitenden Verkehrs schlechthin. Es waren ausschließlich die Bedingungen des Ost-West-Konflikts, die – allerdings nachhaltig – verdeckten, daß sich nach 1945 ein sehr tiefgreifender Wandel staatlicher Souveränität vollzog. Dies schien vor 1990 nur gelegentlich auf, etwa wenn – wie der Verfasser dies erlebte – eine afrikanische Diplomatin die Position ihrer Regierung zu einem afrikanischen Problem vortrug und ihr Manuskript das Symbol eines Dokuments der UN-Generalversammlung trug. Führt man sich indessen vor Augen, in welchem Umfang es im Prozeß der Verfassungsgebung in Osteuropa nach 1990 zu internationaler Einflußnahme etwa in Fragen des Minderheitenschutzes kam, daß ferner nicht wenige Finanzministerien der Welt online von Schreibtischen der Weltbank und des IMF in Washington kontrolliert werden, und nimmt man die bereits mehrfach angesprochenen Einschränkungen der Handlungsmöglichkeiten von Staaten hinzu, dann gewinnt die Diagnose einer Entkoppelung von Staatlichkeit und Souveränität schon etwas an Plausibilität.

Daß damit auch über den Stellenwert von Souveränität neu nachgedacht werden muß, ergibt sich überdies aus dem zweiten Aspekt: Das Eintreten neuer Akteure in nahezu alle völkerrechtlich relevante Funktionen des internationalen Systems verleiht diesem ein hoch dezentralisiertes, polyzentrisches, plurilaterales und fragmentiertes⁴⁹ Gesicht, welches mit den begrifflichen Implikationen eines „Systems“ in seiner Plastizität jedenfalls nicht mehr adäquat nachgezeichnet werden kann. Mehr als 100 regionale Abkommen seit 1945, davon alleine 29 zwischen 1992 und 1995 entstanden,⁵⁰ schaffen regionale Verflechtungen, die sich vielfach überlappen, im einzelnen höchst unterschiedlich strukturiert sind, teilweise neue Institutionen ins Leben rufen und sich als handlungsstrukturierende Netze ausbreiten. Vor allem aber treten nichtstaatliche Akteure hinzu: erstens die transnationalen Unternehmen, die ihrerseits institutionenbildend werden: Das 1971 gegründete „World Economic Forum“ steht nicht nur unter dem Motto „Entrepreneurship in the global public interest“, sondern betreibt globale Politik – im Namen der 900 Mitglieder und in wessen Interesse auch immer.⁵¹ Nicht mehr nur Tausende einzelner NGOs, sondern vor allem deren Netze bzw. Dachverbände nehmen erheblichen Einfluß auch auf die Fortentwicklung des Völkerrechts. Die

49 Dazu ausführlich I. Clark, *Globalization and Fragmentation. International Relations in the Twentieth Century*, 1997.

50 Scholte (Anm. 2), 23.

51 Scholte (Anm. 2), 24.

Generaldirektion der „World Conservation Union“ wäre für eine Direktorin der Weltbank sicher nicht attraktiv,⁵² wenn sie keinen Einfluß hätte, und dies kann man bei den der IUNC angehörenden 950 NGOs, bei 12000 freiwilligen Helfern und 25 Mio. Mitgliedern auch annehmen, ohne die Einflüsse der Organisation auf die Konvention für die Artenvielfalt und die Klimakonvention im einzelnen zu kennen. Internationale NGOs als Berufsziel laufen bei deutschen Studenten der Beamtenlaufbahn hier und da durchaus den Rang ab.⁵³

Die Diversifizierung der Akteure bei gleichzeitiger Ausweitung von Handlungsebenen in ein sog. Mehr-Ebenen-System⁵⁴ betten den Staat in ein organographisch kaum mehr darstellbares Handlungsgeflecht globaler, internationaler, regionaler und substaatlicher Aktionsräume ein. Eher von „Unübersichtlichkeit“ als von System kann man hier sprechen, und so wundert es nicht, daß wir auch verschiedentlich Versuche beobachten können, die damit gegebene Komplexität zu reduzieren – Versuche, die jeweils neue Strukturelemente in die internationalen Beziehungen einführen. Einen dieser Versuche stellt das Ausweichen auf rechtlich nicht verbindliche Regelungen dar, wie sie die KSZE praktizierte; ein anderer ist die Einführung regionaler Vorbereitungskonferenzen zu den großen Weltkonferenzen der neunziger Jahre. Ein dritter Versuch sind sog. „Renationalisierungstendenzen“.

4. Renationalisierungstendenzen

Unter Renationalisierung⁵⁵ seien im folgenden Bemühungen einzelner Staaten verstanden, Machtpositionen zu sichern bzw. auszubauen oder Macht- und Souveränitätseinbußen abzuwehren oder zu kompensieren. Sie sind keineswegs ein allein der Globalisierung verdanktes Phänomen, nehmen aber im Zuge der Globalisierung an Umfang und Bedeutung zu. Ich rechne dazu zunächst so unterschiedliche Phänomene wie die „Presidential Directive“ des amerikanischen Präsidenten Clinton aus dem Jahr 1994, die mit gewollter Signalwirkung amerikanische Interessen völkerrechtlichen Verfahren überordnet,⁵⁶ ferner die Auseinandersetzungen über das Verhältnis multilateraler zu bilateraler Entwicklungszusammenarbeit z.B. in Deutschland;⁵⁷ vor allem aber das weite Feld von Integrationsversuchen durch nationale Image-Verbesserung, wie sie bei den indisch-pakistanischen Nukleartests⁵⁸ oder dem Neuerwachen bzw. Erstarren und der Instrumentalisierung von

52 Vgl. „Sprung an die Spitze“, FAZ vom 5.3.1999.

53 Vgl. „Deutsche Volljuristen müssen gegen neun Jahre jüngere britische Bewerber antreten“, FAZ vom 12.2.1999.

54 Kohler-Koch (Anm. 40).

55 Vgl. Delbrück (Anm. 3), 12 f.

56 Dazu W. Link, Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, 1998, 132 ff.

57 Vgl. W. Böll, Das Spannungsverhältnis zwischen bi- und multilateraler Entwicklungshilfe, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), 25 Jahre deutsche Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen: Der Beitrag zur multilateralen Entwicklungszusammenarbeit, 1998, 29–40.

58 Vgl. R. Klaff, Hintergründe und Auswirkungen der Atompolitik in Südasien, ZPol 8 (1998), 1005–1030.

Nationalismen nicht nur in Osteuropa auch eine Rolle spielen; im wirtschaftlichen Bereich sind Protektionismen jeder Art zu nennen, und schließlich sind auch die bereits angesprochenen „nationalen Alleingänge“ zu beachten.

Solche Phänomene weisen einen janusköpfigen Charakter auf: Einerseits setzen sie Handlungsmöglichkeiten – oder deutlicher gesagt: Macht – frei. Diese kann in Einzelfällen durchaus wichtigen völkerrechtlichen Zielsetzungen dienen, etwa wenn „in case of Security Council inaction“ massive humanitäre Gefahren abgewendet werden. Hingegen wird man erst dann von Renationalisierung sprechen, wenn solche Maßnahmen gleichzeitig dazu genutzt werden, das nationale Profil auf Kosten des vom Völkerrecht Verlangten zu profilieren. Grundsätzlich besteht die Gefahr, daß Renationalisierung auf Kosten des Völkerrechts und internationaler Politikbereitschaft geht, wie die folgende historische Parallele andeuten mag: Die politische Romantik in Deutschland trug zweifellos Züge anti-aufklärerischer Reaktion auch auf den Kosmopolitismus der deutschen Klassik. Die Begeisterung vieler Romantiker für die Monarchie und die im Rückblick verklärte Hierarchie der mittelalterlichen Ständegesellschaft hatte exakt dieselbe Funktion wie die harsche Kritik des frühen *Karl Marx* an *Adam Smith* und am Markt:⁵⁹ nämlich klare, eingängige, emotional und rational zu bewältigende und überschaubare, also geschlossene Verhältnisse an die Stelle der Kontingenz freier und entgrenzter, also offener Prozesse zu setzen. In diesem Lichte wird man auch die in der politischen Theorie zu beobachtende Entwicklung zu beurteilen haben, daß in zeitlicher Parallelität zum Auftreten von Globalisierungsphänomenen der Liberalismus sich kommunitaristischer Kritik und Herausforderung ausgesetzt sieht.⁶⁰ Um die dabei sich ergebende Besorgnis vorwegzunehmen: Die für die Zukunft des Völkerrechts durchaus entscheidende Frage, ob Menschenrechte als konstitutiver Bestandteil einer dauerhaften Weltrechtsordnung nachhaltige Anerkennung finden können, hängt zu einem nicht geringen Teil davon ab, ob es gelingt, auf allen Ebenen globaler Politik die Verantwortung des einzelnen als alleinige Instanz der Kontingenzbewältigung gelten zu lassen, politische und rechtliche Institutionen auf dieses Prinzip hin auszurichten und damit die Voraussetzungen für eine „offene“ *res publica* auf allen Ebenen politischen Gestaltens zu schaffen. Theorien und politische Konzepte geschlossener Gemeinschaften stehen dem entgegen.

5. Zusammenfassung

Die in diesem Kapitel angesprochenen Strukturveränderungen kann man mit den Worten von *Jürgen Habermas* wie folgt zusammenfassen:

Der Nationalstaat war seinerzeit eine überzeugende Antwort auf die historische Herausforderung, ein funktionales Äquivalent für die in Auflösung begriffenen frühmodernen

59 Dazu *A. Megill*, Über die Grenzen einer gewissen Art von Sozialtheorie: Marx, der Rationalismus und der Markt, in: *K. Dicke/K.-M. Kodalle* (Hrsg.), Republik und Weltbürgerrecht, 1998, 363 ff.

60 Für die internationalen Beziehungen s. *J. Thompson*, Justice and World Order. A Philosophical Inquiry, 1992.

Formen der sozialen Integration zu finden. Heute stehen wir vor einer analogen Herausforderung. Die Globalisierung des Verkehrs und der Kommunikation, der wirtschaftlichen Produktion und ihrer Finanzierung, des Technologie- und Waffentransfers, vor allem der ökologischen und militärischen Risiken stellen uns vor Probleme, die innerhalb eines nationalstaatlichen Rahmens oder auf dem bisher üblichen Wege der Vereinbarung zwischen souveränen Staaten nicht mehr gelöst werden können. Wenn nicht alles täuscht, wird die Aushöhlung der nationalstaatlichen Souveränität fortschreiten und einen Auf- und Ausbau politischer Handlungsfähigkeiten auf supranationaler Ebene nötig machen, den wir in seinen Anfängen schon beobachten.⁶¹

IV. Völkerrecht und Globalisierung

Wenn wir uns nach der Phänomenologie von Globalisierung sowie dem Blick auf ihre strukturellen Konsequenzen nunmehr dem Völkerrecht im engeren Sinne zuwenden, so soll dies unter einer dreifachen Fragestellung geschehen: Welches war und ist der Beitrag des Völkerrechts zur Globalisierung, lassen sich im Blick auf die Regelungsanforderungen der Globalisierung Lücken erkennen, und wenn ja, gibt es Ansätze, diese Lücken zu schließen? Wo steht das Völkerrecht in diesem Prozeß der Globalisierung?

1. Beitrag des Völkerrechts zur Globalisierung

Es wurde bereits bei der Behandlung des Staates im internationalen System betont, daß das Völkerrecht seit Mitte des 20. Jahrhunderts eine erstaunliche Dynamik entfaltet hat. Analysiert man die Völkerrechtsentwicklung unter dem Aspekt der Globalisierung, so steht zunächst die Erkenntnis im Vordergrund, daß diese Dynamik in dreifacher Weise Globalisierungsprozesse ermöglicht und gefördert hat: Erstens hat vor allem das sog. „Kooperationsvölkerrecht“ in vielfacher Hinsicht Voraussetzungen für Globalisierungsvorgänge geschaffen, zweitens hat das Völkerrecht globale Institutionen ins Leben gerufen, die Globalisierungsvorgänge förderten und drittens als Kristallisationspunkte einer globalen Wertordnung dienten. Diese drei Aspekte sind zunächst zu verdeutlichen.

Wo seit den siebziger Jahren in internationalen politischen und rechtlichen Dokumenten der Begriff „global“ auftaucht, da geschieht dies unter eben jenen Voraussetzungen, die *Wolfgang Friedman* in den sechziger Jahren veranlaßten, einen Strukturwandel des Völkerrechts zu diagnostizieren und den Begriff eines „international law of cooperation“ einzuführen.⁶² Wenige Beispiele mögen genügen: Die von WHO und UNICEF vereinbarten „globalen Strategien“ zur Ausrottung be-

61 *J. Habermas*, Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, 1997, 129 f.

62 *Friedman* (Anm. 1) sowie *K. Dicke*, Internationale Kooperation als politikwissenschaftliche Kategorie, *Christiana Albertina* 36 (1993), 5–16.

stimmter Krankheiten⁶³ setzten – ebenso wie zahlreiche andere sog. „Globalstrategien“ – die Existenz und Akzeptanz handlungsfähiger internationaler Organisationen, das normsetzende Instrumentarium der WHO einschließlich des Contracting-out-Verfahrens, die Finanzierungsmechanismen von UNICEF und WHO und die politische Kooperation internationaler Organe untereinander sowie mit Regierungen, Kommunen und lokalen NGOs voraus. Ähnliches gilt für das 1992 in Rio geschaffene Institut der „Globalen Umweltfaszilität“,⁶⁴ die ökologisch wirksame Aktivitäten in Entwicklungsländern fördert, deren Nutzen „global relevant“ ist. Wenn auch die Operationalisierung gerade dieses Kriteriums in der Praxis oft zu Schwierigkeiten geführt hat, weil es mit dem der globalen Verteilungsgerechtigkeit kollidieren kann, so stellt seine Aufnahme in die Satzung der GEF doch unter Beweis, daß sich das Kooperationsvölkerrecht globaler Belange – hier der Reduzierung von Treibhausgasen, des Erhalts der biologischen Vielfalt, des Schutzes internationaler Gewässer und des Schutzes der Ozonschicht – durchaus annimmt. Und auch für die neuen Belange der Globalisierung gibt es durchaus Ansatzpunkte für Regelungen: Das Wirtschaftsvölkerrecht hat auf dem Wege nationaler Gesetzgebung oder durch Vereinbarungen im Rahmen internationaler Organisationen private Akteure in Verfahren der zwischenstaatlichen Streitbeilegung einbezogen;⁶⁵ die Partizipation von NGOs an Weltkonferenzen läßt sich mit Mitteln des internen Organisationsrechtes durchaus regeln und anderes mehr.

Man könnte die Beispiele beliebig fortsetzen. Sie belegen zunächst einmal, daß das Völkerrecht im 20. Jahrhundert – gerade auch gemessen an den Erwartungen des sog. „organisierten Pazifismus“ zu Beginn des Jahrhunderts – den Herausforderungen an „internationale Verwaltung“⁶⁶ gerecht wurde. Doch handelt es sich hierbei zunächst ausschließlich um eine Internationalisierung von Politik und Recht: Die beiden oben genannten Beispiele „globaler Strategien“ lassen sich unschwer aus den nationalen Interessen der beteiligten Staaten erklären; das Contracting-out-Verfahren ist ein kooperationsrechtliches Instrumentarium und kein Verfahren globaler Gesetzgebung; und das Kooperationsvölkerrecht kennt – wie *Wolfrum* zu recht betont hat⁶⁷ – keine generelle Rechtspflicht der Staaten zur Kooperation. Dennoch – in vielen Fällen vielleicht auch gerade deshalb – schafft es vielfältigste Möglichkeiten, globale Sachverhalte anzugehen – Klimaschutz, Nicht-Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Terrorismusbekämpfung und andere. Die politikwissenschaftliche Theorie des Institutionalismus in den internationalen Beziehungen bestätigt dies in zahlreichen Einzelstudien nur nachdrück-

63 *M. Vierhellig-Langlotz*, WHO – World Health Organization, in: *R. Wolfrum* (Ed.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, 1995, 1425–1430.

64 *T. Chahoud*, Globale Umweltfaszilität, in: *Albrecht/Volger* (Anm. 38), 187–189.

65 *R. Wolfrum*, Das internationale Recht für den Austausch von Waren und Dienstleistungen, in: *R. Schmidt* (Hrsg.), *Öffentliches Wirtschaftsrecht, Besonderer Teil 2, Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft*, 1996, 622 ff.

66 Zu den Erwartungen *K. Dicke*, *Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen*, 1994, 47 ff.

67 *Wolfrum* (Anm. 1).

lich. Globalisierung wurde möglich – so kürzlich *Hanns Maull* in einer Besprechung des Buches „Global Public Policy“ von *Wolfgang Reinicke*⁶⁸ – „weil es der Staat so wollte“, und Reinicke lege mit guten Gründen dar, daß globale Ordnungspolitik zwischen Renationalisierung hier und einer Politik der offensiven Intervention dort auf den Weg der Kooperation verwiesen sei: „Die Kunst des Regierens jenseits des Nationalstaates besteht demnach darin, Staaten mit anderen Staaten, mit internationalen Organisationen und nichtstaatlichen Organisationen kooperativ zusammenzuspannen und durch derart breit angelegte Koalitionen Handlungsspielräume für die Politik zurückzugewinnen“.⁶⁹

2. Der Weg zum internationalen Verfassungsrecht

Ist dieser Königsweg der Kooperation, so plausibel er politisch sein mag, aber auch aus völkerrechtlicher Sicht das letzte Wort? Die folgenden Überlegungen⁷⁰ lassen zumindest Tendenzen der Völkerrechtsentwicklung erkennen, die über das nach wie vor souveränitätszentrierte Kooperationsrecht hinausweisen. Die Darstellung muß sich auch hier auf eine Zusammenfassung der für die oben festgehaltenen Befunde der Globalisierung entscheidenden Äußerungen in der völkerrechtlichen Literatur beschränken, die dann allerdings auch nicht unerhebliche rechtliche Desiderate sichtbar werden läßt:

a) Die Existenz und Tätigkeit globaler internationaler Organisationen hat weit mehr als die angesprochene Dynamik zwischenstaatlicher Kooperation hervorgebracht. Wie alle sozialen Institutionen, so verkörpern die UN und ihre Organe nicht nur die Interessen ihrer Mitglieder, sondern auch eine diese übergreifende „Leitidee“, die in der Tätigkeit der Organisation aktualisiert und im Sinne *Smend-scher* Integration erneuert und verbreitet wird, die allerdings – legt man etwa die Institutionentheorie von *Hauriou* zugrunde – auch verschleißbar sein kann.⁷¹ In der Völkerrechtslehre und in der Theorie der internationalen Beziehungen sind bislang nur wenige Versuche bekannt, grundlegende Einsichten philosophisch-soziologischer oder rechtsphilosophischer Institutionenlehren systematisch auf internationale Organisationen anzuwenden. Die weitgehende Beschränkung gerade auch des Institutionalismus auf funktionale Analysen bleibt etwa schon hinter der Erkenntnis *Gehlens* zurück, daß Institutionen nicht nur einen – funktionaler Analytik durchaus zugänglichen – Daseinswert, sondern darüber hinaus einen *per se* Normativität entfaltenden „Selbstwert im Dasein“⁷² haben. Die wichtigste Stoß-

68 *H. W. Maull*, Globalwirtschaft, territoriale Politik, FAZ vom 22.2.1999; *Reinicke* (Anm. 4).

69 *Maull* (Anm. 68).

70 Zu Kooperation transzendierenden Elementen des Kooperationsrechts bereits *Dicke* (Anm. 62).

71 Zum ganzen Komplex *K. Dicke*, Institutionentheorie und Internationale Beziehungen. Politiktheoretische Überlegungen aus Anlaß eines chinesischen Vetos, in: *O. N.Haberl/T. Korenke* (Hrsg.), Politische Deutungskulturen. Festschrift *Karl Rohe*, 1999, 297–308.

72 *A. Gehlen*, Urmensch und Spätkultur, 4. Aufl. 1974, 16 f. Vgl. auch *Dicke* (Anm. 71). Vgl. jedoch auch *J. J. Mearsheimer*, The False Promise of International Institutions, *International Security* 19 (1995), 5–49.

stimmter Krankheiten⁶³ setzten – ebenso wie zahlreiche andere sog. „Globalstrategien“ – die Existenz und Akzeptanz handlungsfähiger internationaler Organisationen, das normsetzende Instrumentarium der WHO einschließlich des Contracting-out-Verfahrens, die Finanzierungsmechanismen von UNICEF und WHO und die politische Kooperation internationaler Organe untereinander sowie mit Regierungen, Kommunen und lokalen NGOs voraus. Ähnliches gilt für das 1992 in Rio geschaffene Institut der „Globalen Umweltfaszilität“,⁶⁴ die ökologisch wirksame Aktivitäten in Entwicklungsländern fördert, deren Nutzen „global relevant“ ist. Wenn auch die Operationalisierung gerade dieses Kriteriums in der Praxis oft zu Schwierigkeiten geführt hat, weil es mit dem der globalen Verteilungsgerechtigkeit kollidieren kann, so stellt seine Aufnahme in die Satzung der GEF doch unter Beweis, daß sich das Kooperationsvölkerrecht globaler Belange – hier der Reduzierung von Treibhausgasen, des Erhalts der biologischen Vielfalt, des Schutzes internationaler Gewässer und des Schutzes der Ozonschicht – durchaus annimmt. Und auch für die neuen Belange der Globalisierung gibt es durchaus Ansatzpunkte für Regelungen: Das Wirtschaftsvölkerrecht hat auf dem Wege nationaler Gesetzgebung oder durch Vereinbarungen im Rahmen internationaler Organisationen private Akteure in Verfahren der zwischenstaatlichen Streitbeilegung einbezogen,⁶⁵ die Partizipation von NGOs an Weltkonferenzen läßt sich mit Mitteln des internen Organisationsrechtes durchaus regeln und anderes mehr.

Man könnte die Beispiele beliebig fortsetzen. Sie belegen zunächst einmal, daß das Völkerrecht im 20. Jahrhundert – gerade auch gemessen an den Erwartungen des sog. „organisierten Pazifismus“ zu Beginn des Jahrhunderts – den Herausforderungen an „internationale Verwaltung“⁶⁶ gerecht wurde. Doch handelt es sich hierbei zunächst ausschließlich um eine Internationalisierung von Politik und Recht: Die beiden oben genannten Beispiele „globaler Strategien“ lassen sich unschwer aus den nationalen Interessen der beteiligten Staaten erklären; das Contracting-out-Verfahren ist ein kooperationsrechtliches Instrumentarium und kein Verfahren globaler Gesetzgebung; und das Kooperationsvölkerrecht kennt – wie *Wolfrum* zu recht betont hat⁶⁷ – keine generelle Rechtspflicht der Staaten zur Kooperation. Dennoch – in vielen Fällen vielleicht auch gerade deshalb – schafft es vielfältigste Möglichkeiten, globale Sachverhalte anzugehen – Klimaschutz, Nicht-Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Terrorismusbekämpfung und andere. Die politikwissenschaftliche Theorie des Institutionalismus in den internationalen Beziehungen bestätigt dies in zahlreichen Einzelstudien nur nachdrück-

63 *M. Vierheilig-Langlotz*, WHO – World Health Organization, in: *R. Wolfrum* (Ed.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, 1995, 1425–1430.

64 *T. Chahoud*, Globale Umweltfaszilität, in: *Albrecht/Volger* (Anm. 38), 187–189.

65 *R. Wolfrum*, Das internationale Recht für den Austausch von Waren und Dienstleistungen, in: *R. Schmidt* (Hrsg.), *Öffentliches Wirtschaftsrecht, Besonderer Teil 2, Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft*, 1996, 622 ff.

66 Zu den Erwartungen *K. Dicke*, *Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen*, 1994, 47 ff.

67 *Wolfrum* (Anm. 1).

lich. Globalisierung wurde möglich – so kürzlich *Hanns Maull* in einer Besprechung des Buches „Global Public Policy“ von *Wolfgang Reinicke*⁶⁸ – „weil es der Staat so wollte“, und Reinicke lege mit guten Gründen dar, daß globale Ordnungspolitik zwischen Renationalisierung hier und einer Politik der offensiven Intervention dort auf den Weg der Kooperation verwiesen sei: „Die Kunst des Regierens jenseits des Nationalstaates besteht demnach darin, Staaten mit anderen Staaten, mit internationalen Organisationen und nichtstaatlichen Organisationen kooperativ zusammenzuspannen und durch derart breit angelegte Koalitionen Handlungsspielräume für die Politik zurückzugewinnen“.⁶⁹

2. Der Weg zum internationalen Verfassungsrecht

Ist dieser Königsweg der Kooperation, so plausibel er politisch sein mag, aber auch aus völkerrechtlicher Sicht das letzte Wort? Die folgenden Überlegungen⁷⁰ lassen zumindest Tendenzen der Völkerrechtsentwicklung erkennen, die über das nach wie vor souveränitätszentrierte Kooperationsrecht hinausweisen. Die Darstellung muß sich auch hier auf eine Zusammenfassung der für die oben festgehaltenen Befunde der Globalisierung entscheidenden Äußerungen in der völkerrechtlichen Literatur beschränken, die dann allerdings auch nicht unerhebliche rechtliche Desiderate sichtbar werden läßt:

a) Die Existenz und Tätigkeit globaler internationaler Organisationen hat weit mehr als die angesprochene Dynamik zwischenstaatlicher Kooperation hervorgebracht. Wie alle sozialen Institutionen, so verkörpern die UN und ihre Organe nicht nur die Interessen ihrer Mitglieder, sondern auch eine diese übergreifende „Leitidee“, die in der Tätigkeit der Organisation aktualisiert und im Sinne *Smend-scher* Integration erneuert und verbreitet wird, die allerdings – legt man etwa die Institutionentheorie von *Hauriou* zugrunde – auch verschleißbar kann.⁷¹ In der Völkerrechtslehre und in der Theorie der internationalen Beziehungen sind bislang nur wenige Versuche bekannt, grundlegende Einsichten philosophisch-soziologischer oder rechtsphilosophischer Institutionenlehren systematisch auf internationale Organisationen anzuwenden. Die weitgehende Beschränkung gerade auch des Institutionalismus auf funktionale Analysen bleibt etwa schon hinter der Erkenntnis *Gehlen*s zurück, daß Institutionen nicht nur einen – funktionaler Analytik durchaus zugänglichen – Daseinswert, sondern darüber hinaus einen *per se* Normativität entfaltenden „Selbstwert im Dasein“⁷² haben. Die wichtigste Stoß-

68 *H. W. Maull*, Globalwirtschaft, territoriale Politik, FAZ vom 22.2.1999; *Reinicke* (Anm. 4).

69 *Maull* (Anm. 68).

70 Zu Kooperation transzendierenden Elementen des Kooperationsrechts bereits *Dicke* (Anm. 62).

71 Zum ganzen Komplex *K. Dicke*, Institutionentheorie und Internationale Beziehungen. Politiktireoretische Überlegungen aus Anlaß eines chinesischen Vetos, in: *O. N.Haberl/T. Korenke* (Hrsg.), Politische Deutungskulturen. Festschrift *Karl Rohe*, 1999, 297–308.

72 *A. Gehlen*, Urmensch und Spätkultur, 4. Aufl. 1974, 16 f. Vgl. auch *Dicke* (Anm. 71). Vgl. jedoch auch *J. J. Mearsheimer*, The False Promise of International Institutions, *International Security* 19 (1995), 5–49.

richtung, in welcher die UN solche Normativität entfalten und dabei auch die Beziehungen zu ihren Mitgliedern verändern, hat *Tomuschat* 1995 so formuliert: „Das bloße Dasein der Vereinten Nationen ist der verkörperte Gegensatz zu Nichteinmischung“.⁷³

b) Ergibt sich schon aus diesem Gedanken des Selbstwerts internationaler Organisationen eine Aufweichung der Souveränität, so erfährt diese dort Verstärkung, wo das Völkerrecht Interessen der Staatengemeinschaft als ganzer stipuliert. Beispiele wie die Anerkennung des *ius cogens* in Art. 53 und 64 der Wiener Vertragsrechtskonvention, die Anerkennung von *Erga-omnes*-Normen, die Anerkennung zwingender Regeln des humanitären Völkerrechts in der Nicaragua-Entscheidung des IGH, die Festlegung internationaler Verbrechen und die Fülle an Kodifikationen überhaupt haben *Frowein* 1991 zu drei Schlußfolgerungen veranlaßt: Erstens sei im modernen Völkerrecht zwischen einem die Gemeinschaft insgesamt schützenden und ihre Ordnung gewährleistenden Recht sowie einem „zur freien Disposition der Staaten zur Regelung ihrer jeweiligen Interessen“ stehenden Recht zu unterscheiden. Zweitens komme auch bei der judikativen „Überprüfung vertraglicher Verpflichtungen immer stärker das Interesse der Staatengemeinschaft an einem bestimmten Ordnungssystem“ zum Ausdruck, und drittens sei mit Anerkennung der „obligationes erga omnes die ausdrückliche Anerkennung vorgenommen, daß es Grenzen der individuellen Willkür von Staaten gebe“.⁷⁴ Andernorts ist in ähnlichem Kontext von der Entwicklung eines „internationalen Ordnungsrechts“ sowie einer „sovereignty under law“ die Rede.⁷⁵

c) Während jedoch die genannten und weitere vergleichbare Ansätze nach wie vor von der „Staatengemeinschaft“ und der „internationalen“ Gemeinschaft sprechen, also mit Art. 53 der Wiener Vertragsrechtskonvention den Kreis der „International Community of States“ zumindest nicht prinzipiell verlassen,⁷⁶ so muß man doch gerade in einem solchen Schritt die eigentliche völkerrechtliche Herausforderung der Globalisierung sehen. Fordern nicht die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure bei der Fortentwicklung des Völkerrechts, ferner globale Problemlagen, die sich staatlicher Steuerung entziehen und nicht zuletzt schließlich auch die nicht unerhebliche Rolle des „globalisierten“ Individuums als weltbürgerlicher Loyalitätsgarant völkerrechtlicher Institute und Wertorientierungen⁷⁷ auch völkerrechtliche Würdigung? In der Tat hat *Christoph Schreuer* 1993 geradezu eine diesbezügliche

73 *C. Tomuschat*, Die Internationale Gemeinschaft, AVR 33 (1995), 1–20 (17).

74 *J. A. Frowein*, Die Staatengemeinschaft als Rechtsbegriff im Völkerrecht, Liechtensteinische Juristen-Zeitung 12 (1991), 3–7.

75 *K. Dicke*, Interventionen zur Durchsetzung Internationalen Ordnungsrechts: Konstitutives Element der neuen Weltordnung?, Jahrbuch für Politik 3 (1993), 259–283.

76 Vgl. den Hinweis bei *Schreuer* (Anm. 45), 454.

77 Vgl. in diesem Kontext die Debatten über eine „Kosmopolitische Demokratie“, etwa *D. Archibugi*, The Reform of the UN and cosmopolitan democracy: A critical Review, Journal of Peace Research 3/1993, 301–315; *D. Bienen/V. Rittberger/W. Wagner*, Democracy in the United Nations System: Cosmopolitan and Communitarian Principles, in: *D. Archibugi/D. Held/M. Köhler* (Hrsg.), Reimagining political community. Studies in Cosmopolitan Democracy, 1998, 287–308.

Mängelliste einer staatenzentrierten Völkerrechtsdoktrin vorgelegt.⁷⁸ Wiederum nur wenige Beispiele: Die Staatengleichheit ist eine selbst rechtlich kaum aufrechterhaltende Fiktion. In Entwicklungsländern üben internationale Organisationen öffentliche Verwaltungsfunktionen aus. Die vertragsrechtliche Funktionen internationaler Organisationen haben in der vertragsrechtlichen Praxis selbst erhebliche Ausweitung erfahren, über „federal clauses“ werden staatliche Untergliederungen einbezogen. In der Bildung von Gewohnheitsrecht ist keineswegs mehr alleine Staatenpraxis am Werk. Innerstaatlich operieren z.B. in Deutschland Ethik-Kommissionen auf der Basis einer Deklaration des Welt-Ärztebundes, also einer internationalen NGO.⁷⁹ Um weitere, auch über die bereits genannten Problemlagen hinausgehende Beispiele braucht man nicht verlegen zu sein: Aus dem Bereich der internationalen Verwaltung nennt *Conlon* aus der Sanktionspraxis folgende Konstellation:

A sugar broker in London obtains sanctions committee clearance for an export to Iraq and then assigns the deal to a trading company in the Azores. The latter purchases sugar from Brasil and ships it on a Spanish-registered bottom to Jordan, which treats the shipment as pure transit goods and lets it travel overland to the Iraqi border. As payment, the Portuguese trading company accepts a bill of exchange opened in the Lausanne branch of an Arab bank. Which state is responsible for ensuring proper fulfillment of this transaction? According to sanctions committee procedural law, the only involved state is the United Kingdom.⁸⁰

Ein letztes Beispiel: wie bereits erwähnt, ist die Regelung der Akkreditierung und Partizipation von NGOs an den großen Weltkonferenzen bislang ohne generelle Regelungen dem internen Organisationsrecht der UN überlassen. Um die Weltfrauenkonferenz in Beijing kam es dabei zu einem Konflikt, nachdem die Akkreditierungsresolution 48/108 der UN-Generalversammlung eine Teilnahme von NGOs an der Konferenz selbst schlicht nicht erwähnte. Als NGOs daraufhin von der vierten PrepCom in New York ausgeschlossen wurden, wandten sie sich an den ECOSOC. Mit Erfolg: Dieser verabschiedete eine Resolution, in der vorteilhafte Teilnahmemodalitäten für NGOs niedergelegt wurden.⁸¹

Alle diese Beispiele drängen die Frage förmlich auf, ob der zu einem beachtlichen Ausmaß vollzogene Schritt zu einer völkerrechtlichen Verfassung der Staatengemeinschaft ausreicht oder ob nicht die Herausforderungen der Globalisierung ein die Staatengemeinschaft umfassendes, sie aber auch transzendierendes Globalrecht und damit den Schritt vom „international law of cooperation“ zu einem „law of globalization“ verlangt. Gibt das Völkerrecht selbst Ansatzpunkte für eine solche Entwicklung?

78 *Schreuer* (Anm. 45).

79 Zum Problem vgl. *H. H. Rupp*, Ethik-Kommissionen und Verfassungsrecht, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1990, 23–53.

80 *P. Conlon*, The Iraq Sanctions Committee 1990–1994: A Case Study in Central United Nations Sanctions Management, 1998.

81 *Clark* u.a. (Anm. 9), 18 f.

3. Auf dem Weg zum „Law of Mankind“?

Schon bei einem flüchtigen Blick in die Geschichte der Völkerrechtslehre fällt auf, daß globalistische oder universalistische Ideen und Konzeptionen diesem alles andere als fremd sind. Und es ist weniger die Vielfalt solcher Beiträge, die überrascht, als vielmehr die Nachhaltigkeit, mit der positivistische Souveränitätslehren des 19. Jahrhunderts diese Vielfalt in den Hintergrund drängen konnten. Bereits unter den Vätern des Völkerrechts wartet *Vitoria* mit seiner Theorie des *totus orbis* auf.⁸² Bei der Beantwortung einer der Zentralfragen in „de potestate civili“, ob nämlich die politischen Gesetze die Gesetzgeber und besonders die Könige verpflichten, fügt er einen Zusatz an, der besagt, „daß das Völkerrecht nicht nur aufgrund von Vertrag und Übereinkunft gültig ist, sondern sogar Gesetzeskraft hat“, Souveräne mithin binde. Es folgt der oft zitierte Satz:

Habet enim totus orbis, qui aliquo modo est una res publica, potestatem ferendi leges aequas et convenientes omnibus, quales sunt in iure gentium.

Die Mißachtung der *iura gentium* sei Todsünde; dies gelte namentlich etwa für die Unversehrtheit von Gesandten. In „de indis“ und in „de iure belli“ wird die natürliche Vernunft als Autoritätsquelle des Völkerrechts herangezogen: Was sie „unter allen Völkern festgesetzt hat, heißt Völkerrecht“ – so mit *Justinian* in „de indis“.⁸³

Den Streit zwischen naturrechtlicher und positiv-rechtlicher Fundierung des Völkerrechts, der hier seinen Ausgang nimmt und im 17. Jahrhundert etwa in der Heidelberg-Kieler Debatte zwischen *Pufendorf* und *Rachel* einen Höhepunkt erfährt, kann hier nur erwähnt werden, ebenso auch die Aufnahme von Gemeinschaftsvorstellungen bei *Suarez*, *Wolff* u.a.⁸⁴ Es sei aber immerhin darauf hingewiesen, daß dieselbe Materie, die *Vitoria* umtrieb, nämlich die menschenrechtlichen Aspekte des Kolonialismus, auch *Kant* als Folie zur Entwicklung seines Weltbürgerrechts diente, jenem neben Staats- und Völkerrecht dritten Element des öffentlichen Rechts, mit dem das System öffentlicher Gerechtigkeit erst vollständig sei.⁸⁵

Eine Fortsetzung dieser ideengeschichtlichen Linie von letztlich auf ein Weltrecht hinauslaufenden Vorstellungen müßte auf den Gegenschlag *Hegels* sowie auf den weitgehenden Stillstand der Debatte im positivistischen 19. Jahrhundert ebenso eingehen wie auf Wiederbelebungsversuche gemeinrechtlicher Völkerrechtslehren

82 *F. de Vitoria*, De potestate civili, in: Vorlesungen I, hrsg. von *U. Horst/H.-G. Justenhoven/J. Stüben*, 1995, 162 ff. (156). Vgl. auch *K. Dicke*, Die Beratung über die gerechte Sache. Zur Völkerrechtstheorie von Francisco de Vitoria, in: *K. P. Fritzsche/F. Hörnlein* (Hrsg.), Frieden und Demokratie, Festschrift *Erhard Forndran*, 1998, 109–115.

83 *F. de Vitoria*, De Indis, in: Vorlesungen II, 1997, 370–541.

84 *T. Meron*, Common Rights of Mankind in Gentili, Grotius and Suárez, *AJIL* 85 (1991), 110–116; *W. G. Grewe*, Epochen der Völkerrechtsgeschichte, 2. Aufl. 1988, 408 ff.

85 *I. Kant*, Zum Ewigen Frieden, 3. Definitivartikel, 1795. Dazu *K. Dicke*, „Das Weltbürgerrecht soll auf Bedingungen der allgemeinen Hospitalität eingeschränkt sein“, in: *Dicke/Kodalle* (Anm. 59), 115–130 (121 f).

im sog. „organisierten Pazifismus“ zu Beginn des Jahrhunderts oder in der französischen Völkerrechtslehre.⁸⁶ Auf diese Linie soll jedoch aus zwei Gründen nicht näher eingegangen werden: Erstens führen nämlich die Wege naturrechtlicher Gemeinschaftslehren wie die von *Suarez* oder *Wolff* auch zu solchen „kommunitaristischen“ Ansätzen, mit denen Renationalisierungstendenzen häufig begründet werden, können also gerade in einer Zentralfrage der Globalisierung nur in einem – freilich nicht unwesentlichen – Detail, nicht aber im Prinzip weiterhelfen. Dieses Detail ist der Grundsatz der Subsidiarität, der in den Bahnen des thomistischen Naturrechts entwickelt wurde, der jedoch etwa im europäischen Gemeinschaftsrecht von der funktionalen Leistungsfähigkeit einzelner Regelungsebenen her neu begründet wird.⁸⁷ Er stellt in dieser Form ein erstes Strukturprinzip eines der Globalisierung angemessenen Völkerrechts dar, wobei insbesondere dem Entwicklungsvölkerrecht, aber auch z.B. dem Recht der Abrüstung und Rüstungskontrolle der Zusatz zu entnehmen ist, daß zur Subsidiarität in Einzelfällen auch eine Gemeinschaftsverantwortung zum „capacity-building“ auf unteren Ebenen gehört.⁸⁸

Zwei weitere Prinzipien, die *Vitoria* und besonders *Kant* formulierten, scheinen mir auf die gegenwärtige Situation nahezu gemünzt zu sein und finden nicht zufällig im modernen Völkerrecht Entsprechungen. Sie betreffen den Geltungsgrund und die Durchsetzung des Völkerrechts. Der Kernbereich derjenigen völkerrechtlichen Normen, die heute bereits zum internationalen Ordnungsrecht zu zählen sind – fundamentale Menschenrechte, die Verbote von Völkermord, Apartheid, Rassendiskriminierung, das Gewaltverbot, Grundregeln des humanitären Völkerrechts – können weder im Konsens der Staaten noch im öffentlichen Interesse der Staatengemeinschaft zureichend begründet werden. Schon die immer stärker sichtbar werdende Notwendigkeit, Menschenrechte auch gegen Verletzungen durch nichtstaatliche Akteure zu schützen, ferner die Praxis des Sicherheitsrates im Blick auf Art. 39 der Charta,⁸⁹ die ihrerseits mit einer signifikanten Zunahme innerstaatlicher Konflikte notwendig wurde, aber auch die verschiedentlich angesprochenen völkerrechtlichen Beurteilungen einschließlich der Frage, ob man auf gutem völkerrechtlichen Grund das jüngste Veto Chinas als Rechtsmißbrauch einordnen darf,⁹⁰ ferner die bereits im Kontext der Renationalisierung angesprochene Tatsache, daß dem Völkerrecht heute Eckpunkte der bislang als innerstaatlich bezeichneten Verfaßtheit nicht gleichgültig sein können, und

86 Hinweise bei *Thompson* (Anm. 60); *Grewe* (Anm. 84), 755 ff.

87 *G.-B. Oschatz*, EG-Rechtsetzung und deutscher Föderalismus, in: *D. Merten* (Hrsg.), Föderalismus und Europäische Gemeinschaften, 1990, 63–80 (67–69); *W. Hiltz*, Bedeutung und Instrumentalisierung des Subsidiaritätsprinzips für den europäischen Integrationsprozeß, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 21–22/1999, 28–38.

88 Vgl. *M. Flory*, Mondialisation et droit international du développement, *R.G.D.I.P.* 1997, 609–633; *P.-T. Stoll*, Transfer of Technology, in: *Wolfrum* (Anm. 63), 1229–1238.

89 *K. Dicke*, National Interest vs. The Interest of the International Community – A Critical Review of Recent UN Security Council Practice, in: *Delbrück* (Anm. 10), 145–169; *H. Gading*, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates – das Ende staatlicher Souveränität, 1996, 69 ff.

90 Vgl. *Dicke* (Anm. 71).

schließlich nicht zuletzt die Frage, ob sich das Völkerrecht der für seine Beachtung alles andere als unwichtigen Loyalität aller Akteure der globalen Politik nicht aktiv versichern sollte – all dies sind Beispiele, die zeigen, daß es sich hierbei um weit mehr als eine akademische Frage handelt.

In den Debatten über die soeben angeführten Ordnungsfragen des gegenwärtigen Völkerrechts sind nun folgende Ansatzpunkte für eine Fortentwicklung des internationalen Ordnungsrechts hin zu einem Recht der Menschheit zu erkennen:

- a) Die „International Bill of Rights“ selbst. Sowohl in der UNO-Charta als auch in den Präambeln der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den beiden Pakten von 1976 haben sich die Staaten als repräsentative Gesetzgeber der Menschheit begriffen. Die Allgemeine Erklärung wird sogar präziser in der Bestimmung der Menschheit, wenn sie in Präambel und Art. 1 vom Gewissen spricht: Menschheit meint hier die Verantwortung, die ethische Freiheit jedes einzelnen, in deren Namen die Staaten handeln.⁹¹
- b) Sowohl *ius cogens* als auch *obligationes erga omnes* können nur dann widerspruchsfrei gedacht werden, wenn sie aus dem Rechtsbegriff selbst hergeleitet werden. Will man das Recht aber anders als aus einem empirischen Willen – eines Volkes oder der Staaten – begründen, dann wird der Rückgriff auf den vereinigten Willen aller Rechtssubjekte unvermeidlich. Und es war die große rechtsphilosophische Leistung *Kants*, gezeigt zu haben, daß dieser vereinigte Wille – oder anders gesagt: die Rechtsvernunft der Menschheit – nur einen Inhalt haben kann: den Naturzustand zu verlassen.⁹² Art. 2 Ziff. 4 der UNO-Charta und der Rechtsbegriff sind in dieser Hinsicht identisch.
- c) Im Blick auf die Durchsetzungsproblematik ist nur darauf hinzuweisen, daß *Kant* unter den Bedingungen unvollständiger Rechtsordnung ein Erlaubnisgesetz der Rechtsvernunft postuliert, „unter gewissen Umständen einen anderen Menschen auch zwingen zu dürfen, den rechtlichen Naturzustand zu verlassen und dem Geltungsbereich eines geteilten, weil im Prinzip gemeinsam verfaßten öffentlichen Rechts beizutreten“.⁹³ Die Beseitigung des Rechtsnotstandes ist hier als ein Gebot der Rechtsvernunft selbst postuliert.⁹⁴ Der nationale Alleingang in Sachverhalten, die im globalen Interesse liegen, wäre demnach dann, aber auch nur dann, gerechtfertigt, wenn er den Geltungsbereich des Globalrechts erweitert.

91 *K. Dicke*, „... das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal ...“, Zum Politikprogramm der Allgemeinen Erklärung, Vereinte Nationen 46 (1998), 191–194.

92 *I. Kant*, Die Metaphysik der Sitten, Rechtslehre, in: Akademie Textausgabe VI, 1968, § 41. Zum principium ex eundem e statu naturali s. *W. Kersting*, Wohlgeordnete Freiheit. Immanuel Kants Rechts- und Staatsphilosophie, 1993, 325 ff.

93 *M. Lutz-Bachmann*, „Weltstaatlichkeit“ und Menschenrechte nach dem Ende des überlieferten „Nationalstaats“, in: *H. Brunkhorst* u.a. (Hrsg.), Recht auf Menschenrechte. Menschenrechte, Demokratie und internationale Politik, 1999.

94 Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Überlegungen zur Billigkeit bei *O. Lemhcke*, Der „billige Krieg“, in: *K. Dicke/H. Hubel* (Hrsg.), Die Krise im Kosovo, 1999, 57–65.

V. Völkerrechtskonzeptionelle Konsequenzen

Diese rechtsphilosophischen Erwägungen können nicht beanspruchen, an die Stelle geltenden Völkerrechts zu treten oder auch nur Lücken der Völkerrechtsordnung zu schließen. Sie können jedoch durchaus dabei hilfreich sein, solche Lücken sichtbar zu machen und die Richtung anzugeben, in welcher in der Fluchtlinie völkerrechtlicher Entwicklungen selbst Lösungen zu suchen sind. In diesem Sinne seien einige zusammenfassende Schlußfolgerungen formuliert. Die erste lautet: Es bedarf heute vor allem erheblicher rechtsphilosophischer Bemühungen, um das Völkerrecht aus einem souveränitätszentrierten Positivismus herauszuführen und Perspektiven aufzuzeigen, in denen seine Entwicklung im 20. Jahrhundert als durchaus beachtlicher Weg zu einem den Herausforderungen der Globalisierung gerecht werdenden globalen Recht der Menschheit erkennbar und darstellbar wird. Dabei wird – diese Prognose kann man wagen – dem Völkerrecht im 21. Jahrhundert mindestens in gleichem, wenn nicht gar in höherem Maße jene Leitfunktion zukommen, die im 19. und im 20. Jahrhundert das Staatsrecht einnahm. Das stark souveränitätszentrierte Völkerrecht des 20. Jahrhunderts muß sich im Rückblick den völkerrechtspolitischen Vorwurf gefallen lassen, zu oft, wenn auch mit schlechtem Gewissen oder mit Achselzucken, politischer Macht den Mantel der Rechtmäßigkeit umgehängt zu haben. Heute sind es die faktischen Herausforderungen der Globalisierung, die das Völkerrecht über kurz oder lang zwingen werden, sich stärker auf seine Rechtsnatur besinnen zu müssen.

Wie aber gerade der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz zeigt, wird es dabei weder auf den Staat noch auf politische Macht verzichten können. Gerade weil die Globalisierung das Völkerrecht und ganz besonders den Menschenrechtsschutz aber mit steigenden Anforderungen konfrontiert, wird die Frage nach rechtskonformer Formatierung politischer Macht ebenso wie die Frage nach der völkerrechtskonformen Struktur des Staates und anderer Ebenen der Ausübung von Hoheitsgewalt bei den völkerrechtstheoretischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts obenan stehen. Zumindest deutet der hohe Stellenwert, den Debatten um die sog. „global governance“ in Diskursen der internationalen Beziehungen einnehmen,⁹⁵ in diese Richtung.

Zu den völkerrechtspolitischen Konsequenzen der Globalisierung gehört es auch, daß der Paßförmigkeit des innerstaatlichen und des regionalen Rechts im Blick auf das allgemeine Völkerrecht, m.a.W. der vertikalen Einheit des globalen Rechts der Menschheit, erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden muß. Die von *Dorothy Jones* sog. „deklaratorische Tradition des Völkerrechts“,⁹⁶ also das Phänomen, daß

95 *Messner* (Anm. 34); *D. Messner/F. Nuscheler*, Globale Trends, Globalisierung und Global Governance, in: *I. Hauchler* u.a. (Hrsg.), Globale Trends 1998. Fakten, Analysen, Prognosen, 1997, 27–37.

96 *D. V. Jones*, The Declaratory Tradition in Modern International Law, in: *J. Nardin/D. R. Marpel* (Eds.), Traditions of International Ethics, 1992, 42–61.

die Staaten ihren Konventionen seit Mitte des 20. Jahrhunderts ausführlichere Präambeln voranstellen, in denen sie die Beweggründe für ihr legislatorisches Tun und einen gemeinsamen Interpretationsfokus darlegen, zeigen deutlich, daß die Staaten diese Herausforderungen im Prinzip längst erkannt haben. Die „Solange“-Problematik im Grundrechtsbereich, politisch konstruierte oder tatsächlich bestehende Erfordernisse von Verfassungsänderungen zur Öffnung für internationale Regelungen wie in dem in unserem Kontext schön doppelstimmigen „out of area“-Beispiel bzw. im Falle des Strafgerichtshofes sowie allgemein Fragen der inneren Umsetzung universaler Völkerrechtsnormen oder auch nur von Deklarationen internationaler NGOs sind demgegenüber praktische Beispiele, die künftig eher mehr als weniger Aufmerksamkeit auf sich ziehen werden.

VI. Thesen zum Referat

1. Ziel des Referats ist es, das Thema „Globalisierung“ im Blick auf völkerrechtliche, völkerrechtstheoretische und völkerrechtspolitische Grundsatzfragen hin an der Wende zum 21. Jahrhundert aufzubereiten.
2. Ein erster Zugriff auf Erscheinungsformen von Globalisierung geht von drei Bestimmungselementen von Globalisierung aus: Globalisierung ist von Internationalisierung zu unterscheiden, bezeichnet einen fortlaufenden Prozeß und bedeutet im Kern Denationalisierung. Einschlägige Phänomene zeigen sich in folgenden Bereichen:
 - a) Die explosionsartige Entwicklung von *Kommunikationstechnologien* und in der *Verkehrstechnik* sind die Basis für Globalisierung, stellen gleichzeitig aber auch ihrerseits Globalisierungsphänomene dar.
 - b) Insbesondere in der *Ökologie* lassen sich Entstehung und politische Bedeutung transnationaler NGOs, das Auftreten globaler Herausforderungen (Klima, Ozon, Wasser etc.) sowie Funktionsdefizite staatlicher Integration und souveränitätsbetonter Regelungsmechanismen aufzeigen. Für den Bereich der Menschenrechte und Friedenssicherung gilt Ähnliches.
 - c) Der entscheidende Globalisierungssektor ist die *Ökonomie*, näherhin *Finanzmärkte, Handel* und *Produktion*. Staatlich und intergouvernemental nicht regulierbare Märkte, Staaten in die Defensive drängende Handlungsoptionen und internationale ökonomische Verhandlungsmacht transnationaler Unternehmungen sind originäre Globalisierungsphänomene.
 - d) Bis in den Sachbereich Sicherheit hinein ist auch die *Politik* von Globalisierungsphänomenen betroffen. Beispiele sind Rauschgifthandel und Terrorismus. Langfristig gravierende Wandlungen politischen Urteils betreffen den gesamten Legitimationshaushalt der Politik.
 - e) Globalorientierungen in Erziehung und Sozialisation, entgrenzte Organisationsmöglichkeiten sowie Wandlungen der Wahrnehmung von Raum und Zeit verändern langfristig *gesellschaftliche Organisation und sozialen Habitus*.
 - f) *Zusammenfassend* lassen sich drei strukturverändernde Globalisierungselemente beobachten: autonome transnationale Akteure mit politischer Verhandlungsmacht; globale Handlungsanforderungen jenseits staatlicher und intergouvernementaler Regelungsmöglichkeiten sowie tiefgreifende Wandlungen sozialer und politischer Integration.
3. Die Struktur des „internationalen Systems“ in seinen völkerrechtsgestaltenden und -tragenden Funktionen ist in mehrfacher Hinsicht von Globalisierungswirkungen betroffen:

- a) Zwar kann von einem Ende des Staates nicht die Rede sein, doch erfahren Kompetenzbereich, Integrationsfähigkeit und Handlungsmacht des Staates in dem Maße Einbußen, in dem die Ausübung von Hoheitsgewalt in Mehr-Ebenen-Strukturen eingebettet wird.
 - b) Dies schlägt sich zunächst angesichts globaler ökonomischer, aber auch sicherheitspolitischer Herausforderungen in starken Impulsen zur *Regionalisierung* nieder. Erheblich gesteigerte regionale Heterogenität ist eine der Folgen, die ihrerseits u.a. neue Forderungen nach globaler Gerechtigkeit nach sich zieht.
 - c) Bedeuten schon der Wandel des Staates und die Regionalisierung einen *Strukturwandel des internationalen Systems*, so wird dieser Befund durch folgende Faktoren bestärkt: Diversifizierung der Akteure und Entscheidungsebenen; globale Regelungsanforderungen; gestufte Zuordnung von Verantwortlichkeiten in der Normsetzung, Durchsetzung und Implementierungskontrolle.
 - d) Die Ambivalenz von *Renationalisierungstendenzen*, einerseits (begrenzte) Handlungsfähigkeit zu schaffen, andererseits aber Ungleichzeitigkeiten und Fragmentierungen hervorzurufen, stellt einen völkerrechtspolitischen Risikofaktor der Globalisierung dar, zumal sie mit veränderten Machtstrukturen im internationalen System einhergehen.
 - e) *Zusammenfassend* ergeben sich erhebliche Strukturwandlungen des internationalen Systems im Übergang zu einer stärker fragmentierten, mehrstufigen und stärker auf eine generalisierte Ordnungsfunktion des Rechts angewiesenen Welt. Mit der Frage, ob der Begriff des „internationalen Systems“ das politische Substitut des „Völkerrechts“ noch adäquat erfassen kann, wird zur zentralen völkerrechtsdogmatischen Frage übergeleitet.
4. Entwicklung und Dogmatik des Völkerrechts im 20. Jahrhundert haben nicht nur Wesentliches zur Globalisierung beigetragen, sondern auch Ansätze hervorgebracht, dem mit der Globalisierung entstandenen Regelungsbedarf, aber auch der Notwendigkeit, konzeptionell Neuland zu betreten, adäquat zu begegnen.
- a) Der erste wesentliche *Beitrag des Völkerrechts zur Globalisierung* ist in einer weitgehenden Verrechtlichung des von souveränen Nationalstaaten geprägten internationalen Verkehrs zu sehen. Zweitens hat das Völkerrecht des ausgehenden 19. und des 20. Jahrhunderts kooperationsrechtliche Instrumentarien zur Bewältigung staatenübergreifender Regelungsanforderungen geschaffen. Angesichts der Erfolge, der Flexibilität und der literarischen Würdigungen dieses Instrumentariums ist seine Funktionsfähigkeit bei globalisierten Problemlagen erneut zu überprüfen.

- b) Eine solche Überprüfung zeitigt drei Ergebnisse: Erstens stößt die *souveränitätsfundierte Konzeption des Völkerrechts an Grenzen*. Zweitens hat das Kooperationsrecht insgesamt den Souveränitätsbegriff wesentlich verändert und haben einzelne Ausprägungen des Kooperationsrechtes sich gar von der Souveränitätsfundierung gelöst. Drittens verbinden sich Ansätze zu einem *internationalen Ordnungsrecht* mit kooperationsrechtlichen Instrumentarien, um Regelungslücken in befriedigender Weise zu schließen. Allerdings werden jenseits einer Orientierung am *Staaten-gemeinschaftsinteresse* Lücken und Defizite sichtbar.
 - c) Mit diesem Befund werden völkerrechtstheoretische Konzeptionen (wieder) aktuell, in denen geltungstheoretisch, legislatorisch und im Blick auf Implementierungsformen staatentranszendierende Lösungen gesucht werden: die Idee des *totus orbis*, des Weltbürgerrechts, der Staatengemeinschaft, des Weltinnenrechts und des Rechts der Menschheit. In dem Maße, in dem der Aufweis gelingt, daß sie im positiven Völkerrecht Ansatzpunkte aufweisen, stellen sie eine geeignete theoretische Basis für eine Fortentwicklung der Völkerrechtslehre (und für eine Prognose künftiger Völkerrechtsentwicklung zugleich) dar.
5. Die Souveränitätsfixiertheit des gegenwärtigen (Staats- und) Völkerrechts ist ein Produkt des positivistischen, Staat und Recht oft identifizierenden 19. Jahrhunderts, das freilich in seiner Bedeutung für Bestand und Stabilität des Völkerrechts im 20. Jahrhundert kaum überschätzt werden kann. Das Völkerrecht des 21. Jahrhunderts wird seine Bestandskraft in erster Linie aus seiner Rechtsnatur schöpfen müssen. Das 20. Jahrhundert hinterläßt ihm zweierlei: neue Fragen nach gerechter Regelung sowie die Einsicht, daß Recht der Macht bedarf, ohne selbst Macht zu sein.

Summary*

*Globalization and International Law:
Phenomena and Effects on Universal and Regional Levels
of the International System including
Countervailing Tendencies of Renationalization*

1. It is my paper's goal to tackle the topic of „globalization“ with regard to fundamental questions of international law, international legal doctrine, and the politics of international law at the threshold of the 21st century.
2. A first approach concerning the forms of globalization takes three defining elements of globalization as its starting point: globalization must be distinguished from internationalization; it denotes a continuing process, and it means at its core denationalization. Particular phenomena are to be detected in the following venues:
 - a) The tremendous development of new technologies in the realms of *communication and transportation* is a basis for the ensuing globalization, and at the same time they themselves are phenomena of globalization.
 - b) The emergence of global challenges in the *ecological* sector (climatic change, the ozone layer, water etc.) can be used to pinpoint the birth and the political importance of transnational NGOs and, at the same time, the functional shortcomings of state-centered integration and of regulations focused around the classical concept of sovereignty. Basically the same goes for human rights and the maintenance of peace.
 - c) The foremost field of globalization is in the *economic* realm, especially with regard to *financial markets, commerce, and production*. Markets which can not be regulated by state action or by intergovernmental action and transnational corporations whose international economic bargaining power and whose options to act by themselves tend to overpower the states – all of these phenomena are original phenomena of globalization.
 - d) Up to and including the area of security, *politics* and *policy* itself has to deal with globalization. The drug trade and international terrorism may serve as examples. The entire concept of legitimization of politics is affected by these long-term and weighty trends.
 - e) Global orientations in education and socialization, borderless chances for organization, and changes in the perception of space and time in the long run will change the *organization of society* and the *habits of social life*.

* Übersetzung: Dr. Michael Dreyer.

- f) *To sum it up*, there are three elements of globalization which have the power to invoke structural change: autonomous transnational actors with political bargaining power; global challenges for action beyond the regulatory powers of states or intergovernmental agencies; and far-reaching changes of social and political integration.
3. The structure of the „international system“ in its functions of shaping and sustaining international law has been affected in a variety of ways by globalization:
- a) It is premature, admittedly, to talk about the death of the state. But its area of competence, its integrationist capacity, and its power to act are all diminished in the same degree in which parts of its sovereign powers are transferred to multi-level systems.
 - b) In the view of global economic and security challenges, this boils down, for starters, to a strong impulse of *regionalization*. A profoundly growing regional heterogeneity is one of the results, which in turn lead to renewed calls for global justice.
 - c) The changing role of the state and the effects of regionalization by themselves led to a *structural change of the international system*. But this diagnosis is still fortified by the following factors: diversification of actors and levels of decision-making; global regulatory demand; well ordered distribution of responsibilities with regard to the setting of norms, their implementation, and controlling these processes.
 - d) The ambivalence of *tendencies of renationalization*, which lead, on the one hand, to (limited) capabilities of action and, on the other hand, to disparities and fragmentation, constitute a globalization risk for the politics of international law, especially since it coincides with the changing power-structures of the international system.
 - e) *To sum it up*, one can detect significant structural changes in an international system in transition toward a world which is more fragmented, multi-leveled, and more dependent on the law in an effort to achieve universal order. The question whether the term „international system“ is still capable of adequately grasping the political substructure of „international law“ leads to the central problems of international law doctrine.
4. The development and the doctrines of 20th century international law not only contributed immensely to globalization they also provided tools to adequately deal with the regulatory needs evoked by globalization and with the necessity to develop new concepts and paths.
- a) The first important *contribution of international law to globalization* can be attributed to the regulation of international traffic between sovereign nation states. Secondly, international law developed in the twilight of the

19th and 20th century legal instruments of cooperation to deal with other regulatory demands beyond national borders. Considering the accomplishments, the flexibility, and the literary accolades heaped upon these instruments, we should have a fresh look at its ability to function with globalized problems.

- b) This closer look leads to three results: Firstly, there are *certain limits to a concept of international law based on sovereignty*. Secondly, the law of cooperation as a whole has changed the concept of sovereignty significantly; in fact, some of its materializations have completely disassociated themselves from being based on sovereignty. Thirdly, attempts to form an international constitutional law are merging with instruments of the law of cooperation in order to successfully close gaps in these respects. If oriented beyond the common interest of the *states*, however, gaps and deficiencies become apparent.
 - c) These conclusions lead to a resurgence of theoretical concepts of international law, which look for solutions transcending the state with regard to legitimization, legislative enactment, and forms of implementation: the idea of *totus orbis*, of world citizenship, of the community of states, of world domestic law, and of the law of humankind. As far as it can be shown that they find corresponding starting points in positive international law, they provide a suitable theoretical base for the further development of the international legal doctrine, and, at the same time for a prognosis as to the future development of international law itself.
5. The fixation of contemporary (domestic and) international law on sovereignty is a product of the positivist 19th century, which identified state and law with each other. The significance of this identification for the content and stability of 20th century international law can hardly be overestimated. A proper international law for the 21st century will have to take its staying power primarily from its nature as law. The 20th century has provided it with two legacies: firstly, new questions pertaining to just solutions, and secondly, the insight that the law needs power without being power itself.

Internationale nichtstaatliche Organisationen im Zeitalter der Globalisierung – Abgrenzung, Handlungsbefugnisse, Rechtsnatur –

Von Prof. Dr. Dr. Dr. Waldemar Hummer, Innsbruck

Inhalt

- A. Einführung
 - I. Veränderung des Systems der internationalen Beziehungen durch Zunahme internationaler/transnationaler Akteure
 - II. NGOs als internationale Akteure
- B. Theoretische Abgrenzungs-, Klassifikations- und Standardisierungsversuche von NGOs
 - I. Fehlen einer allgemein anerkannten Definition und Klassifikation von NGOs
 - II. Eigener Ansatz
 - 1. Die NGO als „Typus“
 - 2. „Nationale“ versus „internationale“ versus „transnationale“ Phänomene
 - 3. „Netzwerke“ und „Regime“
 - 4. „Volksdiplomatische Aktivitäten“
- C. Praktische Abgrenzungs-, Klassifikations- und Standardisierungsversuche von NGOs
 - I. Im internationalen Bereich
 - 1. Art. 71 SVN und sein Sekundärrecht
 - 2. Klassifikation durch die „Union of International Associations“
 - 3. Klassifikation durch die OECD
 - 4. Versuche zur Kodifizierung eines eigenen internationalen Personalstatuts für NGOs
 - a) Auf völkerrechtlicher Ebene
 - b) Auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene
 - 5. Versuche zur Kodifizierung einer Konvention zur gegenseitigen Anerkennung der Rechtspersönlichkeit von NGOs
 - II. Im nationalen Bereich
 - 1. Die Rechtsstellung von NGOs als (nationale/internationale) Vereine – dargestellt vor allem am Beispiel des österreichischen Vereinsrechts
 - a) Erwerb der Rechtspersönlichkeit
 - b) Staatliche Aufsicht
 - c) Vereinsfreiheit von Ausländern und ausländischen Vereinen
 - 2. Anerkennung, Reglementierung, Privilegierung und Kontrolle von NGOs in ausgewählten nationalen Rechtsordnungen
 - a) Belgien
 - b) Frankreich
 - c) Schweiz
 - d) Togo
 - e) Österreich
- D. Betrauung von NGOs mit völkerrechtlichen Handlungsbefugnissen
 - I. Betrauung durch unterschiedliche Rechtsträger in unterschiedlichen Bereichen

- II. Mitarbeit von NGOs an Aktivitäten internationaler (regierungsamtlicher) Organisationen
1. Im Rahmen des Völkerbundes
 2. Im Rahmen der Vereinten Nationen
 - a) Der „Konsultativstatus“ beim Wirtschafts- und Sozialrat
 - aa) Die Entstehung von Art. 71 SVN
 - bb) Die Formulierung von Art. 71 SVN
 - cc) Die Res. 288 B (X) des Wirtschafts- und Sozialrates (1950)
 - dd) Die Res. 1296 (XLIV) des Wirtschafts- und Sozialrates (1968)
 - ee) Die Res. 1297 (XLIV) des Wirtschafts- und Sozialrates (1968)
 - ff) Die Res. 1996/31 des Wirtschafts- und Sozialrates – Das geltende Regime des „Konsultativstatus“ von NGOs beim Wirtschafts- und Sozialrat
 - gg) Die Verfahrensordnung des Wirtschafts- und Sozialrates, die Verfahrensordnung seiner funktionellen Kommissionen sowie weitere Regime
 - hh) Die Zunahme der Zahl von NGOs mit „Konsultativstatus“ beim Wirtschafts- und Sozialrat
 - ii) Zusammenfassende Würdigung des „Konsultativstatus“ von NGOs beim Wirtschafts- und Sozialrat
 - b) Der Konsultativ- bzw. Beobachterstatus bei anderen Hauptorganen der Vereinten Nationen
 - aa) Generalversammlung
 - bb) Sicherheitsrat
 - cc) Sekretariat
 - dd) UN Inter-Agency-Mechanismen mit NGO-Beteiligung
 - c) Die Mitwirkung (Konsultativ-, Beobachterstatus etc.) bei sonstigen Organen im Schoß der Vereinten Nationen
 - aa) Sonder- und Nebenorgane der Generalversammlung
 - bb) Organe des Menschenrechtsschutzmechanismus der Vereinten Nationen („außervertragliche Schutzverfahren“)
 - d) Die operative Zusammenarbeit von NGOs mit den Vereinten Nationen – Beteiligung an Programmen, Konferenzen etc.
 - aa) Programme
 - bb) Konferenzen
 - e) Der Konsultativ- bzw. Beobachterstatus bei den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen und beim GATT/WTO
 3. Im Rahmen regionaler internationaler Organisationen
 - a) OECD
 - b) KSZE/OSZE
 - c) Europarat
 - aa) NGOs mit Konsultativstatus
 - bb) NGOs ohne Konsultativstatus
 - cc) Sonstige Verbindungsstrukturen und Aktivitäten von NGOs
 - d) Europäische Gemeinschaften bzw. Europäische Union
 - aa) Allgemeine Zusammenarbeit
 - bb) Umweltschutz
 - cc) Humanitäre Hilfe
 - dd) Entwicklungszusammenarbeit

- ee) NGOs als „Lobbyisten“ beim Europäischen Parlament
- III. Mitwirkung von NGOs an der internationalen Rechtsprechung als Verfahrensbeteiligte (Parteien, Nebenintervenienten, „amici curiae“ etc.)
 - 1. Ständiger Internationaler Gerichtshof und Internationaler Gerichtshof
 - 2. Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
 - 3. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
 - 4. Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte
- IV. Mitwirkung von NGOs an der internationalen Rechtsetzung
 - 1. NGOs und „agenda setting“ – Initiierung und Mitwirkung an der Ausarbeitung völkerrechtlicher Verträge
 - 2. NGOs und „standard setting“ – Ausarbeitung allgemeiner Normen
 - 3. NGOs und „monitoring“ – Überwachung, Kontrolle und Implementierung völkerrechtlicher Verträge
 - a) Arten der Überwachung und Implementierung
 - b) Überwachung und Implementierung internationaler Menschenrechtsschutzverträge („vertragliche Schutzverfahren“)
 - aa) Universelle Menschenrechtsschutzverträge
 - bb) Regionale Menschenrechtsschutzverträge (in Europa)
 - c) Überwachung und Implementierung internationaler Umweltschutzverträge
 - 4. NGOs als „Verhinderer“ des Zustandekommens völkerrechtlicher Verträge
- E. Kontrolle und Transparenz der Aktivitäten von NGOs
 - I. Notwendigkeit einer (Finanz-)Kontrolle von NGOs
 - II. Mögliche Arten der Kontrolle der Aktivitäten von NGOs
 - III. Transparenz der Aktivitäten von NGOs
- F. Rechtsfolgen der „Beleihung“ von NGOs mit völkerrechtlichen Handlungsbefugnissen
 - I. Formen der „Beleihung“ von NGOs
 - II. Ausgangslage der wissenschaftlichen Diskussion
 - III. Bejahung einer (partiellen) Rechtspersönlichkeit von NGOs
 - IV. Verneinung einer (partiellen) Rechtspersönlichkeit von NGOs
 - V. Eigener Ansatz
- G. Thesen zum Referat
 - Summary

„Warum INGOs gerade in den 90er Jahren und nicht 20 Jahre vorher auf so spektakuläre Weise die internationale Bühne betraten, kann nicht ohne das Stichwort Globalisierung diskutiert werden. Der internationale Aufstieg der INGOs ist ein Resultat – quasi „spin off“ – des allgemeineren Globalisierungsprozesses“.¹

A. Einführung

„Les O.N.G. sont des objets mal identifiés, surtout par les juristes“.² Dieser Feststellung kann nur vollinhaltlich beigespflichtet werden. Internationale nichtstaatliche Organisationen [(I)NGOs]³ sind aber nicht nur juristisch großteils noch „unbekannte Wesen“,⁴ sondern es gehen auch die Meinungen darüber diametral auseinander, ob eine weitere Klassifizierung und Kategorisierung derselben überhaupt notwendig ist oder ob es nicht gerade deren mangelnde Bekanntheit und „semantisch-begriffliche Unschärfe“⁵ ist, die dieses Phänomen so schlagkräftig und vielseitig einsetzbar macht. Politikwissenschaftler sind letzterer Meinung und beklagen sich, „daß sich der Nebel des Normativen, von dem die „NGO-Community“ umhüllt wird, nicht so einfach zerstäuben läßt“.⁶ Mit einem solchen Befund kann sich die Rechtswissenschaft allerdings nicht zufrieden geben, ist sie doch *ex offo* dazu aufgerufen, soziale/wirtschaftliche/politische Phänomene zu kategorisieren und damit erst für eine juristische Analyse aufzubereiten.

Es variieren aber auch die Urteile über die Bedeutung der NGOs in den gegenwärtigen internationalen Beziehungen bzw. im Völkerrecht enorm. Während ein Teil der Lehre behauptet, daß sie im Zuge der Globalisierung zu den wichtigsten internationalen Akteuren aufgestiegen seien,⁷ denen auch bei der Entwicklung

- 1 P. Wahl, Mythos und Realität internationaler Zivilgesellschaft. Zu den Perspektiven globaler Vernetzung von Nicht-Regierungs-Organisationen, in: E. Altvater/A. Brunnengraber/M. Haake/H. Walk (Hrsg.), Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, 1997, 294.
- 2 M. Bettati/P.-M. Dupuy (Ed.), Les O.N.G. et le Droit International, 1986, Avant-propos, V; so schon K. Zemanek, Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen, 1957, 123.
- 3 Obwohl sich für „International non-governmental Organizations“ exakterweise die Abkürzung INGOs anbietet, um sie von den rein nationalen „Non-governmental Organizations“ (NGOs) abzugrenzen, wird in Übereinstimmung mit dem internationalen Sprachgebrauch für beide Organisationen das Akronym „NGO“ verwendet. Nur dort, wo es aus dem Sachzusammenhang nicht zweifelsfrei ersichtlich ist, ob es sich um eine rein nationale oder eine internationale NGO handelt, wird bei letzterer der Klammerausdruck (*internationale*) NGO hinzugefügt.
- 4 Vgl. H. Walk/A. Brunnengraber/E. Altvater, Einleitung, in: Altvater/Brunnengraber/Haake/Walk (Anm. 1), 10 f.
- 5 Vgl. dazu nachstehend unter B.II.1. und 2.
- 6 Vgl. Walk/Brunnengraber/Altvater (Anm. 4), 15.
- 7 Vgl. dazu die Sammelbände T. G. Weiss/L. Gordenker (Eds.), NGOs, the UN, and Global Governance, 1996; P. Willetts (Ed.), The Conscience of the World. The Influence of Non-Governmental Organisations in the U.N. System, 1996; T. Risse-Kappen (Ed.), Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions, 1995.

einer globalen Zivilgesellschaft eine zentrale Rolle zukommt,⁸ kommen andere Autoren zu dem Schluß, daß „die Nicht-Regierungs-Organisationen der am meisten überschätzte politische Akteur der neunziger Jahre (sind)“.⁹

Sowohl für die Zurverfügungstellung des notwendigen „empirischen Unterfutters“ für die juristische Klassifizierung und Dogmatisierung von NGOs als auch zur Beantwortung der Frage, welchen Stellenwert NGOs nun tatsächlich als internationale Akteure einnehmen, wäre es unerläßlich, eine so breit als möglich angelegte Untersuchung über alle Aktivitäten von NGOs in den internationalen Beziehungen und im Völkerrecht anzustellen. Eine solche Darstellung steht noch aus. Der gegenwärtige Beitrag kann eine solche zwar keinesfalls ersetzen, ist aber zumindest versucht, einen ersten Überblick über die wichtigsten internationalen Tätigkeitsfelder von NGOs zu geben. Dabei wird nicht nur auf eine genaue Systematisierung der bisher eher punktuell dargestellten Aktivitätsbereiche von NGOs sondern auch auf eine entsprechende Vertiefung an den Stellen, die literarisch noch nicht besonders erschlossen sind, besonderer Wert gelegt.

I. Veränderung des Systems der internationalen Beziehungen durch Zunahme internationaler/transnationaler Akteure

Die internationalen Beziehungen haben seit dem Zweiten Weltkrieg eine Reihe von qualitativen Veränderungen erfahren, die zum einen auf eine dramatische Zunahme der Zahl der internationalen/transnationalen Akteure zurückgehen. Zum anderen wurden die Veränderungen des Internationalen Systems aber auch durch die enorm angestiegene Interdependenz zwischen diesen Akteuren und in weiterer Folge auch durch das Phänomen der Globalisierung hervorgerufen. Während aber die Zunahme der Interdependenz ein Phänomen der 60er und der 70er Jahre dieses Jahrhunderts war, trat das Phänomen der Globalisierung erst Mitte/Ende der 80er Jahre in Erscheinung und erreicht gegenwärtig an der Jahrtausendwende seinen ersten Höhepunkt. Nachstehend sollen nun beide Vorgänge – nämlich der (quantitative) Zuwachs an internationalen/transnationalen Akteuren in den internationalen Beziehungen sowie der (qualitative) Gestaltwandel derselben durch die Phänomene der Interdependenz bzw. der Globalisierung – kurz dargestellt werden.

Aus völkerrechtlicher Sicht zerfallen die internationalen/transnationalen Akteure in die Völkerrechtssubjekte a) Staaten bzw. b) internationale (regierungsamtliche) Organisationen (International Governmental Organizations, IGOs) sowie in die sonstigen Akteure „an oder unter der Schwelle der Völkerrechtssubjektivität“,¹⁰ die sich wiederum in c) internationale nichtstaatliche Organisationen (International Non-Governmental Organizations, (Internationale) NGOs) bzw. d) transnationale

8 Vgl. *Walk/Brunnengräber/Altwater* (Anm. 4), 13.

9 *Wahl* (Anm. 1), 293.

10 Vgl. *W. Hummer*, Internationale und transnationale Akteure an oder unter der Schwelle der Völkerrechtssubjektivität, in: *H.-P. Neuhold/W. Hummer/C. Schreuer* (Hrsg.), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, Bd. 1 Textteil, 3. Aufl. 1997, 218 ff.

Akteure (Transnationale/Multinationale Unternehmen, Transnational Corporations, TNCs) untergliedern lassen.

Ad a) Vor dem Zweiten Weltkrieg bestanden 1938 weltweit lediglich 63 souveräne Staaten, 1960 stieg deren Zahl auf 100, erreichte 1965 114, 1970 127 und betrug 1984 bereits 177 Staaten. Das Revolutionsjahr 1989 und der sich daran anschließende Zerfall des ehemaligen Ostblocks brachten im Zuge der Dismembration der UdSSR (1991) sowie des Zerfalls der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (1991–1993) erneut eine Welle neuer Staaten, die die Anzahl der Staaten um weitere 20 ansteigen ließen. So existierten 1989 173 Staaten, 1992 190, 1993 193 und im Oktober 1994 gab es 191 Staaten, deren Zahl bis heute gleichgeblieben ist. Nach einer anderen Zählung beträgt die gegenwärtige Zahl 193 Staaten.¹¹

Ad b) Die Proliferation von IGOs erfolgte noch dynamischer als die der Staaten. Waren es 1900 lediglich 25 IGOs, so stieg deren Zahl auf 37 (1909), 132 (1956), 154 (1960), 229 (1968), 252 (1977), 337 (1981), 365 (1984), 369 (1986), 309 (1988), 293 (1990), 297 (1991), 286 (1992), 272 (1993), 263 (1994), 266 (1995) und 260 (1996).¹²

Aber auch die Mitgliedschaft in universellen/regionalen IGOs stieg sprunghaft an. Waren 1945 noch 51 Staaten Gründungsmitglieder der VN, so betrug die Zahl der Mitgliedstaaten der VN 113 im Jahr 1963, 1984 aber bereits 159. Danach blieb die Mitgliederzahl über Jahre hinweg konstant und stieg erst bis Mitte 1992 sprunghaft auf 179 Mitglieder an.¹³ Seit Ende 1994 hat die Organisation der VN konstant 185 Mitglieder,¹⁴ so daß lediglich sechs Staaten Nichtmitglieder der VN sind. Zwei Staaten (Kiribati und Nauru) stehen unmittelbar vor dem Beitritt zur Organisation der VN.¹⁵ Im Vergleich dazu stieg die Mitgliedschaft im Europarat von 10 (1949) auf gegenwärtig 41 und in der OSZE von 35 (1975) auf gegenwärtig 55 Mitglieder an.

Ad c) Die Zunahme von NGOs verlief noch um vieles dynamischer als die der IGOs. Betrug deren Zahl 1890 noch 61, 1909 176, 1920 400, 1939 700,¹⁶ so stieg sie 1951 auf 832, betrug 1956 973, 1960 1.255, 1968 1.899, 1977 2.502, 1981 4.265, 1984 4.615, 1986 4.649, 1988 4.518, 1990 4.646, 1991 4.620, 1992 4.696, 1993 4.830, 1994 4.928, 1995 5.121, 1996 5.472¹⁷ und wird 2000 voraussichtlich über 9.000 betragen.¹⁸ Aufgrund einer anderen Zählweise kommen andere Autoren

11 Vgl. *M. Baratta* (Hrsg.), *Der Fischer Weltalmanach '99*, 1998, Spalte 23 ff.

12 *Union of International Associations (UIA)* (Ed.), *Yearbook of International Organizations*, 33. Aufl. 1996/97, 1, *Organization descriptions and cross references*, Appendix 4, 1685.

13 Vgl. den Beitrag *Aus dem Bereich der VN*, *Vereinte Nationen* 4/1992, 132.

14 Vgl. *Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen*, *Vereinte Nationen* 1/99, 46.

15 Vgl. *W. Hummer/J. Mayr-Singer*, *SFRJ, BRJ und IGH*, *Vereinte Nationen* 3/99, 104.

16 *B. Seary*, *The Early History*, in: *Willems* (Anm. 7), 17; vgl. *F. Lyons*, *Internationalism in Europe, 1815–1914*, 1963, 14.

17 *UIA* (Ed.), *Yearbook 1996/97* (Anm. 12), Appendix 4, 1685.

18 Vgl. *K. Skjelsbaek*, *The Growth of International Nongovernmental Organization in the Twentieth Century*, *IO* 1971, 420 ff. (434).

sogar auf gegenwärtig 15.000.¹⁹ Zur Zeit arbeiten allein 1.500 davon – auf der Basis eines Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat der VN – in der Organisation der VN mit.²⁰

Damit zeigt die statistische Analyse der Zuwachsraten von IGOs und internationalen NGOs folgendes Bild: Betrug die Relation NGOs:IGOs 1960 noch 8:1 zugunsten der NGOs, so stieg sie 1977 auf 10:1 und verdoppelte sich dann innerhalb von nur 20 Jahren (1996) auf 20:1.²¹

Ad d) Bestanden um 1950 ca. 3.500 Transnationale Unternehmen (TNCs), so betrug deren Zahl 1978 bereits 10.000 und stieg im Jahr 1994 auf 37.000 TNCs – mit etwa 200.000 Filialbetrieben – an, die weltweit geschätzte 73 Mio. Arbeitnehmer, davon 37 Mio. in den industrialisierten Ländern, beschäftigen.²² Hinsichtlich ihrer Wirtschaftsmacht schneiden große TNCs im Vergleich zu Staaten beachtlich ab: So waren 1992 lediglich 21 von weltweit 191 Staaten (!) größere Wirtschaftseinheiten als General Motors – die aktuell größte TNC – und unter den weltweit größten 100 Wirtschaftseinheiten waren lediglich 66 Staaten, aber schon 34 TNCs.²³ Neuere Arbeiten lassen dieses Verhältnis noch dramatischer erscheinen: „Von den 100 größten Wirtschaftseinheiten der Welt sind inzwischen 51 Unternehmen und nur noch 49 Staaten“.²⁴ 1992 betrug z.B. der Gesamtumsatz von Shell beinahe 100 Mrd. US-\$ – das ist mehr als das BSP von Staaten wie Polen, Finnland oder der Ukraine –, und das Unternehmen beschäftigte über 100.000 Mitarbeiter in über 100 Staaten der Welt. Zur Zeit vereinigen die TNCs beinahe ein Drittel des Weltbruttosozialprodukts auf sich, und ihre Wachstumsrate ist doppelt so hoch wie die des allgemeinen Weltwirtschaftswachstums.

II. NGOs als internationale Akteure

In der 50-jährigen Periode seit dem Zweiten Weltkrieg hat sich damit die Zahl der Staaten mehr als verdreifacht, die von IGOs mehr als verdoppelt, die von (internationalen) NGOs versiebenfacht und die von TNCs mehr als verzehnfacht. Schon allein aus dieser rein quantitativen Betrachtung der bloßen Proliferation seiner Akteure geht hervor, daß das internationale System einen dramatischen Wandel erfahren hat. Es hat dadurch aber nicht nur die „Zwischenabhängigkeit“ (Interdependenz) zwischen diesen an Zahl so stark vermehrten interna-

19 L. Gordenker/T. Weiss, *Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions*, in: Weiss/Gordenker (Anm. 7), 17.

20 Vgl. dazu nachstehend unter D.II.2.a)hh).

21 Vgl. dazu auch die leicht modifizierten Ziffern bei K. Hüfner, *Non-governmental Organizations*, in: R. Wolfrum/C. Philipp (Eds.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, Vol. 2, 1995, 927 ff. (928 Rdnr. 4).

22 J. Dunning/K. Sauvart, *Introduction: transnational corporations in the world economy*, in: *Routledge* (Ed.), *Transnational Corporations and World Development*, 1996, xi; vgl. auch die Zahlen in Anm. 54.

23 B. Hocking/M. Smith, *World Politics*, 2. Aufl. 1995, 100, die nach BS (Staat) und Gesamtumsatz (TICS) vergleichen.

24 K. Kinkel, *Die Globalisierung gestalten*, Vereinte Nationen 5/1998, 168.

den/transnationalen Akteuren zugenommen, sondern es haben im Zuge der Globalisierung vor allem NGOs – aber auch TNCs – eine Reihe von Aufgaben übernommen, die bisher im traditionellen Völkerrecht Staaten oder IGOs vorbehalten waren. Dem traditionellen Nationalstaat – als ideologischer Garant für die Instandhaltung einer „national community of fate“²⁵ – gehen damit wichtige Funktionen verloren,²⁶ eine Tendenz, die durch die neuen Herausforderungen und Zwänge des Weltmarktes noch verstärkt wird.

Wohl die internationalen Beziehungen als auch das Völkerrecht – und zwar nicht nur im allgemeinen sondern auch im speziellen das politische System der VN – ruhen nach wie vor auf dem Nationalstaat als Hauptakteur internationaler Politik. Werden sie nun durch NGOs und ihre Netzwerke²⁷ bzw. TNCs – „als Akteure“ in der internationalen Politik²⁸ – ergänzt bzw. in ihren traditionellen Funktionswahrnehmungen teilweise substituiert, so erfahren die internationalen Beziehungen einen markanten Gestaltwandel, der allerdings nicht abrupt, sondern eher gleitend vor sich geht. Den NGOs kommt nämlich – trotz ihrer wachsenden Bedeutung – nach wie vor nur eine nach- bzw. untergeordnete Stellung im Vergleich zu den „global players“ (große (hegemoniale) Nationalstaaten, z.B. aus der Reihe der bedeutenden TNCs sowie wichtige IGOs, wie z.B. die VN und die EG/EU) zu, denen zum „Mitspielen“ wichtige Ressourcen fehlen: Anders als Regierungen verfügen NGOs nicht über staatliche Machtmittel; anders als TNCs verfügen sie in der Regel auch nicht über große wirtschaftliche und finanzielle Ressourcen; im Vergleich zu anderen nichtstaatlichen Akteuren, wie z.B. Gewerkschaften und sozialen Bewegungen, verfügen sie nicht über eine nennenswerte „bargaining power“ in Form von Streiks oder der Mobilisierung großer Mengen von Ressourcen. Die Ressourcen, über die NGOs in der Regel verfügen, sind eher, machtpolitisch gesehen, „weiche“ Instrumente: Sachkompetenz, unbürokratisches und kosteneffizientes Vorgehen, Flexibilität, hohe Motivation und Engagement, große Akzeptanz bei ihren Zielgruppen, Unbestechlichkeit,²⁹ Selbstverpflichtung, moralische Integrität, Unverbrauchtheit etc. NGOs bedienen sich in der Regel auch nicht direkter Aktionen – wie z.B. Massendemonstrationen und Ungehorsam³⁰ – sondern vor allem indirekter Aktionen, wie z.B. „agenda setting“, Lobbying, Monitoring, Networking, Organisation internationaler Medienkampagnen, Aktivierung von Internetforen etc., d.h. sog. „diskursiver“ Verfahren, durch die die politischen Prozesse durchdrungen werden. Diese Mobilisierung der

²⁵ Held, Democracy, the Nation State and the Global System, Economy and Society 20, 2/1991, 138 ff.

²⁶ der anderen Seite dürfen in diesem Zusammenhang aber die „Renationalisierungstendenzen“ infolge von Minderheitenkonflikten etc. nicht unterschätzt werden.

²⁷ dazu nachstehend unter B.II.3.

²⁸ Brunnengräber, Global Governance oder die Notwendigkeit eines neuen Globalkonzeptes – kritisiert am Beispiel der internationalen Klimapolitik, in: Altwater/Brunnengräber/Haake/Walk (Hrsg.), 1), 280.

²⁹ dazu aber nachstehend unter E.I. und II. sowie III.

³⁰ dazu nachstehend unter E.I.

Öffentlichkeit ist aber erst als ein erster Schritt zur Durchsetzung ihrer Interessen zu sehen. Je mehr sich NGOs für die Durchführung gewisser Aufgaben unentbehrlich machen bzw. sogar von den Staaten selbst damit betraut werden, umso mehr Einfluß werden sie in Zukunft gewinnen. Dieser zunehmende Einfluß der NGOs als Akteure der internationalen Politik bedarf aber gleichzeitig einer rechtlichen Erfassung und Reglementierung derselben, die wiederum eine genaue Typisierung und Kategorisierung dieses Phänomens voraussetzen. Trotz ihrer zunehmenden Bedeutung sind NGOs aber bis heute in der Literatur mehr als stiefmütterlich behandelt worden. Es herrscht also Erklärungsbedarf.

Nachstehend soll daher versucht werden, einen ersten Eindruck über die Fülle der Aktivitäten von NGOs in den internationalen Beziehungen bzw. im Völkerrecht zu geben, zu deren Verrichtung sie von einzelnen Völkerrechtssubjekten betraut wurden. Diese völkerrechtlich „beliehenen Tätigkeiten“ von NGOs sind unendlich vielfältig und reichen von der Wahrnehmung eines Konsultativ- bzw. Beobachterstatus bei IGOs, über die Mitwirkung an der internationalen Judikatur als Verfahrensbeteiligte bis hin zur Mitarbeit an der internationalen Rechtsetzung durch völkerrechtliche Verträge in Form der Initiierung und Vorbereitung internationaler Abkommen, deren Kontrolle, sowie der Durchführung und Implementierung derselben. Erst eine zwar exemplarische, aber doch umfassendere Darstellung – als bisher vorhanden – der Befugnisse von NGOs im Völkerrecht erlaubt in der Folge eine genauere juristische Qualifikation ihrer Handlungs- bzw. Geschäftsfähigkeit im Völkerrecht sowie der daraus unter Umständen resultierenden Rechtspersönlichkeit. Vorab muß allerdings der Versuch unternommen werden, das Phänomen der „internationalen/transnationalen nichtstaatlichen Organisation“ definitorisch näher einzugrenzen.

B. Theoretische Abgrenzungs-, Klassifikations- und Standardisierungsversuche von NGOs

I. Fehlen einer allgemein anerkannten Definition und Klassifikation von NGOs

Die Rechtsfigur der „internationalen nichtstaatlichen Organisation“ ([internationale] NGO) hat in der deutschsprachigen Völkerrechtswissenschaft lange Zeit kaum Beachtung gefunden.³¹ Lediglich einige politikwissenschaftliche Beiträge beschäftigten sich in grundlegenderer Weise mit diesem Phänomen, wobei sie selbstredend nicht auf die komplexen juristischen Probleme der (internationalen) NGOs, sondern vielmehr auf deren Stellung als (neuer) politischer Akteur in den interna-

31 Vgl. dazu die Literaturliste bei H. Rechenberg, Non-Governmental Organizations, in: R. Bernhardt (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, 1997, Bd. III, 612 ff. (618), sowie die nachstehenden Ausführungen unter F.II.

tionalen Beziehungen eingingen.³² Die anglo-amerikanische völkerrechtliche Literatur wiederum setzte sich zwar öfter mit diesem Phänomen auseinander, legte dabei aber ihr Augenmerk verstärkt auf die Untersuchung einzelner NGOs selbst und vernachlässigte im Zuge dieser pragmatischen Vorgangsweise den Aspekt deren Systematisierung und genaueren rechtlichen Einordnung.

Aufgrund der unendlich vielfältigen Formen, in denen (internationale) NGOs ausgebildet sind – und zwar hinsichtlich ihrer Benennung, Rechtsform, Mitglieder, Aktivitäten etc. – läßt sich offenkundig eine Kategorisierung derselben nicht zweifelsfrei vornehmen, so daß es nicht weiter erstaunt, daß sich bis heute keine allgemein anerkannte Systematisierung der NGOs im Sinne einer „herrschenden“ Definition durchgesetzt hat.³³ *Hüfner* stellt in diesem Zusammenhang völlig zurecht fest: „In short, it can be said that a clear, unambiguous, theoretically acceptable definition of international NGOs still remains to be formulated.“³⁴

Es werden zwar in der Literatur und der Praxis immer wieder Definitionen von (internationalen) NGOs – die sich vordringlich an den einzelnen Kriterien des Art. 71 SVN bzw. der Res. 1296 (XLIV) des WSR der VN orientieren³⁵ – angeboten, können aber letztlich deswegen nicht überzeugen, da sie nicht allen Erscheinungsformen von NGOs gerecht werden. Als Beispiel für eine solche Definition in der Lehre sei neuerdings auf *Hobe* verwiesen: „NGOs sind Vereinigungen, die von privaten natürlichen oder juristischen Personen aufgrund privatrechtlichen und nicht völkerrechtlichen Vertrages gegründet werden und die auf nationaler bzw. internationaler Ebene ideelle, nicht-gewinnorientierte Ziele im Rahmen des Rechts verfolgen sowie über eine auf Dauer angelegte, handlungsfähige Struktur und einen eigenen Sitz verfügen“.³⁶ Als Beispiel für eine – viel kasuistischere – NGO-Definition aus der Praxis sei diejenige aus dem „NGO-Handbuch“ der Weltbank³⁷ erwähnt: „Nongovernmental Organization (NGO) refers to an association, society, foundation, charitable trust, nonprofit corporation, or other juridical person that is not regarded under the particular legal system as

-
- 32 Vgl. *F. Furtak*, Nichtstaatliche Akteure in den Internationalen Beziehungen. NGOs in der Weltpolitik, 1997.
- 33 „Proper classification of NGOs is also lacking“; *Rechenberg* (Anm. 31), 612.
- 34 *K. Hüfner*, The Role of NGOs vis-à-vis International Organizations and National Governments, in: *J. Schramm* (Ed.), The role of Non-Governmental Organizations in the new European Order, 1995, 17, (offenkundig) unter Rekurs auf die Formulierung in: Union of International Associations (UIA) (Ed.), Yearbook of International Organizations 1992/1993, Vol. I, 1650: „... a clear and unambiguous theoretically acceptable definition of international NGO's remains to be formulated“.
- 35 Vgl. dazu nachstehend unter D.II.2.a)dd).
- 36 *S. Hobe*, Der Rechtsstatus der Nichtregierungsorganisationen nach gegenwärtigem Völkerrecht, AVR 2/1999, 152 ff. (156).
- 37 World Bank (Ed.), Handbook on Good Practices for Laws Relating to Non-Governmental Organizations, 1995; <<http://www.icnl.org/handbook/english/engintro.html>>; <<http://www.icnl.org/handbook/english/engchapB.html>>.

part of the governmental sector and that is not operated for profit – viz., if any profits are earned, they are not and cannot be distributed as such. It does not include trade unions, political parties, profit-distributing cooperatives, or churches.“

Es ist aber nicht nur die Vielfalt ihrer Erscheinungsformen, sondern vor allem auch die rechtliche „Gemengelage“, in der sich (internationale) NGOs befinden, die ihre eindeutige Bestimmung so erschweren. Sie sind in der Regel zwar Subjekte einer Privatrechtsordnung, handeln aber über die staatlichen Grenzen derselben hinweg – und zwar sowohl in internationaler als auch in transnationaler Weise. Damit kommen sie aber mit dritten Rechtsordnungen – z.B. dem Völkerrecht oder anderen staatlichen (Privat-) Rechtsordnungen – in Berührung, die ihre rechtliche Stellung wieder in unterschiedlicher Weise regeln.

II. Eigener Ansatz

1. Die NGO als „Typus“

Die Klassifikation von NGOs in der (vorwiegend politikwissenschaftlichen) Literatur und Praxis ist mehr als vielfältig. Zum einen werden sie – ihrer Funktion nach – als „grass-roots organizations“, „operational and intermediary organizations“ und „advocacy organizations“ bezeichnet, zum anderen aber auch gemäß weiterer Kriterien – „geographical scope“ (local/subnational/national/regional), „thematic/sectoral specialization“ (development/environment/relief/human rights/gender), „constituency“ (membership organization, non-membership organization, formal or informal network, professional association, trade union), „religious/secular character“ sowie „affiliation“ (no affiliation, member of (national/regional/international) „federation“ and/or „network“ – klassifiziert.

Die Literatur hat u.a. auch deswegen große Schwierigkeiten bei der Definition, Einordnung und Systematisierung von NGOs, da es sich – ohne daß dies immer explizit gemacht wird – bei diesem Phänomen (im Gegensatz zu einem Gattungsbegriff) um einen Typusbegriff handelt, der nicht interpretiert sondern unter den inkludiert wird. Beim Typusbegriff „NGO“ ist aber nicht nur die Streubreite seiner Erscheinungsformen besonders weit, sondern es fehlt ihm überhaupt ein Idealtypus, der allen anderen Erscheinungsformen als Kernelement immanent wäre. Dies soll nachstehend an den beiden wichtigsten Unterscheidungskriterien von NGOs, nämlich dem der Nichtstaatlichkeit – um sie von internationalen regierungsamtlichen Organisationen (IGOs) abzugrenzen – sowie dem der Nicht-Profitorientierung – um sie von gewinnorientierten transnationalen Unternehmen (TNCs) abzugrenzen – nachgewiesen werden.

Daß sich nicht einmal die Nichtstaatlichkeit als Kernelement von NGOs im strengen Wortsinn völlig außer Streit stellen läßt, kann an folgenden Beispielen „hybrider“ NGOs veranschaulicht werden:

QUANGO: Die „Quasi NGO“ (QUANGO) hat neben physischen Personen auch staatliche Repräsentanten als Mitglieder. Ihre Finanzierung erfolgt zum Großteil durch öffentliche Mittel. Dennoch entscheidet die QUANGO autonom über die von ihr verfolgten Ziele. Wo die Grenze zwischen Eigen- und Fremdfinanzierung und dementsprechend zwischen Autonomie und Fremdbestimmung zu ziehen ist, ist umstritten.³⁸ Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (ICRC) sowie die International Union for the Conservation of Nature (IUCN)³⁹ sind bekannte Beispiele für diesen Typus.

GONGO: Die sog. „Government organized non-governmental organization“ (GONGO) wird durch staatliche Intervention und Ressourcenangebote ins Leben gerufen. Früher waren solche Organisationen aus ideologischen Gründen von der Sowjetunion⁴⁰ und den USA ins Leben gerufen worden, heute werden sie häufig von Regierungen im Zusammenhang mit der Entwicklungshilfe gegründet. Da ihre Nichtstaatlichkeit lediglich in ihrer privatrechtlichen Organisationsform begründet liegt, sie aber trotzdem gänzlich staatlicher Kontrolle unterworfen sind, läßt sich darüber streiten, ob GONGOs als nichtstaatliche internationale Akteure anzusehen sind oder nicht.

DONGO: Bei der sog. „Donor organized non-governmental organization“ (DONGO)⁴¹ handelt es sich – da es sich bei den „donors“ zumeist um Regierungen handelt – wohl nur um einen speziellen Unterfall von GONGOs.

Public service contractor (PSC): Hierbei handelt es sich um „beliehene“ NGOs – vor allem auf dem Gebiet der humanitären Hilfe – die an sich vom Staat wahrzunehmende Tätigkeiten verrichten und fast ausschließlich von staatlicher Seite finanziert werden. Aus dem unabhängigen Akteur NGO wird dabei (faktisch) ein „Erfüllungsgehilfe“ von Regierungen,⁴² ohne daß sich die PSC damit aber notwendigerweise zur QUANGO, GONGO bzw. DONGO umwandeln muß.

NGOs als Mitglieder von IGOs: Zuletzt können NGOs aber auch – zusammen mit Staaten – Mitglieder einer „Intergovernmental Organization“ (IGO) sein und damit sehr eng in deren regierungsamtlichen Einflußbereich geraten.⁴³

38 Vgl. G. Teubner, Managementprobleme afrikanischer „Non-governmental organizations“ (NGOs): eine Analyse aus entwicklungspolitischer Sicht, basierend auf Fallbeispielen aus den anglophonen Entwicklungsländern des südlichen Afrika, 1993, 8.

39 Die IUCN hat z.B. unter ihren Mitgliedern 62 Staaten, rund 100 Regierungseinrichtungen und Ministerien sowie 580 nationale und 50 internationale NGOs; Furtak (Anm. 32), 72; vgl. J. Martens, Dabeisein ist noch nicht alles. Die NGOs in den Vereinten Nationen: Akteure, Kritiker, Nutznießer, Vereinte Nationen 5/1993, 168 ff. (170).

40 Vgl. A. von Weiss, Die Nichtstaatlichen Organisationen in der Globalpolitik der Sowjetunion, Zeitschrift für Politik 2/1982, 185 ff.

41 Gordenker/Weiss (Anm. 19), 21.

42 Vgl. A. Donini, The Bureaucracy and the Free Spirits: Stagnation and Innovation in the Relationship Between the UN and NGOs, in: Weiss/Gordenker (Anm. 7), 83 ff. (90).

43 Wie z.B. im Falle der IGO „International Commission for Scientific Exploration of the Mediterranean Sea“, die über 22 staatliche Mitglieder und 11 wissenschaftliche NGOs als weitere Mitglieder verfügt; vgl. dazu nachstehend unter D.II.

Aber auch das Kriterium der „(Nicht-)Profitorientierung“ – mag es auch als Abgrenzung zum multinationalen Unternehmen, d.h. zur gewinnorientierten „Transnational Corporation“ (TNC) bzw. zur „Business international non-governmental Organization“ (BINGO) dienen – ist nicht geeignet, als Kernelement für einen Typus der NGO zu fungieren: Zwar bleibt damit die (einzelne) TNC/BINGO außer Betracht, nicht aber deren (internationaler) Interessenverband, wie etwa die Internationale Handelskammer,⁴⁴ die (eindeutig) eine NGO darstellt. Auch gibt es eine Reihe von NGOs – vor allem im Bereich des Sports⁴⁵ – die längst diese diffuse Grenze des „non profit“-Charakters überschritten haben.

Es lassen sich allenfalls – als niedrigster gemeinsamer Nenner⁴⁶ und nicht als idealtypischer Phänotypus – folgende Merkmale des Typus einer (internationalen) NGO feststellen, die in der Literatur mehr oder weniger unbestritten sind:⁴⁷

- (a) nicht-hoheitliche Aufgaben;
- (b) Errichtung durch Initiative von Privatpersonen und daher privatrechtlicher und nicht völkerrechtlicher Gründungsvertrag;
- (c) Mindestmaß an institutioneller Struktur;
- (d) eigener Sitz bzw. Hauptquartier;
- (e) grenzüberschreitende Tätigkeit.

Daneben gibt es aber noch umstrittene Merkmale, zu denen die Lehre mehrheitlich folgende Ansichten vertritt:

- (a) nicht auf Gewinn gerichtetes Ziel; daher sind gewinnorientierte Organisationen eher als TNCs anzusehen;
- (b) illegale Organisationen (internationale Terrorgruppen, die Mafia, Drogenkartelle etc.) zählen aufgrund ihres rechtswidrigen Ziels nicht zu den NGOs;
- (c) geschlossene Organisationen, das sind solche, die keinen freiwilligen Ein- und Austritt gestatten, wie z.B. gewisse Sekten etc., gelten nicht als NGOs;
- (d) rein spirituelle bzw. religiöse Vereinigungen (z.B. die katholische Kirche etc.) werden ebenfalls nicht als NGOs angesehen;
- (e) rein politisch tätige Verbände, wie z.B. Parteienverbände, gelten nach überwiegender Anschauung nicht als NGOs;
- (f) sozialpartnerschaftlich organisierte Gruppierungen, wie z.B. Gewerkschaften, werden ebenfalls mehrheitlich nicht als NGOs angesehen;

44 Vgl. dazu nachstehend unter D.II.1.

45 Vgl. dazu nachstehend unter E.I. und II.

46 P. Schulze, Nicht-Regierungsorganisationen und die Demokratisierung des VN-Systems, in: K. Hüfner (Hrsg.), Die Reform der Vereinten Nationen, 1994, 119 f., weist darauf hin, daß der „kleinste gemeinsame Nenner“ bloß darin besteht, daß die NGOs einen „nichtstaatlichen Charakter“ besitzen.

47 Hummer (Anm. 10), 225; vgl. F. Pons Rafols, La actualización de las disposiciones que rigen el estatuto consultivo de las organizaciones no gubernamentales en las Naciones Unidas, in: Departamento de Derecho Internacional Público/Facultad de Derecho/Universidad de Navarra (Ed.), Anuario de Derecho Internacional, 1998, 381 ff. (383).

(g) rein wissenschaftlich (juristisch) tätige Vereinigungen, wie z.B. die ILA oder das IDI, werden auch nur zum Teil als NGOs anerkannt.

2. „Nationale“ versus „internationale“ versus „transnationale“ Phänomene

Im Zuge der Abgrenzung von NGOs, TNCs und verwandten Phänomenen tauchen immer wieder drei Ebenen – nämlich die nationale/internationale/transnationale Ebene – auf, die nicht immer strikt genug auseinandergehalten werden.

National bedeutet in diesem Zusammenhang, daß eine nicht-regierungsamtliche Organisation (NGO) in einer einzelnen nationalen Rechtsordnung als Rechts-subjekt beheimatet ist und sich nur in dieser bewegt. Vernetzt sie sich mit NGOs, die in anderen nationalen Rechtsordnungen beheimatet sind, so kann dies entweder zu einem a) internationalen oder zu einem b) transnationalen Phänomen führen. Die wichtige Unterscheidung zwischen internationalen und transnationalen Aktivitäten bzw. Rechtsbeziehungen ist komplex, kann aber auf folgende Grundüberlegung zurückgeführt werden. Während „international“ bedeutet, daß eine Aktivität bzw. eine Rechtsbeziehung nicht von einer oder mehreren staatlichen Rechtsordnungen geregelt wird, bedeutet „transnational“, daß eine Aktivität/Rechtsbeziehung aus einer nationalen Rechtsordnung heraus – grenzüberschreitend – in eine andere Rechtsordnung hineinwirkt. Grenzüberschreitend sind damit beide Phänomene, nur werden in ersterem Fall Rechtsbeziehungen außerhalb bzw. oberhalb der nationalen Rechtsordnungen konstituiert, in letzterem Fall wirkt eine nationale Rechtsordnung – gleichsam reflexartig (da eine extraterritoriale Geltungserstreckung einer Rechtsordnung in eine andere an sich ja nicht zulässig ist) – über ihre Grenzen hinaus und in eine andere Rechtsordnung hinein.⁴⁸ Im internationalen, d.h. im zwischenstaatlichen Bereich, wird hierbei nicht agiert.

Ad a) International ist in diesem Sinne an sich nur diejenige NGO, die sich keiner nationalen Rechtsordnung unterworfen hat und daher „apatrid“ ist. International ist daher, *stricto sensu*, allein der Dachverband, zu dem sich mehrere nationale NGOs zusammengeschlossen haben und der über keine von einer nationalen Rechtsordnung verliehene Rechtspersönlichkeit verfügt.⁴⁹ Gerade diese fehlende Rechtspersönlichkeit einer internationalen NGO macht in der Praxis aber immer wieder Schwierigkeiten, wie in der Folge noch auszuführen sein wird.⁵⁰

Im Gegensatz zu dieser systematischen Abgrenzung wird aber sowohl in der Praxis als auch in der Theorie unter einer „internationalen nicht-regierungsamtlichen Organisation“ ((internationale) NGO) jedweder Dachverband nationaler NGOs verstanden, ganz gleich, ob er nun als Rechtsperson in eine nationale Rechtsordnung inkorporiert ist oder nicht, d.h. daß es für eine NGO nur darauf

48 Vgl. Hummer (Anm. 10), 218.

49 Z.B. (früher) der Internationale Radsportverband (UCI), der Weltschachverband (FIDE) etc.; vgl. dazu nachstehend unter C.II.1.a).

50 Vgl. dazu nachstehend unter F.

ankommt, daß sie satzungsspezifisch seitens ihrer jeweiligen nationalen NGOs als (internationaler) Dachverband derselben anerkannt ist.

Ad b) Der Begriff „transnational“ geht an sich auf *Jessup*⁵¹ zurück und wurde von ihm deswegen gewählt, um die Unsicherheit in der Abgrenzung des internationalen öffentlichen und privaten Rechts – wie z.B. beim sog. „quasivölkerrechtlichen Vertrag“ – durch eine Vermengung beider Rechtsmassen in ein einziges „transnational law“ zu bewerkstelligen.⁵² Transnationales Recht i.S.v. *Jessup* ist damit aber weder Völkerrecht noch – falls man damit auf die Gemeinsamkeiten nationaler Rechtsordnungen abstellt – eine eigenständige, selbsttragende Rechtsordnung. Der Begriff trägt daher nicht zur Klärung bei⁵³ und hat sich dementsprechend auch nicht durchgesetzt.

Im gegenständlichen Kontext wird „transnational“ aber anders verwendet und zwar im vorerwähnten Sinn, daß nämlich eine Aktivität/Rechtsbeziehung aus einer nationalen Rechtsordnung heraus – grenzüberschreitend – in eine andere Rechtsordnung hineinwirkt, ohne daß dabei auf der internationalen Ebene agiert wird. Transnational ist z.B. prototypisch ein multinationales Unternehmen⁵⁴ – eine „Transnational Corporation“ (TNC)⁵⁵ –, das als „Mutterunternehmen“ in einer nationalen Rechtsordnung beheimatet ist und durch gesellschaftsrechtliche Verflechtungen auf seine „Tochter“ in einer anderen nationalen Rechtsordnung einwirkt. Entscheidend für eine TNC ist das Vorhandensein mehrerer betrieblicher Einheiten in verschiedenen Staaten, wobei diese Einheiten durch ein gewisses Maß an zentralisierter Kontrolle und einheitlicher Konzernstrategie einander zugeordnet werden.⁵⁶ Die gesellschaftsrechtliche Organisationsform einer TNC ist sehr variabel: Größtenteils ist es die „Mutter-Tochter-Gesellschaft“, wobei die Muttergesellschaft in der Regel einen beherrschenden Einfluß auf die Tochterbetriebe ausübt. Es kann sich aber auch um den Typ einer „Holding-Gesellschaft“ handeln, die den Dachverband für die von ihr durch Beteiligungen verwalteten und kontrollierten

51 *P. Jessup*, *Transnational Law*, 1956; vgl. auch *P. Jessup*, *The Present State of Transnational Law*, in: *M. Bos* (Ed.), *The Present State of International Law*, ILA 1873–1973, 1973, 339 ff.

52 *Jessup*, *Transnational Law* (Anm. 51), 61.

53 Siehe *W. Graf Vitzthum*, *Begriff, Geschichte und Quellen des Völkerrechts*, in: *W. Graf Vitzthum* (Hrsg.), *Völkerrecht*, 1997, 21 (Anm. 49).

54 Je nach Zählung existieren zur Zeit zwischen 37.000 und 44.000 TNCs, mit ca. 280.000 Tochterbetrieben; *P. Malanczuk*, *Globalization and the future role of sovereign States*, in: *F. Weiss/E. Denters/P. de Waart* (Eds.), *International Economic Law with a human face*, 1998, 55; vgl. auch vorstehend unter A.I.

55 Vgl. *H. Angelo*, *Multinational Corporate Enterprises*, in: *RdC 1968-III*, 443 ff.; *I. Seidl-Hohenveldern*, *International Economic Law*, *RdC 1986-III*, 35 ff.

56 In Art. I des UNO-Verhaltenskodex für Transnationale Unternehmen (Entwurf) werden TNCs wie folgt definiert: „The term ‚transnational corporation‘ ... means an enterprise, comprising entities in two or more countries, regardless of the legal form and fields of activity of these entities, which operates under a system of decision-making, permitting coherent policies and a common strategy through one or more decision-making centres, in which the entities are so linked, by ownership or otherwise, that one or more of them may be able to exercise a significant influence over the activities of others, and, in particular, to share knowledge, resources and responsibilities with the others“; ECOSOC Doc. E/1990/94, 1.

ellschaften bildet. Bei einem Konzern wiederum sind Unternehmen, die rechtlich selbständig bleiben, unter einer einheitlicher Leitung zusammengeschlossen. So kommt auch der Typ des „integrierten internationalen Unternehmens“ vor, keine Muttergesellschaft und dementsprechend auch keinen „Heimatstaat“ anerkennt. In der Regel liegt aber eine Anzahl von nationalen Gesellschaften vor, deren Spitze eine Muttergesellschaft steht, die – durch Aktienbesitz, Joint Ventures, Lizenz-, Management- oder Beratungsverträge etc. – ausländische Tochtergesellschaften mit eigener Nationalität besitzt oder kontrolliert.⁵⁷

Unternehmen, die des öfteren mit transnationalen Beziehungen in Verbindung gebracht werden, wie z.B. das *iure gestionis* agierende „Zwischenstaatliche gemeinsame Unternehmen“ (Joint inter-State enterprises)⁵⁸ – wie z.B. der binational Flughafen Basel-Mülhausen – oder der „quasi-völkerrechtliche Vertrag“,⁵⁹ unterscheiden sich davon aber strikt unterschieden werden.

Netzwerke“ und „Regime“

Unternehmen (nationale) NGOs ihre grenzüberschreitenden Aktivitäten in einem Dachverband, einer NGO, die für sie international tätig wird. Sie können auch transnational agieren, nämlich dann, wenn sie sich mit NGOs aus anderen nationalen Rechtsordnungen vernetzen, d.h. sog. „Netzwerke“⁶⁰ – wie z.B. in Form von „Transnational Advocacy Networks“⁶¹ oder „Transnational issue networks“⁶² – ausbilden. Netzwerke stellen „Verbundsysteme der Problemvermittlung“⁶³ dar, die es NGOs ermöglichen, sowohl vertikal – i.S.e. Verbindung von verschiedenen Themen- und Arbeitsschwerpunkten unterschiedlicher NGOs⁶⁴ – als auch horizontal – d.h. zwischen NGOs mit dem gleichen Themen- bzw. Arbeitsschwerpunkt – untereinander besser zu kooperieren.⁶⁵ Des Weiteren können Netz-

⁵⁷ *immer* (Anm. 10), 220.

⁵⁸ *H.-T. Adam*, *Etablissements Publics Internationaux*, 1957; *E. Libbrecht*, *Entreprises à caractère juridiquement international*, 1972; *I. Seidl-Hohenveldern*, *Gemeinsame zwischenstaatliche Unternehmen*, in: *F.-W. Baer-Kampert/G. Leistner/H. Schwaiger* (Hrsg.), *Liber amicorum B. C. H. Aubin*, 1979, 195 ff.; *Seidl-Hohenveldern* (Anm. 55), 130 f.

⁵⁹ *G. van Hecke*, *Contracts between States and foreign private law persons*, in: *Bernhardt* (Anm. Bd. I, 1992, 814 ff.; vgl. *K. Vieweg*, *Normsetzung und -anwendung deutscher und internationaler Verbände*, 1990, 26 ff.; *A. M. López*, *El régimen jurídico de los contratos concluidos con las organizaciones internacionales con personas privadas*, in: *Departamento de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho/Universidad de Navarra* (Ed.), *Anuario de Derecho Internacional* 1998, 201 ff.; *D. Lamethe*, *Les relations entre les gouvernements et les entreprises en matière de grands projets d'investissement*, *JDI* 1/1998, 45 ff.

⁶⁰ dazu den Sammelband von *Altvater/Brunnengräber/Haake/Walk* (Anm. 1).
⁶¹ *Seck/K. Sikkink*, *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, 1998,

⁶² *Sikkink*, *Nongovernmental Organizations and Transnational Issue Networks in International Politics*, *ASIL* 1995, 413 ff.

⁶³ *Walk/A. Brunnengräber*, *Motivationen, Schwierigkeiten und Chancen der Nichtregierungsorganisationen bei der Bildung von Netzwerken*, 1994, 623.

⁶⁴ *Human Rights Internet, Climate Action Network, World Rainforest Network, Pesticides Action Network etc.*

⁶⁵ *Seck* (Anm. 32), 44 f.; mittlerweile findet der globale NGO-Informationsaustausch auch im Rahmen des *net* in Form des „Earth Negotiation Bulletin“ statt; <<http://www.iisd.ca/linkages>>.

werke von NGOs entweder die Form eines dauerhaften und fest institutionalisierten Kooperationszusammenhangs annehmen,⁶⁶ oder – etwa im Rahmen einer internationalen Ad-hoc-Kampagne – bloß die kurzfristige Form eines situativen Allianzsystems ausformen.⁶⁷

„If international NGOs interacting in an issue area agree upon principles, norms, rules, and decision-making procedures in order to regulate their interactions, one can speak of transnational regimes“.⁶⁸ Im Gegensatz zu Netzwerken gestalten solche (stabilere) „Regime“ – bestehend aus Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren, auf die sich Akteure bezüglich eines bestimmten Politikfeldes geeinigt haben⁶⁹ – eher indirekt über die beteiligten Akteure, d.h. sie stellen stärker auf die Beziehungsstrukturen zwischen den Akteuren und die organisatorische Entwicklung ab.⁷⁰ Paradigmatisch läßt sich z.B. das „Klima-Bündnis“ von neun nationalen indigenen Organisationen des Amazonas-Beckens mit über 600 europäischen Kommunen als ein solches Regime bezeichnen.⁷¹

Der Unterschied zwischen solchen transnationalen Verflechtungen von NGOs in Netzwerken oder Regimen und den vorstehend dargestellten TNCs ist dabei der, daß es sich bei TNCs um gesellschaftsrechtlich bedingte Einwirkungsformen (wie z.B. die eben erwähnten Formen der „Mutter-Tochter“-Gesellschaft, des Konzerns, der Holding etc.) und bei NGOs bloß um einfache privatrechtliche Kontaktnahmen handelt, was mit ein entscheidender Grund sein sollte, TNCs und NGOs nicht demselben Typus – z.B. dem des „transnationalen Akteurs“⁷² – zu unterwerfen, wie dies des öfteren geschieht.

4. „Volksdiplomatische Aktivitäten“

Der komplexe heutige Begriff „Netzwerke“ hat eine Reihe von Vorläufern, wie z.B. die sog. „volksdiplomatischen Aktivitäten“, unter denen hier Kontakte zwischen organisierten oder nicht-organisierten Gruppen von Bürgern⁷³ zweier oder mehrerer Staaten verstanden werden, die – unterhalb der offiziellen diplomatischen Beziehungsebene – auf inoffizielle Weise wichtige politische bzw. diplomatische Fragen zu lösen versuchen. In der Regel sind auch NGOs an solchen „volksdiplomatischen Aktivitäten“ beteiligt.

66 Wie dies etwa bei Climate Action Network oder bei Friends of the Earth International der Fall ist.

67 Vgl. D. Janett, Vielfalt als Strategievorteil: Zur Handlungskompetenz von Nicht-Regierungsorganisationen in komplexen sozialen Umwelten, in: *Altwater/Brunnengräber/Haake/Walk* (Anm. 1), 145 ff. (146).

68 P. Mayer/V. Rittberger/M. Zürn, Regime Theory. State of the Art and Perspectives, in: V. Rittberger (Ed.), *Regime Theory and International Relations*, 1993, 403 f.

69 Vgl. Furtak (Anm. 32), 69.

70 Vgl. M. Zürn, Vom Nutzen internationaler Regime für eine Friedensordnung, in: D. Senghaas (Hrsg.), *Frieden machen*, 1997, 465 ff. (466).

71 J. Mayer, Globale Klimapolitik „von unten“. Das „Klima-Bündnis“ indigener Völker und europäischer Kommunen als transnationales Regime, in: *Altwater/Brunnengräber/Haake/Walk* (Hrsg.), (Anm. 1), 113 ff. (113).

72 Vgl. z.B. Furtak (Anm. 32), 26.

73 Vgl. dazu L. R. Bennett, *International Organizations. Principles and Issues*, 5. Aufl. 1991, 253.

Die erste und zugleich spektakulärste „volksdiplomatische Aktivität“ der letzten Jahrzehnte stellte ohne Zweifel die sog. „Ping-Pong-Diplomatie“ zwischen den USA und China dar. 1971 wurde ein US-amerikanisches Tischtennis-Team von Sportfunktionären der Volksrepublik China eingeladen. Im Gefolge dieses Matches kam es zum Austausch von Geschenken⁷⁴ sowie zu geheimen diplomatischen Kontakten, die schließlich zum Besuch Präsident *Nixons* Ende Februar 1972 in China und in der Folge zur gegenseitigen Anerkennung und zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen zum 1. Januar 1979 führten.⁷⁵

Die offiziell als „Bus-Diplomatie“⁷⁶ bezeichnete Anbahnung des ersten Treffens der Regierungschefs der vor 52 Jahren geteilten Länder Indien und Pakistan, *Vajpayee* und *Sharif*, am 20. Februar 1999 in Lahore, fußte auf der politischen Vorbereitung durch die volksdiplomatische Aktivität der „Cricket-Diplomatie“.⁷⁷ Dabei ging es um die Austragung des ersten Cricket-Matches seit zwölf Jahren zwischen einem indischen und einem pakistanischen Team in New Delhi, im Gefolge dessen der indische Premier die Einladung seines pakistanischen Kollegen zur symbolischen Busfahrt von Delhi nach Lahore annahm.

Ein weiteres Beispiel für volksdiplomatische Aktivitäten stellt die „Baseball-Diplomatie“ zwischen den USA und Kuba dar. Am 28. März 1999 kam es zur Austragung des ersten Matches – seit über 50 Jahren – zwischen den „Baltimore Orioles“ (aus der East Division der American Baseball League) und der kubanischen Nationalmannschaft im Estadio Latinoamericano in Havanna. Am 3. April fand dann das Retourspiel in Baltimore statt. Eingefädelt hat diesen „Deal“ – unter indirekter „Ermunterung“ durch *Fidel Castro* und mit Billigung des Weißen Hauses – der Besitzer der Baltimore Orioles, *Peter Angelos*, der bereits seit 1995 an dieser „volksdiplomatischen Aktivität“ zwischen zwei Sportvereinen gearbeitet hat. Ein Jahr später, am 24. Februar 1996, kam es aber durch den Abschluß zweier Zivillflugzeuge der kubanischen Exilorganisation „Hermanos de Rescate“ über den „Helms-Burton“-Gesetzgebung der USA⁷⁸ zu einer Unterbrechung dieser Bemühungen. Die definitive Bewilligung des Aufeinandertreffens machten die USA aber davon abhängig, daß die Einnahmen des Matches in Kuba einer humanitären NGO, wie z.B. der Caritas, zur Verfügung gestellt werden.⁷⁹

74 Die Chinesen schenkten den USA zwei große Panda-Bären Ling-Ling und Hsing-Hsing, die USA revanchierten sich wiederum mit zwei Bisons.

75 Vgl. „Abkommen USA-VR China über Normalisierung zum 1. Januar 1979 und diplomatische Beziehungen“, *Keesings AdG* vom 18.12.1978, 22238; *AdG* vom 1.1.1979, 22261.

76 Bus-Diplomatie zwischen Indien und Pakistan, *NZZ* vom 19.2.1999, 3.

77 Vgl. Cricket-Diplomatie zwischen Indien und Pakistan, *NZZ* vom 6./7.2.1999, 3.

78 Am 12. März 1996 unterzeichnete Präsident *Clinton* den „Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996“ (Helms-Burton Act), Text in: 35 *ILM* 1996, 357 ff.; vgl. dazu *L. Griessbach*, Der „Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act“ von 1996, in: *RIW* 4/1997, 275 ff.

79 *K. Henkel*, Tauwetter im Baseball. Die USA vor dem ersten Match in Kuba seit mehr als 50 Jahren, *NZZ* vom 24.2.1999, 41.

Auch Österreich war einmal von einer spektakulären „volksdiplomatischen Aktivität“ betroffen. Im Rahmen des *Beagle-Kanal*-Konflikts weigerten sich niederländische Seeleute, österreichische Schützenpanzer zu verladen, die für Chile bestimmt waren.⁸⁰ Die österreichische Transportarbeiter-Gewerkschaft hatte zuvor Kontakt mit ihren niederländischen Kollegen aufgenommen und diese zum Verlade-Boykott veranlaßt, nachdem es ihr nicht gelungen war, trotz massiver Protestaktionen die Auslieferung aus dem Erzeugerwerk zu verhindern. Der österreichische Produzent mußte in der Folge aufgrund dieser gewerkschaftlichen, volksdiplomatischen Aktivität die Panzer wieder zurücknehmen.

C. Praktische Abgrenzungs-, Klassifikations- und Standardisierungsversuche von NGOs

Neben theoretischen Abgrenzungs- und Definitionsversuchen in der völkerrechtlichen Doktrin hat man sich aber auch in der Praxis mehrfach bemüht – und zwar sowohl im internationalen, als auch im nationalen Bereich –, geeignete Definitions-, Abgrenzungs- und Standardisierungsmerkmale von NGOs zu statuieren, wobei man sich vor allem – neben der (bloßen) Möglichkeit der Herbeiführung parallelen Landesrechts – zweier Techniken bediente, nämlich zum einen der Schaffung eines „Internationalen Personalstatuts“ für NGOs und zum anderen des Abschlusses einer Konvention zur gegenseitigen Anerkennung der Rechtspersönlichkeit von NGOs.

I. Im internationalen Bereich

1. Art. 71 SVN und sein Sekundärrecht

In der ersten völkerrechtlichen Erwähnung von NGOs, nämlich in Art. 71 der Satzung der Vereinten Nationen (SVN), findet sich keine Definition von NGOs. Art. 71 bestimmt nur: „Der Wirtschafts- und Sozialrat kann geeignete Abmachungen zwecks Konsultation mit nichtstaatlichen Organisationen treffen, die sich mit Angelegenheiten seiner Zuständigkeit befassen. Solche Abmachungen können mit internationalen Organisationen und, soweit angebracht, nach Konsultation des betreffenden Mitglieds der VN auch mit nationalen Organisationen getroffen werden“, so daß daraus lediglich die wichtige begriffliche Unterscheidung hervorgeht, daß es nach dieser Bestimmung sowohl internationale als auch nationale NGOs gibt.

Die Umsetzung von Art. 71 SVN erfolgte durch eine Reihe von Resolutionen des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen (WSR). Die erste einschlä-

⁸⁰ Vgl. A. Skuhra, Rüstungspolitik Österreichs, in: Österreichische Neutralität und Friedenspolitik. Forschungsbericht Bd. II, Österreichisches Institut für Friedensforschung und Friedenserziehung (Hrsg.), Beiträge zur Friedensforschung Nr. 7, 4/86, 216.

gige Resolution war die Res. 288 B (X) des WSR vom 27. Februar 1950,⁸¹ die NGOs als „internationale Organisationen, die nicht durch ein zwischenstaatliches Übereinkommen gegründet wurden“, bezeichnete.

Das Hauptproblem bei dieser Definition stellt sich in der Praxis im Zusammenhang mit der Frage, was denn als „zwischenstaatliches Übereinkommen“ anzusehen ist.⁸² Gemäß Art. 12 der GO der GV der VN, die sich als Durchführungsnorm von Art. 102 SVN versteht, hat das Sekretariat jeden Vertrag in der UNTS zu publizieren, der ihm von einem Mitgliedstaat übersendet wurde, „so far as that party is concerned, the instrument is a treaty or an international agreement within the meaning of Article 102“. Da die beiden Begriffe „treaty“ und „international agreement“ weder in der Satzung noch im Sekundärrecht definiert sind, ergeben sich immer wieder schwierige Abgrenzungsfragen, die in praxi des öfteren zu sehr langen Fristen bis zur Registrierung eines Vertrages führen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang noch die Rechtsverwahrung des Sekretariats der VN: „It is the understanding of the Secretariat that its action does not confer on the instrument the status of a treaty or an international agreement if it does not already have that status ...“

Die nächste Resolution des WSR, die Res. 1296 (XLIV) vom 23. Mai 1968, übernimmt die Definition in Res. 288 B (X) (1950), fügt ihr aber den Satzteil hinzu: „unter Einschluß solcher Organisationen, die Mitglieder akzeptieren, die von Regierungsbehörden designiert worden sind, allerdings nur unter der Voraussetzung, daß eine derartige Mitgliedschaft die Organisation nicht in der freien Äußerung ihrer Ansichten beschränkt“. Damit sind auch NGOs, unter deren Mitgliedern sich Regierungen, Ministerien, Staatenvertreter oder andere von Behörden entsandte Vertreter befinden (sog. QUANGOs),⁸³ mit eingeschlossen – allerdings immer nur so lange, solange sie nicht die freie Meinungsäußerung der NGOs behindern. Neben dieser Definition enthält die Res. 1296 (1968) in ihren Punkten 4 bis 8 noch eine Reihe weiterer Voraussetzungen für das Vorliegen einer NGO:⁸⁴

- (a) Sie müssen in inhaltlicher Beziehung zu Fragen des WSR und in Übereinstimmung mit dem Geist, den Prinzipien und den Zielen der Satzung der VN stehen;
- (b) sie müssen die Arbeit der VN unterstützen;
- (c) sie müssen einen repräsentativen Charakter und ein internationales Ansehen haben;
- (d) sie müssen die Ansichten großer Teile der Bevölkerung widerspiegeln;
- (e) sie müssen – wenn möglich – eine beträchtliche Anzahl von Mitgliedern aus mehreren Regionen der Welt haben;

81 Vgl. dazu nachstehend unter D.II.2.a) cc).

82 *Skjelsbaek* (Anm. 18), 422 kritisiert dieses Kriterium als zu „legalistic“.

83 Vgl. dazu vorstehend unter B.II.1.

84 Vgl. *Schulze* (Anm. 46), 123 f.; vgl. dazu nachstehend unter D. II. 2.a) dd).

- (f) sie müssen ein Hauptquartier mit einem „Executive Officer“ und eine demokratisch angenommene Satzung besitzen, die die Ziele und Vorgangsweise der Exekutive festlegt, die dafür auch verantwortlich ist;
- (g) ihre Repräsentanten müssen eine nachprüfbare Autorität innerhalb der NGO besitzen und das Recht haben, für die Mitglieder der Organisation zu sprechen;
- (h) sie müssen in ihrer Zusammensetzung international sein und ihre Mitglieder müssen über regelmäßige Abstimmungen auf die Politik und die Aktionen der NGO Einfluß nehmen können;
- (i) ihre Finanzierung muß hauptsächlich durch ihre nationalen Teilorganisationen bzw. Individuen erfolgen und andere, vor allem Zuschüsse der öffentlichen Hand, müssen öffentlich deklariert werden.

Im Ergebnis hat damit der WSR keinen allgemeinen Begriff einer NGO geschaffen, sondern für die Zwecke der Aufnahme von Konsultativbeziehungen mit ihm eine aus formellen und materiellen Elementen bestehende Definition solcher Organisationen angenommen.⁸⁵

Was das Erfordernis der Internationalität betrifft, so hat das durch die Res. 3 (II) des WSR vom 21. Juni 1946 geschaffene „NGO-Komitee“ des WSR (Committee on Non-Governmental Organizations) die Praxis entwickelt, daß eine NGO dann als „international“ gilt, wenn sie mindesten in drei Ländern Mitglieder hat.⁸⁶ Organisationen mit Mitgliedern in bloß zwei Ländern können dementsprechend (nur) nationale NGOs i.S.d. Art. 71 Satz 2 SVN sein.

Die Verwendung des Begriffs der „nichtstaatlichen Organisation“ (NGO) in Art. 71 SVN und seinem Sekundärrecht „war seit seiner Einführung eine Verlegenheitslösung“.⁸⁷ Unter seinem Dach werden Organisationen – von der lokalen Bürgerinitiative und Selbsthilfe- bzw. Betroffenenengruppe bis zum internationalen Unternehmerverband – zusammengefaßt, die an sich nicht zusammengehören.

Eine interessante Alternative stellt in diesem Zusammenhang das Konzept der „wichtigen gesellschaftlichen Gruppen“ (sog. „major groups“) dar, das durch die Agenda 21 im Rahmen der UNCED 1992 eingeführt wurde.⁸⁸ Es umfaßt zwar ein noch breiteres gesellschaftliches Spektrum als der traditionelle NGOs-Begriff, differenziert aber zwischen einzelnen Gruppen und ihren Interessenslagen und trägt damit viel zur begrifflichen Klärung bei. In der Section III der Agenda 21 werden folgende neun „major groups“ unterschieden: (1) NGOs, (2) Frauen, (3) Kinder und Jugendliche, (4) autochthone Bevölkerungsgruppen, (5) lokale Behörden, (6) Gewerkschaften, (7) Privatwirtschaft, (8) Wissenschaftler und (9) Landwirte.

85 Vgl. R. Lagoni, Art. 71 SVN, in: B. Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen: Kommentar, 1991, 857 ff. (861); vgl. dazu Doc. E/C.2/1993/6.

86 Vgl. WSR-Res. 334 A (XI) vom 20. Juli 1950.

87 Martens (Anm. 39), 170.

88 Darauf verweist Martens (Anm. 39), 171; vgl. Anm. 487.

2. Klassifikation durch die „Union of International Associations“

Einen weiteren wichtigen pragmatischen Kategorisierungsversuch von NGOs unternahm die bereits 1907 gegründete „Union of International Associations“ (UIA) mit Sitz in Brüssel – und zwar zu dem Zweck der Aufnahme von NGOs in ihr Register. Die UIA ist – als Dachorganisation zur Dokumentation von IGOs und NGOs – selbst als NGO anzusehen und versuchte bereits für das „Annuaire de la Vie Internationale“ (1908–1909 sowie 1910–1911) einen Selektionsmechanismus für Internationale Organisationen – intergouvernementale (IGOs) und nicht-intergouvernementale (NGOs) – zu entwickeln. Diese Versuche wurden nach 1945 weiterentwickelt und fanden Aufnahme in das von der UIA herausgegebene „Yearbook of International Organizations“.⁸⁹ Der WSR hat mit der am 20. Juli 1950 einstimmig angenommenen Res. 334 B (XI)⁹⁰ beschlossen, kein eigenes Jahrbuch für Internationale Organisationen herauszugeben, sondern das von der UIA aufgelegte als offizielle Zusammenstellung anzuerkennen. Auf seiner XVI. Tagung im Jahre 1953 bestätigte der WSR diese Entscheidung.⁹¹

Ausgehend von der Prämisse, daß eine Organisation, die sich expressis verbis als „non-governmental“ deklariert, auch als solche angesehen bzw. von der UIA in dieser ihrer Selbsteinschätzung nicht hinterfragt wird,⁹² hat die UIA folgende sieben Kriterien für die Aufnahme von NGOs in das von ihr herausgegebene „Yearbook of International Organizations“ erstellt:⁹³

- (a) Ziele: Die Zielsetzung muß eine genuin internationale sein, die sich auf Aktivitäten in mindestens drei Staaten erstrecken muß. Daher scheiden alle rein nationalen oder bilateralen (z.B. die „Deutsch-Österreichische Gesellschaft“) aus.
- (b) Mitglieder: Die Mitglieder können Individuen oder Verbände sein, die sich aber aus mindestens drei Ländern rekrutieren und über ein unbeschränktes Wahlrecht verfügen müssen. Die Mitgliedschaft muß ferner jedem anderen gleich qualifizierten Individuum oder jeder Gruppe offenstehen, so daß „geschlossene“ NGOs nicht registrierungsfähig sind. Die Stimmrechte müssen ferner so verteilt sein, daß keine einzige nationale Gruppe die Organisation dominieren kann. Nationale NGOs, die Ausländer nicht als Mitglieder akzeptieren, sind ebenso ausgeschlossen, wie z.B. religiöse Orden mit hierarchischer Struktur oder informelle soziale Bewegungen.
- (c) Struktur: Die Satzung muß eine formelle Organstruktur vorsehen, aufgrund derer es den Mitgliedern möglich sein muß, in periodischen Abständen die

89 Gemäß Res. 334 B (XI) des WSR der VN Non-governmental organizations, Part B, vom 20. Juli 1950, kooperiert das Sekretariat der VN mit der „Union of International Associations“ (UIA) in der Redigierung der Ausgaben des „Yearbook of International Organizations“.

90 UIA (Ed.), Yearbook 1996/97 (Anm. 12), Appendix 10, 1704.

91 Doc. E/2489.

92 UIA (Ed.), Yearbook 1996/97 (Anm. 12), Appendix 2, 1677.

93 UIA (Ed.), Yearbook 1996/97 (Anm. 12), Appendix 2, 1677 f.; vgl. auch *Hilfner* (Anm. 21), 927 f., Rdnr. 3.

einzelnen Organwalter zu wählen. Die Organisation muß ferner über einen ständigen Sitz verfügen und auf Dauer ausgerichtet sein.

- (d) **Funktionäre:** Der Umstand, daß – zur Erleichterung gewisser Tätigkeiten – für eine spezielle Periode alle Funktionäre über dieselbe Nationalität verfügen, disqualifiziert für sich alleine eine Organisation noch nicht. Für solche Fälle sollte aber eine Rotation des Sitzes und der Organwalter zwischen den einzelnen „Heimatstaaten“ der NGOs zu bestimmten Intervallen stattfinden.
- (e) **Finanzen:** Das Finanzaufkommen muß aus zumindest drei Ländern kommen, so daß z.B. diejenigen „internationalen“ NGOs ausgeschlossen sind, die zwar Mitglieder in mehr als drei Staaten haben, deren Einnahmen aber allein aus Überweisungen ihrer US-amerikanischen (nationalen) NGOs kommen. Die Organisation darf nicht auf Gewinn gerichtet sein, der z.B. anschließend unter ihren Mitgliedern aufgeteilt wird. Dieses Kriterium schließt aber solche Organisationen nicht aus, die auf die finanzielle Besserstellung ihrer einzelnen Mitglieder ausgerichtet sind, wie z.B. Gewerkschaften, Handelsverbände und Arbeitnehmerverbände. Eindeutig ausgeschlossen sind erwerbswirtschaftliche, gewinnorientierte Einrichtungen, wie z.B. multinationale Unternehmen (TNCs), Kartelle u.a.m. Da sich die Abgrenzung im Einzelfall des öfteren sehr schwierig gestaltet, wird von der UIA in der Praxis auf die „äußeren Beziehungen“ dieser Einrichtungen abgestellt.
- (f) **Beziehungen zu anderen Organisationen:** Obwohl Organisationen, die formelle Beziehungen mit anderen Organisationen unterhalten, nicht notwendigerweise ausgeschlossen sind, muß seitens der zu registrierenden Organisation nachgewiesen werden, daß sie eine selbständige Einrichtung darstellt und ihre Funktionäre eigenständig bestellt. Dementsprechend sind abhängige, bloß nachgeordnete Einrichtungen einer Organisation, die über keine organisationsrechtliche Autonomie verfügen, nicht registrierungsfähig.
- (g) **Aktivitäten:** Die laufenden Aktivitäten müssen ständig dokumentiert werden, da über einen längeren Zeitraum inaktive Organisationen entweder als „ruhend“ oder als „aufgelöst“ betrachtet werden.
- (h) **Sonstige Kriterien:** Bezüglich des Umfangs oder der Bedeutung einer Organisation – z.B. im Hinblick auf Mitglieder, Aktivitäten oder Finanzausstattung – hat die UIA keine Kriterien entwickelt. Ebenso wird keine Organisation aus politischen oder ideologischen Gründen ausgeschlossen, ebenso wie auch ihre jeweiligen Tätigkeitsfelder nicht gewichtet werden. Irrelevant für die Registrierung ist auch die geographische Lokalisierung des Sitzes.

3. *Klassifikation durch die OECD*

Eine umfassende Definition, die völlig unterschiedliche Einheiten zusammenfaßt, herrscht im Rahmen der OECD vor, die NGOs folgendermaßen charakterisiert: „NGOs include profitmaking organisations, foundations, educational institutions, churches and other religious groups and missions, medical organisations and hospitals, unions and professional organisations, business and commercial organi-

sations, cooperatives and cultural groups as well as voluntary agencies“.⁹⁴ Hierbei handelt es sich exemplarisch nicht um eine auf Typisierung von NGOs bedachte, sondern vielmehr um eine auf die Funktion von Entwicklungshilfeleistung im Rahmen des DAC der OECD zugeschnittene Definition.

4. Versuche zur Kodifizierung eines eigenen internationalen Personalstatuts für NGOs

Grundsätzlich existieren, wie bereits vorstehend erwähnt, drei Möglichkeiten, um die Vielfalt der Erscheinungsformen internationaler NGOs zu vereinheitlichen und zu einer Rechtsperson zu „verdichten“:

- (a) zum einen in der Ausarbeitung parallelen Landesrechts,
- (b) zum andern in der Schaffung eines internationalen Personalstatuts für NGOs durch völkerrechtlichen Vertrag, und zuletzt
- (c) in der Ausarbeitung einer völkerrechtlichen Konvention zur gegenseitigen Anerkennung der Rechtspersönlichkeit von NGOs.⁹⁵

Obwohl die Versuche der Schaffung eines internationalen Personalstatuts bzw. der Ausarbeitung einer gegenseitigen Konvention zur Anerkennung der Rechtspersönlichkeit von internationalen NGOs an sich nichts mit der Verleihung (partieller) Völkerrechtssubjektivität zu tun haben, stehen sie indirekt damit doch in einem engen Zusammenhang. Wie immer wieder betont wird,⁹⁶ liegt mit ein Grund für die bisher fehlende Ausarbeitung einer Konvention zur Regelung der internationalen Rechtspersönlichkeit von NGOs eben im Fehlen einer anerkannten Definition und kollisionsrechtlichen Eingrenzung der NGOs als Privatrechtssubjekte.

Die Rechtsstellung von NGOs wird daher kollisionsrechtlich nicht durch ein internationales Personalstatut bestimmt, sondern richtet sich – ebenso wie bei nationalen Vereinen und Körperschaften – nach dem Recht eines bestimmten Staates, in der Regel des Sitzstaates. Das kann für internationale NGOs sowohl international-privatrechtliche als auch fremdenrechtliche Schwierigkeiten zur Folge haben.⁹⁷ Dabei handelt es sich u.a. um Fragen der Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung von Funktionären von NGOs im jeweiligen Sitzstaat, aber auch um solche der steuerlichen Behandlung der NGOs selbst⁹⁸ – die des öfteren trotz ihres gemeinnützigen Charakters wie nationale, gewinnorientierte Unternehmen behan-

94 OECD (Ed.), *Voluntary aid for development. The role of non-governmental organisations*, 1988, 1; vgl. H. Keidel/R. Koch, Die Rolle von NGOs bei humanitären Hilfseinsätzen im Rahmen der UN-Friedenssicherung, *Die Friedenswarte* 2/1996, 124.

95 Vgl. P. Macalister-Smith, *Non-Governmental Organizations, Humanitarian Action and Human Rights*, in: U. Beyerlin u.a. (Hrsg.), *Recht zwischen Umbruch und Bewährung*, Festschrift für R. Bernhardt, 1995, 477 ff. (487).

96 Vgl. Hüfner (Anm. 21), 932 Rdnr. 16: „The main reason for failure to ratify a convention (i.e. zur Regelung der internationalen Rechtspersönlichkeit von NGOs) seems to be (...) the failure to reach a consensus on a generally accepted definition of international NGOs“.

97 Vgl. J. Kaiser, *Nichtstaatliche internationale Organisationen*, in: K. Strupp/H.-J. Schlochauer (Hrsg.), *Wörterbuch des Völkerrechts*, 1961, Bd. 2, 612 ff. (614).

98 Vgl. dazu nachstehend unter C.II.1.b).

delt werden⁹⁹ – sowie um solche der Regelung von Einreiseformalitäten von Funktionären von NGOs in die Sitzstaaten derjenigen Organisationen, bei denen die NGOs akkreditiert sind.

Aus diesem Grunde wird schon seit der Jahrhundertwende in den verschiedensten Foren versucht, eine einheitliche Rechtsform eines internationalen – in ein internationales Vereinsregister eingetragenen oder sonstwie verankerten – Vereins zu entwickeln, wobei aber alle diese Versuche scheiterten. Lediglich im Schoß des Europarates ist es 1986 gelungen, einen anderen Ansatz zu verwirklichen – nämlich anstatt eines internationalen Personalstatutes für NGOs nur deren reziproke Anerkennung zu vereinbaren – und eine Konvention zur gegenseitigen Anerkennung der Rechtspersönlichkeit internationaler NGOs¹⁰⁰ zur Ratifikation aufzulegen.

a) Auf völkerrechtlicher Ebene

Trotz langjähriger internationaler Bemühungen um die Schaffung einer (vertrags-) völkerrechtlichen Grundlage für die Rechtspersönlichkeit internationaler Vereine,¹⁰¹ existiert bis heute keine völkerrechtliche Vereinbarung, nach der die Rechtspersönlichkeit internationaler Vereine für die Staaten allgemein verbindlich geregelt und unmittelbar, d.h. ohne Vermittlung durch staatliches Recht, anerkannt wäre.¹⁰² Die Chronologie der fehlgeschlagenen Versuche zur Schaffung eines internationalen Personalstatuts für internationale Vereine ist durchaus beeindruckend:¹⁰³

(a) Im Schoß der *Union of International Associations*: 1907 wurde die „Union of International Associations“ (UIA) gegründet, die am 3. Mai 1910 einen „Weltkongreß der Internationalen Assoziationen“ nach Brüssel einberief, der eine Resolution u.a. mit folgendem Inhalt annahm: „A supernational status be established through a diplomatic convention, for the use of International Associations without lucrative object, which, by reason of their nature or aim cannot or do not wish to be subject to a fixed society legislation“.¹⁰⁴ Zur Implementierung dieser Forderung wurde eine Resolution verabschiedet, in der dieser Kongreß institutionalisiert und dessen Sekretariat mit der Ausarbeitung eines vorläufigen Entwurfs betraut wurde. Dieser vorläufige Entwurf wurde vor dem

99 Vgl. Hüfner (Anm. 21), 932 Rdnr. 16.

100 Vgl. dazu nachstehend unter C.I.5.

101 Für die gemeinschaftsrechtlichen Versuche vgl. nachstehend unter C.I.4.b).

102 Vgl. G. van Hecke, Rechtspersönlichkeit für internationale Idealvereine?, in: K.-H. Böckstiegel u. a. (Hrsg.), Völkerrecht. Recht der Internationalen Organisationen. Weltwirtschaftsrecht, Festschrift für I. Seidl-Hohenveldern, 1988, 629 ff.

103 Union of International Associations (UIA) (Ed.), International Association Statutes Series, Vol. 1, 1988, Appendices 3. und 4; vgl. auch R. Rodgers, Facilitations Problems of International Associations: The Legal, Fiscal and Administrative Facilities of International Non-Governmental Organizations, 1960.

104 UIA (Ed.), Statutes Series (Anm. 103), Appendix 4.1.; vgl. auch P. Schrag, Internationale Idealvereine, 1936, 194.

2. Weltkongreß in Brüssel 1913 zirkuliert und in der Folge auf diesem auch einstimmig – von 169 NGOs und 23 Regierungsvertretern – angenommen.¹⁰⁵ Nach dem ersten Weltkrieg hatte dieser Entwurf wesentlichen Einfluß auf das belgische Gesetz von 1919 über NGOs mit wissenschaftlicher Zielsetzung, auf das noch eingegangen werden wird.¹⁰⁶ Im Auftrag der „Union of International Associations“ (UIA) bereitete schließlich *G. P. Speeckaert* im Jahr 1959 den Entwurf einer Konvention „aiming at facilitating the work of international non-governmental organizations“¹⁰⁷ vor, die als Basis für eine Konvention oder Empfehlung dienen sollte, die den Mitgliedstaaten der UNESCO zur Annahme vorgelegt werden sollte. Die UNESCO leitete die Frage an das „Administrative Committee on Coordination“ zur Prüfung weiter, das der Konvention aber nur geringe Erfolgsaussichten bei den Mitgliedstaaten bestätigte, so daß die UNESCO keine weiteren Schritte unternahm.

- (b) *International Law Association (ILA)*: Am 4. August 1910 verabschiedete die ILA auf ihrer Londoner Konferenz eine von *Maitre Clunet* vorgeschlagene Resolution folgenden Inhalts: „It is desirable to establish by diplomatic convention an extranational or super-national statute or governing law which may be adopted by international associations formed for no profit, which by reason of their nature or object cannot or will not submit themselves to the law of any particular country“.
- (c) *Institute of International Law (IIL/IDI)*: Ebenfalls im Jahre 1910 beschäftigte sich das IIL auf Anregung von *Nicolas Politis* mit dieser Thematik. In der Folge wurde von *Ludwig von Bar* ein erster Konventionsentwurf erarbeitet, der Idealvereinen durch völkerrechtlichen Vertrag die Möglichkeit des Erwerbs einer internationalen Rechtspersönlichkeit eröffnen sollte. Dieser wurde 1912 dem IIL vorgelegt¹⁰⁸ und danach von *Nicolas Politis* weiterentwickelt. Dieser „Politis-Entwurf“¹⁰⁹ wurde schließlich 1923 anlässlich der 50-Jahresfeier des IIL angenommen. Der Entwurf ging sogar so weit, daß er die Anrufung des IGH durch NGOs vorsah, was aber als „untimely“ kritisiert wurde. 1950 kam es im Schoß des IIL neuerlich zur Erarbeitung eines Konventionsentwurfes durch *Suzanne Bastid*,¹¹⁰ der darauf ausgerichtet war, die Aktionsmöglichkeiten von NGOs im internationalen Bereich, wie z.B. Fundstransfer, Besteuerung etc., sicherzustellen. Den Vertragsparteien sollte es dabei – im Gegensatz zum Politis-Vorschlag von 1923 – frei überlassen bleiben, welche NGOs sie begünstigen wollen.

105 UIA (Ed.), Statutes Series (Anm. 103), Appendix 4.4.

106 Vgl. dazu nachstehend unter C.II.a).

107 UIA (Ed.), Statutes Series (Anm. 103), Appendix 4.10.

108 UIA (Ed.), Statutes Series (Anm. 103), Appendix 4.1.

109 UIA (Ed.), Statutes Series (Anm. 103), Appendix 4.5.

110 UIA (Ed.), Statutes Series (Anm. 103), Appendix 4.8.

(d) *Konferenz von NGOs mit Konsultativstatus beim WSR*: 1948 kam es zur Errichtung eines „Interim Committee of the Consultative NGOs“ – das 1950 in die „Conference of Non-Governmental Organizations in Consultative Status with the UN-ECOSOC“ (CONGO) umgewandelt wurde – sowie eines „Study Committee“, das mit der Aufgabe eingesetzt wurde, innerhalb eines Jahres die Möglichkeit der Ausarbeitung einer Konvention zu prüfen, die den NGOs mit Konsultativstatus einen Rechtsstatus („status of legal entity“) einräumt. Dieser Ausschuß, der von *Max Habicht* geleitet wurde, setzte sich aus Vertretern von 11 NGOs zusammen und lud das IIL – vertreten durch *Suzanne Bastid* – und die „Union of International Associations“ – vertreten durch *V. Gelders* – zur Mitwirkung ein. *J. P. Niboyet* wurde kooptiert und gleichzeitig zum Berichterstatter ernannt. *L. Kopelmanas* vom CNRS/Paris wurde zum Stellvertretenden Berichterstatter bestellt.

1949 erstellten *J. P. Niboyet* und *L. Kopelmanas* einen ausführlichen Bericht, in dem sie vor allem ein Verfahren ausarbeiteten, wonach der WSR, auf Antrag einer NGO, dieser Völkerrechtssubjektivität zugestehen konnte.¹¹¹ Solchermaßen beliehene NGOs wären dann bei den VN zu registrieren und entsprechend den Regeln, die in einer eigenen, von der GV der VN zu beschließenden Resolution¹¹² niederzulegen wären, der Aufsicht des WSR zu unterstellen. Zusätzlich wurde noch ein eigener Konventionsentwurf – „Preliminary draft convention granting juridical personality to consultative non-governmental organizations registered with the United Nations“¹¹³ – vorgestellt. Diese Vorschläge von *Niboyet* und *Kopelmanas* wurden allerdings vom „Study Committee“ im März 1949 mit der Begründung abgelehnt, daß es nicht wünschenswert sei, NGOs einer zu scharfen Kontrolle durch ein politisches Organ, wie den WSR, zu unterstellen. Wenngleich damit die Idee der Zuerkennung der Völkerrechtssubjektivität für NGOs verworfen wurde, war man sich einig, daß der Rechtsstatus von NGOs mit Konsultativstatus beim WSR durch die „gegenseitige Anerkennung“ der im „Gründungsstaat“ eingeräumten Rechtsposition auch in den anderen Mitgliedstaaten der VN beträchtlich verbessert werden könnte.

Daher stellte das „Study Committee“ seinen konzeptiven Ansatz um, erarbeitete einen entsprechenden Konventionsentwurf zur gegenseitigen Anerkennung von NGOs¹¹⁴ und präsentierte ihn auf der 2. Konferenz der NGOs mit Konsultativstatus beim WSR im Juni 1949. Auf der 3. Konferenz der NGOs mit Konsultativstatus beim WSR im Jahre 1950 wurden die NGOs aufge-

111 „Report to the Study Committee on Legal Status of the Conference of Non-Governmental Consultative Organizations“; UIA (Ed.), Statutes Series (Anm. 103), Appendix 3.2.

112 Vgl. „Preliminary draft Res. on the GA of the UN on the granting of international juridical personality to certain consultative non-governmental organizations“; UIA (Ed.), Statutes Series (Anm. 103), Appendix 4.6.A.

113 UIA (Ed.), Statutes Series (Anm. 103), Appendix 4.6.B.

114 „Preliminary draft agreement designed to facilitate the work of NGOs having consultative or equivalent status with the organs of the UN“; UIA (Ed.), Statutes Series (Anm. 103), Appendix 4.7.

fordert, zu diesem Entwurf binnen 8 Monaten Stellung zu nehmen. Die darauf eingegangenen Stellungnahmen machten aber klar deutlich, daß die NGOs keinerlei Interesse an derartigen allgemeinen juristischen Fragestellungen hatten, sondern vielmehr an der Lösung praktischer Probleme bei ihrer operativen Tätigkeit, wie z.B. Steuer- und Vermögensfragen etc., interessiert waren.

(e) *Haager Konferenz zum IPR*: Die Haager Konferenz zum Internationalen Privatrecht arbeitete seit 1951 an einem Konventionsentwurf und setzte dafür eine Kommission – unter dem Vorsitz von *E. van Dievoet* – und eine Unterkommission – mit dem Berichterstatter *L. A. Nypels* – ein. Die Arbeiten beider Kommissionen führten schließlich am 1. Juni 1956 zur Unterzeichnung einer „Convention concernant la reconnaissance de la personnalité juridique des sociétés, associations et fondations étrangères“.¹¹⁵ Diese Konvention sollte die Rechtspersönlichkeit von NGOs, die in einem der Vertragsstaaten Aktiv- und Passivlegitimation besitzen und eigentums- und vertragsfähig sind, (automatisch) auch auf alle anderen Vertragsstaaten erstrecken. Bis heute haben aber nur 3 (Belgien, Frankreich, Niederlande) der 16 Konferenzstaaten die Konvention ratifiziert, die für ihr Inkrafttreten gemäß Art. 11 Abs. 1 aber 5 Ratifikationen benötigen würde.

b) Auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene

Im „self contained regime“ der Europäischen Gemeinschaften stellte sich die Frage eines einheitlichen Statuts für Verbände im Zusammenhang mit der Konzeption des Binnenmarktes sowie der effektiven Verwirklichung seiner Marktfreiheiten.

Um in den Genuß der Niederlassungsfreiheit zu kommen, muß eine Gesellschaft gemäß Art. 58 Abs. 1 EGV(alte) nach den Rechtsvorschriften eines der EU-Mitgliedstaaten gegründet worden sein und ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung innerhalb der Gemeinschaft haben. Art. 58 Abs. 1 EGV stellt damit auf das kumulative Vorliegen von Gründung und Sitz innerhalb der Gemeinschaft ab. Die Schwierigkeiten, die aus dieser Mehrfachanknüpfung (Gründungs- und Sitztheorie) für die Legaldefinition der gemeinschaftsrechtlich begünstigten Gesellschaft und damit für die tatsächliche Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit von Gesellschaften im Gemeinsamen Markt resultieren, könnten allerdings durch die Harmonisierung des nationalen Gesellschaftsrechts bzw. durch die Einführung einer eigenen europäischen Gesellschaftsform („societas europea“) beseitigt werden.¹¹⁶

115 Conférence de La Haye de Droit International Privé (Ed.), Recueil des Conventions de La Haye, 1961, 28 ff.

116 Vgl. *M. Schweltzer/W. Hummer*, Europarecht, 5. Aufl. 1996, 358 Rdnr. 1167 ff.

Nach jahrzehntelangen Bemühungen¹¹⁷ gelang es daneben erst 1989, die „Europäische Wirtschaftliche Interessenvereinigung“ (EWIV)¹¹⁸ zu schaffen, die es juristischen und natürlichen Personen aus verschiedenen EU-Mitgliedstaaten ermöglichen sollte, gemeinsame grenzüberschreitende Tätigkeiten durchzuführen.

Angesichts der Unzulänglichkeiten und der begrenzten Möglichkeiten der EWIV suchte man aber weiterhin nach der Möglichkeit der Schaffung eines einzigen gemeinschaftlichen Rechtsstatuts sämtlicher europäischen Vereine. Die Kommission wollte diesbezüglich Genossenschaften, Vereine und auf Gegenseitigkeit beruhende Organisationen – die in einigen europäischen Ländern unter dem Oberbegriff „Economie Sociale“ (die sog. „Sozialwirtschaft“) zusammengefaßt werden – vereinheitlichen.

Nachdem das EP am 13. März 1987 die EntschlieÙung zu Vereinigungen ohne Erwerbzzweck in den Europäischen Gemeinschaften¹¹⁹ angenommen und die Kommission dem Rat am 18. Dezember 1989 eine Mitteilung über „Die Unternehmen der Economie Sociale und die Schaffung des Europäischen Marktes ohne Grenzen“¹²⁰ zugeleitet hatte, legte die Kommission am 6. März 1992 dem Rat eine Reihe von Vorschlägen vor und zwar:¹²¹

- (a) für eine Verordnung (EWG) des Rates über das Statut des *Europäischen Vereins* (EUV);¹²²
für eine Verordnung (EWG) des Rates über das Statut der *Europäischen Genossenschaft* (EUGEN);¹²³
- (b) für eine Verordnung (EWG) des Rates über das Statut der Europäischen Gegenseitigkeitsgesellschaft (EUGGES).¹²⁴

Da die Europäische Genossenschaft (Art. 1) auf Gewinn gerichtet ist und die Europäische Gegenseitigkeitsgesellschaft (Art. 1) versicherungspolitische Zielset-

117 Vgl. dazu *M. Lutter*, Die Entwicklung des Gesellschaftsrechts in Europa, EuR 1-2/1975, 44 ff.

118 VO Nr. 2137/85 des Rates vom 25. Juli 1985 über die Schaffung einer Europäischen wirtschaftlichen Interessenvereinigung (EWIV), ABl. 1985, Nr. L 199, 1 ff.; in Kraft getreten am 1. Juli 1989.

119 ABl. 1987, Nr. C 99, 205 ff.; diese EntschlieÙung geht zurück auf eine Initiative von Herrn *Eyraud* vom 13.11.1984 (Doc. 2-920/84) sowie von Herrn *De Gucht* vom 13. Juni 1985 (Doc. B 2-336/85), die dann zusammen von Frau *Fontaine* als Berichterstatterin am 17.12.1986 dem EP zur Beschlußfassung vorgelegt wurden; UIA (Ed.), Statutes Series (Anm. 103), Appendix 4.12.

120 SEK(89) 2187 endg.

121 KOM(91) 273 endg. vom 5. März 1992; ABl. 1992, Nr. C 99, 1 ff.; vgl. dazu auch die Stellungnahme des WSA; ABl. 1990, Nr. C 332, 81 ff. und ABl. 1992, Nr. C 223, 52 ff.

122 ABl. 1992, Nr. C 99, 21 ff.; vgl. den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ergänzung des Statuts des Europäischen Vereins hinsichtlich der Rolle der Arbeitnehmer; ABl. 1992, Nr. C 99, 14 ff.; vgl. Anm. 413.

123 ABl. 1992, Nr. C 99, 1 ff.; vgl. den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Genossenschaft hinsichtlich der Rolle der Arbeitnehmer; ABl. 1992, Nr. C 99, 37 ff.

124 ABl. 1992, Nr. C 99, 40 ff.; vgl. den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gegenseitigkeitsgesellschaft hinsichtlich der Rolle der Arbeitnehmer; ABl. 1992, Nr. C 99, 57 ff.

zungen verfolgt, interessiert in diesem Zusammenhang lediglich der „Europäische Verein“. Gemäß Art. 1 des Vorschlags über das Statut des Europäischen Vereins ist der Europäische Verein (EUV) „eine ständige Struktur, deren Mitglieder ihre Kenntnisse oder Tätigkeiten entweder zu gemeinnützigen Zwecken gemäß der Definition der Gemeinnützigkeit in der innerstaatlichen Rechtsordnung des Sitzstaates des EUV oder zur mittelbaren oder unmittelbaren Förderung der sektoralen und/oder beruflichen Interessen ihrer Mitglieder zusammenlegen (...). Vorbehaltlich der Anwendung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit oder eines Berufs auf einzelstaatlicher Ebene kann der EUV seine für die Verwirklichung seines Zwecks notwendigen Tätigkeiten frei bestimmen, sofern diese mit den Zielen der Gemeinschaft sowie mit der öffentlichen Ordnung in der Gemeinschaft und in den Mitgliedstaaten vereinbar sind. Er verfolgt diese Tätigkeiten unter Wahrung der Grundsätze, die sich aus einer Eigenschaft als Personenvereinigung und aus der Tatsache herleiten, daß er keinen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb hat“. Gemäß Art. 2 besitzt der EUV Rechtspersönlichkeit, die insbesondere folgende Rechte beinhaltet: (a) das Recht, Verträge zu schließen und andere Rechtsakte zu tätigen; (b) das Recht zum Erwerb von beweglichem und unbeweglichem Vermögen; (c) das Recht, Schenkungen und Vermächtnisse anzunehmen; (d) das Recht zur Beschäftigung von Personal und (e) das Klagerecht. Die Haftung des EUV ist auf seine Aktiva beschränkt.

In ihrer „Mitteilung über die Förderung der Rolle gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa“ vom 6. Juni 1997¹²⁵ publizierte die Kommission die Ergebnisse einer großangelegten vergleichenden Fragebogenerhebung über die „Economie Sociale“, die sie von Juni bis Oktober 1993 in den einzelnen europäischen Ländern durchgeführt hatte und stellte im Anhang dazu eine Synopse deren vereinsrechtlicher Bestimmungen dar, da „unter den drei Bereichen der Sozialwirtschaft (...) eine exakte Abgrenzung bzw. Definition der gemeinnützigen Vereine die bei weitem größten Probleme bereitet“.¹²⁶ Bei dieser Untersuchung wurden lediglich politische Parteien, Religionsgemeinschaften und Gewerkschaften bzw. Arbeitgeberverbände bewußt ausgeklammert. Die juristischen Kernaussagen dieser Studie liegen zum einen darin, daß die Mehrheit der Vereine in der Gemeinschaft nicht rechtsfähig ist, also keine Rechtspersönlichkeit hat, ihr aber „offenbar nichts im Wege steht, als Verein vor Gericht auftreten zu können“.¹²⁷ Auch scheint bereits in allen Mitgliedstaaten Art. 13 (A) Abs. 1 der Sechsten Mehrwertsteuer-Richtlinie 77/388/EWG vom 17. Mai 1977¹²⁸ durchgeführt worden zu sein, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, bestimmte dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten von der MWSt zu befreien.

125 KOM(97) 241 endg.

126 KOM(97) 241 endg., 2; vgl. dazu auch *L. Waddington, The application of the Community State Aid Rules to Voluntary Organisations*, LIEI 1/1998, 59 ff.

127 KOM(97) 241 endg. 39.

128 ABl. 1977, Nr. L 145, 1 ff.; idgF ABl. 1998, Nr. L 281, 31 ff.

Bedauerlicherweise ist es bis heute in dieser Frage noch zu keiner endgültigen Regelung gekommen. Man will offenbar zunächst den großen Brocken der „societas europea“ beschlußreif machen und erst dann die Statute der drei Formen der „Sozialwirtschaft“ verabschieden. Zuerst muß dafür aber noch die politisch besonders umstrittene Frage der Arbeitnehmer-Mitbestimmung gelöst werden.

5. *Versuche zur Kodifizierung einer Konvention zur gegenseitigen Anerkennung der Rechtspersönlichkeit von NGOs*

In bewußter Diskontinuität zu den früheren Versuchen auf völkerrechtlicher Ebene der Errichtung eines internationalen Personalstatuts für (internationale) NGOs¹²⁹ wurde von den Mitgliedstaaten des Europarates der Ansatz eines reziproken Anerkennungsübereinkommens gewählt und am 24. April 1986 das „Europäische Übereinkommen Nr. 124 über die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit internationaler nichtstaatlicher Organisationen“¹³⁰ zur Unterzeichnung aufgelegt. Es stellt eine völkerrechtlich verbindliche Übereinkunft über die wechselseitige innerstaatliche Anerkennung der Rechtspersönlichkeit für internationale juristische Personen des Privatrechts dar. Den Ausgangspunkt für die Ausarbeitung dieser Konvention bildete die Entschließung des Ministerkomitees des Europarates aus dem Jahre 1981, mittels derer ein Expertenkomitee beauftragt wurde, die Möglichkeit der gegenseitigen Anerkennung der Rechtspersönlichkeit von NGOs zu sondieren, damit diese ihren internationalen Tätigkeiten leichter nachkommen können.

Das Übereinkommen Nr. 124 wurde am 24. April 1986 von Österreich, Belgien, Griechenland, der Schweiz, Großbritannien und Portugal gemäß seinem Art. 5 Abs. 1 lit. b) unter dem Vorbehalt der Ratifikation unterzeichnet und ist am 1. Januar 1991 in Kraft getreten.¹³¹ Die Unterzeichnung erfolgte gemäß dem letzten Erwägungsgrund der Präambel in dem Wunsch der Mitgliedstaaten des Europarates, „in ihren gegenseitigen Beziehungen Regeln aufzustellen, welche die Voraussetzungen für die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit dieser Organisationen (d.s. internationale nichtstaatliche Organisationen) festlegen, um ihre Tätigkeit auf europäischer Ebene zu erleichtern“. In den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage an den Nationalrat wird seitens der österreichischen Bundesregierung diesbezüglich dazu ausgeführt, daß „in der Frage, ob sich die Rechtspersönlichkeit einer internationalen nichtstaatlichen Organisation, die sie in jenem Staat genießt, nach dessen Recht sie sich konstituiert hat, auf andere Staa-

129 Vgl. dazu vorstehend unter C.I.4.; das EG-Übereinkommen über die gegenseitige Anerkennung von Gesellschaften und juristischen Personen von 1968, das in Ausführung von Art. 220 EWG geschlossen wurde, trat ebenfalls nicht in Kraft.

130 Abkommen Nr. 124; BGBl. 404/1992; vgl. *M.-O. Wiederkehr*, La Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales du 24 avril 1986, AFDI 1987, 749 ff.; La Convention Nr. 124 du Conseil de l'Europe sur la reconnaissance de la personnalité juridique des Organisations internationales non gouvernementales, in: Conseil de l'Europe (Ed.), Associations et fondations, 1998, 115 ff.

131 Österreich ratifizierte als fünfter Mitgliedstaat im Jahre 1992 (BGBl. 404/1992).

denen sie tätig ist, erstreckt, eine gewisse Rechtsunsicherheit besteht, unter
n Voraussetzungen solche Organisationen auch in anderen Staaten als dem
ründung Träger von Rechten und Pflichten sein können. Auf Grund dieser
unsicherheit können solchen Organisationen daher bei der Durchführung
transnationalen“ Aktivitäten erhebliche Schwierigkeiten erwachsen.¹³² Die
unsicherheit im Sinne dieser Ausführungen bezieht sich aber an sich nicht
die Frage des Status im Ausland errichteter Vereine nach dem interna-
Privatrecht, sondern auch darauf, ob ihre Rechtspersönlichkeit im Inland
Einhaltung öffentlich-rechtlicher Ordnungsvorschriften (Vereinsaufsicht)
n ist.¹³³

reinkommen Nr. 124 ist gemäß seinem Art. I auf Vereine, Stiftungen und
private Einrichtungen (im folgenden als „NGO“ bezeichnet) anzuwenden,
die Voraussetzung erfüllen:

- 1. die einen nicht auf Gewinn gerichteten Zweck von internationalem Nutzen
haben;
- 2. die durch eine Rechtshandlung errichtet worden sind, die auf dem inner-
staatlichen Recht einer Vertragspartei beruht;
- 3. die eine Tätigkeit ausüben, die sich in mindestens zwei Staaten auswirkt,
wobei sie ihren satzungsgemäßen Sitz im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei und
ihren Verwaltungssitz im Hoheitsgebiet dieser oder einer anderen Vertrags-
partei haben.

Das Einkommen geht offensichtlich von einem, den Mitgliedstaaten gemein-
schaftlichen Vereinsbegriff aus. Während darüber hinaus die Stiftung
nicht erwähnt wird, sind Fonds und Anstalten nicht erfaßt. Der Ausdruck
private Einrichtungen“ soll nur jene Institutionen miteinschließen, die in
den Staaten einem Sonderassoziationsrecht unterworfen sind, aber grund-
sätzliche Strukturen und Ziele wie Vereine haben (z.B. Gewerkschaften,
Vereine, Versicherungsgesellschaften auf Gegenseitigkeit etc.). Damit
sind auch ideelle Vereine als Personenmehrheiten, aber auch sonstige – ins-
besondere vermögensmäßig ausgestaltete – privatrechtliche Institu-
tionen erfaßt.¹³⁴ Der Zweck der NGOs „darf
nicht auf Gewinn gerichtet“ und muß „von internationalem Nutzen“ sein. Obwohl
die Formulierung bestimmter, typischer ideeller Tätigkeiten in der Präambel nur
hinweist, deutet deren enge Fassung wohl darauf hin, daß nicht jede nicht-
staatliche internationale Tätigkeit genügt. Ist aber schon das Tatbestands-
merkmal „nicht auf Gewinn gerichtet“ mehr als vage, so trifft dies in noch größerem

zur Regierungsvorlage, 348 BlgStenProtNR, XVIII. GP, vom 9. 1. 1992, 8; vgl. J. Bric,
Darstellung internationaler Vereine, in: H. Haller u.a. (Hrsg.), Staat und Recht, Festschrift
für Winkler, 1997, 101 ff. (105).
n. 132), 105.
n. 132), 105.

Maße auf die Zweckwidmung des „internationalen Nutzens“ zu. Es stellt sich dabei nämlich die Frage, ob unter diesem Aspekt etwa internationale Parteienverbände sowie Verbände zur Verfolgung (bloß) partikulärer beruflicher (Standes-) Interessen und religiöse Vereinigungen generell ausgeschlossen sind oder ob es auf den jeweiligen Wert ihrer Tätigkeit im Einzelfall ankommt.¹³⁵

Nach Art. 2 Abs. 1 werden die Rechtspersönlichkeit und die Rechtsfähigkeit einer NGO, wie sie in der Rechtsordnung der Vertragspartei erworben wurden, in der sie ihren satzungsgemäßen Sitz hat, in den anderen Vertragsparteien von Rechts wegen anerkannt. Damit wird einer NGO, die die materiellen Voraussetzungen erfüllt, ein subjektives Recht auf Anerkennung eingeräumt und ihre Rechtspersönlichkeit im Sitzstaat unmittelbar – *ex contractu* – anerkannt. Das Übereinkommen Nr. 124 ist darüber hinaus unmittelbar anwendbar,¹³⁶ so daß ein besonderes innerstaatliches Verfahren zur (konstitutiven) Anerkennung nicht zulässig ist. Gemäß Art. 3 Abs. 1 genügt als Beweis für den Erwerb der Rechtspersönlichkeit die (bloße) Vorlage der Satzung oder anderer Gründungsurkunden der NGO. Die Kontrolle durch einen anderen als den Staat des satzungsgemäßen Sitzes beschränkt sich demgemäß darauf, ob die entsprechenden Beweismittel vorgelegt wurden. Der andere Staat darf nicht kontrollieren, ob die Rechtspersönlichkeit einer NGO nach den Vorschriften des Sitzstaates rechtmäßig oder nicht erworben worden ist. Er kann nur die Echtheit der vorgelegten Beweismittel prüfen.¹³⁷

Durch dieses Verfahren wird auf die verschieden ausgestalteten Gründungssysteme der Mitgliedstaaten für juristische Personen des Privatrechts – freie Vereinsbildung, Genehmigungs- oder Registrierungssystem – Bedacht genommen. Österreich machte gemäß Art. 3 Abs. 1 anlässlich der Hinterlegung seiner Ratifikationsurkunde dem Generalsekretär (GS) des Europarates die Mitteilung, daß das Bundesministerium für Inneres – als oberste Vereinsbehörde – die für die Ausstellung der behördlichen Bestandsbestätigung zuständige innerstaatliche Behörde ist.¹³⁸

Gegenstand der Anerkennung ist damit (nur) die Rechtspersönlichkeit und Rechtsfähigkeit der NGO „als solche“, sie hindert aber nicht die Beschränkung der Ausübung einzelner Rechte, die sich aus der Rechtsfähigkeit nach dem Recht des anerkennenden Staates ergeben. Gemäß Art. 2 Abs. 2 kann ein wesentliches öffentliches Interesse Einschränkungen, Beschränkungen oder besondere Ver-

135 *Bric* (Anm. 132) verweist in diesem Zusammenhang auf die „Europäische wirtschaftlich Interessensvereinigung“ (EWIV) gemäß der Rats-VO Nr. 2137/85 (ABl. 1984, Nr. L 199, 1 ff.).

136 Vgl. ErlBem (Anm. 132), 8.

137 *Bric* (Anm. 132), 107 Anm. 15.

138 Für die „normale“ behördliche Bestandsbescheinigung ist gemäß § 9 Vereinsgesetz der jeweilig Sicherheitsdirektor zuständig. Diese Bescheinigung ist aber kein Bescheid, sondern bloß eine widerlegbare – Bescheinigung über die vom vereinspolizeilichen Standpunkt aus gegeben Existenz des Vereines; vgl. *Bric* (Anm. 132), 107.

fahren für die Ausübung der Rechte erfordern.¹³⁹ Darüber hinaus legt Art. 4 lit. a) – ähnlich wie die Art. 8 bis 11 EMRK – die Möglichkeit des Ausschlusses der Anwendung des Übereinkommens Nr. 124 (nur) dann fest, wenn die NGO der nationalen oder öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung oder der Verbrechensverhütung, dem Schutz der Gesundheit oder Sittlichkeit oder dem Schutz der Rechte und Freiheiten anderer zuwiderhandelt. Gemäß lit. b) ist der Ausschluß der Anwendung des Übereinkommens Nr. 124 auch dann zulässig, wenn die NGO die Beziehungen zu einem anderen Staat oder die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gefährdet.

Abschließend kann hinsichtlich der gegenseitigen Anerkennung der Rechtspersönlichkeit von NGOs festgestellt werden: Die Anerkennung eines im Ausland gebildeten Vereins i.S.d. Übereinkommens Nr. 124 durch Österreich erübrigt dessen nochmalige Errichtung nach dem österreichischen Privatrecht und Verwaltungsrecht selbst dann, wenn der Verein seinen tatsächlichen Sitz in Österreich hat und in Österreich dauerhaft tätig ist – und dementsprechend dem Vereinsgesetz unterworfen wäre. Liegen die materiellen Voraussetzungen vor, so ist der im Ausland gebildete Verein ipso iure anerkannt. „Aus dem Prinzip der Ipso-iure-Anerkennung ergibt sich, daß die anerkannten Vereine nicht vereinsbehördlich aufgelöst werden dürfen“.¹⁴⁰ Insoweit ist der persönliche Anwendungsbereich des Vereinsgesetzes eingeschränkt worden, da die anerkannten Vereine auch diesbezüglich der Rechtsordnung des anderen Staates unterliegen. Was hingegen die Tätigkeit der anerkannten Vereine betrifft, so kann sie sehr wohl einer besonderen innerstaatlichen Vereinsaufsicht unterworfen werden, wie dies in den bereits erwähnten Art. 2 Abs. 2 bzw. Art. 4 lit. a) des Übereinkommens Nr. 124 sogar ausdrücklich vorgesehen ist.

II. Im nationalen Bereich

Da NGOs in der Regel nach nationalen vereinsrechtlichen Bestimmungen als Privatrechtssubjekte gegründet werden – und sich u.U. danach zu einem internationalen „Dachverband“ zusammenschließen – soll dieser Vorgang exemplarisch anhand der österreichischen Rechtsordnung dargestellt werden.

1. Die Rechtsstellung von NGOs als (nationale/internationale) Vereine – dargestellt vor allem am Beispiel des österreichischen Vereinsrechts

Vereine sind verbandlich organisierte juristische Personen mit privatrechtlicher Rechtspersönlichkeit. Sie verwirklichen normalerweise nur nationale Zwecksetzungen, können aber auch über den Bereich eines Staates hinaus international tätig sein. Ihrem internationalen Zweck gemäß können sie den staatlichen Bereich sowohl in räumlicher als auch in persönlicher Hinsicht (Staatsangehörigkeit ihrer

¹³⁹ Die ErlBem (Anm. 132), 9 f., weisen diesbezüglich auf grundverkehrsbehördliche Vorschriften hin.

¹⁴⁰ Bric (Anm. 132), 109.

Mitglieder) überschreiten. Für solche internationalen Vereine stellt sich dann vorrangig die Frage nach a) den rechtlichen Voraussetzungen für den Erwerb ihrer Rechtspersönlichkeit, danach aber auch die b) der staatlichen Aufsicht über ihre Tätigkeit.¹⁴¹

a) Erwerb der Rechtspersönlichkeit

Das Problem der Rechtspersönlichkeit internationaler Vereine stellt sich anhand des österreichischen Internationalen Privatrechts-Gesetzes (IPRG)¹⁴² folgendermaßen dar. Gemäß § 12 IPRG ist die Rechts- und Handlungsfähigkeit einer Person nach deren Personalstatut zu beurteilen. Gemäß § 10 ist das Personalstatut einer juristischen Person das Recht des Staates, in dem der Rechtsträger den tatsächlichen Sitz seiner Hauptverwaltung hat. Dieser Vorschrift liegt die kontinental-europäische „Sitztheorie“ zugrunde, im Unterschied zur angelsächsischen „Gründungstheorie“. Es kommt daher nicht auf das Recht der (formellen) Gründung, d.h. auf den satzungsmäßigen Sitz, sondern vielmehr auf die effektive Nahebeziehung, d.h. auf den tatsächlichen Sitz der Hauptverwaltung, an.

Das IPR verweist damit für die Rechts- und Handlungsfähigkeit juristischer Personen auf das jeweils anwendbare innerstaatliche Recht. Ein Verein erlangt demgemäß durch die Unterwerfung unter die Vorschriften des Rechts eines Staates Rechtspersönlichkeit. In Österreich ergibt sich die Grundlage für die Rechtsfähigkeit von Vereinen aus § 26 ABGB, wonach die „erlaubten Gesellschaften“ im Außenverhältnis grundsätzlich den „natürlichen Personen“ gleichgestellt werden. „Unerlaubt“ – und damit nicht rechtsfähig – sind jene Gesellschaften, die nach den „politischen Gesetzen insbesondere verboten werden, oder offenbar der Sicherheit, öffentlichen Ordnung oder den guten Sitten widerstreiten“. Zu diesen „politischen Gesetzen“ gehört vor allem das Vereinsgesetz (VereinsG).¹⁴³ Dem VereinsG sind alle Vereine – mit Ausnahme derer, die besonderen Assoziationsgesetzen bzw. dem BG über die Einräumung von Privilegien an nichtstaatliche internationale Organisationen (1992)¹⁴⁴ unterworfen sind – unterstellt, so daß das öffentliche Vereinsrecht – als „politisches Recht“ – das private Vereinsrecht überlagert. Es dient der Regelung der polizeilichen Oberaufsicht im öffentlichen Interesse. In diesem Sinne unterliegen die privatautonomen Akte der Vereinsgründung, aber auch die nachfolgenden Vereinstätigkeiten, der vereinspolizeilichen Kontrolle.

Nach dieser Darstellung der österreichischen Rechtslage für den Erwerb der Rechtspersönlichkeit von NGOs als Rechtssubjekte des österreichischen Vereinsrechts muß aber auch ein Blick auf diejenigen NGOs geworfen werden, die es vorgezogen haben, sich keiner nationalen Rechtsordnung zu unterwerfen und

141 Vgl. *Bric* (Anm. 132), 101 ff.; *J. Bric*, Vereinsfreiheit. Eine rechtsdogmatische Untersuchung der Grundfragen des Vereinsrechts, 1998, 300 ff.

142 BGBl. 304/1978 i.d.F. BGBl. I 1998/119.

143 BGBl. 233/1951.

144 Vgl. dazu nachstehend unter C.II.2.e).

damit „apatrid“ zu sein. Da es eine Reihe (internationaler) NGOs gibt, die diese Alternative gewählt haben, ist auch noch ein kurzer Blick auf die Probleme zu werfen, die solche NGOs für die jeweiligen nationalen Rechtsordnungen mit sich bringen, in denen sie tätig sind.

Da es, wie vorstehend erwähnt, trotz mehrfacher Versuche zu keiner Kodifizierung eines internationalen Personalstatuts für internationale Vereine gekommen ist,¹⁴⁵ können internationale Vereine nach wie vor nur durch die Unterwerfung unter das nationale Recht eines Staates Rechtspersönlichkeit als Verein im Hoheitsbereich dieses Staates erlangen.¹⁴⁶ Diese Vereine sind daher von der „Anerkennung“ im innerstaatlichen Bereich abhängig.

In der Praxis hat aber eine große Anzahl von internationalen Vereinen von dieser Möglichkeit nicht Gebrauch gemacht und sich dementsprechend organisatorisch und funktionell in folgenden Formen ausgebildet:¹⁴⁷

- (a) Der Verein als Ganzes ist in keiner nationalen Rechtsordnung radiziert und ist somit ein bloß faktisches Gebilde;
- (b) der Verein besteht aus mehreren Zweigvereinen in verschiedenen Ländern mit eigener Rechtspersönlichkeit nach dem jeweiligen nationalen Recht, die in einem vertraglichen oder faktischen Dachverband ohne Rechtspersönlichkeit verbunden sind;
- (c) ein nationaler Verein kann schließlich als organisatorisch übergeordneter, unechter Dachverband mehrerer – in anderen Ländern bestehender – selbständiger Vereine fungieren.

Damit zerfallen die internationalen Vereine idealtypisch grundsätzlich in zwei Gruppen und zwar mit folgenden unterschiedlichen Rechtswirkungen:

- (a) Vereine, die sich einem nationalen Recht unterworfen haben, erlangen dadurch Rechtsfähigkeit, allerdings mit allen vom anwendbaren Recht (des effektiven Verwaltungssitzes) auferlegten Beschränkungen (Gründerwerb, Schenkungsannahme etc.). Das anwendbare nationale Recht regelt auch die inneren Verhältnisse „inter socios“. Für die äußeren Verhältnisse findet die *lex contractus* oder die *lex loci delicti commissi* Anwendung.
- (b) Vereine, die sich – um ihre internationale Zielsetzung nicht zu erschweren – keinem nationalen Recht unterworfen haben, verfügen über keine Rechtsfähigkeit und können daher weder eigene Rechte und Pflichten noch eigenes Vermögen haben. Aus Verträgen mit Dritten entstehen zunächst Rechte und Pflichten (nur) für das handelnde Vorstandsmitglied, ebenso wie auch dieses allein vermögensrechtlich berechtigt und verpflichtet wird. Sollte diese Vermögensmasse zu groß werden, muß sich der (bloß faktische) internationale Verein

145 Vgl. dazu vorstehend unter C.I.4.

146 Van Hecke (Anm. 102), 629; Bric (Anm. 132), 103.

147 Van Hecke (Anm. 102), 630; Bric (Anm. 132), 103.

unter Umständen aber doch einer nationalen Rechtsordnung unterwerfen, so wie dies z.B. das IDI getan hat, das 1904 den Friedensnobelpreis erhalten und – darauf aufbauend – ein gewisses Vermögen angesammelt hat. Das veranlaßte das IDI schließlich, im Jahre 1947 sein Vermögen in eine Stiftung nach Schweizer Recht einzubringen.¹⁴⁸

Was die inneren Verhältnisse eines nicht-rechtsfähigen Vereins betrifft, so ist die Frage des darauf anwendbaren materiellen Rechts in der Literatur umstritten. Einige Autoren vertreten die Ansicht, daß die Vereine dahingehend ein geschlossenes Rechtssystem i.S.e. „self contained regime“ bilden, da es ihren Mitgliedern satzungsmäßig verwehrt ist, eine einschlägige Streitigkeit den staatlichen Gerichten vorzulegen. Die Gültigkeit solcher satzungsautonomer Verzichtsklauseln ist jedoch zweifelhaft und in praxi halten sich die nationalen Gerichte auch nicht (immer) daran. Sollte dies aber der Fall sein, stellt sich die weitere Frage, nach welcher Rechtsordnung ein Gericht satzungsspezifische Klauseln und auf sie gestützte Vereinsbeschlüsse auf ihre Gültigkeit prüfen kann. Manche Autoren vertreten in diesem Zusammenhang die Meinung, daß die „Referenzrechtsordnung“ ein bestehendes „transnationales Vereinsrecht“¹⁴⁹ ist, andere wiederum weisen im Gegensatz dazu auf die enormen Unterschiede der nationalen Vereinsregelungen hin, die die Ausbildung solcher allgemeiner Rechtsgrundsätze für die „inneren Vereinsverhältnisse“ – i.S.e. „*lex mercatoria* der internationalen Vereine“¹⁵⁰ – als nicht wahrscheinlich erscheinen lassen.¹⁵¹ Daraus folgt für die herrschende Lehre, daß Gerichte einen bei ihnen anhängig gemachten Streitfall mit Involvierung eines internationalen Vereins ohne eigene Rechtsfähigkeit einem nationalen Recht – und zwar dem am Sitz der tatsächlichen Hauptverwaltung des Vereins geltenden – unterwerfen können bzw. müssen. Daß dies in praxi auch so geschieht, soll anhand zweier Judikate niederländischer Gerichte belegt werden:

Der erste Fall betrifft einen Rechtsstreit im Vorfeld der bekannten europarechtlichen Rechtssache *Walrave und Koch*,¹⁵² bei der es – als Frage der Drittwirkung von Freizügigkeitsrechten – um das Problem der Bindung nichtstaatlicher Organisationen und Arbeitgeber an das Gemeinschaftsrecht ging. Die beiden Niederländer *Walrave* und *Koch* beteiligten sich als Professionals an Bahnradrennen, sog. „Steher-Rennen“. Sie gehörten zu den weltbesten „Schrittmachern“. Die „Union Cycliste Internationale“ (UCI), der internationale Dachverband der nationalen Radsportverbände, änderte 1973 sein Reglement für die Weltmeisterschaften von „Steher-Rennen“ dahingehend, daß Schrittmacher und Steher – als Team – über dieselbe Staatsangehörigkeit verfügen müssen. Da die beiden „Schrittmacher“ *Walrave* und *Koch* keine niederländischen „Steher“ finden konnten, boten sie ihre

148 Vgl. *van Hecke* (Anm. 102), 631.

149 *Vlas*, *Rechtspersonen in het internationaal privaatrecht*, 1982, 147, zitiert bei *van Hecke* (Anm. 102), 632.

150 *Van Hecke* (Anm. 102), 632.

151 *Van Hecke* (Anm. 102), 632.

152 EuGH, Rs. 36/74, *Walrave u. Koch* gegen UCI u. a., Slg. 1974, 1405 ff.

Dienste belgischen und deutschen Fahrern an und erhoben zugleich gegen die UCI vor der Arrondissementsrechtbank Utrecht Klage mit dem Antrag, die Nichtigkeit des neuen Reglements festzustellen. Das Gericht legte daraufhin dem EuGH eine Reihe von Vorabentscheidungsfragen vor, die um die Frage der Vereinbarkeit des Reglements mit den Art. 7, 48 und 59 EWGV (alt) zentrierten. Der EuGH erkannte schließlich, daß das Diskriminierungsverbot des Art. 7 EWGV nicht nur für Akte staatlicher Behörden, sondern auch für sonstige Maßnahmen gilt, „die eine kollektive Regelung im Arbeits- und Dienstleistungsbereich enthalten“. Diese Judikatur der Zulässigkeit der Prüfung von Vereinsstatuten am Gemeinschaftsrecht bestätigte und verdichtete der EuGH anschließend in der bekannten Rechtssache *Bosman*.¹⁵³

Die UCI brachte u.a. im Verfahren vor, daß das umstrittene Reglement deswegen nicht am EWGV zu messen sei, da es von einer (faktischen) privaten Organisation aufgestellt und nicht Bestandteil einer staatlichen Rechtsordnung sei. Bereits vor dem Utrechter Richter des Ausgangsverfahrens hatte die UCI ihre fehlende Passivlegitimation damit zu begründen versucht, daß sie wegen fehlender Rechtspersönlichkeit nicht verklagt werden könne. Durch Zwischenerledigung vom 11. Mai 1973 wies der Richter diese Einrede aber mit dem Argument zurück, daß sich die UCI wie ein rechtsfähiger Verein darstelle und deshalb mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet sei, ohne daß er aber diese Rechtspersönlichkeit aus einer nationalen Rechtsordnung herleiten konnte.¹⁵⁴

In einer weiteren Streitsache hatte Ende der 70er-Jahre der sowjetische Schachspieler *Victor Kortschnoi* die Arrondissementsrechtbank Amsterdam gegen die Entscheidung der „Fédération Internationale des Echecs“ (FIDE) bezüglich des Ergebnisses eines Weltmeisterschaftskampfes angerufen. Die Klage wurde an Prof. *Max Euwe*, den Vorsitzenden des Weltschachverbandes, an dessen Wohnsitz in den Niederlanden zugestellt. Der in der Zwischenzeit neugewählte Vorsitzende der FIDE, *Olafsson*, brachte im Verfahren vor, daß die FIDE mangels Rechtspersönlichkeit nicht passiv klagelegitimiert sei. Das Amsterdamer Gericht kam in seinem Urteil vom 5. September 1979 zu dem Schluß, daß die Parteifähigkeit nach der *lex fori* zu beurteilen und die FIDE aufgrund ihrer Struktur als parteifähig zu betrachten sei, was in der Folge zur Abweisung des Antrags *Olafssons* führte. *Olafsson* berief gegen diese Entscheidung beim Gerichtshof Amsterdam, der mit Urteil vom 21. Januar 1981 aber das Urteil der Arrondissementsrechtbank bestätigte.¹⁵⁵

Diese Judikatur niederländischer Gerichte bestätigt die *Passivlegitimation* internationaler Vereine ohne Rechtspersönlichkeit – unter Indienstnahme der *lex fori* – und entspricht insofern einem wichtigen Rechtsschutzbedürfnis. Aus diesem Grunde erscheint es aber keineswegs zwingend, diese Überlegung auch auf die

153 Rs. C-415/93, *Bosman*, Slg. 1995, I-4921; vgl. Markanter Anstieg innereuropäischer Transfers, NZZ vom 15./16.11.1997, 44; vgl. auch Sport, Kommerz und Wettbewerb, Schriftenreihe des Württembergischen Fußballverbandes e. V. 40, 1998.

154 Vgl. *van Hecke* (Anm. 102), 633.

155 Vgl. *van Hecke* (Anm. 102), 633.

aktive Parteifähigkeit internationaler Vereine auszudehnen. Ganz allgemein muß aber an dieser Stelle noch angemerkt werden, daß aus einer solchen Prozeßstand-schaft internationaler Vereine keinesfalls auf deren Rechtsfähigkeit geschlossen werden darf. Die Rechtsfähigkeit kann nur über die Erfüllung der dazu von einer nationalen Rechtsordnung vorgeschriebenen Erfordernisse erlangt werden.

Abschließend soll als Ergebnis noch einmal festgehalten werden:

- (a) Die inneren Verhältnisse eines internationalen Vereins – ob rechtsfähig oder nicht – werden von dem Recht des jeweiligen (tatsächlichen) Verwaltungssitzes des Vereins beherrscht;
- (b) Rechtspersönlichkeit kann ein internationaler Verein nur dadurch erlangen, daß er sich den Vorschriften einer nationalen Rechtsordnung unterwirft;
- (c) Einem nicht-rechtsfähigen internationalen Verein kann die passive Parteifähigkeit durch ein Gericht aufgrund der *lex fori* auferlegt werden.¹⁵⁶

b) Staatliche Aufsicht

Untersucht man nun die öffentlich-rechtliche vereinspolizeiliche Aufsicht über internationale Vereine – wiederum exemplarisch am österreichischen Beispiel – so sind gemäß Art. 1 VereinsG Vereine nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Gesetzes gestattet. Das Vereinsgesetz und die verfassungsgesetzlichen Garantien der Vereinsfreiheit – die nicht nur als Bürgerrecht (Art. 12 StaatsgrundG 1867)¹⁵⁷ sondern auch als Menschenrecht (Art. 8 bis 11 EMRK) ausgestattet ist – setzen die privatrechtliche Institution des Vereins voraus.

Im Hinblick auf internationale Vereine stellen sich in Österreich vereinspolizeilich vor allem Fragen hinsichtlich deren Sitz, verbandlicher Organisationsstruktur – einschließlich der organisatorischen und funktionellen Selbständigkeit – sowie Anlage auf eine dauerhafte Tätigkeit. Der Sitz des Vereins muß im Inland liegen, und zwar nicht nur der (formale) satzungsgemäße Sitz, sondern auch der tatsächliche Sitz. Nach der Judikatur des VfGH¹⁵⁸ geht die Rechtspersönlichkeit eines nach österreichischem Recht gegründeten Vereins mit satzungsmäßigem Sitz in Österreich dann *ex lege* unter, wenn er seinen tatsächlichen Sitz in das Ausland verlegt. Ein Beschluß auf Sitzverlegung ins Ausland wird gesellschaftsrechtlich als Auflösungsbeschluß gedeutet, der zur Liquidation des Vereins führt.

Durchaus gleichläufig hat auch der EuGH in der Rechtssache *Daily Mail*¹⁵⁹ bezüglich der Niederlassungsfreiheit von juristischen Personen in der Gemeinschaft entschieden, daß – beim derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts – die Art. 52 und 58 EWGV (alt) „einer Gesellschaft, die nach dem Recht eines Mitgliedstaates gegründet ist und in diesem ihren satzungsmäßigen Sitz hat, nicht das Recht

¹⁵⁶ *Van Hecke* (Anm. 102), 634; *Bric* (Anm. 132), 114 Anm. 29.

¹⁵⁷ Vgl. Punkt 3 des Beschlusses der Provisorischen Nationalversammlung 1918 (StGBI. 3/1918).

¹⁵⁸ VfSlg. 12.109/1989.

¹⁵⁹ EuGH, Rs. 81/97, *Daily Mail*, Slg. 1988, 5483 ff.

(gewährt), den Sitz ihrer Geschäftsleitung in einen anderen Mitgliedstaat zu verlegen“.

Da international tätige Vereine verschiedene organisatorische und funktionelle Verbindungen eingehen – wie bereits erwähnt z.B. durch Errichtung eines Dachverbandes, durch Bildung eines nationalen Hauptvereins mit Zweigvereinen in den anderen Ländern oder durch (bloße) vertragsmäßige oder faktische Vereinbarungen zwischen mehreren nationalen Vereinen – ist die Frage der Selbstbindung der juristischen Person bzw. der Selbständigkeit der Vereine von grundsätzlicher Bedeutung. Zweigvereine oder Filialen von Vereinen unterliegen – als selbständige juristische Personen – gemäß § 10 VereinsG wie Hauptvereine der Vereinsaufsicht. § 10 VereinsG ist aber auch auf inländische Zweigvereine ausländischer Hauptvereine anwendbar, da diese ebenfalls eine selbständige juristische Person in Österreich sind. Da sich die Rechtspersönlichkeit ausländischer juristischer Personen kollisionsrechtlich nach dem Personalstatut richtet,¹⁶⁰ bedarf der ausländische Verein keiner Anerkennung nach österreichischem Sachrecht, wie in § 26 ABGB vorgesehen. Ein ausländischer Verein kann in Österreich aber auch eine Niederlassung bilden, ist aber dann den österreichischen Bestimmungen voll unterworfen.

§ 10 VereinsG sieht aber auch die Bildung von Verbänden mehrerer (Haupt-) Vereine vor, wobei unter „Verband“ eine verbandlich organisierte juristische Person zu verstehen ist, die Vereine als Mitglieder hat. Damit sind vom VereinsG aber auch in Österreich ansässige Verbände (nur) ausländischer Vereine oder ausländischer und inländischer Vereine umfaßt. Ein internationaler Verband nationaler Vereine ist daher unter der Voraussetzung dem VereinsG unterworfen, daß er in Österreich mit einer verbandlichen Organisation gebildet wird.

Es darf aber auch ein inländischer Verein gemeinsam mit anderen ausländischen Vereinen einen internationalen Verband bilden, wobei aber das internationale Wirken des Vereins in den Statuten ersichtlich sein muß. Sollte sich diese internationale Tätigkeit eines inländischen Vereins aber nicht nur in der Mitwirkung an der formellen Konstituierung des Dachverbandes erschöpfen, würde sich aufsichtsbehördlich die Frage stellen, ob sich die Vereinsaufsicht auch auf die Tätigkeit von inländischen Vereinen im Ausland erstreckt. Soweit sich die einschlägigen österreichischen Gesetze auf im Ausland gesetzte Sachverhalte beziehen – so knüpft z.B. das inländische Verwaltungsrecht (Fremdenrecht, Steuerrecht etc.) in vielen Fällen an ausländische Sachverhalte an, ähnliches gilt für das internationale Strafrecht –, sind diese für die Vereinsaufsicht erheblich.¹⁶¹

160 OGH, Erkenntnis vom 12.4.1967, Ob 83/67.

161 *Bric* (Anm. 132), 115.

c) Vereinsfreiheit von Ausländern und ausländischen Vereinen

Für die Frage der Vereinsfreiheit von Ausländern in Österreich ist zunächst der persönliche Schutzbereich der Vereinsfreiheit zu untersuchen. Da die Vereinsfreiheit, wie vorstehend erwähnt, in Österreich nicht nur als Bürgerrecht, sondern auch als Menschenrecht i.S.v. Art. 11 EMRK ausgestaltet ist, genießen auch Ausländer – im Rahmen der Kriterien des Art. 11 EMRK – Vereinsfreiheit in Österreich. Die Vereinsfreiheit als Menschenrecht garantiert aber nicht nur Ausländern die Bildung von Vereinen in Österreich, sondern erlaubt auch die Betätigungsfreiheit von im Ausland errichteten Vereinen im Inland.

Gemäß Art. 16 EMRK darf allerdings Art. 11 EMRK nicht so ausgelegt werden, daß er den EMRK-Mitgliedstaaten verbieten würde, die politische Tätigkeit von Ausländern Beschränkungen zu unterwerfen. Dies bezieht sich auch auf die politische Betätigung von Ausländern in Vereinen. Gemäß Art. 15 der Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951¹⁶² wiederum bezieht sich die Meistbegünstigung von Flüchtlingen gegenüber Fremden (nur) auf Vereinigungen, die nicht politischen und nicht Erwerbszwecken dienen und auf Berufsverbände. Mangels ausdrücklicher Verbote für politische Vereine von Ausländern, einschließlich Flüchtlingen, genießen diese Personengruppen daher in Österreich den Schutz der Vereinsfreiheit.

Der Komplettheit halber sei auch noch erwähnt, daß im Gegensatz dazu das Versammlungsg 1953¹⁶³ für öffentliche Versammlungen von Vereinen Ausländerbeschränkungen vorsieht. Gemäß § 8 Versammlungsg dürfen Ausländer weder als Veranstalter noch als Ordner oder Leiter einer Versammlung zur Verhandlung öffentlicher Angelegenheiten auftreten. Die schlichte Teilnahme von Ausländern an solchen Versammlungen ist aber nicht verboten.

2. *Anerkennung, Reglementierung, Privilegierung und Kontrolle von NGOs in ausgewählten nationalen Rechtsordnungen*

Daß neben dem Ansatz der Ausarbeitung eines „Internationalen Personalstatuts“ auch der weitere – bereits vorstehend erwähnte – methodische Ansatz der Herbeiführung „parallelen Landesrechts“ zur Reglementierung des Rechtsstatus von NGOs¹⁶⁴ zum Scheitern verurteilt ist, geht schon alleine daraus hervor, daß es nur wenige nationale Rechtsordnungen gibt, die eine Regelung zur Standardisierung und gegenseitigen Anerkennung ausländischer NGOs enthalten, und daß die wenigen nationalen Rechtsordnungen, die solche Bestimmungen enthalten, diese Frage auch noch sehr unterschiedlich reglementieren.

Auf der Basis einer rechtsvergleichenden Darstellung der Stellung von internationalen NGOs in einigen ausgewählten nationalen Rechtsordnungen, die von der

162 UNTS Vol. 189, 150 ff.; öBGBI. 1955/55 i.d.F. des Protokolls vom 31. 1. 1967 (öBGBI. 1974/78).

163 BGBl. 1953/98 i.d.g.F.

164 Vgl. dazu vorstehend unter C.I.4.

„Union of International Associations“ (UIA) in ihrem Jahrbuch 1988¹⁶⁵ vorgenommen wurde, soll nachstehend auf die einschlägigen Regelungen in Frankreich, Belgien, der Schweiz und Togo – ergänzend dazu aber auch auf die Situation in Österreich – eingegangen werden.

Daneben existieren aber noch weitere einschlägige Dokumentationen. Die wohl wichtigste diesbezügliche Zusammenstellung enthält das von der Weltbank 1995 herausgegebene „Handbook on Good Practices for Laws Relating to Non-Governmental Organizations“.¹⁶⁶ Das Handbuch wertet die Rechtsstellung von NGOs in über 100 Staaten sowie deren Registrierung rechtsvergleichend aus und soll zur Hilfestellung nicht nur für die Gründung von NGOs, sondern auch als Richtschnur für die legislative Erfassung und Reglementierung derselben (Registrierung etc.) dienen. Als weitere rechtsvergleichende Studie sei auf die Zusammenstellung der Registrierungsvoraussetzungen von NGOs in ausgewählten OSZE-Staaten verwiesen, die vom „Office for Democratic Institutions and Human Rights“ der OSZE angefertigt wurde und die ebenfalls eine völlig unterschiedliche rechtliche Ausgestaltung von NGOs in den einzelnen nationalen Rechtsordnungen aufzeigt.¹⁶⁷ Auch die Europäische Gemeinschaft¹⁶⁸ und der Europarat¹⁶⁹ haben entsprechende rechtsvergleichende Studien angestellt.

a) Belgien

Das belgische Recht kennt folgende unterschiedliche Vereinsarten:

- (a) den sog. „faktischen Verein“, der nicht in einer vom Gesetzgeber vorgesehenen Form gegründet wurde und dementsprechend auch ohne Rechtspersönlichkeit ist;
- (b) den „Idealverein“ (Association sans but lucratif), der im Gesetz vom 27. Juni 1921, das am 28. Juni 1984 novelliert wurde, geregelt ist und keine gewerbliche oder kaufmännische Tätigkeit betreiben bzw. seinen Mitgliedern keinen materiellen Gewinn verschaffen darf. Drei Fünftel der Mitglieder müssen belgische Staatsbürger oder in Belgien ansässig sein;
- (c) den „internationalen Verein nach belgischem Recht“ (Association internationale de droit belge), der im Gesetz über internationale Assoziationen mit wissenschaftlicher Zielsetzung vom 25. Oktober 1919 geregelt wurde und lediglich wissenschaftlichen Zwecken dienen durfte. Dieses Gesetz wurde am 6. Dezember 1954 novelliert und sein persönlicher Geltungsbereich auch auf NGOs mit philanthropischen, religiösen, wissenschaftlichen, künstlerischen

165 UIA (Ed.), Statutes Series (Anm. 103), Appendix 6.

166 <<http://www.icnl.org/handbook/english/engintro.html>>; <http://www.icnl.org/handbook/english/engchapB.html>>; vgl. Anm. 354.

167 OSCE/ODIHR (Ed.), Freedom of Association: The Question of NGO Registration. OSCE Human Dimension Implementation Meeting, Oct. 1998. Background Paper 5, Kap. 6.

168 KOM(97) 241 endg. vom 6. 6. 1997, 44 ff.

169 Conseil de l'Europe (Ed.), Associations et fondations, Mai 1998, 144 ff.

oder erzieherischen Zwecken erstreckt.¹⁷⁰ Mindestens ein Vorstandsmitglied muß belgischer Staatsangehöriger sein;

(d) den „internationalen Verein nach ausländischem Recht“ (Association internationale de droit étranger). Der Verein kann seinen Sitz im Ausland beibehalten und eine Zweigstelle in Belgien eröffnen. Staatsangehörigkeitsregelungen sind nicht enthalten.

b) Frankreich

Internationale NGOs unterlagen in Frankreich¹⁷¹ dem (restriktiven) Gesetz vom 1. Juli 1901 „Relative au contrat d'associations“. Am 12. April 1939 wurde ein Gesetzes-Dekret über „Associations Etrangères“ erlassen, das in seinem Titel IV. (Art. 22 ff.) ein rigides Zulassungssystem für ausländische NGOs etablierte, von dem lediglich NGOs mit allgemeinen Wohlfahrtszwecken sowie religiöser Zielsetzung ausgenommen waren. Als „ausländische Assoziation“ galt eine internationale NGO dann, wenn sie ihren Sitz im Ausland hatte und ein Viertel ihrer Mitglieder über ausländische Staatsangehörigkeit verfügten. Ein solcher ausländischer Verein bedarf der vorgängigen Zustimmung durch den Innenminister. 1971 wurde durch ein Judikat des Conseil constitutionnel festgestellt, daß eine vereinspolizeiliche Kontrolle vor Errichtung eines Vereines unzulässig ist.

c) Schweiz

In der Schweiz¹⁷² ist die Errichtung internationaler NGOs im Zweiten Abschnitt des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SZGB) (Art. 60 bis 79) geregelt. Gemäß Art. 60 SZGB erlangen Vereine, die sich einer politischen, religiösen, wissenschaftlichen, künstlerischen, wohltätigen, geselligen oder anderen nicht wirtschaftlichen Aufgabe widmen, die Persönlichkeit, sobald der Wille, als Körperschaft zu bestehen, aus den Statuten ersichtlich ist. Gemäß Art. 62 SZGB sind Vereine, denen die Persönlichkeit nicht zukommt oder die sie noch nicht erlangt haben, den einfachen Gesellschaften gleichgestellt. Die Stiftungen sind anschließend in den Art. 80 bis 89 SZGB geregelt. Sowohl die Vereine als auch die Stiftungen werden in das Handelsregister eingetragen (Art. 61 Abs. 1 bzw. 81 Abs. 2).

d) Togo

Einen besonders interessanten Fall eines Übereinkommens zwischen einem Staat und einem Dachverband der in ihm tätigen NGOs stellt das am 21. November 1983 abgeschlossene „Protocole d'accord de Coopération entre le Gouvernement de la République Togolaise et le Conseil des Organismes Non Gouvernementaux en Activité au Togo“ (CONGAT) dar, gemäß dessen Togo CONGAT seine volle

170 Vgl. Fédération des Associations Internationales Etablies en Belgique (Ed.), Guide Pratique à l'Usage des Organisations Internationales Etablies en Belgique, 5. Aufl. 1986.

171 KOM(97) 241 endg. vom 6.6.1997, 67 ff.; Conseil de l'Europe (Ed.), Associations et fondations (Mai 1998), 177 ff.

172 Conseil de l'Europe (Ed.), Associations et fondations, Mai 1998, 241 ff.

Unterstützung zusichert, zoll- und steuerrechtliche Privilegien und Immunitäten verleiht (Art. 3) und die nähere Ausgestaltung der Zusammenarbeit einem weiteren Briefwechsel vorbehält (Art. 5).¹⁷³

e) Österreich

Als Reaktion auf die zunehmende Bedeutung Wiens als dritter UN-Sitz und als Sitzstaat internationaler NGOs¹⁷⁴ erließ der Nationalrat im Jahre 1992 das *Bundesgesetz (BG) über die Einräumung von Privilegien an nichtstaatliche internationale Organisationen*,¹⁷⁵ das zwar in einem zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit dem vorerwähnten Europarats-Übereinkommen Nr. 124¹⁷⁶ steht, in seinem sachlichen Geltungsbereich aber über dessen (bloße) Anerkennung der Rechtspersönlichkeit von NGOs hinausgeht. Durch dieses BG wird nämlich nichtstaatlichen internationalen Organisationen unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit zur Erlangung einer – gegenüber sonstigen privaten Organisationen – privilegierten Rechtsstellung in Österreich eingeräumt.

Das am 1. April 1992 in Kraft getretene BG bezieht sich auf Vereine als Personenverbände, sonstige juristische Personen werden – im Unterschied zum Europarats-Abkommen Nr. 124 – nicht erwähnt. Gemäß Art. 1 § 1 kann¹⁷⁷ internationalen NGOs, die die in § 2 genannten Voraussetzungen – Errichtung aufgrund der österreichischen Rechtsordnung oder der Rechtsordnung eines von Österreich anerkannten Staates; Bestehen aus physischen Personen unterschiedlicher Staatsangehörigkeit bzw. aus juristischen Personen, die nach dem Recht verschiedener Staaten errichtet worden sind; Vorliegen eines Naheverhältnisses (Konsultativstatus etc.) zu einer IO i.S.v. Art. 1 Abs. 7 des BG vom 14. Dezember 1977 über die Einräumung von Privilegien und Immunitäten an internationale Organisationen,¹⁷⁸ Ausübung der überwiegenden Tätigkeit in Österreich; Konformität mit der österreichischen Rechtsordnung und Nachweis, daß die Tätigkeit im außenpolitischen Interesse der Republik Österreich gelegen ist – erfüllen, durch Be-

173 UIA (Ed.), *Statutes Series* (Anm. 103), Appendix 6.4.

174 Vgl. Bericht des Außenpolitischen Ausschusses des NR, 407 BlgNR XVIII. GP 1: „Mit der wachsenden Bedeutung von Wien als Sitzstaat zwischenstaatlicher internationaler Organisationen äußern (...) nichtstaatliche internationale Organisationen – vor allem solche mit Konsultativstatus bei den in Wien angesiedelten staatlichen internationalen Organisationen – in zunehmendem Maße den Wunsch, nach Österreich zu übersiedeln, wobei allerdings die Verlegung des Sitzes von der in Österreich eingeräumten Rechtsstellung abhängig gemacht wird“. Als erste NGO wurde mit Bescheid vom 29. Juni 1992 (Zl 3204/67-IA-GL/92, zitiert nach *Bric* (Anm. 132), 119 Anm. 42) das „Institut für Chinesische Kultur – Liaison Office zur IAEA – Taipei Wirtschafts- und Kulturbüro“ anerkannt. In der Zwischenzeit ist deren Zahl auf über 30 angewachsen, worunter sich auch Zusammenschlüsse von NGOs befinden.

175 BGBl. 174/1992.

176 Vgl. dazu vorstehend unter C.II.1.a).

177 Dem BMfAA steht hier ein abwägungsgebundenes rechtliches Ermessen zu; vgl. *Bric* (Anm. 132), 120 f.

178 BGBl. 1977/677; vgl. dazu I. Seidl-Hohenveldern, *Internationale Organisationen aufgrund von soft law*, in: *Beyerlin u.a. (Hrsg.), Recht zwischen Umbruch und Bewährung, Festschrift für R. Bernhardt*, 1995, 229 ff. (234 f).

scheid des BMfAA die Rechtsstellung einer Organisation i.S.d. BG eingeräumt werden.

Gemäß § 3 erhält die internationale NGO durch den Anerkennungsbescheid Rechtspersönlichkeit, so daß sie nicht zuvor als Verein nach dem VereinsG (1951) mit einem Sitz in Österreich gegründet werden muß. Auf solcherart anerkannte internationale NGOs findet das VereinsG gemäß § 4 keine Anwendung. Mit dem Zeitpunkt ihrer Anerkennung untersteht die Organisation nicht mehr der Vereinsaufsicht, sondern ausschließlich dem BMfAA. Gemäß § 5 kann die NGO, ohne finanziellen Kontrollen unterworfen zu sein, unbehindert Zahlungsmittel, Guthaben, Kapitalien, Wertpapiere und Gold erwerben und darüber verfügen. Der BMfF hat gemäß § 6 und 7 einer solchen NGO auf Antrag nach Anhörung des BMfAA unter bestimmten Voraussetzungen die Gemeinnützigkeit im Sinne der Bundesabgabenordnung (BAO) – höchstens auf fünf Jahre – zuzuerkennen.

Der NGO ist gemäß § 7 Abs. 1 auf Antrag Eingangs- oder Ausgangsabgabenfreiheit für Gegenstände für den Dienstgebrauch – einschließlich eines Dienstkraftwagens – zu gewähren, im übrigen finden die für Diplomaten- und Konsulargut geltenden zollgesetzlichen Bestimmungen sinngemäß Anwendung. Ausländische Bedienstete solcher NGOs können durch eine VO gemäß § 1 Abs. 4 des AusländerbeschäftigtenG¹⁷⁹ vom Geltungsbereich dieses Gesetzes ausgenommen werden.

Eine regelmäßige „begleitende“ Aufsicht über die Tätigkeit dieser NGOs ist – wie im VereinsG¹⁸⁰ – nicht vorgesehen. Im Unterschied zu §§ 10 und 12 VereinsG bedarf es auch nicht der Anzeige der gewählten Vereinsorgane oder eventueller Statutenänderungen. Diese Bestimmung erscheint im Lichte des § 9 – der die Aberkennung des Status dann vorsieht, wenn die Voraussetzungen für dessen Zuerkennung nicht mehr gegeben sind oder die eingeräumten Rechte mißbräuchlich ausgeübt werden – als sinnwidrig.

D. Betrauung von NGOs mit völkerrechtlichen Handlungsbefugnissen

Für die juristische Qualifikation von NGOs ist es entscheidend, völkerrechtliche Handlungsbefugnisse derselben nachweisen zu können, da dann – im Schluß von der Handlungs- bzw. Geschäftsfähigkeit auf die Rechtspersönlichkeit – i.S.e. unwiderlegbaren *praesumptio iuris et de iure* nachgewiesen wäre, daß NGOs (zumindest partielle) völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit zukommen würde.

179 BGBl. 218/1975.

180 Vgl. dazu vorstehend unter C.II.1.b).

I. Betrauung durch unterschiedliche Rechtssträger in unterschiedlichen Bereichen

Die Betrauung von NGOs mit internationalen Agenden kann zum einen durch Staaten und zum anderen durch Internationale Organisationen und deren Organe sowie durch internationale Organe – z.B. durch Gerichte, Vertragsanwendungsorgane – erfolgen. Dementsprechend ergeben sich für NGOs eine Reihe von Mitwirkungsmöglichkeiten auf der völkerrechtlichen Ebene. Aus der Fülle möglicher Mitwirkungen und Indienstnahmen von NGOs seien nachstehend exemplarisch die drei wichtigsten Bereiche herausgegriffen, nämlich a) die Mitarbeit von NGOs an den Aktivitäten internationaler Organisationen in (institutioneller) Form eines Konsultativ- bzw. Beobachterstatus sowie in (operationeller) Form i.S.e. Mitwirkung an Programmen bzw. an von der internationalen Organisation veranstalteten Konferenzen, b) die Verfahrensbeteiligung von NGOs an der internationalen Rechtsprechung durch Gerichte bzw. Schiedsgerichte sowie c) die Mitwirkung von NGOs an der internationalen Rechtsetzung im Zusammenhang mit völkerrechtlichen Verträgen – und zwar in den drei Unterformen des (ca) „agenda setting“, (cb) des „standard setting“ und (cc) des „monitoring“.

II. Mitarbeit von NGOs an Aktivitäten internationaler (regierungsamtlicher) Organisationen

Die Mitwirkung von NGOs an der Aktivität internationaler regierungsamtlicher Organisationen (IGOs) kann in vielfältiger Weise erfolgen:¹⁸¹ (1) es kann ein individuelles Mitglied einer NGO in eine staatliche Delegation bei einer internationalen Konferenz aufgenommen werden, ist aber dort lediglich beratend tätig; (2) es kann ein individuelles Mitglied einer NGO in eine nationale Delegation bei einer internationalen Konferenz aufgenommen werden, vertritt dort aber die NGO und kann für sie unabhängig tätig werden (z.B. in Konferenzen der ILO); (3) NGOs können Delegierte zu „halb-öffentlichen“ internationalen Konferenzen entsenden, die von Staaten, IGOs und NGOs beschickt werden; (4) eine IGO kann eine formelle Berater-Gruppe einsetzen, der auch individuelle Mitglieder von NGOs angehören, die allerdings in ihrer persönlichen Expertenstellung tätig werden; (5) eine IGO kann NGOs in die Ausarbeitung der von ihr vorbereiteten Kodifikationsvorhaben einbinden; (6) eine IGO kann eine NGO aber auch an einer von ihr veranstalteten Kodifikationskonferenz offiziell teilnehmen lassen;¹⁸² (7) eine IGO kann NGOs für die Implementierung ihrer Programme (z.B. im Menschenrechtsschutz oder in der Flüchtlingsbetreuung) einsetzen; (8) eine IGO kann NGOs an einem vorbereitenden Komitee für eine internationale Konferenz teilneh-

181 Vgl. *Charnovitz*, Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance, in: *Michigan Journal of International Law*, 1997, 183 ff., (280 f).

182 In diesem Zusammenhang muß aber auf die nachstehend erwähnte WSR Res. 1996/31 verwiesen werden, die festlegt, daß die Teilnahme von NGOs auf Konferenzen der VN „does not entail a negotiating role“ (D.II.2.a) ff) c) (d)).

men lassen (wie dies z.B. bei der UNCED-Konferenz (1992) geschah); (9) eine IGO kann aber auch eine Spezialsitzung abhalten, um dadurch NGOs die Gelegenheit zu geben, ihre Anliegen vorzubringen (wie z.B. auf der Sondersitzung der GV der VN über Fragen der Sub-Sahara in Afrika im Jahre 1986); (10) eine IGO kann NGOs als Mitglieder aufnehmen (wie z.B. die „International Commission for Scientific Exploration of the Mediterranean Sea“, deren Mitgliedschaft aus 22 Staaten und 11 wissenschaftlichen NGOs besteht); (11) eine IGO kann schließlich auch NGOs einen Konsultativ- bzw. Beobachterstatus einräumen.

Aus dieser Palette von denkmöglichen Arten der Mitwirkung von NGOs an Tätigkeiten von IGOs sollen nachstehend die beiden wichtigsten Kategorien herausgegriffen werden: a) die (institutionelle) Mitwirkung im Rahmen eines Konsultativ- bzw. Beobachterstatus und b) die (operative) Zusammenarbeit im Rahmen von Programmen und Konferenzen.

1. Im Rahmen des Völkerbundes

Seit dem Aufkommen intergouvernementaler Zusammenarbeit im letzten Drittel des vorigen Jahrhunderts standen die NGOs mit dieser in einem Naheverhältnis. Diese Epoche kannte bereits eine rege und entwickelte „NGO-Kultur“, freilich beschränkt auf Europa und Teile Amerikas. Private Organisationen, Vereinigungen und sonstige Einrichtungen der verschiedensten Art schlossen sich zu internationalen Verbänden und Vereinigungen zusammen, um ihre Ziele grenzüberschreitend zu verfolgen. Die ersten dieser Wirkungseinheiten waren vor allem im religiösen und humanitären Bereich tätig. Unter den ersten Organisationen waren aber auch internationale Juristenvereinigungen, wie das „Institut de Droit International“ (IDI) und die „International Law Association“ (ILA), die beide 1873 in Brüssel gegründet wurden.¹⁸³ Damit läßt sich feststellen, daß die Schaffung internationaler nicht-regierungsamtlicher Vereinigungen und Einrichtungen – mit Ausnahmen¹⁸⁴ – bereits vor dem Beginn der institutionalisierten zwischenstaatlichen Zusammenarbeit einsetzte. Es läßt sich aber auch des weiteren feststellen, daß der Weg zur Errichtung intergouvernementaler Strukturen in der Zeit nach dem ersten Weltkrieg in vielen Bereichen von nichtstaatlichen Organisationen geebnet wurde.

Aus diesen Umständen heraus läßt sich nur unschwer das zu Beginn der Völkerbundszeit kooperative und positive Klima zwischen dem Völkerbund (VB) und den NGOs begründen.¹⁸⁵ Eine nähere Betrachtung des Völkerbundsstatuts ließ vorerst aber auf keinerlei Verbindung mit den NGOs schließen: eine formelle

183 L. C. White, *International Inter-Governmental Organizations. Their Purposes, Methods, and Accomplishments*, 1951, 207.

184 Eine Ausnahme ist etwa die Rheinkommission von 1815.

185 Für Darstellungen der Rolle der NGOs im Völkerbund vgl. White (Anm. 183), 252 ff., P. Chiang, *Non-Governmental Organizations at the United Nations: Their Identity, Role and Function*, 1980, 43 ff.; Seary (Anm. 16), 15 ff.; H. J. Beatus, *Interessengruppen in internationalen Organisationen*, 1967, 10 ff.

Verbindung war nur mit „intergouvernementalen Einrichtungen“ vorgesehen. Das Instrument dazu war die sog. „Unterstellung“ solcher intergouvernementaler Organisationen unter die Führung des Völkerbundes. Dazu sah Art. 24 der Völkerbundsatzung (VBS)¹⁸⁶ vor, daß „there shall be placed under the direction of the League of Nations all international bureaux already established by general treaties if the parties of such treaties consent“.¹⁸⁷ Die VBS enthielt lediglich in Art. 25 VBS einen expliziten Hinweis auf NGOs, der sich allerdings nur auf die Unterstützung von anerkannten freiwilligen nationalen Organisationen des Roten Kreuzes bezog.¹⁸⁸

Dementsprechend existierte auch eine vielfältige Kooperation zwischen den dem Völkerbund unterstellten internationalen intergouvernementalen Institutionen wie z.B. dem „Nansen International Office for Refugees“, dem „International Institute of Intellectual Cooperation“ und der „International Labour Organisation“ (ILO). Letztere stellte mit ihrer dreierparitätischen Struktur aber bereits eine erste Form der Einbindung nichtstaatlicher Akteure dar, da damit die internationalen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände zu offiziellen und gleichberechtigten Partnern der Regierungsdelegationen gemacht wurden. Ganz allgemein wurde im „tripartiten“ System der ILO¹⁸⁹ – und der dadurch ermöglichten starken Beteiligung von NGOs – der Schlüssel für deren Erfolg gesehen, der die ILO auch als einzige Institution des Völkerbundes bis in die Gegenwart überdauern ließ. Die ILO unterhielt aber nicht nur mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen enge Kontakte, sondern auch mit anderen NGOs, die sich z.B. für Behinderte, Frauen¹⁹⁰ etc. einsetzten.

Trotz des Wortlauts von Art. 24 VBS bestand aber eine rege Praxis der Einbindung der NGOs in die Arbeit des Völkerbundes: NGO-Delegierte nahmen an zahlreichen Ausschüssen des Völkerbundes als „assesseurs“ (Beisitzer) – gleichberechtigt mit Vertretern von intergouvernementalen Einrichtungen – teil. In dieser Funktion konnten sie mündliche Erklärungen abgeben, Diskussionen anregen, aber auch Resolutionsentwürfe bzw. Änderungswünsche einbringen.¹⁹¹ Eine klare Trennung zwischen den beiden Instituten des „Beobachterstatus“ und „Konsultativstatus“, wie sie später in der Satzung der Vereinten Nationen grundgelegt wurde,¹⁹² existierte demnach noch nicht.

186 *Martens, Nouveau Recueil Général*, 3e ser. tome XI, 331 ff.; *F. Berber*, Völkerrecht. Dokumentensammlung, Bd. I Friedensrecht, 1967, 1 ff.

187 Zitiert bei *Chiang* (Anm. 185), 43.

188 Vgl. dazu nachstehend im selben Kapitel.

189 Vgl. *W. Jenks*, The Significance for International Law of the Tripartite Character of the International Labour Organisation, in: *Transactions of the Grotius Society*, 1937, 45 ff.

190 Vgl. *C. Riegelman Lubin/A. Winslow*, Social Justice for Women: The International Labor Organization and Women, 1990.

191 *Chiang* (Anm. 185), 44.

192 Vgl. dazu nachstehend unter D.II.2.a)cc).

Der VB unterhielt auch Kontakte mit einer Reihe von NGOs unterschiedlichster Zielsetzung, von denen einige sogar ihren Sitz nach Genf verlegten, um am Amtssitz des VB ihren Lobbyaktivitäten besser nachgehen zu können.¹⁹³ Im Bereich von Handel und Finanzwesen war es vor allem die 1920 gegründete „International Chamber of Commerce“ (ICC), die als NGO mit dem VB intensive Arbeitsbeziehungen aufnahm. Auf die vom VB 1923 veranstaltete „International Conference on the Simplification of Customs Formalities“ konnte die ICC nicht nur acht Delegierte entsenden, sondern durfte auch – entgegen bisherigen diplomatischen Gepflogenheiten – die Schlußakte der Konferenz (mit-)unterzeichnen.¹⁹⁴ Es kam aber auch noch in einer Reihe weiterer Bereiche zu einer engen Zusammenarbeit zwischen dem VB und einzelnen NGOs, wie z.B. in denen der Statistik, dem Transportwesen, der Gesundheit, der Drogenbekämpfung, dem Flüchtlingswesen, dem Minderheitenschutz, der Mandatsverwaltung, der Abrüstung, dem Frauen- und Kinderschutz sowie dem Naturschutz.¹⁹⁵

Als der VB 1925 den Plan vorstellte, in zwei Jahren die erste Weltwirtschaftskonferenz zu veranstalten und für deren Planung ein Vorbereitungskomitee einsetzte, wurden in dieses neben Regierungsvertretern auch Abgeordnete von NGOs detachiert: „This was probably the earliest occasion when a spectrum of NGOs served on a preparatory committee for an international conference“.¹⁹⁶ Obwohl die schließlich 1927 abgehaltene Weltwirtschaftskonferenz keine eigentliche intergouvernementale Konferenz war – es wurden zwar die einzelnen nationalen Delegationen von den Regierungen benannt, die Delegierten sprachen aber in ihrer persönlichen Verantwortung –, war es doch überraschend, daß der VB unter den von ihm benannten „special delegates“ auch Vertreter von NGOs, wie z.B. die „International Federation of Trade Unions“ und die „Worker’s Educational Association“ benannte. Des weiteren waren unter den über 100 Experten, die entweder Mitglieder nationaler Delegationen oder vom Präsidenten der Konferenz ernannt worden waren, Vertreter von NGOs, wie z.B. von „Rotary International“. Auch enthielt die Delegation der Vereinigten Staaten – die selbst ja nicht Mitglied des VB waren – eine Reihe von Vertretern von NGOs.

Um der Bedeutung der Arbeit der NGOs auf der Konferenz entsprechend Rechnung zu tragen und einen entsprechenden „Follow-up“-Mechanismus einzurichten, setzte der VB ein eigenes „Beratendes Komitee“ ein, unter dessen Mitgliedern sich eine Reihe von Vertretern von NGOs befanden, die in den einschlägigen Konferenzmaterien beschlagen waren. Dieser umfassende Ansatz – bezeichnet als „the

193 Vgl. die Zusammenstellung der in Genf lokalisierten NGOs in: League of Nations (Ed.), *Handbook of International Organizations*, 1938, 487 ff.

194 Vgl. Charnovitz (Anm. 181), 223.

195 Vgl. Charnovitz (Anm. 181), 226 ff.

196 Vgl. Charnovitz (Anm. 181), 223.

League method“¹⁹⁷ oder als „the League technique“¹⁹⁸ – der Beziehung von kompetenten NGOs, wurde in der Folge aber nicht durchgehalten. So wurde auf der 1933 in London stattfindenden „World Monetary and Economic Conference“ die Beteiligung von Vertretern von NGOs mit dem (vordergründigen) Argument nicht zugelassen, daß es schon zu viele offizielle Regierungsvertreter auf der Konferenz gebe.¹⁹⁹

Bereits im Jahre 1921 hatte der Völkerbundrat einen Versuch unternommen, die Beziehungen mit den NGOs zu formalisieren, indem er erklärte, daß Art. 24 VBS in einer weiten Auslegung auch auf „non-public bureaux“ Anwendung finden sollte und daher auch nichtstaatliche Organisationen dem Völkerbund unterstellt werden könnten. Es wurde argumentiert, daß Art. 24 VBS zwar eine obligatorische Unterstellung intergouvernementaler Institutionen unter den Völkerbund beinhalte, eine Unterstellung der privaten bzw. nichtstaatlichen Organisationen durch Art. 24 VBS aber nicht ausgeschlossen werde.²⁰⁰ Zwei Jahre später widerrief der Rat diese Entscheidung, ohne daß eine Unterstellung einer internationalen nichtstaatlichen Institution oder Vereinigung erfolgt wäre. Den Quellen zufolge wurde befunden, daß eine Gleichstellung in den formellen Beziehungen der inter-gouvernementalen Organisationen und privaten Vereinigungen zum Völkerbund nicht zielführend sei.²⁰¹ Eine Unterstellung unter den Völkerbund führe nämlich zum Verlust der Unabhängigkeit von NGOs. In der Folge verlor die Einbindung der NGOs an Dynamik, man spricht in diesem Zusammenhang sogar von einer Phase der „Abkehr von NGOs“.²⁰² Die Praxis der „Assessoren“ wurde 1936 eingestellt. Nach 1936 verfügten NGOs als „Korrespondenten“ nur noch über eingeschränktere Mitwirkungsmöglichkeiten an der Arbeit des Völkerbundes.

Zusammenfassend kann für die Periode bis Mitte der 30er Jahre festgestellt werden, daß viele NGOs in den einzelnen Komitees des Völkerbundes sowie auf den von ihm veranstalteten Konferenzen eine rege Aktivität entfalten konnten. Ebenso aktiv waren sie im Schoß der ILO, wo sie an den bis 1934 bereits ausgearbeiteten vierundvierzig Konventionen²⁰³ führend beteiligt waren. Dabei spielten – vom Internationalen Komitee des Roten Kreuzes abgesehen – vor allem zwei NGOs eine führende Rolle: Die Internationale Handelskammer sowie die 1915 gegründete Women's International League for Peace and Freedom (WILPF),²⁰⁴ die sich

197 C. Pipkin, *The Economic Consultative Committee of the League of the Nations*, 1929, 16.

198 G. Ridgeway, *Merchant of Peace: twenty years of business diplomacy through the International Chamber of Commerce*, 1938, 388.

199 Ridgeway (Anm. 198), 372.

200 *Beatus* (Anm. 185), 13.

201 Zitat des relevanten Beschlusses des Völkerbundrates bei *White* (Anm. 183), 253: „... it is not desirable to risk diminishing the activity of these voluntary organisations, the number of which is fortunately increasing, by even the appearance of an official supervision.“

202 *Beatus* (Anm. 185), 32; *White* (Anm. 183), 252.

203 ILO (Ed.), *International Labour Conventions and Recommendations*, o. J., ix.

204 Vgl. G. Bussey/M. Tims, *Women's International League for Peace and Freedom 1915-1965. A record of fifty years work*, 1965.

allerdings unterschiedlicher Strategien zur Durchsetzung ihrer Interessen bedienen. Es wird also schon in der frühen Phase der zwischenstaatlichen institutionalisierten Zusammenarbeit klar, daß der Grad der Mitwirkung nichtstaatlicher Wirkungseinheiten keiner strikt linearen Zunahme unterliegt, sondern immer von politischen und diplomatischen Entwicklungen und Gepflogenheiten beeinflusst bleibt.²⁰⁵ Daran scheint auch die sich seit 1945 abzeichnende Formalisierung der Beziehungen der IGOs zu den NGOs – beginnend mit der Aufnahme von Artikel 71 in die SVN – in Form von Konsultationsmechanismen nichts zu ändern.

2. Im Rahmen der Vereinten Nationen

Der Zugang von NGOs zum System der Vereinten Nationen ist grundsätzlich in den unterschiedlichsten Formen möglich: zum einen über den formellen Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat (WSR), seinen Nebenorganen und funktionellen Kommissionen, über den Konsultativ- bzw. Beobachterstatus bei den anderen Hauptorganen bzw. sonstigen Organen der VN sowie deren Sonderorganisationen und zum anderen aber auch über die operative Zusammenarbeit mit den VN über Programme und Konferenzen.

Zur Bündelung dieser vielfältigen Aktivitäten und zur Stärkung ihrer Beteiligungsrechte am System der VN hatten sich die NGOs bereits 1948/50 zur CONGO²⁰⁶ zusammengeschlossen. Die CONGO, die sowohl in New York als auch in Washington, Genf und in Wien tätig ist, repräsentiert gegenwärtig mehr als 300 NGOs mit Konsultativstatus sowie eine noch viel größere Gruppe von NGOs ohne einen solchen Status. CONGO veranstaltet alle drei Jahre eine Generalkonferenz, auf der 20 NGOs in das Leitungsorgan, einen „Board“, gewählt werden, der sich zweimal pro Jahr trifft. Die sachliche Arbeit wird hingegen in über 30 (thematischen) „subject committees“ geleistet, die auf die drei Amtssitze der VN verteilt sind.

a) Der „Konsultativstatus“ beim Wirtschafts- und Sozialrat

aa) Die Entstehung von Art. 71 SVN

Ursprünglich war die Aufnahme von Bestimmungen mit Bezug zu NGOs in die Satzung der Vereinten Nationen nicht vorgesehen. Dementsprechend schwieg auch der Entwurf von Dumbarton Oaks zu dieser Frage der Einbindung der NGOs in die Arbeit der zukünftigen Weltorganisation. Warum kam es aber dann auf der Konferenz von San Francisco zu einer Richtungsänderung? Einer der Hauptgründe dafür war sicherlich die Frage der Einbeziehung von nichtstaatlichen Arbeitnehmerorganisationen, die nicht in der ILO vertreten waren. Die Diskussion entbrannte um die Frage, ob NGOs neben den bereits existierenden IGOs als offizielle Teilnehmer an der Konferenz akkreditiert werden sollten, und setzte sich in der Folge

205 Vgl. *Charnovitz* (Anm. 181), 189.

206 Vgl. dazu vorstehend unter C.I.4.a) und nachstehend unter D.II.2.a)ff) und D.II.2.b)cc).

bei der Frage der Beziehungen der zukünftigen Weltorganisation zu den Sonderorganisationen fort.²⁰⁷

Die UdSSR, Belgien und Frankreich unterstützten die Zulassung – neben der ILO und sonstigen intergouvernementalen Organisationen (IGOs) – auch einer NGO (nämlich der „Federation of Trade Unions“ [WFTU]) zur Konferenz von San Francisco.²⁰⁸ Der Lenkungsausschuß der Konferenz von San Francisco entschied jedoch, daß nur IGOs zuzulassen seien. Diese IGOs waren – wie vorstehend bereits erwähnt²⁰⁹ – gemäß Art. 24 VBS der Leitung des Völkerbunds unterstellt gewesen, so daß sich daher vorrangig die Frage stellte, welche Rolle diese IGOs in der zukünftigen Weltorganisation einnehmen sollten.

Die Vereinten Nationen sollten zu diesem Zweck Vereinbarungen mit den Sonderorganisationen abschließen und diese sollten an der Arbeit der relevanten Organe der VN ohne Stimmrecht teilnehmen dürfen. Gemäß einem kanadischen Vorschlag sollten als Sonderorganisationen („Specialized Agencies“) nur IGOs in Frage kommen und für den Abschluß von Vereinbarungen mit den Sonderorganisationen sollte der WSR zuständig sein. Großbritannien trat für eine ausdrückliche Erwähnung der ILO ein. Die UdSSR verwahrte sich jedoch gegen eine solche ausdrückliche Erwähnung, da in der ILO nicht alle Staaten und auch wichtige Teile der Arbeiterschaft nicht vertreten seien. Die UdSSR wollte auch eine Definition der Sonderorganisationen als nur intergouvernementale Organisationen verhindern, da so die von ihr favorisierte WFTU ausgeschlossen gewesen wäre. Zu diesem Zeitpunkt waren die USA sowohl gegen eine ausdrückliche Nennung bestimmter Sonderorganisationen als auch gegen eine Aufnahme formaler Beziehungen der zukünftigen Spezialorganisationen zu den NGOs.²¹⁰

Man einigte sich daher zunächst auf die (allgemeine) Definition der Sonderorganisationen in Art. 57 SVN, die Zuständigkeit des WSR zum Abschluß von „relationship agreements“ mit den Sonderorganisationen gemäß Art. 63 sowie auf ein Zusammenwirken des WSR mit diesen Sonderorganisationen (Art. 70).

Nachdem diese Frage der Mitwirkung von IGOs in der Organisation der VN (in Form von Sonderorganisationen) gelöst worden war, konnte man sich der Stellung der NGOs zuwenden. Da es den USA gelungen war, ihren Vorschlag durchzubringen, der auch die Aufnahme von Beziehungen zu nationalen NGOs zuließ – womit sie eine Verankerung aller ihrer nationalen Verbände (von denen einige bereits sowohl in der ILO als auch in der WFTU vertreten waren) erreichten –,

207 Diese Ausführungen stützen sich auf folgende Quellen: *R. Lagoni*, Article 71, in: *B. Simma* (Ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 1995, 902 ff.; *M. Merle*, Article 71, in: *J. P. Cot/A. Pellet*, *La Charte des Nations Unies*, 1991, 1048 ff.; *L. Goodrich/E. Hambro/A. Simmons*, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, 1969, 443 ff.; *R. Russel*, *A History of the United Nations Charter. The Role of the United States 1949–1945*, 1958, 798 ff.

208 *Lagoni* (Anm. 207), 904.

209 Vgl. dazu vorstehend unter D.II.1.

210 *Russel* sieht den Grund dafür darin, daß die amerikanischen Verbände in ihrer Unterstützung der ILO und des WTUC gespalten waren. Vgl. *Russel* (Anm. 207), 800.

änderten sie in der Folge ihre Linie und unterstützten nunmehr die Idee einer allgemeinen Verankerung von NGOs im System der VN. Eine gewisse Rolle in der Meinungsänderung der USA hatte wohl auch die Tatsache gespielt, daß die amerikanische Delegation von 42 Vertretern von nichtstaatlichen Organisationen beraten wurde, die eine Aufwertung der NGOs selbstredend unterstützen.

bb) Die Formulierung von Art. 71 SVN

Da auf der Konferenz von San Francisco aber nur die grundsätzliche Übereinstimmung hergestellt werden konnte, daß die Vereinten Nationen offizielle Beziehungen mit NGOs herstellen sollen, ist der einschlägige Art. 71 SVN ausgesprochen weit und unbestimmt gefaßt. Er autorisiert den WSR, „geeignete Abmachungen zwecks Konsultationen mit nichtstaatlichen Organisationen (zu) treffen, die sich mit Angelegenheiten seiner Zuständigkeit befassen. Solche Abmachungen können mit internationalen Organisationen und, soweit angebracht, nach Konsultation des betreffenden Mitglieds der Vereinten Nationen auch mit nationalen Organisationen getroffen werden.“²¹¹

Damit war vordringlich die Mitwirkung internationaler NGOs geregelt, der WSR konnte aber auch mit nationalen NGOs – soweit dies (etwa aufgrund ihrer besonderen Expertise etc.) zum einen „angebracht“ war und zum anderen nach Konsultation ihres „Heimatstaates“ – sog. „Abmachungen“ treffen. In beiden Fällen begründet aber nicht die Satzung der VN selbst, sondern erst die aufgrund von Art. 71 SVN getroffene Abmachung die Beziehung des WSR zu einer NGO.²¹²

cc) Die Resolution 288 B (X) des Wirtschafts- und Sozialrates (1950)

Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des Art. 71 SVN lagen keine historischen Präzedenzfälle vor, wie diese Beziehungen inhaltlich ausgestaltet sein sollten. Artikel 71 stellte ja die erste Erwähnung von NGOs in einem völkerrechtlichen Vertrag dar. Auf Empfehlung der Generalversammlung (GV) der VN setzte sich der WSR in seinen ersten Sitzungen mit den Beziehungen zu den NGOs auseinander, die bereits ein reges Interesse an einer möglichst umfassenden Einbindung bekundet hatten.²¹³ Dabei wurde zum einen beim WSR ein eigenes Komitee für Abmachungen zwecks Konsultationen mit nichtstaatlichen Organisationen (WSR/NGO-Komitee) eingerichtet und zum anderen wurden wesentliche Weichenstellungen hinsichtlich der Ausgestaltung der Konsultativbeziehungen der NGOs vorgenommen. Auf der dritten Sitzung des WSR wurden erstmals – vorläufige – Grundsätze für die Institutionalisierung des Konsultationsstatus angenommen. Diese wurden

²¹¹ Satzung der VN, Artikel 71, zitiert nach *Neuhold/Hummer/Schreuer* (Anm. 10), Bd. 2, Materialien, 27; vgl. dazu vorstehend C. I. 1.

²¹² Zur Rechtsnatur dieser „Abmachungen“ vgl. nachstehend unter F.V.

²¹³ Vgl. *United Nations* (Ed.), *Yearbook of the United Nations* 1946–47, 1947, 551.

dann durch die Res. 288 B (X) des WSR vom 27. Feber 1950 ergänzt und auf eine formale Basis gestellt.²¹⁴

Die wichtigsten Bestimmungen der Res. 288 B (X) liegen in folgenden drei Bereichen: a) zum einen in der Unterscheidung zwischen einem „Konsultativ“- und einem „Beobachterstatus“, b) zum anderen in der weiteren Unterscheidung zwischen „internationalen“ und „nationalen“ NGOs sowie c) in der Festlegung von drei unterschiedlichen Kategorien von NGOs, mit entsprechend gestuften Mitwirkungsrechten an der Tätigkeit des WSR.

Ad a) Die Res. 288 B (X) des WSR reglementiert erstmals die Ausgestaltung und den Inhalt der Abmachungen („Arrangements for consultation“) abschließend. Sie bestätigt die klare Unterscheidung zwischen einem Konsultativstatus gemäß Art. 71 SVN und der Teilnahme als Beobachter ohne Stimmrecht nach Art. 70 SVN. Punkt 12 bestimmt, daß „arrangements for consultation should not be such as to accord to non-governmental organizations the same rights of participation as are accorded to States not members to the Council and to the specialized agencies brought into relationship with the United Nations.“ Als Begründung für diese Unterscheidung führt der WSR zum einen die Gefahr seiner Überlastung und zum anderen die einer Umpolung von einem gemäß der Satzung der VN politisch koordinierenden Organ zu einem bloßen Diskussionsforum an.

Damit wurde der in der Satzung der VN grundsätzlich angelegte Unterscheidung zwischen der Teilnahme von Staaten (Art. 69 SVN) bzw. von Sonderorganisationen (Art. 70 SVN) ohne Stimmrecht an den Beratungen des WSR (Beobachterstatus) und dem in Art. 71 SVN vorgesehenen bloßen Beraterstatus von NGOs beim WSR (Konsultativstatus) Rechnung getragen. Im Gegensatz zum Konsultativstatus stellt der Beobachterstatus²¹⁵ – als Sonderform „abgeschwächter Mitgliedschaft“ – eine viel weitergehende Beteiligungsform dar, die zur Teilnahme an den Beratungen eines Organs (hier des WSR) und nicht nur in dessen bloßer (beratenden) Unterstützung besteht.²¹⁶ Der Beobachterstatus erlaubt somit – im Gegensatz zu dem umständlichen Prozeß der Mitwirkung auf der Basis eines Konsultativstatus – einen ungehinderten Zugang zu den Aktivitäten des bzw. der Organe einer Organisation.

Im Falle der VN hängt der jeweilige Zugang von der Rechtsnatur und den Funktionen des Beobachters ab: So haben z.B. (a) Mitgliedstaaten der VN unter den Voraussetzungen des Art. 32 SVN Zugang zum SR, in dem sie nicht vertreten

214 Res. 288 B (X), ESCOR (X), Suppl. No. 1, UN Doc. E/1660, 1959. Die Res. ist wiedergegeben in: *Chiang* (Anm. 185), Annex I, 474; vgl. zuvor schon Res. 2/3 vom 21.6.1946; ESC, OR II, 360 ff.

215 Vgl. allgemein *E. Suy*, *The Status of Observers in international Organizations*, 160 RdC 1978/II, 79 ff., der allerdings NGOs „as Observers“ (I) führt, 101 f.; *B. Bartram/D. Pardo López*, *Observer Status*, in: *Wolfrum/Philipp* (Anm. 21), 936 ff.

216 Vgl. dazu Art. 7 der Vienna Convention on the Representation of States in Their Relations with International Organizations of a Universal Character, vom 14. März 1975.

sind; (b) Nicht-Mitgliedstaaten der VN, die eine ständige Beobachtermission bei den VN akkreditiert haben, haben grundsätzlich Zugang zu allen Organen und Nebenorganen der VN, können in praxi aber in der GV der VN nicht das Wort ergreifen. In den Hauptausschüssen der GV der VN können sie aber mitdiskutieren; (c) Nationalen Befreiungsbewegungen wird bei der GV²¹⁷ oder beim WSR²¹⁸ samt seinen nachgeordneten Kommissionen ebenfalls Beobachterstatus gewährt; (d) Regionalorganisationen gemäß Kap. VIII SVN bzw. Sonderorganisationen (Art. 57, 63, 70 und 91 SVN sowie Regel 75 der Verfahrensordnung des WSR und Regel 71 seiner funktionellen Kommissionen)²¹⁹ haben grundsätzlich Zugang zu allen Organen, ausgenommen den SR, der gemäß Regel 39 seiner Verfahrensordnung dafür erst eine Einladung aussprechen muß;²²⁰ (e) falls die Verfahrensordnung eines UN-Organs ganz allgemein NGOs einen Beobachterstatus einräumt, so trifft diese Ermächtigung an sich nicht auf alle sondern nur auf solche NGOs zu, die den Selektionskriterien des WSR²²¹ genügen. Erst nach dieser Vorselektion kann der Beobachterstatus an die so qualifizierten NGOs durch die jeweiligen Verfahrensordnungen der einzelnen Organe verliehen werden.²²²

Im Gegensatz zum Beobachterstatus sollen die Konsultativbeziehungen einerseits dazu dienen, um Experteninformation und -beratung für den WSR und seine Unterorgane sicherzustellen, andererseits soll durch sie aber auch die öffentliche Meinung in deren Entscheidungen einfließen (Punkt 14 der Res. 288 B [X]). Für Konsultationsbeziehungen kommen nur solche NGOs in Frage, die sich mit Themen im Kompetenzbereich des WSR befassen und die Zweckorientierung der NGOs muß mit den Grundsätzen und Zielen der SVN übereinstimmen (Punkte 3 und 4). Punkt 5 besagt, daß die NGOs eine „substantial proportion of the organized persons within the particular field of competence“ vertreten sollen. Eine NGO muß einen festen Sitz einschließlich eines „executive officer“ haben und über eine „conference, convention or other policy-making body“ verfügen. Die Kontaktnahme erfolgt über autorisierte Vertreter (Punkt 6 und 7).

Ad b) In den Punkten 8 und 9 der Res. 288 B (X) wird eine klare Unterscheidung zwischen internationalen und nationalen NGOs vorgenommen: gemäß Punkt 8 muß eine NGO grundsätzlich eine internationale Struktur haben, innerhalb derer die Mitglieder an der Meinungsbildung der Organisation teilnehmen können. Als solche „internationale NGOs“ werden Organisationen betrachtet, die nicht durch eine zwischenstaatliche Vereinbarung errichtet wurden.

217 Vgl. z.B. Res. 3237 (XXIX) in bezug auf die PLO.

218 Regel 73 der Verfahrensordnung des WSR bzw. Regel 70 der Verfahrensordnung seiner funktionellen Kommissionen; vgl. dazu nachstehend unter D.II.2.a)gg).

219 Vgl. dazu nachstehend unter D.II.2.a)gg).

220 Vgl. C. Koenig, Observer Status for the International Committee of the Red Cross at the United Nations. A Legal Viewpoint, *International Review of the Red Cross* 280 (1991), 41 f.; N. Sybesma-Knol, The continuing relevance of the participation of observers in the work of the United Nations, in: K. Wellens (Ed.), *International Law: Theory and Practice*, 1998, 371 ff.

221 Vgl. dazu nachstehend unter D.II.2.b) und c).

222 Bartram/Pardo López (Anm. 215), 944 f., Rdnr. 26 f.

In Punkt 9 wird ausdrücklich bestimmt, daß nationale NGOs sich durch die internationale NGO – falls eine solche überhaupt existiert – vertreten lassen sollen, die sie als Dachorganisation vertritt. Die Aufnahme von Konsultativbeziehungen mit nationalen Organisationen ist nach Punkt 9 nur in Ausnahmefällen möglich und zwar nur dann, wenn die betreffende nationale NGO über besondere Erfahrung verfügt, die von keiner internationalen NGO eingebracht werden kann. Erforderlich für die Zulassung einer nationalen NGO ist aber stets die Zustimmung des Heimatstaates. Keine Beziehungen werden zu solchen internationalen NGOs aufgenommen, die Teil einer anderen internationalen NGO sind, der bereits Konsultativstatus zukommt (Punkt 10).

Ad c) Gemäß Punkt 16 wurden zwei verschiedene Kategorien des Konsultativstatus – die „Kategorie A“ und die „Kategorie B“ – geschaffen, die mit unterschiedlich umfassenden Mitwirkungsmöglichkeiten ausgestattet wurden, sowie gemäß Punkt 17 eine Liste (Register) für NGOs, die weder für die Kategorie A noch für die Kategorie B qualifiziert sind, aber trotzdem einen wichtigen Beitrag zur Aktivität des WSR leisten können. In Kategorie A können solche NGOs aufgenommen werden, die ein grundsätzliches Interesse an fast allen Angelegenheiten haben, die im WSR behandelt werden. In Kategorie B fallen hingegen solche NGOs, deren Zielsetzung nur mit einigen Arbeitsbereichen des WSR übereinstimmt.

Gemäß Punkt 34 wird ein eigenes Komitee für Abmachungen zwecks Konsultationen mit nichtstaatlichen Organisationen (WSR/NGO-Komitee) des WSR eingerichtet, das aus sieben Mitgliedern des WSR – die jedes Jahr neu bestellt werden – und dem Präsidenten des WSR besteht, der zwar *ex officio* die Sitzungsleitung ausübt, aber über kein Stimmrecht verfügt.

Die Konsultativbeziehungen werden grundsätzlich durch die Teilnahme der NGOs an den Sitzungen des WSR selbst (Punkt 19 ff.), seiner Kommissionen (Punkt 25 ff.), seiner Ad-hoc-Komitees (Punkt 32), der vom WSR organisierten Konferenzen (Punkt 33) sowie des Sekretariates der VN (Punkt 37 ff.) ausgeübt. NGOs der Kategorie A und der Kategorie B können schriftliche Stellungnahmen als offizielle Dokumente zirkulieren lassen, wobei gewisse Umfangs- und Inhaltsbeschränkungen existieren (Punkt 23). So müssen z.B. die schriftlichen Stellungnahmen zunächst dem Generalsekretär (GS) der VN vorgelegt werden, dessen Kommentare dann bei der endgültigen Fassung zu berücksichtigen sind (Punkt 23 lit. c). Eine weitere Form der Mitwirkung der NGOs besteht in der Abhaltung von Hearings mit NGOs der Kategorie A und der Kategorie B durch den WSR selbst oder durch seine Fach-Kommissionen. Der WSR hört NGOs nur auf Empfehlung seines NGO-Komitees (Punkt 24 lit. c). Die Fach-Kommissionen sind befugt, selbst über eine eventuelle Anhörung einer NGO zu entscheiden, wobei aber ausdrücklich bestimmt ist, daß diese aufgrund der Einladung der betreffenden Kommission oder eines Ansuchens einer NGO erfolgen können (Punkt 30 lit. a). Bezüglich der internationalen Konferenzen, die vom WSR einberufen werden,

wird normiert, daß der WSR NGOs (der Kategorie A und der Kategorie B) zur Teilnahme einladen kann, wobei die Regelungen der gegenständlichen Resolution sinngemäß zur Anwendung kommen (Punkt 33).

In ihren Beziehungen zum Sekretariat der VN²²³ wird den einzelnen NGOs zum einen ermöglicht, die verschiedenen Abteilungen des Sekretariates zu konsultieren, zum anderen kann der GS der VN aber auch bei NGOs Studien zu bestimmten Fragen anfordern. Weiter wird dem GS der VN aufgetragen, die für die Konsultationsbeziehungen notwendigen „facilities“ zur Verfügung zu stellen (Punkt 40 lit. f). Dazu gehört der Zugang zur offiziellen Dokumentation und zu den Bibliotheken der VN, die Durchführung von informellen Treffen mit NGOs, die Bereitstellung von Konferenzräumlichkeiten für die NGOs und der Zugang zu den öffentlichen Sitzungen der GV.

dd) Die Resolution 1296 (XLIV) des Wirtschafts- und Sozialrates (1968)

Mitte der sechziger Jahre erfaßte die Ost-West-Auseinandersetzung auch die Frage der Konsultationsbeziehungen der VN mit den NGOs. Die USA versuchten die Verleihung des Konsultativstatus an NGOs zu verhindern, die in einem Naheverhältnis mit kommunistischen Regimen standen. Andererseits versuchte die UdSSR nachzuweisen, daß verschiedene NGOs finanzielle Unterstützung von westlichen Geheimdiensten erhalten haben.²²⁴ Zudem kritisierten die Entwicklungsländer die westliche Dominanz unter den Konsultativorganisationen. Diese Umstände führten zu Überlegungen des WSR, die Res. 288 B (X) zu überarbeiten. Das Ergebnis dieses Reformprozesses, die Res. 1296 (XLIV) vom 23. Mai 1968 über „Arrangements for Consultation with Non-Governmental Organizations“, zeigt dementsprechende deutliche Spuren des Kalten Krieges.²²⁵

Das – beibehaltene – bisherige Definitionsmerkmal „Any international organization which is not established through an intergovernmental agreement“ der Res. 288 B (X) wird durch den Zusatz „including organizations which accept members designated by governmental authorities, provided that such membership does not interfere with the free expression of views of the organization“ erweitert (Punkt 7). Die Verleihung des Konsultativstatus an nationale NGOs ist auch weiterhin nur in Ausnahmefällen möglich. Zum bisherigen Rechtfertigungsgrund der besonderen Expertise einer (bloß) nationalen NGO kommt jedoch als neuer Rechtfertigungsgrund die Erreichung einer „balanced and effective representation of non-governmental organizations reflecting major interests of all regions and areas of the world“ hinzu (Punkt 9).

Die NGOs mit Konsultativstatus werden nunmehr als solche Organisationen der „Kategorie I“ („Organizations in general consultative status“) oder der „Katego-

223 Vgl. dazu nachstehend unter D.II.2.b)cc).

224 Chiang (Anm. 185), 137 f.

225 ECOSOC, Res. 1296 (XLIV), 23. Mai 1968, Text in: United Nations, Yearbook of the United Nations 1968, 647 ff.; Chiang (Anm. 185), 484 ff.

rie II“ („Organizations in special consultative status“) bzw. in Organisationen eingeteilt, die bloß in einer eigenen Liste, dem sog. „Roster“, eingetragen werden (Punkt 16 und 19), wobei die Einteilungskriterien im Vergleich zur Res. 288 B (X) erweitert wurden. Eine Sonderregelung wurde für NGOs der Kategorie II eingeführt, die sich mit Menschenrechtsfragen beschäftigen (Punkt 17). Solche NGOs dürfen sich aber nicht nur mit den Rechten einer bestimmten Personengruppe sowie der humanitären Situation in einem bestimmten Staat oder in einer bestimmten Staatengruppe befassen.

Jede Finanzierung durch Regierungen muß dem NGO-Komitee des WSR offengelegt und begründet werden. Neu gegenüber den Regelungen der Res. 288 B (X) ist ein eigener Abschnitt mit Bestimmungen über die Aberkennung des Konsultativstatus (Punkt 35 ff.). Als Aberkennungsgründe sind dabei angeführt: (1) „secret governmental financial influence to induce an organization to undertake acts contrary to the purposes and principles of the Charter of the United Nations“, (2) der Mißbrauch des Konsultativstatus einschließlich „unsubstantiated and politically motivated acts against Member States“ und (3) die Untätigkeit der NGO über drei Jahre hinweg (Punkt 36 lit a) bis c)).

ee) Die Resolution 1297 (XLIV) des Wirtschafts- und Sozialrates (1968)

In der Res. 1297 des WSR vom 27. Mai 1968 über „The Association of Non-Governmental Organizations with the UN Office of Public Information“ wird das „UN Office of Public Information“ aufgefordert, bei der Evaluierung der Tätigkeit gegenwärtiger oder zukünftiger NGOs mit Konsultativstatus darauf Bedacht zu nehmen, daß alle diejenigen auszuschließen sind, „whose aims or practices tend or contribute to the propagation of nazi ideology and racial and/or religious discrimination“ (Punkt 2). Gemäß Punkt 3 wird auf eine beschleunigte Aufnahme von NGOs aus der Dritten Welt verwiesen, besonders von solchen aus Afrika.

ff) Die Resolution 1996/31 des Wirtschafts- und Sozialrates – Das geltende Regime des „Konsultativstatus“ von NGOs beim Wirtschafts- und Sozialrat

Bevor nachstehend das gegenwärtig geltende Regime des Konsultativsystems von NGOs beim WSR aufgrund der Res. 1996/31 vom 25. Juli 1996 dargestellt wird, müssen zunächst a) die Defizite des bisherigen Konsultationsregimes, danach b) die Versuche zur Reform desselben und c) die dadurch verursachten wichtigsten Neuerungen sowie d) die nach wie vor andauernden, weiteren Reformüberlegungen dargestellt werden.

Ad a) Das bisherige Regime der Res. 1296 (XLIV) aus 1968 wies aus der Sicht der NGOs erhebliche Defizite auf.²²⁶

226 Vgl. dazu allgemein *J. Martens*, Vom Konsultativ- zum Partizipativstatus. Die künftige Rolle nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) in den Vereinten Nationen, 1994; *J. Martens*, Reformchancen und Reformhindernisse in den Beziehungen zwischen UNO und NGOs, in: *U. Albrecht* (Hrsg.), Die Vereinten Nationen am Scheideweg: Von der Staatenorganisation zur internationalen Gemeinschaftswelt?, 1998, 123 ff. (124).

- (a) Zum einen beschränkten sich die formellen Mitwirkungsmöglichkeiten auf den WSR, seine Kommissionen und Nebenorgane sowie auf einige Sonderorganisationen der VN. Zu den wichtigsten politischen Organen der VN und deren Sonderorganisationen – wie GV und SR sowie Internationaler Währungsfonds und Weltbank – hatten die NGOs keinen offiziellen Zugang;
- (b) Selbst die Formen der offiziellen Mitwirkung der NGOs waren inhaltlich eng begrenzt und erlaubten ihnen nur die bloße Anwesenheit bei öffentlichen Sitzungen. Daneben war noch fallweise die Beratung in Form mündlicher oder schriftlicher Stellungnahmen vorgesehen. Weitergehende Beteiligungen, wie z.B. Mitspracherechte bei Verhandlungen oder gar Mitbestimmungsrechte waren explizit ausgeschlossen, da die Res. 1296 (1968) ausdrücklich zwischen dem bloßen Beraterstatus („consultation“) und der Beteiligung ohne Stimmrecht („participation without vote“) unterschied.
- (c) Die starre Einteilung der NGOs in drei Kategorien (Kategorie I, Kategorie II und Roster) mit daraus folgenden abgestuften Partizipationsrechten schuf ein „Drei-Klassen-System“,²²⁷ das die etablierten internationalen NGOs – als Dachverbände nationaler NGOs – gegenüber den nationalen NGOs bevorzugte, die ja nur den sog. „Roster-Status“ erhalten konnten und deren Zulassung darüber hinaus von der Zustimmung ihrer jeweiligen Regierung abhängig war. Aber selbst innerhalb der internationalen NGOs wurde eine sachlich nicht zu rechtfertigende Differenzierung dadurch erreicht, daß fachlich spezialisierte und stärker politisierte NGOs, wie z.B. Amnesty International (ai), Greenpeace etc. – die ja nur über Konsultativstatus der Kategorie II verfügten – z.B. der „Internationalen Versammlung französischsprachiger Parlamentarier“ oder „Zonta International“ – die Konsultativstatus der Kategorie I haben – gegenüber nachgeordnet waren. Ganz allgemein stand die starre Kategorisierung aber einer engeren Vernetzung von NGOs aller Ebenen und thematischen Ausrichtung entgegen, so daß die de facto von diesen bereits weit vorangetriebenen Netzwerke²²⁸ dadurch nur behindert und keinesfalls gefördert werden konnten.
- (d) Da sich die bisherigen Regelungen ausschließlich auf die Konsultation von NGOs mit dem WSR bezogen, fehlte die Berücksichtigung der nationalen Ebene völlig. Da die politischen Vorentscheidungen über die Aktivitäten und Programme der VN aber auf der nationalen Ebene fallen, ist die Einflußnahme auf nationaler Ebene auf die politischen Entscheidungsträger für NGOs besonders wichtig. Hier zeigte z.B. die im Rahmen der Konferenz von Río (UNCED) 1992 verabschiedete Agenda 21 eine Lösungsmöglichkeit auf, da sie die Regierungen ausdrücklich aufforderte, die Verbesserung der Beteiligung von NGOs auch auf der nationalen Ebene zu prüfen.²²⁹

227 *Martens* (Anm. 226), 126; *J. Brückner*, Das Verhältnis der Nichtstaatlichen Organisationen zur UNO, Vereinte Nationen 1973, 50, spricht von einer „sachlich ungerechtfertigten Hierarchisierung“.

228 Vgl. dazu vorstehend unter B.II.3.

229 Vgl. dazu nachstehend unter D.II.2.b)aa), D.IV.1. und D.IV.3.c).

Ad b) Obwohl die Res. 1296 (1968) über beinahe drei Jahrzehnte hinweg der hauptsächlich rechtliche Bezugsrahmen für die Konsultativbeziehungen der VN mit den NGOs war, waren diese einer ständigen Reformdiskussion unterlegen, die jedoch bis zum Beginn der neunziger Jahre zu keinem Ergebnis geführt hatte.²³⁰ Einerseits eröffneten dann die Veränderungen der „politischen Großwetterlage“ im Gefolge des Revolutionsjahres 1989 neue Möglichkeiten, andererseits hatten sich die Beziehungen der VN mit den NGOs in der Praxis verdichtet und diversifiziert. Eine maßgebliche Veränderung war die vermehrte offizielle Teilnahme von NGOs – mit oder ohne Konsultativstatus – an den von den VN einberufenen (universellen) Konferenzen.²³¹ Bei der UNCED (1992) in Rio de Janeiro waren beispielsweise rund 1400 NGOs als offizielle Beobachter akkreditiert und noch viel mehr nahmen an den informellen Parallelveranstaltungen teil.²³² Die Schlußdokumente der UNCED anerkannten die wichtige Rolle der NGOs – einschließlich der nationalen und lokalen Organisationen – bei der Umsetzung der Beschlüsse der Konferenz und empfahlen eine Überprüfung der Mechanismen zur Einbindung der NGOs in das System der VN. Die als Folge der Konferenz von Rio durch den WSR geschaffene „Kommission für nachhaltige Entwicklung“ („Commission on Sustainable Development“, CSD) wurde autorisiert, mit allen NGOs, die in Rio vertreten waren, Kontakt aufzunehmen, so daß auf diese Weise zum ersten Mal eine größere Anzahl von nationalen NGOs in Kontakt mit der regulären Arbeit der VN kam.²³³

Mitte Februar 1993 beauftragte der WSR durch Res. 1993/214²³⁴ eine Arbeitsgruppe mit der Überprüfung der Res. 1296 (XLIV) – bis längstens 1995 – und verlangte in seiner Res. 1993/80 vom 30. Juli 1993 darüber hinaus auch die Überprüfung der bestehenden „arrangements for consultation“. Der Reformprozeß fand daher im Rahmen der allgemeinen Überprüfung der Vereinbarungen über die Beratungen mit NGOs statt.²³⁵ Die diesbezüglich eingesetzte „Open-ended Working Group on the Review of Arrangements for Consultations with Non-Governmental Organizations“, an der auch alle bei den VN akkreditierten NGOs teilnehmen konnten, nahm ihre Verhandlungen im Juni 1994 auf, kam aber in ihren Beratungen nur sehr langsam voran, da es vor allem darum ging, folgende drei „Konfliktlinien“²³⁶ zu überwinden.²³⁷

230 Chiang (Anm. 185).

231 P. Willetts, Consultative status for NGOs at the United Nations, in: Willetts (Anm. 7), 31 ff. (49 ff.).

232 Willetts (Anm. 231), 55; vgl. nachstehend D.II.2.d)bb).

233 Willetts (Anm. 231), 57.

234 ECOSOC, Dec. 1993/214, vom 12. Februar 1993.

235 Vgl. dazu Martens (Anm. 226), 123 ff.

236 Martens (Anm. 226), 128 ff.

237 Vgl. auch J. Ziegler, Die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) am Menschenrechtsschutzsystem der Vereinten Nationen, 1998, 38 ff.; K. Hüfner, Non-Governmental Organizations (NGOs) im System der Vereinten Nationen, Die Friedenswarte 2/96, 119 f.

- (a) Was die Stellung der Regierungen zu den NGOs betraf, so bestand zwischen ihnen zwar keine einheitliche Haltung, einige Staaten (China, Kuba, Syrien, Algerien, Indonesien etc.) bzw. Staatengruppen (EU) erwiesen sich aber als „hardliner“ in der Ablehnung jedweder Verhandlungsrolle von NGOs. So bestand z.B. die G-77 darauf, daß den NGOs das gesamte System der VN offenstehen sollte, wohingegen die EU die NGOs nach wie vor auf den WSR und dessen Untergliederungen beschränkt wissen wollte.²³⁸
- (b) Starke Spannungen bestanden aber auch zwischen NGOs des Nordens und des Südens. Letztere sahen in einer Erweiterung der Zugangsmöglichkeiten für NGOs die Gefahr, daß die bereits bestehende zahlenmäßige Dominanz der NGOs des Nordens weiter zunehmen könnte. Sie waren daher sogar bereit, auf eine weitere Öffnung der UNO für nationale NGOs zu verzichten, da dies zur Folge gehabt hätte, daß aus geographischen und finanziellen Gründen zwar hunderte US-amerikanische (nationale) NGOs, aber kaum solche aus der Dritten Welt an UN-Sitzungen in New York aktiv hätten teilnehmen können. Im Gegenzug lehnten Vertreter „nördlicher NGOs“ jede Art von Zulassungsbeschränkung ab und plädierten statt dessen dafür, die Aufnahme von „südlichen NGOs“ zu unterstützen.
- (c) Des weiteren bestanden auch Spannungen zwischen internationalen und nationalen NGOs, die dazu führten, daß erstere Vorbehalte gegen eine verstärkte Mitwirkung nationaler NGOs äußerten, da sie um ihre privilegierte Stellung in der CONGO²³⁹ fürchteten. Diese Furcht war deswegen nicht ganz unbegründet, wurde doch – im Zuge der Aufwertung nationaler NGOs im Gefolge des Rio-Prozesses – den NGOs mit Konsultativstatus I und II in der CSD²⁴⁰ u.a. das Recht genommen, ihre schriftlichen Stellungnahmen als offizielle UN-Dokumente verteilen zu lassen.

Trotz dieser nicht unbeträchtlichen Gegensätze gelang es aber der „offenen Arbeitsgruppe“ nach über dreijährigen Beratungen, ihre Tätigkeit im Mai 1996 abzuschließen, worauf der WSR am 25. Juli 1996 mit der Res. 1996/31 über „Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations“ eine neue Rechtsgrundlage für die Beziehungen der VN mit den NGOs annahm. Diese Resolution baut zwar im wesentlichen auf ihren Vorläufern auf und bringt keine grundsätzliche Neuordnung des Konsultationsmechanismus,²⁴¹ enthält aber doch eine Reihe nicht unwichtiger Neuerungen.²⁴²

238 *Hüfner* (Anm. 237), 121.

239 Vgl. dazu vorstehend unter D.II.2.

240 GV-Res. 47/191; vgl. dazu vorstehend unter D.II.2.a)ff)b.

241 *Rafols* (Anm. 47), 414: „Pero se ha tratado de una reacción tímida, de una auténtica oportunidad perdida, pues los nuevos arreglos no aportan soluciones innovadoras y, fundamentalmente, confirman las disposiciones preexistentes. No en vano estamos ante una simple versión actualizada de los arreglos ...“

242 Vgl. dazu *Martens* (Anm. 226), 130 ff.; *Ziegler* (Anm. 237), 36 ff.

Die Frage der Überprüfung der bestehenden Konsultativ-Vereinbarungen mit NGOs war aber auch Bestandteil des Mandates der am 14. September 1995 eingesetzten „Open-ended High-level Working Group on the Strengthening of the United Nations System“. In ihrem am 18. Juli 1997 vorgelegten Bericht setzte sich die Arbeitsgruppe in einem Annex auch mit der Frage der effektiveren Beteiligung von NGOs am System der VN auseinander und beschloß, für die Prüfung dieses Fragenkomplexes eine eigene „Sub-group on Non-Governmental Organizations“ einzusetzen. Nach zehn Tagungen mußte die Sub-Gruppe der Arbeitsgruppe allerdings mitteilen, daß in ihr hinsichtlich der Aufgabenstellung kein Konsens erzielt werden konnte, so daß sich die Arbeitsgruppe gezwungen sah, der GV der VN für deren 52. Tagung die Empfehlung zu übermitteln, selbst festzustellen, wie in dieser Frage weiter vorgegangen werden soll.²⁴³

Ad c) Die Res. 1996/31 brachte eine Reihe von Neuerungen, von denen nachstehend die wichtigsten dargestellt werden sollen:

- (a) Die wohl wichtigste Neuerung ist die verstärkte Öffnung des Systems für nationale NGOs.²⁴⁴ Nationale NGOs konnten nach der bisherigen Regelung nur in Ausnahmefällen Konsultativstatus erlangen. Nunmehr sind alle NGOs der nationalen, subregionalen, regionalen und internationalen Ebene zugelassen (Punkt 4), einschließlich der nationalen NGOs, die über sich eine internationale NGO als Dachverband haben (Punkt 8). Damit ist es für nationale NGOs möglich geworden, unter sich Netzwerke²⁴⁵ auszubilden (Punkt 9) und dabei nicht – wie bisher – durch ihren Dachverband, nämlich die (internationale) NGO, mediatisiert zu werden. Gemäß Punkt 8 kann die Akkreditierung nationaler NGOs nach wie vor aber erst nach Konsultation des betreffenden Mitgliedstaates erfolgen. Auf eventuelle Einwände ihres Heimatstaates gegen eine solche Akkreditierung können (nationale) NGOs aber replizieren.

Das für die Verleihung des Konsultativstatus zuständige NGO-Komitee des WSR (Punkt 60 ff.) soll gemäß Punkt 5 zur Erlangung einer ausgewogenen geographischen Verteilung bei der Prüfung der Anträge auf Verleihung des Konsultativstatus soweit als möglich die Teilnahme von NGOs aus allen Regionen, vor allem aus Entwicklungsländern, gewährleisten. Nach Punkt 7 soll auch auf eine stärkere Beteiligung von NGOs aus Ländern mit „economies in transition“ angestrebt werden. Mit diesen beiden Regelungen ist die bisherige Praxis der „wohlwollenden Prüfung“ von Anträgen von NGOs, die nicht aus „nördlichen Staaten“ kommen, kodifiziert worden.

- (b) Des Weiteren wurde die bisherige (indirekte) Diskriminierung von Menschenrechtsorganisationen – diese konnten nur dann akkreditiert werden, wenn sie ein allgemeines internationales Interesse am Menschenrechtsschutz nachweisen

243 Vgl. Report of the Open-ended High-level Working Group on the Strengthening of the United Nations System, UN Doc. A/51/24 vom 18.7.1997, Punkt 5.

244 Vgl. Res. 1996/31, Präambel, Abs. 5 und 7 sowie Punkte 4, 5 und 8.

245 Vgl. dazu vorstehend unter B.II.3.

konnten und nicht nur bestimmte Personengruppen protegierten – beseitigt, die ja NGOs, die sich mit der Menschenrechtssituation im eigenen Land befaßten, ausschloß. Nunmehr müssen deren Aktivitäten lediglich im Einklang mit dem Geist der Satzung der VN, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948) und der Deklaration und dem Aktionsprogramm von Wien (1993) stehen (Punkt 25).

- (c) Die Klassifikation in drei Gruppen wurde, mit geringfügigen Änderungen, beibehalten: die Kategorien heißen nun „Allgemeiner Konsultativstatus“ (Punkt 22), „Spezieller Konsultativstatus“ (Punkt 23) und „Roster-Status“ (Punkt 24). Die Eintragung in letzteren kann entweder durch den WSR selbst sowie durch den Generalsekretär der VN – allerdings nur „in consultation with the Council or its Committee on Non-Governmental Organizations“ – veranlaßt werden und kann auch solche NGOs umfassen, die bei einer Sonderorganisation oder einer anderen Institution im System der VN bereits Konsultativstatus genießen.

Nationale NGOs können sich sowohl um den „speziellen Konsultativstatus“ als auch um den „Roster“ bewerben, wobei ersterer vor allem für nationale Verbände bzw. Netzwerke von NGOs in Frage kommt. NGOs mit Konsultativstatus haben allgemein das Recht, an den Sitzungen des WSR, seiner Kommissionen und Nebenorgane teilzunehmen, solche mit allgemeinem oder speziellem Konsultationsstatus können darüber hinaus schriftliche Stellungnahmen als offizielle UN-Dokumente verteilen lassen (Punkt 30) und während einer Sitzung mündliche Stellungnahmen abgeben (Punkt 32). Bezüglich der schriftlichen Stellungnahmen blieb es bei der umfangmäßigen Wortbegrenzung von 2000 Wörtern für NGOs mit allgemeinem und 500 Wörtern für solche mit speziellem Konsultativstatus (Punkt 31 lit. d) und e)).

- (d) Was die Beteiligung der NGOs an internationalen Konferenzen betrifft, so ist gemäß Punkt 41 die Teilnahme nicht nur auf diejenigen Konferenzen beschränkt, die vom WSR einberufen werden, sondern sie bezieht sich auf alle von den VN einberufenen Konferenzen an sich. Fraglich ist in diesem Zusammenhang aber der Umstand, ob sich die Regelungen der Punkte 41 ff. auf UN-Konferenzen in allen Arbeitsgebieten der VN, oder nur auf Konferenzen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich – d.h. im sachlichen Bereich des Konsultativstatus beim WSR – beziehen. Da für eine Akkreditierung von NGOs zu Konferenzen gemäß Punkt 42 auf die Akkreditierung beim WSR Bezug genommen wird – arg. „NGOs ... that express their wish to attend the relevant international conferences ...“ – kann davon ausgegangen werden, daß es sich dabei um solche Konferenzen handeln muß, bei denen bereits aufgrund der Akkreditierung ersichtlich ist, daß die betreffenden NGOs einen inhaltlichen Beitrag zu dieser Konferenz leisten können. Ansonsten wäre auch die nachstehend erwähnte „Regelakkreditierung“ nicht sinnvoll. Dieser Befund wird auch gestützt durch die Bestimmung des Punktes 53, da die nachträgliche Erlangung eines Konsultativstatus im „Follow-up“-Prozeß einer Konferenz für

eine NGO, die an dieser Konferenz teilgenommen hat, ohne bereits über diesen Status zu verfügen, nur dann einen Sinn macht, wenn der Implementierungsprozeß im Rahmen der Zuständigkeit des WSR gemäß Art. 62 SVN liegt.²⁴⁶

Handelt es sich um eine NGO ohne Konsultativstatus beim WSR, dann hat sie sich beim jeweils eingerichteten Konferenzsekretariat um ihre Teilnahme zu bewerben und muß von diesem auch zur Teilnahme an dieser Konferenz eingeladen werden (Punkt 41). Das jeweilige Vorbereitungskomitee trifft aufgrund von Sekretariatsempfehlungen die endgültige Entscheidung über Zulassung oder Ablehnung der ansuchenden NGOs, wobei man in praxi folgende Feststellung treffen kann: „Rechte und Pflichten der Konferenz-NGOs entsprechen grosso modo den Möglichkeiten der ECOSOC-NGOs“.²⁴⁷

Bis zur Res. 1996/31 wurden die Konditionen für eine Konferenzteilnahme von NGOs jeweils von Fall zu Fall neu festgelegt,²⁴⁸ wobei sich aus der Dauer der Akkreditierungsverfahren immer wieder große Probleme ergaben. Nunmehr ist in Punkt 42 vorgesehen, daß alle NGOs mit Konsultativstatus „shall as a rule be accredited for participation“ (sog. „Regelakkreditierung“). Trotzdem müssen die NGOs das Akkreditierungsverfahren formell einleiten (Punkt 43), wobei geschätzt wird, daß zwischen dem Antrag und der Entscheidung des WSR „auch künftig wohl mindestens ein Jahr vergehen (wird)“.²⁴⁹

Die zu einer Konferenz zugelassenen NGOs können gemäß Punkt 51 – in Übereinstimmung mit der bei den VN üblichen Praxis – nach dem Ermessen des Vorsitzenden und mit Zustimmung des betroffenen Gremiums die Gelegenheit zu kurzen mündlichen Ausführungen erhalten. Schriftliche Ausführungen können die NGOs ad libitum abgeben, wobei die Dokumente aber nur dann offiziell zirkuliert werden, wenn dies in den betreffenden Verfahrensordnungen vorgesehen ist (Punkt 52).

In Bestätigung der bisherigen Praxis legt Punkt 50 neuerlich eindeutig fest, daß „active participation of NGOs...does not entail a negotiating role“. Damit können sich NGOs aber keinesfalls in den Verhandlungsprozeß selbst einschalten.

- (e) Zur Unterstützung des NGO-Komitees des WSR wurde in den Punkten 68 bis 70 eine verstärkte Hilfestellung des Sekretariates der VN niedergelegt, gemäß derer vor allem die Koordinierung der im Sekretariat mit NGO-Angelegenheiten befaßten Dienststellen verbessert werden soll. Auch wird der GS der VN

246 Ziegler (Anm. 237), 42 f.

247 Keppler-Schlesinger, Nichtstaatliche Organisationen (NGOs) und die Vereinten Nationen, in: F. Cede/L. Sucharipa-Behrmann (Hrsg.), Die Vereinten Nationen. Recht und Praxis, 1999, 253 ff. (256).

248 Vgl. ECOSOC, General Review of Arrangements for consultations with non-governmental organizations, Report of the Secretary General, Doc. E/AC.70/1994/5 vom 26.5.1994, 51 ff.

249 Martens (Anm. 226), 132.

aufgefordert, vor allem im Bereich der Information und Dokumentation, verstärkt tätig zu werden.

- (f) Als Kompromißlösung in der Frage, ob der Konsultativstatus für NGOs auch auf die anderen Organe des Systems der VN ausgedehnt werden solle oder nicht, wurde – als „Paketlösung“, ergänzend zur EntschlieÙung 1996/31 – vom WSR ebenfalls am 25. Juli 1996 die weitere Res. 1996/297 angenommen, in der der GV „empfohlen“ wird, sich auf ihrer 51. Tagung 1996/97 mit der Frage einer eventuellen NGO-Beteiligung in allen Aktivitätsbereichen der VN zu befassen.²⁵⁰ Als Reaktion auf diese Entscheidung wurde von der GV am 23. Januar 1997 eine „Unterarbeitsgruppe für NGOs“ eingesetzt, die der „Arbeitsgruppe der GV zur Stärkung des VN-Systems“ untergeordnet ist.
- (g) Als weiteres Nebenprodukt verabschiedete der WSR am 26. Juli 1996 die zusätzliche EntschlieÙung 1996/302, die eine Lösung für die 552 NGOs, die nach der Rio-Konferenz 1992 unbürokratisch – aber mit nicht eindeutig geklärtem Status – bei der „Commission on Sustainable Development“ (CSD) akkreditiert worden waren, vorsieht.²⁵¹ Ihre Akkreditierung bei der CSD wurde nicht nur bestätigt, sondern es wurde diesen NGOs auch ermöglicht, den „Roster-Status“ für den gesamten Aktivitätsbereich des WSR zu erhalten.
- (h) Hinsichtlich der Möglichkeit der Suspendierung bzw. Aberkennung des Konsultativstatus sieht Punkt 55 lit. b) die neuen Tatbestände unerlaubter Drogenhandel, Geldwäsche und unerlaubter Waffenhandel vor.

Ad d) Vor allem die vorstehend in lit. (f) angeführte Empfehlung an die Adresse der GV einer Ausweitung des Konsultativsystems der NGOs beim WSR auf das gesamte UN-System trägt als bewußte „Sollbruchstelle“ eine spezielle Eigendynamik in sich. Die erwähnte Unterarbeitsgruppe für NGOs der GV befaÙte sich von Ende 1996 bis Anfang 1998 mit der Frage der Beteiligung von NGOs in allen Bereichen der UN-Tätigkeit. Dabei bestand die G-77 darauf, die NGO-Beteiligung für das gesamte UN-System – einschließlich der Sonderorganisationen – zu thematisieren, während die USA und die EU diese bloÙ auf die Arbeit in der GV beschränken wollten. Zuletzt einigte man sich darauf, den GS der VN zu beauftragen, einen Bericht über die gegenwärtigen Regeln und Praktiken der Beziehungen zwischen den VN und NGOs zu erstellen, der bis Ende September 1998 vorgelegt werden sollte.²⁵²

250 GA Doc. A/51/3 (Part II) vom 10.9.1996, Report of the ECOSOC for the Year 1996; vgl. Official Records of the ECOSOC 1996, Supplement Nr. 1 (E/1996/96).

251 Res. 1993/215 vom 12.2.1993 bzw. 1993/220 vom 26.5.1993; aufgrund der semantisch vagen Formulierungen war zunächst unklar, ob die auf die Liste der CSD gesetzten NGOs auch auf die Liste des WSR gesetzt werden würden; vgl. dazu Ziegler (Anm. 237), 36 f.

252 Martens (Anm. 226), 133.

gg) Die Verfahrensordnung des Wirtschafts- und Sozialrates, die Verfahrensordnung seiner funktionellen Kommissionen sowie weitere Regime

a) Die Verfahrensordnung des WSR²⁵³ enthält ebenfalls eine Reihe von Bestimmungen (Regeln 10 sowie 80 bis 84), die sich mit der Mitwirkung von NGOs im Schoß des WSR beschäftigen. Die Regel 10 verpflichtet den GS der VN, die Tagesordnung der jeweiligen Sitzungen des WSR u.a. auch den zu den Kategorien I und II gehörenden oder in der Liste aufgeführten nichtstaatlichen Organisationen zu übermitteln. In der Regel 80 wird die Zusammensetzung des WSR/Ausschusses für NGOs statuiert und dessen Aufgaben spezifiziert. Gemäß Regel 81 können NGOs mit allgemeinem oder speziellem Konsultativstatus befugte Vertreter benennen, die – falls Fragen aus ihrem Zuständigkeitsbereich erörtert werden – als Beobachter²⁵⁴ auf öffentlichen Sitzungen des WSR, seiner Ausschüsse und Tagungsgremien anwesend sein können. Gemäß Regel 82 kann das NGO-Komitee des WSR im Zusammenhang mit Tagungen des WSR NGOs dieser beiden Kategorien aber auch über (allgemeine) Angelegenheiten ihrer Zuständigkeit konsultieren, die nicht Gegenstände der Tagesordnung des WSR sind, sobald dies der WSR selbst, sein NGO-Komitee oder eine NGO verlangt. Ebenso ermächtigt Regel 83 das NGO-Komitee zu Konsultationen von NGOs über Gegenstände, die auf der vorläufigen Tagesordnung des WSR stehen. Gemäß Regel 84 können solcherart qualifizierte NGOs – aufgrund von Empfehlungen des NGO-Komitees des WSR – vor dem WSR eine einführende mündliche Erklärung abgeben bzw. sonstwie angehört werden.²⁵⁵

b) Was die Teilnahme von NGOs an den Aktivitäten der neun funktionellen Kommissionen des WSR betrifft, so regeln die Rules 75 (Representation) und 76 (Consultation) der Verfahrensordnung der Funktionellen Kommissionen des WSR²⁵⁶ die Konsultation derselben mit NGOs, die durch die vorstehend bereits erwähnte Res. 1993/215 lit (e) des WSR im Hinblick auf die bei der „Commission on Sustainable Development“ (CSD) akkreditierten NGOs (speziell) modifiziert wurden.²⁵⁷ In diesem Sinne nehmen NGOs ganz besonders aktiv an der Arbeit einiger Nebenorgane des WSR teil, wie z.B. an der der „Commission on Human Rights“ sowie deren „Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities“ bzw. deren „Working Group on Indigenous Populations“. Letztere wird z.B. jährlich von über 1.000 NGOs kontaktiert.²⁵⁸ Darüber hinaus ist auch noch die „Commission on the Status of Women“ oder die CSD zu erwähnen, die ja unter den neun „major groups“, mit denen sie intensiv zusammenarbeitet,

253 ECOSOC Doc. E/5715/Rev. 2, 1992.

254 Vgl. dazu D.II.2.a)cc).

255 Vgl. *Macalister-Smith* (Anm. 95), 491.

256 ECOSOC Doc. E/5975/Rev.1, 1983.

257 Anm. 251; vgl. dazu vorstehend unter D.II.2.a) ff, (lit. (g)).

258 GA, Arrangements and practices for the interaction of non-governmental organizations in all activities of the United Nations System, Report of the Secretary-General, Doc. A/53/170, 3.

expressis verbis auch NGOs führt.²⁵⁹ Exemplarisch für ein Nebenorgan des WSR i.S.e. Regionalen Wirtschaftskommission sei an dieser Stelle auch auf die „Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa“ (ECE)²⁶⁰ verwiesen. Gemäß Punkt 13 ihres Statuts hat die ECE Vorkehrungen dafür zu treffen, daß Beratungen mit NGOs aufgenommen werden, denen beim WSR Konsultativstatus nach den Kategorien I und II eingeräumt wurde. Gemäß Regel 48 der Res. 1996/31 können NGOs der Kategorien I und II bevollmächtigte Vertreter ernennen, um als Beobachter öffentlichen Sitzungen der ECE beizuwohnen. Die in der Liste, dem sog. „Roster“, aufgeführten NGOs können Vertreter zu diesen Sitzungen entsenden, wenn Fragen aus ihrem Zuständigkeitsbereich erörtert werden.

c) Noch im Vorfeld der Res. 1996/31 beschloß der WSR am 9. Februar 1996 – ausnahmsweise und ohne Präjudizwirkung –, daß alle diejenigen NGOs, die auf der vierten „World Conference on Women“ (1995) und dem „World Summit for Social Development“ (1995) akkreditiert waren und bei ihm noch über keinen Konsultativstatus verfügen, an den 1996-Tagungen der „Commission on the Status of Women“ und der „Commission for Social Development“ mit denselben Rechten teilnehmen können, die NGOs zukommen, die sich auf dem Roster befinden.²⁶¹ Dadurch werden sie aber nicht formell in den Roster aufgenommen und erhalten auch keine weitergehenden Konsultativrechte. Ebenso beschloß der WSR am 26. Juli 1996,²⁶² daß alle NGOs, die sich gemäß Entscheidung 1993/220²⁶³ wegen ihrer Zusammenarbeit mit der CSD auf dem Roster befinden und ihre Mitwirkung auf weitere Bereiche des WSR erstrecken wollen, dies umgehend dem NGO-Komitee des WSR mitteilen sollen, damit ihr Antrag speditiv erledigt werden kann.

hh) Die Zunahme der Zahl von NGOs mit „Konsultativstatus“ beim Wirtschafts- und Sozialrat

Von seiner Gründung bis Mitte 1998 hat der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen insgesamt über 1.500 NGOs Konsultativstatus verliehen.²⁶⁴ Im einzelnen – differenziert nach den jeweiligen Kategorien des Konsultativstatus – stellte sich die Entwicklung folgendermaßen dar:

259 Vgl. Anm. 88; vgl. dazu vorstehend unter C.I.1.

260 F. Knipping/H. von Mangoldt/V. Rittberger, Das System der Vereinten Nationen und seine Vorläufer, 1995, Bd. I/1, 1617 ff. (1635 f.).

261 ECOSOC Doc. 1996/208; vgl. dazu nachstehend unter D.II.2.d)bb).

262 ECOSOC Doc. 1996/302.

263 Vgl. dazu Anm. 251.

264 ECOSOC Doc. E/1998/43 vom 8.5.1998, 2.

Jahr	Allgemeiner Status	Spezieller Status	Roster	Gesamt
1948	7	32	2	41
1968	12	143	222	377
1991	41	354	533	928
1993	42	376	560	978
1995	69	436	563	1068
1996	81	499	646	1126
1997	88	602	666	1356
1998*	103	747	692	1524

*Stand: 31. Juli 1998

Quelle: ECOSOC Doc. E/1998/43 vom 8.5.1998, 3; ECOSOC Doc. E/1998/INF/6 vom 6.11.1998

Wie die vorstehende Tabelle belegt, kam es insbesondere in den 90er Jahren zu einem dramatischen Ansteigen der Zahl von NGOs mit Konsultativstatus, was vor allem auf die Teilnahme von NGOs an den von den VN seit Beginn der 90er Jahre veranstalteten großen internationalen Konferenzen – wie z.B. der United Nations Conference on Environment and Development (1992), der World Conference on Human Rights (1994), der International Conference on Population and Development (1994), der Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States (1994), dem World Summit for Social Development (1995), der Fourth World Conference on Women (1995), der Second United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) (1996)²⁶⁵ etc. – zurückzuführen war. Die NGOs nahmen anschließend auch am „Follow-up“-Mechanismus dieser Konferenzen aktiv teil und wurden von einigen Unterorganen des ECOSOC bereits vor ihrer definitiven Beleihung mit dem Konsultativstatus zu ihren Beratungen zugelassen.²⁶⁶

Obwohl alle Kategorien von NGOs Wachstumsraten aufweisen, ist die sprunghafte Zunahme derer, die sich auf dem Roster befinden, zu Anfang der 90er Jahre besonders signifikant. In der Zwischenzeit machen sie zwar auch noch – grob geschätzt – die Hälfte aller NGOs mit Konsultativstatus aus, wurden aber von denen mit Spezialstatus 1998 bereits eingeholt. Letzterer Trend wiederum resultiert aus dem Umstand, daß die nationalen NGOs – die gemäß Punkt 12 der Res. 1996/31 des WSR²⁶⁷ neuerdings ebenfalls (speziellen) Konsultativstatus bekommen können – zur Zeit die größten Zuwachsraten haben.

Mit diesem enormen Zuwachs an NGOs – die neuen Anträge für die Verleihung des Konsultativstatus müssen gemäß Decision 1997/3 des „Committee on Non-

265 Vgl. dazu nachstehend unter D.II.d) bb).

266 Die „Commission for Social Development“ begann als erste mit dieser Praxis; vgl. ECOSOC Doc. E/1998/43 vom 8. 5. 1998, 3.

267 Vgl. dazu vorstehend unter D.II.2.a)ff.).

Governmental Organizations“ neu gefaßt und klassifiziert werden²⁶⁸ – geht aber auch eine enorme Arbeitsbelastung des NGO-Komitees des WSR einher, das allein 1999 über 300 Berichte zu evaluieren hat, die die NGOs mit „allgemeinem“ bzw. „speziellem“ Status gemäß Punkt 61 lit. c Res. 1996/31 des WSR alle vier Jahre zu übermitteln haben. Aber auch die „Non-Governmental Organizations Section“ des „Department of Economic and Social Affairs“ (DESA) des Generalsekretariats der VN – die in praxi die Sekretariatsarbeit für das NGO-Komitee des WSR verrichtet²⁶⁹ – gerät offensichtlich immer mehr unter Druck.

ii) Zusammenfassende Würdigung des „Konsultativstatus“ von NGOs beim Wirtschafts- und Sozialrat

Das Konsultationssystem nach Art. 71 SVN bietet den NGOs formal nur eingeschränkte Mitwirkungsmöglichkeiten im Bereich wirtschaftlicher und sozialer Fragen, einschließlich der Menschenrechte. Die tatsächliche Bedeutung der NGOs für die Arbeit des WSR und seiner nachgeordneten Organe – das sind hier vor allem die neun funktionellen Kommissionen, die fünf regionalen Wirtschaftskommissionen und die vier ständigen Ausschüsse²⁷⁰ – findet im bloßen Konsultationsstatus noch keine ausreichende Entsprechung: Die Verleihung dieses Status geschieht zum einen nicht durch vertragliche Übereinkunft, sondern ist lediglich ein einseitiger Akt des WSR, dessen Inhalt nicht verhandelbar ist. Auch ergeben sich die konkreten Rechte und Pflichten der Organe, bei denen dieser Status besteht, nicht aus Art. 71 SVN selbst, sondern lediglich aus dessen jeweiligen Ausführungsbestimmungen, die aber jederzeit durch einen neuen Beschluß des WSR geändert werden können. Des weiteren haben NGOs keinen Rechtsanspruch auf Verleihung des Konsultativstatus. Gleichzeitig kommt dem maßgeblichen NGO-Komitee des WSR aber auch ein breiter Ermessensspielraum bei der Verleihung oder Aberkennung dieses Status zu.²⁷¹ Welche Auswirkungen dies alles auf die Rechtspersönlichkeit von NGOs hat, wird nachstehend noch darzustellen sein.²⁷²

In der Praxis liegt der Wert des Konsultativstatus²⁷³ wohl nicht so sehr in der Teilnahme an Sitzungen des WSR und seiner Nebenorgane selbst, sondern vielmehr im freien Zugang zu den Konferenzräumlichkeiten und somit zu den Delega-

268 Allein auf seiner Sitzung im Jahre 1998 hatte das „NGO-Komitee“ über 300 neue Anträge und solche auf „Umklassifizierung“. Für 1999 erwartet man über 600 Anträge: „It seems reasonable ... to expect that the number of applications to the Council for consultative status will continue to increase exponentially in the years ahead“; ECOSOC Doc. E/1998/43 vom 8.5.1998, 4.

269 Vgl. dazu nachstehend unter D.II.2.b)cc).

270 Für eine Zusammenstellung derselben s. *G. Unser*, Die UNO. Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen, 6. Aufl. 1997, 120 ff.; vgl. auch *Willetts* (Anm. 7), Appendix A, 280 f.

271 Vgl. dazu vorstehend unter D.II.2.a)gg).

272 Vgl. dazu nachstehend unter F.II.bis V.

273 Vgl. dazu auch *K. Zemanek*, On Consultation, in: *M. Medina/R. Mesa/P. Marino* (Eds.), *Pensamiento Jurídico y Sociedad Internacional*, Festschrift für *Truyol y A. Serra*, 1986, Bd. 2, 1247 ff.

tionen der Mitgliedstaaten sowie in der Möglichkeit der direkten Kontaktnahme mit den Fachabteilungen des Sekretariates der VN.

Die durch die Res. 1996/31 herbeigeführte Öffnung des Systems gegenüber nationalen NGOs droht die Kapazität der Bürokratie der VN zu überfordern. So hat der Generalsekretär kürzlich in einem Bericht über eine mögliche Mitwirkung der NGOs im gesamten VN System klar auf die rechtlichen, finanziellen und strukturellen Probleme einer formellen Ausweitung der NGO-Mitwirkung hingewiesen. Anstelle einer Erweiterung des Konsultativsystems des WSR empfiehlt er eher eine Reorganisation der Sekretariate, um die täglichen Arbeitsbeziehungen mit den schon gegenwärtig akkreditierten NGOs effizienter zu gestalten.²⁷⁴

b) Der Konsultativ- bzw. Beobachterstatus bei anderen Hauptorganen der Vereinten Nationen

Primärrechtlich ist im System der Vereinten Nationen der Konsultativstatus für NGOs formell nur beim WSR und nicht auch bei den anderen Hauptorganen der Vereinten Nationen vorgesehen. Sekundärrechtlich findet sich lediglich in Punkt 67 lit. f) der Res. 1996/31²⁷⁵ ein gewisser Bezug zur GV, da der Generalsekretär der VN ermächtigt wird, den NGOs geeignete Sitzmöglichkeiten und erleichterten Dokumentenzugang während der öffentlichen Sitzungen der GV einzuräumen, die sich mit wirtschaftlichen, sozialen und verwandten Fragen befassen. Ein weiterer Bezug zur GV findet sich in der vorerwähnten Res. 1996/297 des WSR vom 25. Juli 1996²⁷⁶, in der der WSR der GV empfahl, auf ihrer 51. Sitzungsperiode die Frage der Teilnahme von NGOs an allen Aktivitäten der VN im Lichte der Erfahrung mit ihrem Konsultativstatus beim WSR zu untersuchen. Informell wirken aber eine Reihe von NGOs an den Arbeiten der GV, deren Hauptausschüsse und anderen Hilfsorganen mit. Neben der GV wirken NGOs aber auch noch an den Aktivitäten weiterer Hauptorgane (SR, Sekretariat) mit, die nachstehend aufgezeigt werden sollen. Die Mitwirkung an Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) hingegen wird aus systematischen Gründen an anderer Stelle – nämlich im Rahmen der Beteiligung von NGOs an der internationalen Rechtsprechung²⁷⁷ – dargestellt.

Es bleibt in diesem Zusammenhang aber die grundsätzliche organisationsrechtliche Frage offen, ob nicht jedes Organ der VN – im Rahmen seiner „implied powers“ bzw. in Ausübung seiner Organisationsgewalt – NGOs bei sich mit einem solchen Konsultativ- oder einem anderen Status (Beobachterstatus etc.) ohnehin akkreditieren kann. Die einschlägige Organpraxis zeigt diesbezüglich folgendes Bild.

274 Vgl. GA-Doc. A/53/170 (Anm. 258).

275 Vgl. dazu vorstehend unter D.II.2.a)ff).

276 GA Doc. A/51/3 (Part II) (Anm. 250).

277 Vgl. dazu nachstehend unter D.III.

aa) Generalversammlung

Aus den vorstehend erwähnten Gründen besteht für NGOs lediglich die Möglichkeit einer formellen Akkreditierung beim WSR und nicht auch bei der GV, so daß im Bereich der formellen Beziehungen von NGOs zur GV die folgende Aussage durchaus treffend erscheint: „It is thus a curious anomaly that NGOs officially have involvement through ECOSOC in some stages of UN decision-making, but officially are excluded from the Assembly, when the same subjects are discussed“.²⁷⁸ Daran ändert auch der Umstand nichts, daß NGOs gemäß GV Res. 606 (VI) vom 2. Februar 1952 immer dann (funktionell limitiert) an den „plenary meetings“ – nicht aber in der GV selbst – teilnehmen können, wenn es sich um ihre eigenen (NGO-)Angelegenheiten oder solche des WSR handelt.²⁷⁹

Informell nehmen NGOs aber des öfteren an der Arbeit von Hauptausschüssen der GV – vor allem an jener des (Vierten) Ausschusses für besondere politische Fragen und Entkolonialisierung – sowie an einigen Unterorganen teil, wie z.B. am Entkolonialisierungsausschuß. NGOs haben aber auch intensiv an einer Reihe von Sonder-GVen teilgenommen, wie z.B. an der XIX. Sonder-GV im Juni 1997 zur Überprüfung der Umsetzung der Agenda 21, an der über 1.000 NGOs akkreditiert waren und an der erstmals in der Geschichte der Vereinten Nationen NGOs offiziell eingeladen wurden, vor der GV der VN zu sprechen. An der XX. Sonder-GV im Juni 1998 über Fragen des Drogenmißbrauchs und des illegalen Drogenhandels nahmen ebenfalls eine Reihe von NGOs teil, die weder über einen Konsultativstatus beim WSR verfügten, noch mit dem „Department of Public Information“ (DPI) im Sekretariat der VN²⁸⁰ assoziiert waren.

Formellen Beobachterstatus genießen bei der GV der VN nur einige wenige NGOs. Nachdem ihm lange ein Konsultativstatus i.S.d. Kategorie II gemäß Art. 71 SVN bzw. WSR-Res. 1296 (XLIV) beim WSR zugekommen war, wurde dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz²⁸¹ (IKRK) am 16. Oktober 1990 – auf Antrag einer Gruppe von 21 Staaten unter der Führung Italiens – von der GV mittels Res. 45/6 „in consideration of the special role and mandates conferred upon it by the Geneva Conventions of 12 August 1949“ ein Beobachterstatus eingeräumt.²⁸² Zugleich hielt die GV aber fest, daß diese Verleihung „should not constitute a precedent for the granting of observer status to any other entity of a non-governmental character“.²⁸³ Vier Jahre danach wurde mit einer ähnlichen Begrün-

278 Willetts (Anm. 7), Appendix A, 286.

279 Bartram/Pardo López (Anm. 215), 945 Rdnr. 27.

280 Vgl. dazu nachstehend unter D.II.2.b)cc).

281 Zur Rechtsnatur des IKRK vgl. C. Dominicé, La personnalité juridique internationale du CICR, in: C. Swinarski (Ed.), Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de J. Pictet, 1984, 663 ff.; P. Reuter, La personnalité juridique internationale du Comité international de la Croix-Rouge, in: ebd., 783 ff.

282 GV Doc. A/RES/45/6 vom 16.10.1990; vgl. auch International Review of the Red Cross, No. 279 (1990), 581 ff.; vgl. Koenig (Anm. 220), 37 ff.

283 GV Doc. A/RES/45/6 vom 16.10.1990; UN Doc. A/49/231, 2.

dung – eingedenk der ihm ebenfalls durch die Genfer Abkommen zum Schutz der Kriegsoffer 1949²⁸⁴ sowie durch die „Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes“ verliehenen speziellen humanitären Funktionen – auch dem „Weltbund der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften“²⁸⁵ durch die Res. 49/2 der GV vom 19. Oktober 1994²⁸⁶ Beobachterstatus bei der GV eingeräumt.²⁸⁷ Knapp zuvor, am 24. August 1994, war von der GV bereits dem „Souveränen Malteser-Ritterorden“, in Würdigung seiner „long-standing dedication ... in providing humanitarian assistance and its special role in international humanitarian relations“,²⁸⁸ Beobachterstatus konzidiert worden.

Knapp danach beschloß die GV auf ihrer 84. Plenarsitzung am 9. Dezember 1994 aber – auf Empfehlung des Sechsten Ausschusses²⁸⁹ und nach Kenntnisnahme des (mündlichen) Berichts, den der Vorsitzende der Arbeitsgruppe über die Frage der Kriterien für die Gewährung des Beobachterstatus in der GV dem Sechsten Ausschuß der GV am 25. November 1994 erstattet hatte²⁹⁰ – „daß die Gewährung des Beobachterstatus in der GV in Zukunft auf Staaten sowie auf diejenigen zwischenstaatlichen Organisationen beschränkt sein soll, deren Tätigkeit sich auf Angelegenheiten erstreckt, die für die GV von Interesse sind“.²⁹¹ Trotz dieser Einschränkung bei der Verleihung des Beobachterstatus in der GV auf Staaten und intergouvernementale Organisationen (IGOs) verlieh die GV aber zwei Jahre später durch die Res. 51/1 der GV vom 15. Oktober 1996²⁹² diesen Status auch der „International Criminal Police Organisation“ (INTERPOL),²⁹³ die diese Kriterien nicht (ganz zweifelsfrei) erfüllt.

Einen untypischen Fall stellt in diesem Zusammenhang die Beziehung zwischen den VN und der „Interparlamentarischen Union“ (IPU) dar, die allerdings durch die GV selbst angeregt wurde. Die GV ersuchte nämlich den GS der VN durch die Res. 50/15 vom 15. November 1995,²⁹⁴ alle notwendigen Schritte zu unternehmen, um ein Kooperationsabkommen zwischen den VN und der IPU abzuschließen, das

284 UNTS vol. 75, Nr. 970 bis 973.

285 Zur Zeit verfügt der Weltbund über 173 nationale Rotkreuz- bzw. Rote Halbmond-Gesellschaften, die aufgrund ihrer Verbindung zu den einzelnen Regierungen „untypische“ NGOs darstellen.

286 GA Doc. A/RES/49/2 vom 27.10.1994.

287 Vgl. dazu *W. Remans*, The Granting of Observer Status by the General Assembly of the UN to the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, in: *Wellens* (Anm. 220), 347 ff.

288 GA Doc. 48/265.

289 GA Doc. A/49/747, Ziff. 8.

290 GA Doc. A/C.6/49/SR.40.

291 GA Doc. 49/426, vom 9. Dezember 1994.

292 GA Doc. A/RES/51/1 vom 22.10.1996.

293 Die INTERPOL war ursprünglich als NGO mit Konsultativstatus – Kategorie B bzw. II – beim WSR registriert, wurde aber 1956 durch eine Satzungsrevision in eine intergouvernementale Organisation umgewandelt; trotzdem wurde durch eine spezielle Übereinkunft die Beziehung zum WSR aufrechterhalten; 1982 erging dazu ein Rechtsgutachten des „Office of Legal Affairs“ der VN („Status of the International Criminal Police Organization (INTERPOL) within the United Nations, Letter to the Secretary-General of INTERPOL, with Annex, UNJYB 1982, 179 f.); vgl. *Sybesma-Knol* (Anm. 220), 376.

294 GA Doc. A/RES/50/15 vom 22.11.1995.

die gegenseitige Konsultation, angemessene Vertretung und Kooperation zwischen beiden Organisationen näher ausgestalten sollte. In der Folge wurde am 24. Juli 1996 in New York das vorgesehene Kooperationsabkommen zwischen der UNO und der IPU vom GS der VN einerseits und dem Präsidenten und Generalsekretär der IPU andererseits unterzeichnet. In seinem Bericht an die GV über „Cooperation between the United Nations and the IPU“²⁹⁵ – dem im Anhang auch der Text des Kooperationsabkommens angefügt ist – ging der GS der VN auf die beiden Schwerpunkte des Abkommens, nämlich die regelmäßige Konsultation (Art. II) und das Veranlassen von gemeinsamen Projekten und Programmen (Art. IV), näher ein und erwähnte auch die vereinbarte engere Zusammenarbeit der Sekretariate der beiden Organisationen (Art. V). Gemäß Art. VII wurden die beiden Sekretariate auch ermächtigt, „supplementary administrative arrangements“ (zusätzliche Verwaltungsabkommen) abzuschließen. In ihrer Res. 51/7 vom 25.10.1996²⁹⁶ begrüßte die GV den Abschluß des Kooperationsabkommens und ersuchte gleichzeitig den GS der VN, der GV auf ihrer nächsten Sitzung einen Implementierungsbericht zu übermitteln.

Ganz allgemein ist noch auf die bereits erwähnte Res. 1996/297 des WSR vom 25. Juli 1996²⁹⁷ zu verweisen, in der der WSR der GV empfahl, auf ihrer nächsten Sitzungsperiode die Frage der Teilnahme von NGOs an allen Aktivitäten der VN im Lichte der Erfahrung mit ihrem Konsultativstatus beim WSR zu untersuchen.

bb) Sicherheitsrat

Die Teilnahme an Sitzungen des Sicherheitsrates (SR) ist zum einen durch Art. 32 SVN und zum anderen durch Regel 39 der Vorläufigen Geschäftsordnung geregelt. Während sich Art. 32 SVN nur auf Staaten bezieht, erlaubt Regel 39 den Zutritt für Personen, „die er dazu für qualifiziert hält, ihm Informationen zur Verfügung zu stellen oder ihn auf sonstige Weise bei der Prüfung der in seine Zuständigkeit fallenden Angelegenheiten zu unterstützen“.²⁹⁸ Diese Bestimmung läßt an sich einen gewissen Spielraum für die Teilnahme nichtstaatlicher Einheiten an Sitzungen des SR zu.

Es war aber erst eine späte Erkenntnis, daß „the Security Council should listen more to other actors in the international scene, who outside the UN or the inter-governmental framework, have deep knowledge of international issues, follow closely the problems associated with the resurgence of conflicts and undertake many actions to help prevent them. I wish to make a reference here to nongovernmental organizations as representing civil society, which have been kept apart from the work of the Council“.²⁹⁹

295 GA Doc. A/51/402 vom 25.9.1996.

296 GA Doc. A/RES/51/7 vom 7.11.1996.

297 GA Doc. A/51/3 (Part II) vom 10.9.1996 (Anm. 250).

298 Vgl. *Knipping/von Mangoldt/Rittberger* (Anm. 260), Bd. I/1, 1315 ff. (1327).

299 *The Relation of NGOs to the Security Council*, Comments by Ambassador *Antonio Monteiro* of Portugal, 21. October 1998; <<http://www.globalpolicy.org/security/ngowkgrp/mont-ngo.htm>>.

Der SR sowie seine Ausschüsse haben sich in einigen wenigen Fällen formell der Expertise von NGOs bedient, um sich ein erstes Bild von einer Krisensituation zu verschaffen.³⁰⁰ So konnten z.B. im Februar 1997 Vertreter der drei NGOs Care, Médecins sans Frontières und Oxfam Ausführungen über die Krise in Afrika im Bereich der Großen Seen machen.³⁰¹ Als erster Vertreter einer internationalen NGO, der formell vom SR eingeladen wurde, konnte der (internationale) Generalsekretär von Amnesty International (ai), *Pierre Sané*, am 15. September 1997 vor dem SR die Anliegen von ai zum Thema „Menschenrechte und bewaffnete Konflikte“ vortragen.³⁰²

Auf informeller Ebene kamen erstmals Anfang 1995 in New York – koordiniert vom Global Policy Forum – Vertreter von ai, Earth Action, dem Lawyers' Committee for Nuclear Policy, dem World Council of Churches und dem World Federalist Movement zusammen, um beim SR eine „NGO-Working Group on the Security Council“ einzurichten. Die „NGO-Working Group“ hat als Organe einen Vorsitzenden, einen Vize-Vorsitzenden sowie eine „Steering Group“. Zunächst widmete diese NGO-Arbeitsgruppe ihre Aufmerksamkeit der Diskussion um die Reform des SR, kam aber sehr bald überein, einen informellen Dialogprozeß mit dem SR aufzubauen. Im März 1996 sprach erstmals ein Präsident des SR, nämlich der damalige chilenische ständige Vertreter *Juán Somavía*, auf einem von der „NGO-Working Group“ organisierten Meeting und brachte auf diese Weise die Wertschätzung des SR für diese Gruppierung zum Ausdruck. 1997 nahm die Aktivität der „NGO-Working Group“ weiter zu und führte – dank einer Initiative des portugiesischen Vertreters, *Antonio Monteiro* – zur Veranstaltung regelmäßiger Treffen mit den Präsidenten des SR (allerdings in deren informeller Eigenschaft als nationale Staatenvertreter).³⁰³ Zunächst fanden diese Treffen in dem Monat, der der jeweiligen Präsidentschaft folgte, statt, wurden danach aber – auf Initiative der USA – sogar in den Monat der aktuellen Präsidentschaft verlagert. An dieser Vorgangsweise beteiligten sich nicht nur die Vertreter der nicht-ständigen sondern auch die der ständigen Mitglieder des SR. 1998 ging man sogar dazu über, gemeinsame Arbeitsfrühstücke oder -mittagessen in der Mitte der Präsidentschaftenperiode zu veranstalten.

Bis Ende 1998 hatten bereits mehr als 25 Treffen dieser Art stattgefunden, an denen regelmäßig ca. 14 bis 20 Vertreter von NGOs teilnahmen. Die Meetings beginnen regelmäßig mit einer ca. 20-minütigen Darstellung der wichtigsten im SR

300 Vgl. *Willets* (Anm. 7), Appendix A, 278 ff.

301 Vgl. *Charnovitz* (Anm. 181), 278.

302 Vgl. *V. Deile*, Können Nichtregierungsorganisationen einen Beitrag zum Menschenrechtsschutz leisten?, in: *G. Baum/E. Riedel/M. Schaefer* (Hrsg.), Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, 1998, 101 ff. (103).

303 Vgl. Increasing the Transparency and Accountability of the Security Council. An NGO Briefing Paper, 25. November 1996; <<http://www.globalpolicy.org/security/ngowkgrp/brief96.htm>>.

behandelten Materien, an die sich eine ca. einstündige Fragestunde anschließt.³⁰⁴ Da die „NGO-Working Group“ rasch an Mitgliedern zunahm, erwies es sich sehr bald als notwendig, eine eigene „Consultation Group“ innerhalb der NGO-Arbeitsgruppe auszubilden, was auch bereits im Jänner 1997 geschah. Seit diesem Zeitpunkt veranstaltet die Konsultationsgruppe monatlich ca. 2 bis 4 „briefings“ mit Vertretern von SR-Mitgliedern, unter denen immer wieder auch solche der Präsidentschaft im SR sind. Diese Sitzungen finden unter den Auspizien der „NGO-Working Group“ statt, werden vom „Global Policy Forum“ sekretariatstechnisch betreut und von dessen Exekutivdirektor, *James Paul*, präsiert. Die „Consultation Group“ verfügt über ca. 30 NGO-Mitglieder, von denen an die 20 – vor allem ai, Human Rights Watch, Oxfam, Médecins sans Frontières, World Federalist Movement, Global Policy Forum, Lawyers' Committee for Human Rights, NGO Committee on Disarmament, International Women's Tribune Center, WEDO, Quaker UN Office – besonders aktiv sind. Die „Consultation Group“ hat einen Vorsitzenden, einen Vize-Vorsitzenden und ein „Steering Committee“, dessen Mitglieder jährlich gewählt werden.³⁰⁵

Daneben besteht aber noch eine wichtige (informelle) institutionalisierte Konsultationsbeziehung zwischen den Präsidenten des SR und dem bei der GV akkreditierten Vertreter des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, die sich seit 1994 einmal im Monat zu einem intensiven Gedankenaustausch treffen.³⁰⁶

cc) Sekretariat

Die Beziehungen zwischen NGOs und dem Sekretariat der VN sind mannigfaltig, entfalten sich aber vor allem auf zwei Ebenen: a) zum einen in bezug auf die „NGO Section“ des „Department of Economic and Social Affairs“ (DESA) und b) zum anderen hinsichtlich der „NGO Section“ des „Department of Public Information“ (DPI). Seit 1995 steht dem GS der VN auch ein hochrangiger Sonderberater in NGO-Angelegenheiten zur Seite.

Ad a) Die „NGO Section“ des DESA – zusammengesetzt aus 24 Mitgliedern – fungiert in praxi als Sekretariat des „Committee on NGOs“ des WSR, prüft die Anträge von NGOs auf Verleihung des Konsultativstatus beim WSR und übermittelt anschließend dem WSR ihre Empfehlungen dazu. Des weiteren prüft sie die Vierjahresberichte der NGOs mit allgemeinem bzw. speziellem Status. Sie ist auch für die Akkreditierung von Vertretern der einzelnen NGOs mit Konsultativstatus zuständig und unterhält enge Kontakte mit der CONGO. Am 9. Juni 1998 zirkulierte sie u.a. auch das Formular „Application for Consultative Status – Part I: Components of a completed application, Part II: Questionnaire- Part III: Summary

304 NGO Working Group on the Security Council. Information Statement, revised 1998; <<http://globalpolicy.org/security/ngowkgrp/statemt4.htm>>.

305 Für die Zusammensetzung der „Consultation Group“ siehe NGO Consultation Group, <<http://www.globalpolicy.org/security/ngowkgrp/constgrp.htm>>.

306 *Donini* (Anm. 42), 86.

of Application for Consultative Status“, mit dem sie NGOs die Beantragung des Konsultativstatus administrativ zu erleichtern versucht.

Ad b) Die Beziehung zwischen NGOs und dem DPI basierte ursprünglich auf der Res. 13 (I) der GV der VN vom 13. Februar 1946, mittels derer die GV das Department angewiesen hatte, nationale Informationsdienste, Erziehungsinstitutionen und andere mit der Propagierung des Gedankenguts der VN betraute Institutionen aktiv zu unterstützen und zu fördern. Eine formelle Indienstnahme des DPI für NGOs-Belange erfolgte schließlich durch die bereits erwähnte Res. 1297 (XLIV) des WSR vom 27. Mai 1968 des WSR,³⁰⁷ durch die das DPI aufgefordert wurde, im Geiste der WSR-Res. 1296 (XLIV) vom 23. Mai 1968 mit NGOs Kontakt aufzunehmen. Als „Liaison Office“ fungiert dabei das „NGO/Department of Public Information Executive Committee“, das aus 18 Mitgliedern besteht und nicht nur jedes Jahr eine dreitägige Konferenz in New York über NGO-Aktivitäten ausrichtet, sondern auch die Organisation paralleler NGO-Konferenzen auf nationaler und internationaler Ebene unterstützt. Die 51. Jahreskonferenz DPI/NGO im Jahre 1998 wurde von ca. 1.800 Vertretern von 637 NGOs aus 61 Staaten besucht. Für die heurige 52. Jahreskonferenz DPI/NGO, die vom 15. bis 17. September 1999 in New York stattfinden wird, haben sich noch mehr NGOs angemeldet, steht sie doch unter dem einschlägigen Motto „Challenges of a Globalized World: Finding New Directions“.³⁰⁸ Das DPI organisiert auch wöchentliche „briefings“ für NGO-Vertreter über die Arbeit der VN, an der im Schnitt über 200 Personen teilnehmen. Die eingerichtete UN Website – mit einer eigenen NGO-Section – wurde 1997 z.B. 42,7 Millionen mal von Personen aus 132 Ländern angewählt.³⁰⁹ Daneben produziert die NGO Section des DPI wöchentlich einen eigenen „DPI/NGO Link“. Waren 1968 lediglich 200 NGOs beim DPI registriert, so sind es gegenwärtig 1.550 NGOs. Davon stammen aber lediglich 251 aus Entwicklungsländern, was nicht nur auf deren budgetäre Schwierigkeiten, sondern wohl auch auf den dort vorherrschenden Mangel an Information hinweist. Die Hauptkriterien für eine Registrierung von NGOs beim DPI sind der Nachweis eines ausgeprägten Interesses an der Arbeit der VN sowie die Kapazität einer NGO, durch ihre publizistische Reichweite große Resonanz in den verschiedensten Foren zu finden.

Des weiteren wäre noch die „Inter-Departmental Working Group on NGOs“ zu erwähnen, die aufgrund des Berichts des Generalsekretärs an die 1997-GV mit dem Titel „Renewing the United Nations: a programme for reform“³¹⁰ neu strukturiert wurde, da der Generalsekretär in ihm alle Abteilungen des Sekretariats aufforderte, eigene „Liaison Officers“ zu den NGOs zu benennen und unter den Vorsitz des Stellvertretenden Generalsekretärs für die Auswärtigen Beziehungen

307 Vgl. dazu vorstehend unter D.II.2.a)ee).

308 <<http://www.un.org/MoreInfo/ngolink/52conf.htm>>.

309 GA Doc. A/53/170 (Anm. 258), 11.

310 GA Doc. A/51/950

der VN zu stellen. Eine ähnliche Einrichtung besteht auch am Amtssitz der VN in Genf. Eine wichtige Quelle für die Beziehungen des Sekretariats zu den NGOs stellt auch die Zusammenfassung der einschlägigen Verfahren und Politiken im Secretary-General's Bulletin ST/SGB/209 vom 21. Dezember 1984 dar, das gegenwärtig an die neuen „arrangements for consultation“ gemäß der WSR Res. 1996/31 angepaßt wird. Besonders wichtig ist für NGOs aber auch der Zugang zum „Optical Disk System“ (ODS) der VN. Ursprünglich als Archiv-System der VN entwickelt, wurde 1996 der Zugang zum ODS über das Internet freigegeben, allerdings kostenpflichtig gestellt.

dd) UN Inter-Agency-Mechanismen mit NGO-Beteiligung

Der 1975 von einer Reihe von UN-Einrichtungen gegründete unabhängige „UN Non-Governmental Liaison Service“ (NGLS) soll als Bindeglied zwischen den einzelnen UN-Institutionen in Sachen NGOs dienen. In ihm arbeiten 17 UN-Institutionen, Programme, Fonds und Departments – unter der Führung des Entwicklungsprogramms der VN (UNDP) – zusammen. Er hat jährlich dem „Joint United Nations Information Committee“ und – durch dieses – dem „Administrative Committee on Coordination“ zu berichten. Der „NGO Liaison Service“ gibt zweimonatlich einen eigenen Informationsdienst, „Go-Between“, heraus, der den 6.000 NGOs, die von ihm erfaßt sind, zugestellt wird. Des weiteren organisiert er auch sog. „inter-agency consultations“.

Eine weitere „Inter-Agency“-Einrichtung ist sehr eng mit NGOs verbunden und stellt diesbezüglich eine singuläre Einrichtung im System der VN dar: Das „Inter-Agency Standing Committee“, die zentrale Einrichtung im System der VN für Fragen der Menschenrechtspolitik unter dem Vorsitz des „Emergency Relief Coordinator“, ist nicht nur aus intergouvernementalen Vertretern (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, World Food Programme, Office of the UNHCR etc.), sondern auch aus solchen von NGOs (International Committee of the Red Cross, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies) sowie drei „Konsortien“ von NGOs, nämlich „InterAction“ (ein Zusammenschluß von über 150 NGOs mit Sitz in Washington), „International Council of Voluntary Agencies“ (ein Zusammenschluß von über 100 NGOs mit Sitz in Genf) und „Steering Committee for Humanitarian Response“ (Allianz von bedeutenden NGOs, involviert in „relief operations“, ebenfalls mit Sitz in Genf) zusammengesetzt, so daß letztere NGOs völlig gleichberechtigt an der Ausarbeitung von Hilfsprogrammen etc. mitwirken können. Bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang auch noch die Feststellung, daß das „Steering Committee for Humanitarian Response“ einen eigenen Verhaltenskodex für mitarbeitende NGOs ausgearbeitet hat, der bisher bereits von 144 NGOs angenommen wurde.

1993/1994 wurde die sog. „Partnership in Action“ (PARinAC) zwischen NGOs, dem UN-Department für humanitäre Fragen und dem UNHCR eingerichtet, in der

ca. 300 NGOs – darunter das IKRK, der „International Council of Voluntary Agencies“ und der „Save the Children Fund“ – zusammenarbeiten.³¹¹

c) Die Mitwirkung (Konsultativ-, Beobachterstatus etc.) bei sonstigen Organen im Schoß der Vereinten Nationen

Im folgenden soll die institutionelle Mitarbeit von NGOs an ausgewählten Sonder- und Nebenorganen der GV sowie auch die an den mit dem Menschenrechtsschutz im Schoß der VN befaßten Organen dargestellt werden.

aa) Sonder- und Nebenorgane der Generalversammlung

UNICEF: Durch Punkt 5 lit. d) der Res. 417 (V) der GV der VN vom 1. Dezember 1950³¹² wurde das Weltkinderhilfswerk (UNICEF) aufgefordert, sich der Expertise von nichtstaatlichen Organisationen zu bedienen, die speziell mit der Kinder- und Familienwohlfahrt befaßt sind. Dementsprechend hat UNICEF auch all jenen NGOs mit Konsultativstatus beim WSR, die diese Zielsetzung haben, ebenfalls Konsultativstatus eingeräumt. Seit der Annahme der „Convention on the Rights of the Child“³¹³ durch die GV-Res. 44/25 vom 20. November 1989 hat sich diese Zusammenarbeit noch weiter verstärkt. 1998 belief sich die Zahl der NGOs mit Konsultativstatus bei der UNICEF auf 191.

UNCTAD: NGOs können aber auch bei der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) mitarbeiten, wobei die Konditionen dafür sowohl in der Geschäftsordnung als auch in den einschlägigen Entscheidungen des „Trade and Development Board“ (TDB) niedergelegt sind. NGOs mit weitreichenden Interessen an der Tätigkeit des TDB werden demgemäß in der „allgemeinen“ und solche mit geringeren Interessen in der „speziellen Kategorie“ registriert. Sogar (rein) nationale NGOs können – sofern sie über ein „recognized standing“ verfügen – nach Konsultation mit den Mitgliedstaaten in das „Register“ eingetragen werden. Registrierte NGOs bekommen die Tagesordnungen und jeweiligen Dokumente von UNCTAD-Konferenzen und Meeting zugesendet, und ihre Repräsentanten können als Beobachter ohne Stimmrecht an den öffentlichen Sitzungen der Organe teilnehmen. Mitte 1998 waren bei der UNCTAD insgesamt 177 NGOs – davon 95 in der „allgemeinen“ und 82 in der „speziellen Kategorie“ – registriert, wovon allerdings nur ca. 25 % aus Entwicklungsländern stammten.

UNDP: Obwohl das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) bisher kein formelles Akkreditierungsverfahren für NGOs vorsieht, schließt es seit 1984 von Fall zu Fall mit einschlägig tätigen NGOs „Memoranda of understanding“ und „Cooperation agreements“ ab. 1986 wurde durch die Governing Council Dec. 86/15 der Administrator des UNDP ersucht, NGOs stärker in die Arbeit des UNDP einzubeziehen. Im Juni 1997 kam es zum Erlaß eines „Policy Statement“

311 Vgl. *Furtak* (Anm. 32), 91.

312 *Knipping/v. Mangoldt/Rittberger* (Anm. 260), Bd. I/1, 1119.

313 Vgl. dazu nachstehend unter D.IV.3.b)aa).

für die Gestaltung der Beziehungen zu den NGOs, die vor allem über die „UNDP Division of Public Affairs“ wahrgenommen werden. Gegenwärtig arbeitet UNDP ein Statut für ein „Civil Society Organization/NGO Committee“ aus.

UNFPA: Durch die GV Res. 3019 (XXVII) aus 1972 wurde der UNDP-Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) aufgefordert, seine Zusammenarbeit mit NGOs zu intensivieren. 1995 errichtete der Exekutivdirektor ein eigenes „NGO Advisory Committee“ – das aus 25 bis 30 Vertretern von NGOs besteht und sich jährlich einmal zu einem Erfahrungsaustausch trifft – und im Juni 1997 erließ der „UNFPA Executive Board“ eigene Verfahrensregeln für die Mitwirkung von NGOs, die bereits beim WSR über Konsultativstatus verfügen. Eine eigene „Working Group on NGO accreditation“ wurde zur Prüfung der Anträge von NGOs auf Mitarbeit beim UNFPA eingerichtet. 1997 wurden 15% der operationellen UNFPA-Programme allein von NGOs exekutiert. Neuerdings errichtete UNFPA eine eigene „NGO/Civil Society Theme Group“, die für eine bessere strategische Koordination des UNFPA mit einschlägig tätigen NGOs sorgen soll.

UNEP: Gemäß Kap. IV. Punkt 5 der Satzung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP)³¹⁴ bittet der UNEP diejenigen nichtstaatlichen Organisationen, die mit Umweltfragen befaßt sind, den VN volle Unterstützung und Zusammenarbeit zu gewähren, um ein größtmögliches Maß an Zusammenarbeit und Koordinierung zu erreichen.

UNHCR: Das Amt des Hohen Kommissars für Flüchtlinge (UNHCR) erlaubt ebenfalls eine entsprechende Sitzungsteilnahme von NGOs an seinen „Executive“ bzw. „Standing Committees“. Jede „Executive Committee“-Sitzung wird durch eine eigene „UNHCR/NGO Consultation“ vorbereitet. Das UNHCR unterhielt 1998 über 500 operationelle Partnerschaften mit NGOs in über 130 Ländern, die in über 900 Projekten ein Finanzvolumen von beinahe 300 Mio. US-Dollar implementierten. UNHCR nahm 1994 – wie vorstehend erwähnt – in Oslo auch einen Aktionsplan „Partnership in Action“ an, aufgrund dessen zwischen dem UNHCR und kooperationswilligen NGOs jeweils ein „operational partnership agreement“ ausgearbeitet werden soll, in dem die näheren Konditionen der Mitarbeit von NGOs festgelegt werden. Zusätzlich dazu haben die „Emergency“ und „Technical Sections“ des UNHCR eine Reihe formeller „stand-by arrangements“ mit NGOs über die Zurverfügungstellung von Personal in den ersten Tagen einer Naturkatastrophe abgeschlossen. 1993 hat der UNHCR mehr als ein Viertel seines Budgets (ca. 300 Mio. US-Dollar) direkt oder indirekt über NGOs abgewickelt.³¹⁵

314 *Knipping/v. Mangoldt/Rittberger* (Anm. 260), Bd. I/1, 801.

315 Vgl. *Furtak* (Anm. 32), 91.

bb) Organe des Menschenrechtsschutzmechanismus der VN („außervertragliche Schutzverfahren“)

Eine weitere Gruppe von sonstigen Organen bzw. Institutionen, an denen im Schoß der VN NGOs führend mitarbeiten, ist diejenige, die für die Überwachung der Einhaltung der (universellen) Menschenrechtsschutzkonventionen im System der VN eingerichtet wurde. Diesbezüglich gibt es eine Vielzahl von Organen, von denen einige als Vertragsanwendungsorgane durch im Schoß der VN abgeschlossene Menschenrechtsschutz-Verträge (sog. „vertragliche Verfahren“), andere wiederum durch organschaffenes Sekundärrecht (sog. „außervertragliche Verfahren“) eingerichtet wurden. Nachstehend wird die Beteiligung von NGOs (bloß an den außervertraglichen Verfahren dargestellt, da deren Mitwirkung an vertraglichen Verfahren – aus systematischen Gründen – in Kap. D.IV.3.b)aa) über die Überwachung und Implementierung der universellen Menschenrechtsschutzverträge erfolgt.

MRK: Die durch Res. 5 (I) des WSR vom 16. Februar 1946 als funktionale Kommission des WSR eingerichtete Menschenrechtskommission (MRK) besteht aus 53 Mitgliedern, die Staatenvertreter sind. NGOs konnten schon seit Beginn der Aktivitäten der MRK an deren Sitzungen teilnehmen, die heutige Rechtsgrundlage dafür ist Res. 1996/31 i.V.m. § 75 VerFO der funktionellen Kommissionen des WSR. Die Zahl der teilnehmenden NGOs ist im Laufe der Jahre kontinuierlich gestiegen: Betrug sie 1947 noch drei NGOs, so waren es 1970 bereits 33, 1980 62 und in den 90er Jahren jeweils mehr als 100. 1997 waren vor der MRK 203 NGOs vertreten.³¹⁶ Bis 1974 war es NGOs untersagt, in ihren Beiträgen einzelne Länder – als die Menschenrechte verletzend – expressis verbis zu benennen. Erst in der 30. Sitzungsperiode der MRK (1974) wichen NGOs – ohne auf Protest der Staatenvertreter zu stoßen – von dieser Regel ab. 1975 kam es aber bereits zum Eklat, als der Vertreter der „World Conference on Religion and Peace“ (WCRP) eine diesbezügliche spezifizierte Erklärung abgab, die in der Folge auch zur Verabschiedung der Res. 1919 (LVIII) des WSR vom 5. Mai 1975 führte, die die NGOs mit dem Verlust ihres Konsultativstatus bedrohte.³¹⁷ Seit 1980 liegt es in der Diskretion des Vorsitzenden der MRK, ob NGOs einzelne Länder namentlich nennen dürfen; falls sich dies nicht als unbegründet oder als politisch motiviert erweist, wird eine Namensnennung zugelassen. Neben Interventionen von NGOs wurden aber auch Wortbeiträge von Opfern von Menschenrechtsverletzungen zugelassen. In den Spezialverfahren der MRK (z.B. Arbeitsgruppen über Verschwundene („desaparecidos“) (1980), willkürliche Festnahmen (1991) etc.) kommt der Beteiligung von NGOs besondere Bedeutung zu.

Unterkommission der MRK: Die Unterkommission der MRK zur Verhütung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten wurde durch Res. 9 (II) des

³¹⁶ Ziegler (Anm. 237), 59.

³¹⁷ Ziegler (Anm. 237), 35, 61.

WSR vom 21. Juni 1946 gebildet und setzt sich aus 26 Experten zusammen, die in ihrer individuellen Eigenschaft tätig werden. In der Unterkommission bewegte sich die Zahl der an ihren Sitzungen anwesenden NGOs in den 90er Jahren zwischen 70 und 90 und betrug 1997 129 NGOs. In den Spezialverfahren der Unterkommission (z.B. in der Arbeitsgruppe zur gegenwärtigen Form der Sklaverei [1974]) haben NGOs einen vergleichbaren Einfluß wie bei den Spezialverfahren der MRK. 1997 betrug z.B. die gesamte Redezeit der Experten in der Unterkommission 48 Stunden, der NGOs 24 Stunden und der Regierungsbeobachter bloß 10 Stunden.³¹⁸

1503-Verfahren: Am 27. Mai 1970 wurde durch Res. 1503 (XLVIII) des WSR ein vertrauliches Verfahren geschaffen, aufgrund dessen sich die MRK bzw. ihre Unterkommission mit Mitteilungen befassen kann, die „anscheinend ein Regelbeispiel schwerer und zuverlässig bezeugter ... Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten erkennen lassen“.³¹⁹ Durch Res. 1 (XXIV) vom 13. August 1971 hat die Unterkommission der MRK Bestimmungen über die Zulässigkeit von Mitteilungen im Rahmen des sog. „1503-Verfahrens“ gemacht, gemäß derer nicht nur Einzelpersonen, sondern auch NGOs Mitteilungen machen können. Bedauerlicherweise erhalten NGOs aber keine offizielle Kenntnis davon, was mit ihren Mitteilungen geschieht, sie erhalten lediglich eine formelle Eingangsbestätigung derselben.³²⁰

Kommission für die Rechtsstellung der Frau: Die durch Res. 11 (II) des WSR vom 21. Juni 1946 eingerichtete Kommission für die Rechtsstellung der Frau besteht aus 45 Mitgliedern, die Staatenvertreter sind. Da sie eine funktionale Kommission des WSR ist, gilt für sie Res. 1996/31, so daß NGOs (nur) die dort vorgesehenen Beteiligungsmöglichkeiten haben. Die Beteiligung von NGOs an der Kommission ist in praxi aber wesentlich geringer als an den Sitzungen der MRK und ihrer Unterkommission.

Hochkommissar für Menschenrechte: Das Amt des Hochkommissars für Menschenrechte wurde durch die GV-Res. 48/141 vom 20. Dezember 1993 eingerichtet und soll gemäß § 4 dieser Resolution die Aktivitäten der VN zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte koordinieren, die internationale Zusammenarbeit im menschenrechtlichen Bereich fördern und eine aktive Rolle bei der Verwirklichung aller Menschenrechte einnehmen. Da der Hochkommissar damit auch Frühwarn- und Präventivsystem im Bereich des Menschenrechtsschutzes ist, ist er geradezu prädestiniert, erste Anlaufstelle für NGOs zu sein, muß aber gleichzeitig verhindern, daß er durch eine zu starke Konzentration auf partikuläre

318 HR/SC/97/35, 1a.

319 Sartorius II, Nr. 26.

320 Vgl. P. Alston, The Commission on Human Rights, in: P. Alston (Ed.), The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal, 1992, 148.

Menschenrechtsinteressen nicht mehr in der Lage ist, seinem globalen Handlungsauftrag nachzukommen.³²¹

d) Die operative Zusammenarbeit von NGOs mit den Vereinten Nationen – Beteiligung an Programmen, Konferenzen etc.

Die operationelle Zusammenarbeit zwischen NGOs und dem System der Vereinten Nationen ist – im Gegensatz zu den vorstehend dargestellten Formen institutioneller Mitarbeit (Konsultativ-, Beobachterstatus etc.) bei den Organen der VN – noch um einiges vielfältiger, so daß sie an dieser Stelle nicht einmal ansatzweise dargestellt werden kann. Aus diesem Grunde sollen lediglich zwei Aktivitätsbereiche exemplarisch herausgegriffen werden, die besonders repräsentativ für diese Kooperation sind, nämlich die Beteiligung von NGOs an Programmen und an von den VN organisierten (universellen) Konferenzen.

aa) Programme

Die GV hat auf den verschiedensten Gebieten eine Reihe von Programmen – nicht nur im Rahmen der bereits vorstehend erwähnten Sonder- und Nebenorgane der GV, wie UNEP, UNDP, UNFPA, UNICEF – aufgestellt, die überwiegend auf Anregungen des WSR zurückgehen. Exemplarisch sei das Welternährungsprogramm (WFP)³²² herausgegriffen, das NGOs zur Teilnahme an den Sitzungen seines „Executive Board“ einlädt und operationelle Beziehungen mit über 1.200 NGOs unterhält, die auf einem vor kurzem verabschiedeten „Memorandum of Understanding on collaborative working arrangements“ beruhen. Von diesen 1.200 NGOs sind 200 internationale NGOs aus entwickelten Ländern, der Rest nationale NGOs aus den einzelnen Entwicklungsländern. Einmal jährlich wird in einer „WFP-NGO Consultation“ ein eigener Politikdialog zwischen beiden Partnern geführt.

Eine einzigartige Stellung im Programmbereich nehmen NGOs im Programm der VN gegen HIV/AIDS (UNAIDS) ein, da ihnen dort nicht (nur) ein bloßer Konsultativ- bzw. Beobachterstatus, sondern vielmehr ein voller mitgliedschaftlicher Status verliehen ist. So ist auch der „Programme Coordinating Board“ von UNAIDS aus 22 Staatenvertretern, den sechs Ko-Sponsoren des Programms (UNICEF, UNDP, UNFPA, UNESCO, WHO und Weltbank), NGOs und HIV-positiven Einzelpersonen zusammengesetzt.

Diese Programme haben ihre eigenen Sekretariate, die zwar nominell Teil des Sekretariates der VN sind, operationell aber völlig eigenständig arbeiten. In jedem dieser Programme wird die Politik der Programmplanung und -durchführung von einem eigenen Exekutivkomitee, Board oder Rat wahrgenommen, die wiederum

321 Vgl. C. Much, Der begrenzte Handlungsspielraum des UN-Hochkommissars für Menschenrechte, EA 19/1994, 566.

322 Knipping/v. Mangoldt/Rittberger (Anm. 260), Bd. I/1, 629 ff.

vom WSR gewählt werden.³²³ Obwohl der politische Wille zur Erstellung und Gründung jedes dieser Programme von der GV kommt, berichten deren Organe an die GV nur über den WSR.

Die Beziehung zwischen den Sekretariaten dieser Programme und den projektorientierten NGOs ist in der Regel sehr eng, und zwar sowohl im Bereich des Amtssitzes als auch vor Ort. Die Form der Zusammenarbeit zwischen den NGOs und den intergouvernementalen Exekutivkomitees dieser Programme ist unterschiedlich, wenngleich als allgemeine Leitlinie die Mitarbeit bei den Unterorganen des WSR herangezogen wird. Einige der Programme benützen die Kategorisierung des Konsultativstatus des WSR, andere wiederum haben eigene Listen und Status ausgearbeitet, und manche verfügen überhaupt über keine formellen Verfahren zur Kontaktnahme mit NGOs. Entwicklungs-NGOs können für die Formulierung und/oder Implementierung einzelner Projekte vertraglich, d.h. privatrechtlich, gebunden werden, wobei sich UNO-interne Studien schon seit längerem mit der Frage beschäftigen, ob eine UN-weite Vereinheitlichung der Vergaberichtlinien und detaillierter finanzieller Rechenschaftsberichte für projektorientierte NGOs notwendig und sinnvoll ist.³²⁴

NGOs können an sich in dreifacher Form in die operationellen Aktivitäten der VN in Form von Programmen eingebunden sein: (a) zum einen als „beliehene“ Organisationen zur Durchführung von UN-Projekten, (b) zum anderen als Begünstigte solcher Projekte selbst und zuletzt auch (c) als Geldbeschaffer („fund raiser“) für einzelne Projekte der VN. Ein Beispiel für erstere Kategorie stellt die starke Indienstnahme von NGO-„advocacy campaigns“ durch UNICEF dar, wie u.a. die „Child-friendly city initiative“ oder diejenige gegen die sexuelle Ausbeutung von Kindern. So wurde z.B. auch die „Conference on Sexual Exploitation of Children“ in Stockholm im Jahre 1996 gemeinsam von Schweden, UNICEF und einer NGO, nämlich „End Child Prostitution and Trafficking“, organisiert und gesponsert.³²⁵ Ein anschauliches Beispiel für letztere Funktion der Beschaffung von „Drittmitteln“ für Kampagnen der VN stellt die Tätigkeit von Service-Clubs, wie z.B. Rotary International oder Kiwanis International, dar: So brachte Rotary International für die „Polio Plus“-Kampagne die enorme Summe von 240 Mio. US-\$ auf – wovon 105 Mio. US-\$ an UNICEF gingen – und Kiwanis International leistete einen Zuschuß in Höhe von 25 Mio. US-\$ zur Kampagne für die „Elimination of Iodine-deficiency Disorders“.³²⁶ In seiner „Agenda für Entwicklung“ vom Mai 1994³²⁷ stellte der GS der VN fest, daß NGOs pro Jahr Projekte im Wert von über

323 Eine der wenigen Ausnahmen stellt UNRWA dar, dessen „Advisory Board“ nicht vom WSR, sondern von der GV gewählt wird. Dementsprechend berichtet dieser Board auch nicht an den WSR, sondern an die GV.

324 Vgl. *Keppeler-Schlesinger* (Anm. 247), 258.

325 GA Doc. A/53/170 (Anm. 258), 12.

326 GA Doc. A/53/170 (Anm. 258), 10.

327 *B. Boutros-Ghali*, Agenda für Entwicklung, Bericht des GS der VN, New York, Mai 1994, 32 Ziff. 147.

7 Mrd. US-Dollar (!) durchführen, wohingegen alle Programme und Fonds der VN selbst nur über 3,6 Mrd. US-Dollar verfügen.

An weiteren Formen operationeller Zusammenarbeit zwischen den VN und dem NGO-Sektor seien zum einen die gemeinsame Planung und Durchführung von „Internationalen Jahren“, die von den VN ausgerufen wurden – wie z.B. das „Internationale Jahr der Familie – 1994“ oder das „Internationale Jahr der älteren Menschen – 1999“ – sowie von „Internationalen Kongressen“ – wie z.B. das Zweite Weltjugendforum im November 1996 in Wien, auf dem über das „UN-Weltaktionsprogramm für die Jugend bis zum Jahr 2000 und danach“³²⁸ diskutiert wurde – erwähnt.

bb) Konferenzen

Gemäß Art. 62 Abs. 4 SVN kann der WSR – in Übereinstimmung mit den von den VN aufgestellten Richtlinien – internationale Konferenzen über Angelegenheiten seiner Zuständigkeit einberufen. Der GV steht ein solches Recht formell an sich nicht zu, obwohl sie davon in praxi schon des öfteren Gebrauch gemacht hat. Eine besondere Variante dieses Vorgehens der GV liegt immer dann vor, wenn die GV im Rahmen einer „Außerordentlichen Tagung“ gemäß Art. 20 SVN einem Themenschwerpunkt besondere Beachtung schenkt (z.B. Israel, Namibia, Abrüstung, Drogen, internationale Entwicklungszusammenarbeit etc.). Die GV nimmt sich aber auch des öfteren das Recht heraus, die Rahmenbedingungen und das Prozedere der vom WSR einberufenen spezialisierten internationalen Konferenzen festzulegen. Gemäß Punkt 41 der Res. 1996/31 ist die Teilnahme von NGOs an sich nicht nur auf diejenigen Konferenzen beschränkt, die vom WSR einberufen werden, sondern bezieht sich auch auf alle von den VN einberufenen Konferenzen. Fraglich ist in diesem Zusammenhang aber der Umstand, ob sich die Regelungen der Punkte 41 ff. der Res. 1996/31 des WSR auf UN-Konferenzen in allen Arbeitsgebieten der VN oder nur auf Konferenzen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich – d.h. im sachlichen Bereich des Konsultationsstatus beim WSR – beziehen.³²⁹

Was nun die Entwicklung der Bedingungen der Teilnahme von NGOs an von den VN organisierten (universellen) Konferenzen betrifft, so enthält in der Regel bereits die „convening decision“ einen ausdrücklichen Hinweis auf die Teilnahmebedingungen von Nichtmitgliedstaaten, anderen Beobachtern und NGOs. In Übereinstimmung mit einem Rechtsgutachten, das vom Rechtsdienst des Sekretariats der VN am 10. Januar 1985 erstellt wurde, wurde durch die GV der VN festgelegt, daß „the formula applied by the General Assembly for major UN conferences convened under its auspices should be followed ... lit. e) Normally, in the case of major United Nations conferences in the economic and social spheres invitations are sent also to interested non-governmental organizations. In this regard the

328 Beschlossen im Rahmen der 50. GV der VN; GV-Res. 50/81.

329 Vgl. dazu vorstehend unter D.II.2.a)ff).

practice established at similar UNEP conferences and meetings should be followed".³³⁰ Bereits 1982 hat der Rechtsberater der VN in bezug auf die Teilnahme von NGOs an universellen, von den VN veranstalteten Konferenzen, folgende Meinung geäußert: „Since ... 1972 ... participation by non-governmental organizations in the United Nations conferences in general has changed considerably and now provision is routinely made for their participation by the convening authority. Whereas in 1972 there were restrictions on such participation which was only exceptionally provided for, the practice is now to broaden participation in United Nations conferences to include non-governmental organizations that meet the criteria established by the competent organ".³³¹ Es hat aber nicht nur die Teilnahme an offiziell eingeladenen NGOs an diesen Konferenzen zugenommen, sondern es haben sich auch eine große Anzahl von nicht-eingeladenen NGOs am Rande dieser Konferenzen zu sog. „alternativen Foren“ versammelt, um dort die offiziellen Konferenzergebnisse inoffiziell zu kommentieren.

In seinem Jahresbericht 1996³³² erwähnt der GS der VN besonders die aktive Teilnahme von NGOs in den von den VN im Zeitraum von 1990 bis 1996 veranstalteten Konferenzen, von denen nachstehend die signifikanten Teilnehmerzahlen (Staaten bzw. NGOs) angegeben werden sollen:

- World Summit for Children in New York (1990): 159 Staaten, 45 NGOs;
- UN Conference on Environment and Development (UNCED) in Rio de Janeiro (1992): 172 Staaten, 2.400 Vertreter von 1.420 akkreditierten NGOs; 17.000 Personen nahmen am parallelen NGO-Forum teil; an der UNCED wurden erstmals auch NGOs zugelassen, die über keinen formellen Konsultativstatus beim WSR verfügten;³³³
- World Conference on Human Rights in Wien (1993): 171 Staaten, 841 NGOs; 2.500 NGOs nahmen am parallelen NGO-Forum teil;
- International Conference on Population and Development in Kairo (1994): 179 Staaten; 4.200 Vertreter von über 1.500 NGOs aus 113 Staaten nahmen am parallelen NGO-Forum teil;
- World Summit for Social Development in Kopenhagen (1995): 189 Staaten, 2.300 NGOs; 2.780 NGOs nahmen am parallelen NGO-Forum teil;
- Fourth World Conference on Women in Peking (1995): 189 Staaten, über 5.000 Vertreter von 4.000 NGOs; beinahe 30.000 Personen nahmen am parallelen NGO-Forum teil;

330 Vgl. UNJYB 1985, 131 f.; Report of the Secretary-General E/AC.70/1994/5 vom 26. Mai 1994 (Anm. 248), 31 ff.; *Sybesma-Knol* (Anm. 220), 386 f.

331 Legal Opinion of the UN Secretariat on the question of participation of non-governmental organizations in commodity conferences, UNJYB 1982, 134 f.; vgl. *Sybesma-Knol* (Anm. 220), 388.

332 Report of the Secretary General on the Work of the Organization, 1996.

333 Dieser Umstand erklärt sich daraus, daß nicht das WSR/NGO-Komitee sondern vielmehr das Konferenz-Sekretariat für die Akkreditierung zuständig war, das vom Generalsekretär *Maurice Strong* geleitet wurde, der u.a. auch als Präsident der „World Federation of UN Associations“ (WFUNA) gearbeitet hat; vgl. *Schulze* (Anm. 46), 128.

- Second UN Conference on Human Settlements (HABITAT II) in Istanbul (1996): 171 Staaten, außergewöhnlich hohe Teilnahme von NGOs; über 8.000 Vertreter von 2.400 NGOs nahmen am parallelen NGO-Forum teil.³³⁴

Diese Zahlen belegen eindrücklich nicht nur die massive offizielle Beteiligung von NGOs an diesen Konferenzen sondern auch die überwältigende Beteiligung von NGOs an den sog. „Gegenkonferenzen“, den parallelen NGO-Foren, auf denen die Ergebnisse ersterer kritisch hinterfragt wurden. Wenngleich die NGOs dabei des öfteren von den Veranstalterstaaten administrativ schwer benachteiligt, um nicht zu sagen behindert wurden,³³⁵ haben sie es dabei doch immer wieder verstanden, die interessierte Öffentlichkeit für ihre Forderungen einzunehmen und auch die Ergebnisse dieser Konferenzen publizistisch zu verbreiten. Zu Recht stellt daher der GS der VN in seinem Bericht 1998 fest: „In the aftermath of the global conferences ... the United Nations has entered a new era in its relations with NGOs and other civil society actors“.³³⁶

Diese massive Beteiligung von NGOs an den universellen UN-Konferenzen in den 90er Jahren³³⁷ hatte aber auch eine zusätzliche Auswirkung auf die globale NGO-Gemeinschaft: Sie war Auslöser für eine dynamische, grenzüberschreitende Vernetzung von NGOs, da sie zum Aufbau bisher nicht gekannter, einflußreicher Netzwerke³³⁸ führte, die wiederum ihren Teil zur Globalisierung der internationalen Beziehungen leisten.

Die Beteiligung von NGOs an den operativen Aktivitäten der „Familie der VN“ (Programme/Konferenzen) wirft aber auch eine Reihe von Problemen auf. Zum einen ist es die nicht mehr überschaubare Zahl und Tätigkeit von NGOs, deren teilweise institutionellen Schwächen, die Fragilität so mancher „grass-root“-NGOs sowie die des öfteren divergierenden Positionen zwischen den NGOs selbst sowie zwischen ihnen auf der einen Seite und Staaten bzw. intergouvernementalen Organisationen auf der anderen Seite. Dazu kommt neuerdings die immer stärkere finanzielle Abhängigkeit einzelner NGOs von staatlichen Mittelzuwendungen und die damit des öfteren verbundene Ingerenz des Hoheitsträgers in die inneren Angelegenheit der NGO. Abschließend wird zu der Frage der Sinnhaftigkeit bzw. der Rentabilität einer solchen Kooperation mit NGOs vom Generalsekretär der VN aber selbst festgestellt, daß „the balance remains overwhelmingly favourable to a

334 Vgl. The World Conferences, Developing Priorities for the 21st Century; UN Briefing Papers, 1997; Non-Governmental Organizations in Partnership with the United Nations, o.J., 6 f.; <<http://www.un.org/MoreInfo/ngolink/partners.htm>>.

335 So wurde auf der Vierten Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking dem parallelen „NGO-Forum“ ein Tagungsort zugewiesen, der 50 km (!) vom Konferenzgeschehen entfernt war.

336 GA-Doc. A/53/170 (Anm. 258), 16.

337 „Die neunziger Jahre sind als prägende Dekade des Zusammenwirkens von NGOs und den VN zu werten“; *Keppler-Schlesinger* (Anm. 247), 261.

338 Vgl. dazu vorstehend unter B.II.3.

strengthened cooperation between the UN system and NGOs in operational matters, at Headquarters and in the field".³³⁹

e) Der Konsultativ- bzw. Beobachterstatus bei den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen und beim GATT/WTO

Alle Sonderorganisationen unterhalten enge Arbeitsbeziehungen mit NGOs, die sich formell aber nicht am Konsultativstatus von NGOs beim WSR ausrichten. Die NGOs müssen vielmehr mit jeder einzelnen Sonderorganisation eigene Beziehungen aufnehmen, die in ähnlich gestalteten Abkommen niedergelegt sind. Manche Sonderorganisationen führen offizielle Listen der bei ihnen akkreditierten NGOs, wobei einige – wie der WSR – nach drei Kategorien unterteilen, andere aber nur eine einfache Liste führen. Lediglich der Internationale Währungsfonds (IMF) kennt kein formelles Akkreditierungsverfahren.

ILO: Die Satzung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)³⁴⁰ ist die einzige „tripartite“ Sonderorganisation der VN, d.h. sie ist gem. Art. 3 Abs. 1 aus Regierungsvertretern sowie aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern zusammengesetzt, die auf gleicher Ebene miteinander verkehren. Dementsprechend nehmen auch Arbeitnehmervertreter gleichberechtigt am Willensbildungsprozeß innerhalb der ILO teil. In Ergänzung dazu kann die ILO gemäß Art. 12 Abs. 3 ihrer Satzung geeignete Vorkehrungen treffen, um nach ihrem Ermessen anerkannte nichtstaatliche internationale Organisationen anzuhören, einschließlich der internationalen Verbände von Arbeitgebern, Arbeitnehmern, Landwirten und Genossenschaftlern. Formell wurde diese Möglichkeit der Etablierung von Konsultativbeziehungen durch die Schaffung von folgenden drei verschiedenen Kategorien von NGOs ausgestaltet: Die erste bezieht sich auf internationale NGOs mit weitreichender Zielsetzung, denen ein allgemeiner Konsultativstatus oder Regionalstatus zugeteilt wird. Die zweite Kategorie umfasst diejenigen NGOs, die in der „Special List of NGOs“ der ILO eingetragen sind, und die dritte solche internationale NGOs mit beschränkter Zielsetzung, die der „ILO Governing Body“ zu einzelnen Sitzungen einlädt.

IMO: Die Internationale Seeschiffahrts-Organisation (IMO) kann gemäß Art. 62 ihres Statuts in allen in ihre Zuständigkeit fallenden Angelegenheiten geeignete Vorkehrungen zur Konsultation und Zusammenarbeit mit internationalen nichtstaatlichen Organisationen treffen.³⁴¹ Gegenwärtig genießen 54 NGOs einen solchen Konsultativstatus, der sie dazu berechtigt, als Beobachter ohne Stimmrecht an den Sitzungen der IMO-Organe teilzunehmen.

FAO: Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO)³⁴² kann gemäß Art. XIII Abs. 3 ihres Statuts Abmachungen genehmigen, durch die andere interna-

339 GA Doc. A/53/170 (Anm. 258), 8.

340 Knipping/v. Mangoldt/Rittberger (Anm. 260), Bd. 1/2, 421 ff.

341 Knipping/v. Mangoldt/Rittberger (Anm. 260), Bd. 1/2, 947.

342 Knipping/v. Mangoldt/Rittberger (Anm. 260), Bd. 1/2, 635.

tionale Organisationen – worunter auch (internationale) NGOs verstanden werden – die sich mit Fragen der Ernährung und Landwirtschaft befassen, der FAO zu Bedingungen unterstellt werden, die mit den zuständigen Stellen der betreffenden Organisation zu vereinbaren sind. Demgemäß unterhält die FAO gegenwärtig mit 190 NGOs formelle Beziehungen und zwar auf folgenden drei Ebenen: Konsultativstatus, spezieller Konsultativstatus und „Liaison Status“. Vertreter dieser NGOs können Beobachter ohne Stimmrecht zu allen Tagungen des FAO-Council oder der FAO-Conference entsenden und an allen technischen und Experten-Meetings teilnehmen.

UNESCO: Die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO)³⁴³ kann gemäß Art. XI Abs. 4 ihrer Satzung geeignete Vereinbarungen – die wohl nur Verwaltungsabkommen darstellen – über gegenseitige Konsultation und Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen internationalen Organisationen treffen, die auf Gebieten tätig sind, welche in ihre Zuständigkeit fallen, und kann sie bitten, bestimmte Aufgaben zu übernehmen. Diese Zusammenarbeit kann auch die Form einer angemessenen Beteiligung von Vertretern derartiger Organisationen an der Arbeit der von der Generalkonferenz eingesetzten Beratungsausschüsse annehmen. Diese bereits in der Satzung der UNESCO vorgesehene Zusammenarbeit mit NGOs wurde 1960 durch eine Reihe von Beschlüssen der „General Conference“ erweitert und 1966 fixiert. Auf der Basis dieser Beschlüsse hatte die UNESCO bis 1995 580 NGOs – ebenfalls auf drei unterschiedlichen Ebenen (Kategorie A, Kategorie B und Kategorie C) – akkreditiert. 1995 eliminierte sie in ihren neuen Direktiven aber diese Ebenen und differenziert nunmehr zwischen internationalen, nationalen und regionalen NGOs. Die neuen Direktiven erlauben der UNESCO, mit NGOs auf allen möglichen Ebenen (international, regional, subregional, national, lokal und „grass-roots“-Ebene) mittels sog. „operational relations“ zu kooperieren. NGOs nehmen damit nicht nur an den zweijährigen Generalversammlungen der Organisation teil, sondern beteiligen sich auch an der Durchführung von einschlägigen Programmaktivitäten.³⁴⁴

WHO: Obwohl Art. 71 der Satzung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) an sich stipuliert, daß die WHO über Fragen ihres Zuständigkeitsbereichs geeignete Abmachungen für eine Konsultation und Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen internationalen Organisationen sowie – mit Zustimmung der betreffenden Regierung – mit staatlichen oder nichtstaatlichen nationalen Organisationen treffen kann, kennt die WHO nur eine einzige Kategorie formeller Beziehungen zu NGOs, und zwar solche mit internationalen NGOs, über die der „Executive Board“ entschei-

343 *Knipping/v. Mangoldt/Rittberger* (Anm. 260), Bd. I/2, 527.

344 Vgl. Propositions du Directeur Général relatives à la Revision des Directives concernant les Relations de L'UNESCO avec les Organisations Internationales Non Gouvernementales, *Associations Transnationales* 5/1995, 298 ff.; C. Merkel, Neue Wege der Zusammenarbeit der UNESCO mit Nichtregierungsorganisationen (NRO), in: K. Hüfner/W. Reuther (Hrsg.), *UNESCO-Handbuch*, 1996, 94 ff.; vgl. auch R. Harris, *Les ONG et L'UNESCO, Associations Transnationales* 6/1984, 336 ff.

det. Gegenwärtig bestehen solche „official relations with WHO“ mit mehr als 180 NGOs. Regionalbüros der WHO können allerdings Beziehungen zu nationalen bzw. regionalen NGOs aufnehmen.

UNIDO: Bereits Punkt 36 der Res. 2152 (XXI) der GV der VN vom 17. November 1966, die die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung als Unterorgan der GV der VN konstituierte, ermächtigte die Organisation, gegebenenfalls Arbeitsbeziehungen zu internationalen Nichtregierungsorganisationen herzustellen, die sich mit der Förderung der industriellen Entwicklung befassen. Art. 19 Abs. 1 lit. b) der Satzung der am 8. April 1979 in eine Sonderorganisation umgewandelten Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO)³⁴⁵ sieht nunmehr vor, daß der Generaldirektor der UNIDO, mit Genehmigung des Rates und vorbehaltlich der von der Konferenz aufgestellten Richtlinien, „zweckdienliche Beziehungen zu nichtstaatlichen und anderen Organisationen aufnehmen (kann), deren Arbeit derjenigen der Organisation verwandt ist. Bei der Aufnahme solcher Beziehungen zu nationalen Organisationen konsultiert der Generaldirektor die betreffenden Regierungen“. Vorbehaltlich solcher Abkommen und Beziehungen kann der Generaldirektor Arbeitsvereinbarungen mit solchen Organisationen treffen (Art. 19 Abs. 2). Bis heute wurde vom „Industrial Development Board“ (IDB) der UNIDO über 100 NGOs Konsultativstatus eingeräumt. 1997 erstellte dieser ein Arbeitspapier mit dem Titel „UNIDO's approach to Non-Governmental Organizations“, in dem er folgende sechs Vorteile einer Zusammenarbeit mit NGOs auflistete: „local accountability; independent assessment of issues and problems; expertise and advice; important constituencies; provision and dissemination of information und awareness-raising“.

ITU: Gemäß Art. 19 Abs. 1 der Satzung der Internationalen Fernmeldeunion (ITU)³⁴⁶ laden der Generalsekretär und die Direktoren der Büros Gremien und Organisationen – unter denen auch NGOs zu verstehen sind – zu einer verstärkten Teilnahme an den Arbeiten der ITU ein. Da sich die Kooperation mit NGOs auf alle drei Sektoren der ITU beziehen kann, werden diese auch „sector members“ genannt. Sie verfügen über das Recht, an allen Konferenzen der ITU teilzunehmen und dabei auch Schriftsätze einzubringen.

WMO: Gemäß Art. 26 lit. b) der Satzung der Weltorganisation für Meteorologie (WMO)³⁴⁷ kann die Organisation über Angelegenheiten, die im Rahmen ihres Zweckes liegen, geeignete Vereinbarungen über Konsultation und Zusammenarbeit mit internationalen nichtstaatlichen Organisationen und – bei Vorliegen des Einverständnisses der zuständigen Regierung – mit nationalen staatlichen oder nichtstaatlichen Organisationen treffen.

345 *Knipping/v. Mangoldt/Rittberger* (Anm. 260), Bd. I/2, 827.

346 *Knipping/v. Mangoldt/Rittberger* (Anm. 260), Bd. I/2, 1137.

347 *Knipping/v. Mangoldt/Rittberger* (Anm. 260), Bd. I/2, 979.

UPU: Gemäß Art. 10 der Satzung des Weltpostvereins (UPU)³⁴⁸ kann der Verein zur Gewährleistung einer engen Zusammenarbeit auf dem Gebiet des internationalen Postwesens mit den internationalen Organisationen zusammenarbeiten, die verwandte Interessen und Ziele verfolgen. Darunter sind auch (internationale) NGOs zu verstehen.

ICAO: Gemäß Art. 65 der Satzung der Internationalen Zivilluftfahrtsorganisation (ICAO)³⁴⁹ kann der Rat im Namen der Organisation mit anderen internationalen Organen – worunter auch (internationale) NGOs zu verstehen sind – Vereinbarungen über die Unterhaltung gemeinsamer Dienste und über gemeinsame Übereinkommen hinsichtlich des Personals abschließen und mit Zustimmung der Versammlung sonstige Übereinkommen treffen, welche die Arbeit der Organisation erleichtern.

WIPO: Gemäß Art. 13 Abs. 2 der Satzung der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO)³⁵⁰ kann die Organisation für die in ihre Zuständigkeit fallenden Fragen alle geeigneten Maßnahmen für eine Konsultation und Zusammenarbeit mit internationalen nichtstaatlichen Organisationen und – sofern die beteiligten Regierungen zustimmen – mit nationalen staatlichen oder nichtstaatlichen Organisationen treffen. Solche Maßnahmen werden vom Generaldirektor nach Billigung durch den Koordinierungsausschuß getroffen.

IFAD: Gemäß Art. 8 Abschnitt 2 der Satzung des Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD)³⁵¹ arbeitet der Fonds u.a. eng mit nichtstaatlichen Organisationen zusammen, die sich mit der landwirtschaftlichen Entwicklung befassen. Dazu bemüht er sich um die Mitwirkung auch dieser Gremien an seinen Tätigkeiten und kann mit diesen Gremien entsprechend den Beschlüssen des Verwaltungsrates Übereinkünfte schließen oder Arbeitsabmachungen treffen. Dementsprechend läßt der IFAD NGOs – nach einer formellen Erlaubnis durch seinen „Executive Board“ – an den Sitzungen seines „Governing Council“ teilnehmen. Die Zusammenarbeit zwischen dem IFAD und NGOs begann 1980 mit der Unterstützung des „Small Farmer Agricultural Credit Project“ in Bangladesh und führte in der Folge zur Gründung des „Special IFAD/NGO Fund“ sowie der Erstellung eines „Extended Cooperation Programme“ für eine Direktfinanzierung von NGOs. Seit 1990 finden regelmäßige Konsultationen zwischen dem IFAD und ausgewählten NGOs statt. Von den insgesamt 319 NGOs, die bisher an der Implementierung von IFAD-Projekten beteiligt waren, kamen 255 (d.h. ca. 80 %) aus Entwicklungsländern.

348 *Knipping/v. Mangoldt/Rittberger* (Anm. 260), Bd. I/2, 1001.

349 *Knipping/v. Mangoldt/Rittberger* (Anm. 260), Bd. I/2, 883.

350 *Knipping/v. Mangoldt/Rittberger* (Anm. 260), Bd. I/2, 605.

351 *Knipping/v. Mangoldt/Rittberger* (Anm. 260), Bd. I/2, 675.

Weltbank: Gemäß Art. V Abschnitt 8 der Satzung der Weltbank (WB)³⁵² arbeitet die Bank mit jeder allgemeinen internationalen Organisation – dazu gehören auch (internationale) NGOs – sowie mit öffentlichen internationalen Organisationen zusammen, die auf verwandten Gebieten besondere Aufgaben haben. In der Praxis begann der Dialog der Bank mit NGOs mit der Errichtung des „NGO-World Bank Committee“ im Jahre 1982, in dem neben Repräsentanten der Bank auch 26 Vertreter von NGOs vertreten sind, die einem jährlichen Rotationsprozeß unterworfen werden. Daneben besteht – innerhalb des „Social Development Department“ der Weltbank – ein eigener „NGO-Unit“ sowie eine „NGO thematic group“. 1997 waren bei 47 % der approbierten Projekte der Weltbank NGOs in irgend einer Weise beteiligt. Im August 1988 ging die Weltbank dazu über, direkt mit NGOs in den jeweiligen Empfängerländern ihrer Finanzhilfe zusammenzuarbeiten,³⁵³ und gab dazu 1989 eine eigene „Operational Directive 14.70“ über „Involving NGOs in Bank-Supported Activities“ heraus. 1995 wurde das „International Centre for Not-for-Profit Law“ (ICNPL) von der Weltbank beauftragt, ein eigenes „Handbook on Good Practices for Laws Relating to Non-Governmental Organizations“³⁵⁴ zu erarbeiten. Das Handbuch wertet die Rechtsstellung von NGOs in über 100 Staaten sowie deren Registrierung rechtsvergleichend aus und soll zur Hilfestellung nicht nur für die Gründung von NGOs sondern auch als Richtschnur für die legislative Erfassung und Regelung derselben dienen.³⁵⁵ So verdienstvoll diese rechtsvergleichende Zusammenstellung der einzelnen nationalen Regime für dogmatische und pragmatische Zwecke auch ist,³⁵⁶ so sehr begegnet sie anderweitig aber Bedenken: „The World Bank is collecting information on the best legal practices by which governments register NGOs ... It makes me extremely nervous that the World Bank is going to teach Governments how to register NGOs ... many of them will use registration as a mechanism to restrict participation“.³⁵⁷ Aber auch in der starken finanziellen Unterstützung gewisser NGOs – vor allem des World Wide Fund for Nature (WWF), der mit 3,5 Mio. Mitgliedern und einem jährlichen Spendenaufkommen von über 300 Mio. DM weltweit die größte Umweltschutz-NGO darstellt – wird eine große Gefahr der Instrumentalisierung derselben gesehen: „Die Weltbank ... kann NGOs für ihre Zwecke einsetzen, ohne daß wirklich Kontrolle oder Partnerschaft entstehen“.³⁵⁸

IMF: Gemäß Art. X der Satzung des Internationalen Währungsfonds (IMF)³⁵⁹ arbeitet der Fonds nicht nur mit öffentlichen internationalen Organisationen,

352 *Knipping/v. Mangoldt/Rittberger* (Anm. 260), Bd. I/2, 187.

353 Vgl. *K. Weitzenegger*, Die Umweltpolitik der Weltbank, 1992, 56 f.

354 <<http://www.icnl.org/handbook/english/engintro.html>>; vgl. Anm. 166.

355 Vgl. auch *I. Shihata*, The World Bank in a Changing World, Vol. II, 1995, Chapter 6, The World Bank and NGOs.

356 Vgl. dazu vorstehend unter C.I.4.a).

357 Diskussionsbeitrag von *Dr. Griesgraber* im Panel „The accountability of International Organizations to Non-State-Actors“, ASIL Proceedings 1998, 366.

358 *Weitzenegger* (Anm. 353), 60.

359 *Knipping/v. Mangoldt/Rittberger* (Anm. 260), Bd. I/2, 57.

sondern auch mit allen allgemeinen internationalen Organisationen – wovon auch (internationale) NGOs erfaßt sind – zusammen, die auf verwandten Gebieten besondere Aufgaben haben.

IFC: Gemäß Art. IV Abschnitt 7 der Satzung der International Finance- Corporation (IFC)³⁶⁰ kann die Corporation lediglich mit öffentlichen internationalen Organisationen (IGOs) Kooperationsvereinbarungen treffen.

IDA: Gemäß Art. V Abschnitt 4 bzw. Art. VI Abschnitt 7 der Satzung der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA)³⁶¹ kann auch die IDA lediglich mit öffentlichen internationalen Organisationen (IGOs) zusammenarbeiten.

ITO/GATT/WTO: In Art. 87 Abs. 2 der Havanna Charta vom 24. März 1948 zur Errichtung der International Trade Organization (ITO)³⁶² wurde die ITO ermächtigt, Vereinbarungen zu treffen, die dazu dienen, die Beratung und die Zusammenarbeit mit den nicht zwischenstaatlichen Organisationen zu ermöglichen, die an den in der vorliegenden Charta behandelten Fragen interessiert sind. Wenngleich die ITO in der Folge nicht ins Leben treten konnte, ist doch die von der „Interim Commission for the ITO“ (ICITO) geplante Implementierung von Art. 87 Abs. 2 von grundsätzlicher Bedeutung. Im Mai 1949 legte das ICITO-Sekretariat einen Bericht an die erste ITO-Konferenz über ein Verfahren zur Einbindung von NGOs vor.³⁶³ Dieser Bericht enthielt folgende Vorschläge: (1) geeignete NGOs sollen registriert und es soll ihnen ein Konsultativstatus verliehen werden; (2) die so registrierten NGOs können an allen Sitzungen der ITO teilnehmen; (3) mit Zustimmung des Vorsitzenden können Vertreter von NGOs zu den Materien, zu denen sie vorab Berichte eingereicht haben, auf der Sitzung Stellung nehmen und (4) diese NGOs erhalten alle ITO-Dokumente, die für eine effektive Ausübung ihres Konsultativstatus notwendig sind. Wäre die ITO in Kraft getreten, so wären diese Bestimmungen mit großer Wahrscheinlichkeit von den Regierungen der Mitgliedstaaten angenommen worden.³⁶⁴

Im Gegensatz dazu sah das GATT keine wie immer geartete Bestimmung für eine institutionalisierte Kooperation mit NGOs vor. In den frühen Jahren unterhielt das GATT allerdings informelle Beziehungen zur Internationalen Handelskammer.³⁶⁵

360 *Knipping/v. Mangoldt/Rittberger* (Anm. 260), Bd. I/2, 233.

361 *Knipping/v. Mangoldt/Rittberger* (Anm. 260), Bd. I/2, 271, 279.

362 Text in: *W. Hummer/F. Weiss*, Vom GATT '47 zur WTO 94, 1997, 11 ff., 117.

363 Für dessen Text siehe *C. Charnovitz/J. Wickham*, Non-Governmental Organization and the Original International Trade Regime, *Journal of World Trade* 1995, 120 f.

364 *C. Charnovitz*, Participation of nongovernmental organizations in the World Trade Organization, in: *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 1996, 339; *Charnovitz/Wickham* (Anm. 363), 121.

365 Vgl. *P. Nichols*, Extension of Standing in World Trade Organization Disputes to Nongovernmental Parties, *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 1996, 295 ff. (307, Anm. 57).

Die WTO-Satzung wiederum trägt dem Phänomen der NGOs neuerlich Rechnung und sieht in ihrem Art. V Abs 2 vor, daß der Allgemeine Rat geeignete Vorkerhungen für Konsultationen und Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen über Angelegenheiten treffen kann, die mit denen der WTO im Zusammenhang stehen. Durch seine Entscheidung vom 18. Juli 1996³⁶⁶ legte der „Allgemeine Rat“ Richtlinien für den Abschluß von Abkommen zur Aufnahme von Beziehungen mit NGOs fest, die insbesondere eine größere Transparenz (Punkt 2.), einen besseren Dokumentenzugang (Punkt 3.), aber auch eine engere Interaktion zwischen der WTO und den bei ihr akkreditierten NGOs (Punkt 4.) herbeiführen sollen.³⁶⁷

Dementsprechend organisiert das WTO-Sekretariat auch regelmäßige (informelle) Treffen mit NGOs, die auf den Gebieten des Handels, der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung tätig sind, dessen erstes bereits am 26./27. September 1996 – unter Beteiligung von 35 NGOs – stattfand.³⁶⁸ Es wurde NGOs auch erlaubt, sich für die Teilnahme an der Ministerkonferenz von Singapur vom 9.-13. Dezember 1996 anzumelden und nicht nur an den Plenartagungen sondern auch am sozialen Begleitprogramm dieser ersten WTO-Folgekonferenz teilzunehmen.³⁶⁹ Für die Genfer Ministerkonferenz aus Anlaß des 50-jährigen GATT-Jubiläums vom 18.-20. Mai 1998 ließen sich 152 NGOs registrieren, von denen letztlich 128 – mit 362 Vertretern – teilnahmen.³⁷⁰ Während der Sitzung des Allgemeinen Rates am 15. Juli 1998 informierte der Generaldirektor der WTO die Mitglieder, daß das WTO-Sekretariat ab Herbst 1998 reguläre „briefings“ mit NGOs durchführen und eine eigene NGO-Abteilung auf der offiziellen WTO-Website einrichten werde. Jeden Monat wird auch eine Liste der einzelnen NGO-Positionspapiere zirkuliert werden.³⁷¹ Hinsichtlich der Teilnahme an der dritten Ministerkonferenz der WTO vom 30. November–3. Dezember 1999 in Seattle – auf der die Basis für die Einberufung der neunten Welthandelsrunde gelegt werden soll – wurde der 16. August 1999 als letzter Zeitpunkt für die Registrierung von NGOs, die sich mit WTO-relevanten Themen befassen, festgelegt. Insgesamt wurden über 700 NGOs akkreditiert. Die Ankündigung einiger NGOs, an dieser Konferenz eine entscheidende (politische) „Lobby-Rolle“ spielen zu wollen, stößt mancherseits bereits auf

366 Guidelines for Arrangements on Relations with Non-Governmental Organizations, Decision by the General Council of 18 July 1996, WTO-Doc. WT/L/162 of 23 July 1996; Text in: *Hummer/Weiss* (Anm. 362), 369 f.

367 Vgl. *W. Benedek*, Relations of the WTO with other International Organizations and NGOs, in: *Weiss/Denters/de Waart* (Anm. 54), 479 ff. (491 ff.).

368 Report of the WTO Informal Session with Non-Governmental Organizations (NGOs) on Trade and Environment, Trade and Environment PRESS/TE 016 of 28 November 1996.

369 WTO, Trade and Environment, Press/TE 012 of 26 August 1996; von den insgesamt registrierten 159 NGOs kamen letztlich 108 NGOs (235 Personen) nach Singapur; WTO and NGOs, Quelle: <<http://www.wto.org/wto/ngo/intro.htm>>, 1.

370 Für eine komplette Liste siehe WTO-Website: Relations with NGOs; <<http://www.wto.org/wto/ngo/ngofin.htm>>, 1 ff.

371 <<http://www.wto.org/wto/ngo/intro.htm>>, 2; für eine solche Liste (Stand Ende November 1998) s. WTO-Website: Relations with NGOs; <<http://www.wto.org/wto/ngo/pospap.htm>>, 1 ff.

massive Kritik und führt zu einer Hinterfragung der Legitimität von NGOs im wirtschaftspolitischen Bereich.³⁷² Das Protestpotential der NGOs erwies sich letztlich aber als so stark, daß die Konferenz von Seattle am 3. Dezember 1999 ergebnislos beendet werden mußte.

Im Gegensatz zu diesen informellen Treffen erlaubt die WTO den NGOs aber keine formelle Teilnahme an den Sitzungen ihrer Organe, etwa in Form von Beobachtern.³⁷³ Obwohl Art. V Abs. 2 WTO-Satzung hinsichtlich von NGOs nicht nur von „Konsultationen“, sondern auch von „Zusammenarbeit“ mit NGOs spricht, sehen die jeweiligen Art. 10 der Geschäftsordnungen des Allgemeinen Rates³⁷⁴ und der Ministerkonferenz³⁷⁵ einen Beobachterstatus lediglich für Vertreter von Staaten und speziellen Zollgebieten vor.³⁷⁶ Ebenso wenig können aber auch Vorsitzende von WTO-Organen oder Nebenorganen in ihrer amtlichen Eigenschaft an Treffen mit NGOs teilnehmen – außer sie sind von dem Organ, das sie präsidieren, dazu ermächtigt (Punkte 5. und 6. der Richtlinien vom 18. Juli 1996).

Der für eine Teilnahme von NGOs sicherlich wichtigste Bereich in der WTO, nämlich das Streitbeilegungsverfahren, ist für diese in praxi (noch) nicht geöffnet. Die Panel-Verfahren laufen nach wie vor unter Ausschluß der Öffentlichkeit ab, und ihre Ergebnisse werden erst nach Einigung der Streitparteien publik gemacht. In der Literatur nehmen neuerdings aber die Stimmen zu, die für eine solche Beteiligung von NGOs in Panel-Verfahren Partei ergreifen.³⁷⁷ Dabei wird vorerst zwar keine Aktivlegitimation als Beschwerdeführer,³⁷⁸ aber doch zumindest die Stellung eines *amicus curiae* für NGOs gefordert.³⁷⁹ Es gibt aber auch warnende Stimmen, die die Mitwirkung von NGOs in Panel-Verfahren zum gegenwärtigen Zeitpunkt als nicht opportun bezeichnen.³⁸⁰

Erstmals kam es im Rahmen des GATT-Streitbeilegungsverfahrens Anfang der 90er Jahre zu einem Zusammenstoß zwischen staatlichen Wirtschaftsinteressen einerseits und Umwelt- bzw. Tierschutzanliegen von NGOs andererseits: Das US-amerikanische Earth Island Institute klagte das U. Commerce Department vor einem amerikanischen Gericht auf Verhängung eines Importverbotes für mexikanischen Thunfisch, da dessen Fang nicht mit dem Marine Mammal Protection Act

372 Vgl. Welthandelsregeln unter dem Diktat der NGO?, NZZ vom 17./18.7.1999, 9; vgl. nachstehend unter D.IV.4.

373 Vgl. Charnovitz (Anm. 364), 333 f.

374 Text in: Hummer/Weiss (Anm. 362), 329 ff. (331).

375 Text in: Hummer/Weiss (Anm. 362), 322 ff. (324).

376 Vgl. dazu Guidelines for Observer Status for Governments in the WTO, adopted by the General Council on 31 January 1995; Text in: Hummer/Weiss (Anm. 362), 379 f.

377 Vgl. Charnovitz (Anm. 364), 348 ff.; R. Shell, Trade Legalism and International Relations Theory: An Analysis of the World Trade Organization, Duke Law Journal, 1995, 829 ff.

378 Nichols (Anm. 365), 303: „Providing standing to nongovernment entities is not a simple procedural change; rather, it goes to the very essence of the GATT and the WTO ...“.

379 Charnovitz (Anm. 364), 348.

380 Nichols (Anm. 365), 303, 327.

von 1972 vereinbar sei.³⁸¹ Das Gericht gab der Klage statt, wogegen Mexiko ein GATT-Panel-Verfahren wegen Verletzung von Art. III GATT anstrebte. Das GATT-Panel trug der Rechtsansicht Mexikos Rechnung und stellte einen Verstoß gegen Art. III GATT fest.³⁸² Die NGOs ließen sich aber von dieser Niederlage nicht entmutigen und wurden 1997 neuerlich tätig, indem sie im Panel-Verfahren, das Indien, Malaysia, Pakistan und Thailand gegen die USA wegen deren Importverbot von Shrimps und Shrimpsprodukten angestrengt hatten,³⁸³ (ungefragt) drei Schriftsätze als „amicus curiae briefs“ einbrachten. Der im Mai 1998 veröffentlichte Panel-Report zwang die USA zur Aufhebung ihres Importverbotes, wogegen diese im Juli 1998 aber den „WTO Appellate Body“ anrief. Im Report des Appellate Body, der am 12. Oktober 1998 erging,³⁸⁴ wurde erstmals die *amicus curiae*-Frage für NGOs aufgeworfen, die im Panel-Report unter Berufung auf Art. 13 der Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Streitbeilegung (DSU) vom 15. April 1994³⁸⁵ negativ beantwortet worden war. Im Gegensatz dazu stellte der Appellate Body – in einer Auslegung von Art. 13 im Lichte der Art. 11 und 12 DSU, die es ihm erlaubte, das zulässige „Einholen“ von Auskünften interpretativ auch auf die „Entgegennahme“ nicht erbetener „amicus-curiae“-Vorbringen anzuwenden³⁸⁶ – die grundsätzliche Zulässigkeit dieser Vorgangsweise fest, vor allem auch deswegen, da die Vorbringen der elf involvierten NGOs³⁸⁷ „as an integral part of the US submissions“ angesehen werden konnten.³⁸⁸ Darüber hinaus erachtete der Appellate Body aber auch eine modifizierte Version einer dieser drei „briefs“, die unabhängig davon von einer Gruppe von NGOs übermittelt wurden, als für zulässig eingebracht. Obwohl sich der Appellate Body in seiner Entscheidung hauptsächlich auf die Argumente des (formellen) US-amerikanischen Schriftsatzes stützte und daher „the acceptance of the NGO briefs was largely symbolic“,³⁸⁹ wurde durch diese Entscheidung des Appellate Body doch ein erstes Präjudiz für die Zulässigkeit von „amicus curiae briefs“ von NGOs im WTO-Streitbeilegungsverfahren gesetzt.

381 *Earth Island Institute versus Mosbacher*, 929 F. 2d 1449 (9th Cir. 1991).

382 Vgl. GATT Doc. DS21/R (Aug 16, 1991); 30 ILM 1991, 1598 ff.; vgl. *B. Kingsbury*, *The Tuna-Dolphin Controversy, the WTO, and the Liberal Project to Reconceptualize International Law*, *Yearbook of International Environmental Law* 1994, 1 ff.

383 Der Grund für das Importverbot war die Ansicht der USA, daß die fraglichen Länder Shrimps mit Fischtechnologien gefangen haben sollten, die der „Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna“ (CITES), 1973, (12 I.L.M. 1085) nicht entsprachen.

384 *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products: Report of the World Trade Organization (WTO) Appellate Body*, WT/DS58/AB/R.; vgl. dazu *A. Qureshi*, *Extraterritorial Shrimps, NGOS and the WTO Appellate Body*, *AJIL* 1/1999, 199 ff.; *G. Shaffer*, *AJIL* 2/1999, 507 ff.

385 Vgl. *Hummer/Weiss* (Anm. 362), 445.

386 Vgl. dazu die kritischen Äußerungen von *Qureshi* (Anm. 384), 205 f., die ihn sogar so weit gehen lassen, festzustellen: „In interpreting Article 13 of the Understanding it would seem that the Appellate Body was influenced by the policy desideratum of facilitating maximum NGO participation in WTO affairs; and the enhancement of panel jurisdiction“ (sic).

387 *Qureshi* (Anm. 384), 201, Anm. 11.

388 Paras. 83 und 88 des Appellate Body Report (Anm. 384).

389 Vgl. *Shaffer* (Anm. 384), 513.

Weltorganisation für Tourismus: Eine besondere Form der Beteiligung von NGOs sieht Art. 7 des Statuts vor, der eine Sonderform der Mitgliedschaft für NGOs, die sich mit besonderen touristischen Interessengebieten befassen, vorsieht. Solche NGOs dürfen sich an allen Aktivitäten der Organisation beteiligen, übernehmen aber auch die Pflicht, gem. Art. 34 keine Zwecke zu verfolgen, die denen der Organisation zuwiderlaufen sowie gem. Art. 25 einen Mitgliedsbeitrag zu leisten. Im Falle der Nichtbeachtung dieser Pflicht kann die Organisation die Mitgliedschaft der betreffenden NGO aussetzen. Auch kann eine NGO gem. Art. 35 ihre Mitgliedschaft nur nach einer einjährigen Frist aufkündigen. Diese, auch sanktionsbewehrten, Verpflichtungen von NGOs stellen einen der seltenen Fälle einer echten völkerrechtlichen Inpflichtnahme einer NGO durch eine IGO dar.

3. Im Rahmen regionaler internationaler Organisationen

NGOs arbeiten aber nicht nur am universellen System der VN mit, sondern versuchen ihre Expertise auch in die Aktivitätsbereiche regionaler internationaler Organisationen einzubringen. Exemplarisch soll in diesem Zusammenhang im Bereich europäischer intergouvernementaler/supranationaler Regionalorganisationen auf die OECD, die KSZE/OSZE, den Europarat sowie die Europäischen Gemeinschaften bzw. die Europäische Union eingegangen werden.

a) OECD

Gemäß Art. 12 der Satzung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) kann die Organisation zu Bedingungen, deren Festlegung dem Rat obliegt, an Organisationen – unter denen auch (internationale) NGOs³⁹⁰ verstanden werden – Mitteilungen richten, Beziehungen aufnehmen und unterhalten sowie Einladungen aussprechen, an Arbeiten der Organisation teilzunehmen. Die Beziehungen der OECD zu NGOs gründen sich auf einseitige Akte der OECD, nämlich Resolutionen, denen fast stets inhaltsgleiche Verlautbarungen der anderen beteiligten Verbände entsprechen und die den Austausch von Beobachtern, Dokumenten sowie Konsultationen zwischen den Sekretariaten und die Errichtung von Verbindungsausschüssen vorsehen oder dem Generalsekretär die nähere Ausgestaltung des Zusammenarbeitsverhältnisses überlassen. Es kann aber auch der Generalsekretär von sich aus, oder auf seine Weisung hin auch das Sekretariat, mit NGOs Verbindung aufnehmen, weil dies z.B. zur Vorbereitung oder Durchführung von Beschlüssen des Rates oder eines anderen OECD-Organs erforderlich ist.³⁹¹

b) KSZE/OSZE

Auch im Schoß der KSZE/OSZE wird die Rolle von NGOs in der Verwirklichung der Zielsetzungen gewürdigt. So enthält z.B. die Charta von Paris für ein neues

390 Vgl. dazu vorstehend unter C.I.3.

391 Vgl. dazu H. Hahn/A. Weber, Die OECD. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 1976, 204 f.

Europa vom 21. November 1990 einen eigenen Abschnitt über „Nichtstaatliche Organisationen“, in dem folgendes ausgeführt wird: „Wir erinnern an die bedeutende Rolle, die nichtstaatliche Organisationen, religiöse und andere Gruppierungen sowie Einzelpersonen bei der Verwirklichung der KSZE-Ziele gespielt haben, und werden deren Einsatz für die Durchführung der KSZE-Verpflichtungen durch die Teilnehmerstaaten weiter erleichtern. Diese Organisationen, Gruppierungen und Einzelpersonen müssen auf geeignete Art und Weise in die Tätigkeit und die neuen Strukturen der KSZE einbezogen werden, damit sie ihre wichtigen Aufgaben erfüllen können“.³⁹² Auf der KSZE-Folgekonferenz von Helsinki am 10. Juli 1992 wurde u.a. eine eigene EntschlieÙung zu den „Relations with International Organizations, Relations with non-participating States, Role of Non-Governmental Organizations (NGOs)“³⁹³ gefaÙt, in deren Punkt (15) detaillierte Regelungen für eine stärkere Einbeziehung von NGOs in die Aktivitäten der KSZE/OSZE niedergelegt wurden und die diesen z.B. Zutritt zu allen Plenarmeetings von Folgekonferenzen, das Einbringen von schriftlichen Stellungnahmen etc. ermöglichen. Im Gefolge des dritten Implementierungstreffens der „menschlichen Dimension“ in Warschau im November 1997 wurden am 7. Juli 1998 die bisher gehandhabten Mitwirkungsrechte von NGOs in eigenen „Modalities“ formalisiert. NGOs können damit gleichrangig das Wort ergreifen, d.h. müssen nicht mehr wie bisher das Ende der Rednerliste „abwarten“. Am vierten Implementierungstreffen im Oktober/November 1998 haben sich diese neuen Modalitäten offensichtlich bewährt, nahmen doch neben 700 Mitgliedern nationaler Delegationen auch über 200 Vertreter von NGOs gleichberechtigt teil, ohne daß dabei irgendwelche Probleme aufgetreten wären.

c) Europarat

In Bezug auf ihre Stellung zum Europarat ist zwischen NGOs mit Konsultativstatus und solchen ohne Konsultativstatus zu unterscheiden, da sie unterschiedlichen Regimen unterliegen. Daneben sind aber auch weitere Verbindungsstrukturen zwischen dem Europarat und NGOs darzustellen.

aa) NGOs mit Konsultativstatus

Seit seiner Gründung im Jahre 1949 unterhielt der Europarat Beziehungen zu NGOs. Am 3. Mai 1951 – als bereits 212 NGOs Konsultativstatus beim WSR und bei Sonderorganisationen der VN hatten – ermächtigte sich das Ministerkomitee durch die statutarische Res. (51) 30 selbst, NGOs bezüglich Fragen, die den Zuständigkeitsbereich des Europarates betrafen, zu konsultieren. Da der Zulauf von NGOs zunehmend anstieg, entschloÙ sich das Ministerkomitee in der Folge, allgemeine Richtlinien zur Verleihung des Konsultativstatus zu verabschieden, die der Parlamentarischen Versammlung im Mai 1953 zugeleitet und von dieser im September 1953 auch angenommen wurden. Ein Jahr später wurde der „Inter-

³⁹² Siehe EA 24/1990, D 656 ff. (663).
³⁹³ 31 ILM 1992, 1385 ff. (1403 f.).

national Confederation of Free Trade Unions“ (CFTU) und der „International Federation of Christian Trade Unions“ (IFCTU) auf der Basis der 1954 in Kraft getretenen Richtlinien erstmals der Konsultativstatus verliehen. Anträge um Verleihung des Konsultativstatus mußten – in einem zehnstufigen Verfahren – zunächst (über den GS des Europarates) der Parlamentarischen Versammlung zugeleitet werden, die – in praxi war es aber deren „Ständiges Komitee“ – dazu eine Empfehlung faßte, aufgrund derer schließlich das Ministerkomitee die endgültige Zulassungsentscheidung traf. Je nach ihrer Bedeutung für die Arbeit des Europarates wurde den NGOs dabei entweder ein Konsultativstatus der Kategorie A, der Kategorie B oder der Kategorie C verliehen.³⁹⁴ Das Ministerkomitee hatte die Liste aller akkreditierten NGOs alle drei Jahre zu revidieren. Waren es 1954 noch 9 NGOs, die beim Europarat mit Konsultativstatus ausgestattet waren, so stieg deren Zahl zu Beginn des Jahres 1969 auf knapp 50 und betrug 1985 bereits 276.³⁹⁵ Im Jahre 1995 waren schon über 350³⁹⁶ und 1998 über 380 NGOs beim Europarat akkreditiert.³⁹⁷

Die Bestimmungen über die Verleihung des Konsultativstatus an NGOs aus 1954 wurden im Oktober 1960 revidiert, 1966 ergänzt und am 16. Oktober 1972 durch die Res. (72) 35 des Ministerkomitees³⁹⁸ neu gefaßt. Aber auch die Parlamentarische Versammlung verabschiedete eine einschlägige Resolution, nämlich die „Res. 754 (1981) on relations with international non-governmental organizations“, in der sie auf die zunehmende Wichtigkeit von NGOs für die Arbeit des Europarates hinweist.

Die Res. (72) 35 wurde durch die vom Ministerkomitee des Europarates am 18. Oktober 1993 verabschiedete „Res. (93) 38 on relations between the Council of Europe and international non-governmental organisations“ bzw. deren Appendix ersetzt. Gemäß dieser heute geltenden „Revised Rules for Consultative Status“ kann der Europarat nur mit solchen NGOs Arbeitsbeziehungen aufnehmen (Punkt 1.) und ihnen Konsultativstatus verleihen, bei denen es sich zum einen um internationale NGOs handelt und die zum anderen im Bereich ihrer Aktivitäten auf europäischer Ebene besonders repräsentativ sind. Diese haben auch die Zielsetzung der Erreichung einer „engeren Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden“, die in Art. 1 der Satzung des Europarates niedergelegt ist, zu unterstützen

394 Vgl. *Relations entre le Conseil de l'Europe et les Organisations internationales non-gouvernementales*, Strasbourg, Mars 1954; *Manual of the Council of Europe. Structure, Functions and Achievements*, edited by a Group of Officials of the Secretariat, 1970, 94.

395 *Manual* (Anm. 394), 97 ff.

396 Council of Europe (Ed.), *Relations between the Council of Europe and non-governmental organizations*, vom 4. März 1996, 1; *Europe through its Associations*, <<http://www.coe.fr/ong/ngo.htm>>.

397 *Europe through its Associations*, <<http://www.coe.fr/ong/ngo.htm>>.

398 Res. (72) 35 on relations between the Council of Europe and international non-governmental organisations. Rules for consultative status, Text in: *European Yearbook Vol. XX* (1974), 347 ff.; die neuen Bestimmungen traten mit 1. Januar 1973 in Kraft.

und die diesbezüglichen Leistungen des Europarates der europäischen Öffentlichkeit näherzubringen (Punkt 2.).

Die NGOs, die in die beim Generalsekretär des Europarates (GS) geführte Liste der NGOs mit Konsultativstatus aufgenommen werden wollen, haben einen diesbezüglichen Antrag an den GS zu richten, der ihr Statut, eine Liste ihrer (nationalen) Mitgliedsorganisationen (samt deren Mitglieder), einen Tätigkeitsbericht, eine Verpflichtungserklärung zur Übernahme der Bestimmungen der Präambel und des Art. 1 der Satzung des Europarates sowie genaue Angaben zu folgenden Fragen enthalten muß: (a) warum der Konsultativstatus angestrebt wird; (b) an welchen Tätigkeitsbereichen des Europarates die NGO mitwirken kann; (c) auf welche Art sie diese Mitwirkung leisten kann; (d) welche Zusammenarbeit sie bisher in praxi mit den einzelnen Dienststellen des Europarates unterhalten hat und (e) durch welche Mittel und für welches Forum sie das Werk des Europarates befördern und publik machen will (Punkt 7.).

Die Entscheidung über die Zuerkennung des Konsultativstatus liegt gemäß Punkt 8. zwar beim GS, der diese aber der (stillschweigenden) Billigung des Ministerkomitees und der Parlamentarischen Versammlung folgendermaßen zu unterwerfen hat: Einmal im Jahr hat der GS diese beiden Organe mit einer detaillierten Zusammenstellung aller sich beworben habenden NGOs zu versehen, die dann in die Liste der NGOs mit Konsultativstatus als aufgenommen gelten, wenn innerhalb einer Drei-Monats-Frist keine Gegenstimme – nach folgendem Verfahren – geäußert wird: In der Drei-Monats-Frist kann jedes Mitglied des Ministerkomitees bzw. können drei Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung (mit unterschiedlicher Nationalität) eine Überprüfung der von den NGOs angegebenen Daten verlangen. In ersterem Falle wird die Überprüfung und die Abstimmung darüber durch das Ministerkomitee selbst vorgenommen. In letzterem Falle hat das Ministerkomitee seine Entscheidung so lange aufzuschieben, bis es eine entsprechende Mitteilung der Parlamentarischen Versammlung erhalten hat, die wiederum auf einem Bericht von dessen zuständigem Komitee beruht (Punkt 9.). Eine NGO, deren Eintragungsbegehren abgelehnt wurde, kann frühestens zwei Jahre danach neuerlich um Eintragung in die Liste ansuchen (Punkt 13.).

Mit den Konsultativstatus genießenden NGOs können gemäß Punkt 3. sowohl alle Komitees nationaler Experten und andere Hilfsorgane des Ministerkomitees als auch die Komitees der Parlamentarischen Versammlung, die der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas sowie auch der GS Kontakt nehmen und zusammenarbeiten. Die NGOs ihrerseits können gemäß Punkt 4. (a) Memoranden an den GS zur Weiterleitung an die erwähnten Komitees richten; (b) die Tagesordnung und die öffentlichen Dokumente der Parlamentarischen Versammlung anfordern, um damit leichter an deren öffentlichen Tagungen teilnehmen zu können; (c) zu den öffentlichen Sitzungen der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas eingeladen werden; (d) zur jährlichen allgemeinen

Informationskonferenz des Generalsekretariats eingeladen werden; (e) zu den einzelnen Bereichs-Treffen des Generalsekretariats zugezogen werden.

Gemäß Punkt 5. sind NGOs mit Konsultativstatus verpflichtet, (a) auf Aufforderung des GS Informationen, Dokumente und Expertisen aus ihrem Tätigkeitsbereich zur Verfügung zu stellen; (b) die Aktivitäten des Europarates in ihrem Tätigkeitsbereich so umfassend als möglich publik zu machen sowie (c) alle zwei Jahre dem GS einen detaillierten Rechenschaftsbericht zu übermitteln.

Gemäß Punkt 10. kann der GS eine NGO dann von der Liste streichen, wenn er zur Auffassung gekommen ist, daß diese (a) gegen den in der gegenständlichen Res. (93) 38 enthaltenen Verhaltenskodex verstoßen hat; (b) diese bereits durch einen größeren Verband, der ebenfalls auf der Liste steht, (mit)vertreten ist; (c) deren Aktivität nicht mehr durch ein paralleles Tätigkeitsfeld des Europarates gedeckt ist; (d) diese Aktivitäten unternommen hat, die mit ihrem Status als NGO nicht vereinbar sind. Zu diesem Zweck revidiert der GS alle drei Jahre die Liste der NGOs mit Konsultativstatus, wobei er sich auf die alle zwei Jahre zu übermittelnden Tätigkeitsberichte der NGOs stützt (Punkt 10.). Bevor es zur Streichung einer NGO von der Liste kommt, ist dieser aber zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Das Verfahren der Streichung von der Liste ist parallel zum vorerwähnten Verfahren der Aufnahme gestaltet (Punkt 11.).

Das gegenständliche Verfahren zur Verleihung und Ausübung des Konsultativstatus behindert gemäß Punkt 12. aber keinesfalls das Recht des Ministerkomitees, der Parlamentarischen Versammlung und der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas, irgendeine Tätigkeit einer (sonstigen) NGO – der kein Konsultativstatus eingeräumt wurde – anzuregen, soweit dies nur durch deren Geschäftsordnung gedeckt ist. Ebenso wenig ist das Generalsekretariat daran gehindert, auf einer Ad-hoc-Basis mit einer (sonstigen) NGO eine praktische Zusammenarbeit einzugehen.

bb) NGOs ohne Konsultativstatus

Diese nunmehr in Punkt 12 der Res. (93) 38 niedergelegte Möglichkeit der Kooperation mit NGOs, denen zuvor kein Konsultativstatus eingeräumt worden war, wurde allerdings schon seit langer Zeit in der Praxis des Europarates gehandhabt. Auch Art. 14 A der Geschäftsordnung der Nationalen Experten-Komitees bestimmte, daß „the Committee may decide by a unanimous vote to admit observers from non-governmental organisations which are particularly representative in the field of their competence or to hear the views of representatives of such organisations“. Die Geschäftsordnung des Rates für kulturelle Zusammenarbeit enthielt in ihrem Art. 12 ebenfalls eine ähnliche Bestimmung, forderte aber lediglich eine Zwei-Drittel-Mehrheit für den Zulassungsbeschluß. Gemäß Art. 2 h) der Satzung der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas kann das „Stan-

ding Committee“ andere NGOs einladen, Beobachter ohne Stimmrecht zu den Sitzungen der Konferenz zu entsenden.³⁹⁹

Bereits im Februar 1960 wurde – durch einen Briefwechsel ihrer Generalsekretäre – eine Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und INTERPOL vereinbart. Die Zusammenarbeit effektuierte sich vor allem im Schoß des Rechtsausschusses der Parlamentarischen Versammlung und des Europäischen Komitees für Probleme der Verbrechensbekämpfung und dessen Unter-Komitees. Des weiteren besteht eine enge Zusammenarbeit des Europarates mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz, das oftmals vom Rechtsausschuß der Parlamentarischen Versammlung konsultiert wurde. Im besonderen leistete es Unterstützung bei der Behandlung der Frage von Geiselnahmen⁴⁰⁰ und der Anwendung der Vierten Genfer Konvention zum Schutz der Kriegsgesangenen (1949) auf Polizisten. Ebenso nimmt die Liga der nationalen Rot-Kreuz-Gesellschaften aktiv an den Arbeiten des Europäischen Komitees für öffentliche Gesundheit sowie des Sozialkomitees des Europarates teil. Die Interparlamentarische Union wiederum lädt den Europarat jedes Jahr zu ihren Inter-Parlamentarischen Konferenzen und zu ihren sonstigen Sitzungen ein. Auch die Parlamentarische Versammlung der NATO verfährt so. Die Europäische Bewegung – die gleichsam als „geistiger Vater“ des Europarates angesehen werden kann – übermittelt dem Europarat regelmäßig die Beschlüsse ihrer Kongresse und Konferenzen.

Faßt man alle Kooperationsmöglichkeiten von NGOs im Rahmen des Europarates⁴⁰¹ zusammen, so ergibt sich folgendes Bild:

- (a) Konsultativstatus (Res. 93 (38) des Ministerkomitees);
- (b) Beobachterstatus bei der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas (Art. 4 Ziff. 1 der Charta der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas (CLRAE), Res. (94) 3 des Ministerkomitees vom 14. Januar 1994);
- (c) Beobachterstatus bei der Parlamentarischen Versammlung (PV) (Art. 56 GO der PV);
- (d) Beobachterstatus bei einzelnen Expertenausschüssen des Ministerkomitees (Res. 76 (3) Ziff. 5 des Ministerkomitees vom 18. Februar 1976 i.V.m. Art. 9 der GO der Ausschüsse des Ministerkomitees);
- (e) Anhörung in Ausschüssen der PV und
- (f) technische Zusammenarbeit auf Sekretariatsbene.

399 Vgl. Manual (Anm. 394), 95 ff.

400 Recommendation 455 vom Jänner 1966.

401 Vgl. auch *W. Hummer*, Der Europarat – Kurzdarstellung seiner Institutionen, Arbeitsweise und Aktivitäten, in: *W. Hummer/G. Wagner*, Österreich im Europarat 1956–1986. Bilanz einer 30jährigen Mitgliedschaft, 1988, 26.

cc) Sonstige Verbindungsstrukturen und Aktivitäten von NGOs

Neben a) der Schaffung weiterer Verbindungsstrukturen zwischen dem Europarat und NGOs ist an dieser Stelle auch noch b) auf die Mitwirkung von NGOs bei der Ausarbeitung von Harmonisierungskonventionen im Schoß des Europarates sowie c) auf deren Hilfe bei den Bemühungen des Europarates beim Aufbau von Zivilgesellschaften in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten einzugehen.

Ad a) Um die Zusammenarbeit mit NGOs noch weiter zu verbessern, wurde 1977 ein eigenes Verbindungskomitee der NGOs gegründet, das – als eigene NGO – ebenfalls Konsultativstatus beim Europarat hat und eng mit der Abteilung für Auswärtige Beziehungen des Direktoriums für Politische Angelegenheiten desselben zusammenarbeitet. Gegenwärtig ist dieses NGO-Liaison-Komitee aus 25 Mitgliedern zusammengesetzt, die sich normalerweise dreimal pro Jahr treffen.⁴⁰² Ebenfalls im Jahre 1977 wurde eine Plenarkonferenz eingerichtet, an der alle NGOs, die über Konsultativstatus verfügen, über einen Vertreter teilnehmen können. Neben der Wahl der Vertreter in das Verbindungskomitee und der Erledigung anderer administrativer Angelegenheiten widmet sich diese Plenarkonferenz aber auch der Abhaltung von Konferenzen zu wichtigen Sachthemen. Seit 1982 trifft sich auch ein gemeinsames Komitee „Parliamentarians-NGO Liaison Committee“ regelmäßig.

Die Etablierung dieser permanenten Verbindungsstrukturen hat den Beziehungen des Europarates zu den NGOs eine neue Qualität gegeben. Die NGOs mußten sich dabei notgedrungen zu speziellen Gruppierungen – z.B. für Ost-West-Kooperation, den Nord-Süd-Dialog, Gleichheit und Nichtdiskriminierung aufgrund des Geschlechts, soziale Angelegenheiten, Armut und menschliche Würde, Erziehung, Gesundheit etc.⁴⁰³ – zusammenschließen, um ihre Anliegen kohärenter und effektiver in allen intergouvernementalen und parlamentarischen Komitees vorbringen zu können.

Daneben wurde einigen NGOs bei einer Reihe von Experten-Komitees des Europarates ein Ad-hoc-Beobachterstatus gewährt, wie z.B. Amnesty International, der Internationalen Juristenkommission und der Internationalen Vereinigung für die Rechte der Menschen bei dem „Steering Committee on Human Rights“. In ähnlicher Weise haben zwei NGOs Beobachterstatus beim „Steering Committee on the Mass Media“, vier beim „European Committee on Migration“ und zwölf beim „European Committee on Crime Problems“.

Ad b) NGOs sind aber auch in die Ausarbeitung und das „draften“ von vielen Abkommen zur Rechtsharmonisierung eingebunden, die im Schoß des Europarates

402 Europe through (Anm. 397), 2.

403 Vgl. Relations between (Anm. 396), 3.

ausgearbeitet wurden.⁴⁰⁴ Unter den bisher zur Unterzeichnung aufgelegten über 170 (Harmonisierungs-)Konventionen nimmt dabei naturgemäß das bereits vorstehend erwähnte Europäische Übereinkommen Nr. 124 über die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit internationaler nichtstaatlicher Organisationen⁴⁰⁵ eine besondere Stellung ein, da dieses ja eine wechselseitige innerstaatliche Anerkennung der Rechtspersönlichkeit für (internationale) NGOs, als internationale juristische Personen des Privatrechts, herbeizuführen versucht.⁴⁰⁶

Ad c) Seit 1990 hat der Europarat seine Kontakte zu NGOs in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten ständig ausgebaut, um mit ihrer Hilfe den Aufbau von Zivilgesellschaften zu fördern. Im Rahmen des Demosthenes-Kooperations- und Hilfsprogramms des Europarates haben NGOs mit Konsultativstatus mitgeholfen, eine Reihe von Seminaren und Konferenzen über die Errichtung von Zivilgesellschaften und ihre eigene Rolle dabei zu organisieren.⁴⁰⁷ Im Rahmen des Prozesses über Stabilität und gute Nachbarschaft in Südosteuropa (sog. „Royumont-Prozeß“) organisierte der Europarat eine Reihe von Zusammenkünften, so unter anderem im Oktober 1998 in Budapest ein Seminar über den Rechtsstatus von NGOs und ihre Rolle in einer pluralistischen Demokratie.

d) Europäische Gemeinschaften bzw. Europäische Union

aa) Allgemeine Zusammenarbeit

Die EU stellt zwar nur 8 % der Weltbevölkerung, zählt aber trotzdem weltweit zu den wichtigsten „global players“: So produziert sie 31 % aller weltweit erzeugten Güter; hält mit rund 20 % den höchsten Anteil am Welthandel (USA: 16 %) und stellt fast 40 % des BIP aller OECD-Länder (USA: 32 %, Japan: 20 %). Die EU ist aber auch zur stärksten humanitären und zivilen Macht der Welt aufgestiegen: Sie erbringt 60 % aller Leistungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, 50 % aller humanitären Hilfe, 80 % der Hilfsprogramme für Rußland und die GUS-Staaten, 50 % der Hilfe für die Palästinenser, 40 % der Wiederaufbauhilfe für Bosnien-Herzegowina sowie 36 % des Verwaltungsbudgets der VN und 40 % des operativen Budgets für friedenserhaltende Einsätze im Rahmen der VN.⁴⁰⁸ Allein diese Zahlen belegen, daß die EU in diesen ihren Aktivitätsbereichen zu einem der wichtigsten Ansprechpartner von NGOs bzw. von – in der EU-Terminologie – sog. „Nichtregierungsorganisationen“ (NRO) geworden ist.

404 Vgl. dazu *B. Verschraegen*, Gesamtevaluierung der Europaratskonventionen aus österreichischer Sicht – mit Prüfung der bisher von Österreich noch nicht ratifizierten Übereinkommen, in: *Hummer/Wagner* (Anm. 401), 433 ff.

405 ETS 124; vgl. Anm. 130.

406 Vgl. dazu vorstehend unter C.I.5.

407 Für eine Zusammenstellung s.: Europarat (Ed.), *Relations between* (Anm. 396), 6; *Europe through* (Anm. 395), 3.

408 Vortrag des österreichischen BMfAA, *W. Schüssel*, vor der Österreichischen Liga für die VN zum Thema: „Die EU als „global player“? Erfahrungen aus dem österreichischen EU-Vorsitz“, Wien, am 9.2.1999.

Die Kommission unterhält seit nunmehr 23 Jahren enge Beziehungen zum NRO-Verbindungsausschuß, einer (eigenen) NGO, in der – über gewählte nationale Delegationen – mehr als 800 NROs vertreten sind. Daneben gibt es eine Reihe spezieller Verbindungsausschüsse, wie z.B. den am 17. Oktober 1991 eingesetzten Verbindungsausschuß für die hauptsächlich im Bereich der Seniorenbetreuung tätigen NGOs.⁴⁰⁹ 1995 haben die NRO und die Kommission mit einer allgemeinen Überprüfung ihrer gegenseitigen Beziehungen begonnen, die unter dem Namen „Elewijt-Dialog“ – benannt nach einer Stadt in Belgien, in der das erste Treffen stattgefunden hat – bekannt geworden ist. In der 1996 aufgestellten Charta der NRO über die Grundprinzipien der Entwicklung und der humanitären Hilfe⁴¹⁰ wurde seitens der NRO versucht, der Kommission der Europäischen Gemeinschaften den spezifischen Charakter der NRO und ihren Beitrag zur Entwicklung bewußter zu machen.

Erwähnenswert erscheint in diesem Zusammenhang auch noch der Einfluß sowohl der „Internationalen Europäischen Bewegung“ (IEB) (European Movement/Mouvement Européen)⁴¹¹ als auch des auf deren Initiative hin im September 1995 gegründeten „Ständigen Forums der Zivilgesellschaft“ (SFZ) (Permanent Forum of Civil Society)⁴¹² auf die Politik der Europäischen Union. Die IEB verfügt über eine Vielzahl von Arbeitsgruppen, die die Integration im Schoß der EU begleitend diskutieren und auch Vorschläge erstatten. Die IEB regte auch die Gründung eines „Parlamentarischen Rates der EU“ an, in dem neben denjenigen Abgeordneten des EP, die sich dem föderalen Gedanken verpflichtet fühlen, auch eine Reihe von NGOs vertreten sind. Des weiteren etablierte die IEB ein Netzwerk von Spezialisten der europäischen Einigung, das sog. „Team Europe“. Das SFZ wiederum, das aus über 100 NGOs (auf nationaler und europäischer Ebene) besteht, erstellte nicht nur 12 Vorschläge für ein Mandat für die Regierungskonferenz 1996, sondern begann auch Anfang 1996 mit der Ausarbeitung einer „Charta der europäischen Bürgerinnen und Bürger“ (European Citizen's Charter), deren Entwurf schließlich am 23. März 1997 – dem 40. Jahrestag der Unterzeichnung des Vertrages von Rom – in Rom beschlossen und dem Europäischen Parlament zur Beratung und Beschlußfassung zugeleitet wurde. Die Charta besteht aus 10 Artikeln und soll zum einen Ausdruck eines „founding pact of a Community of Peoples and States“ (Präambel) sein und zum anderen das Prinzip der Unionsbürgerschaft näher ausgestalten. Die Charta enthält auch detaillierte Rechte, wie z.B. individuelle Klagelegitimationen vor dem Gerichtshof der EU (Art. 7.6 der

409 Vgl. Schriftliche Anfrage Nr. 29/92 von Frau Ferrer an die Kommission; ABl. 1992, Nr. C 242, 22.

410 Das „Liaison Committee of development NGOs to the European Union“ publizierte die „NGDO-Charter“; NGO-Handbook 1998. Practical Information for Development and Emergency Aid NGOs in the EU, 1998, 3.

411 Die „Europäische Bewegung“ wurde im Mai 1948 gegründet und stellt die wichtigste NGO im Bereich der europäischen Einigungsbewegung dar.

412 Vgl. dazu P. Dastoli, Europa zwischen virtueller Demokratie und partizipativer Bürgerschaft, Die Union 4/98, 53 ff., 57.

Charta). Auf dem 50. Europakongress der IEB in Den Haag vom 8. bis 10. Mai 1998 wurde u.a. auch ein Aktionsplan verabschiedet, in dem der Kongreß das EP ersucht, „die Anregung des tschechischen Staatspräsidenten *Vaclav Havel* aufzugreifen und noch in dieser Legislaturperiode die „Charta der Europäischen Bürgerinnen und Bürger“ zu diskutieren“.

In diesem Zusammenhang muß aber auch noch auf den bereits vorstehend erwähnten Versuch der Schaffung eines Statuts des Europäischen Vereins (EUV)⁴¹³ hingewiesen werden, der zu einem einheitlichen Personalstatut für alle europäischen Vereine führen sollte. Bis heute ist diesen Bemühungen aber kein Erfolg beschieden gewesen.

In einer Reihe von „Gemeinsamen Erklärungen“ der Vertragsparteien, die in der Schlußakte sowohl der Maastrichter (1992) als auch der Amsterdamer Regierungskonferenz (1997) enthalten sind, wird der EU bzw. der EG eine Kontaktnahme mit bzw. Förderung von NGOs nunmehr primärrechtlich zur Aufgabe gemacht. So betont die Erklärung Nr. 23 zur Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden in der Schlußakte der Konferenz von Maastricht (1992),⁴¹⁴ daß zur Erreichung der in Art. 117 EGV genannten Ziele eine Zusammenarbeit der EG „mit den Verbänden der Wohlfahrtspflege und den Stiftungen als Trägern sozialer Einrichtungen und Dienste“ von großer Bedeutung ist. Ebenso wird in der Schlußakte der Konferenz von Amsterdam (1997) betont, daß die EU den Status, den Kirchen und religiöse Vereinigungen bzw. Gemeinschaften sowie weltanschauliche Gemeinschaften in den Mitgliedstaaten genießen, zu achten hat.⁴¹⁵ Sie appelliert des weiteren auch an die Gremien der EU, bei wichtigen, den Sport betreffenden Fragen die Sportverbände anzuhören.⁴¹⁶ Auch erkennt sie an, daß die „freiwilligen Dienste“ einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der sozialen Solidarität leisten, so daß die EG „die europäische Dimension freiwilliger Vereinigungen fördern und dabei besonderen Wert auf den Austausch von Informationen und Erfahrungen ... legen (wird)“.⁴¹⁷

In ihrer „Mitteilung über die Förderung der Rolle gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa“⁴¹⁸ aus dem Jahr 1997 beschreibt die Kommission die besonderen Charakteristika des dritten Sektors, seine Aufgaben und seine Bedeutung in Europa. In seiner Stellungnahme vom 12./13. März 1998 zum Thema „Die Rolle gemeinnütziger Organisationen – ein Beitrag zu einer europäischen Gesell-

413 ABl. 1992, Nr. C 99, 1 ff.; vgl. den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ergänzung des Statuts des Europäischen Vereins hinsichtlich der Rolle der Arbeitnehmer; ABl. 1992, Nr. C 99, 14 ff.; vgl. Anm. 122.

414 ABl. 1992, Nr. C 191, 103.

415 Erklärung zum Status der Kirchen und weltanschaulichen Gemeinschaften; Text in: *W. Hummer/W. Obwexer*, EU-Recht unter besonderer Berücksichtigung des Gemeinschaftsrechts, 1998, 553.

416 Erklärung zum Sport; Text in: *Hummer/Obwexer* (Anm. 415), 557.

417 Erklärung zu freiwilligen Diensten, Text in: *Hummer/Obwexer* (Anm. 415), 560.

418 KOM(97) 241 endg.

schaft⁴¹⁹ würdigte auch der Ausschuß der Regionen die Bedeutung von NGOs. Die Zusammenarbeit der EG mit NRO – als „wesentliche Teile der demokratisch geordneten Zivilgesellschaft“⁴²⁰ – effektiert sich vor allem in folgenden drei Schwerpunktsbereichen: (a) Umweltschutz, (b) humanitäre Hilfe und (c) Entwicklungszusammenarbeit.

bb) Umweltschutz

In der Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1. Februar 1993 über ein Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung⁴²¹ wurden in programmatischer Form umweltpolitische Vorgaben festgelegt. Um für die Beteiligung von NRO daran entsprechende Rechtsgrundlagen festzusetzen, nahm der Rat am 16. Dezember 1997 den auf Art. 175 (ex-Art. 130s) Abs. 1 EGV gestützten Beschluß über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Förderung von hauptsächlich im Umweltschutz tätigen Nichtregierungsorganisationen⁴²² an, gemäß dessen Art. 1 Abs. 1 ein gemeinschaftliches Aktionsprogramm zur Förderung von Nichtregierungs-Umweltschutzorganisationen aufgestellt wird, das vom 1. Januar 1998 bis zum 31. Dezember 2001 laufen soll und mit 10,6 Mio. ECU dotiert ist (Art. 6 Abs. 1). Gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. dem Anhang umfassen die Tätigkeitsgebiete des Aktionsprogramms (a) Informationen über die Umwelt (40 % der Mittel), Analyse von Umweltmaßnahmen (40 % der Mittel) und (c) Zusammenarbeit zwischen Umweltbeteiligten und auf europäischer Ebene tätigen NRO (20 % der Mittel).

Gemäß Art. 1 Abs. 2 sind Nichtregierungs-Umweltschutzorganisationen „im Umweltschutz tätige, unabhängige, nicht gewinnorientierte Organisationen mit Zielsetzungen im Umweltbereich, die im Interesse der Allgemeinheit liegen“. Gemäß Art. 4 besteht die finanzielle Beihilfe in einem Zuschuß der EG für Tätigkeiten von NRO im Umweltbereich, wobei ein Zuschuß für Verwaltungskosten nur bei solchen NRO in Betracht kommt, die im Rahmen ihres allgemeinen Arbeitsprogramms auf europäischer Ebene tätig sind. Die Kommission hat gemäß Art. 10 eine wirksame Überwachung der Durchführung der von der EG finanzierten Tätigkeiten zu gewährleisten, die anhand von Berichten und Stichproben erfolgt.

cc) Humanitäre Hilfe

1992 wurde mit dem Amt für humanitäre Hilfen der Europäischen Gemeinschaft (ECHO) bei der Kommission eine eigene Verwaltungsstruktur eingerichtet und

419 CdR 306/97 fin.

420 Mitteilung der Kommission an den Rat und das EP über „Die Menschenrechte in den Außenbeziehungen der EU: Von Rom zu Maastricht und danach“, KOM(95) 567, endg. vom 22.11.1995, 31.

421 ABl. 1993, Nr. C 138, 1 ff.

422 ABl. 1997, Nr. L 354, 25 ff.; der Vorschlag der Kommission stammte vom 11. Dezember 1995 (ABl. 1997, Nr. C 104, 11 ff.), und der Rat erließ seinen Gemeinsamen Standpunkt am 24. April 1997 (ABl. 1997, Nr. C 188, 1 ff.).

1994 neu organisiert.⁴²³ Im Mai 1993 billigte die Kommission das Modell des Rahmenvertrags für die Finanzierung der Maßnahmen im Bereich der humanitären Hilfe. Auf der Grundlage dieses Rahmenvertrages hat ECHO Verhandlungen mit einschlägigen NRO aufgenommen.⁴²⁴ Mit der Verordnung (EG) Nr. 1257/96 des Rates vom 20. Juni 1996 über die humanitäre Hilfe⁴²⁵ wurden die Hilfsaktionen der Gemeinschaft auf eine neue Rechtsgrundlage gestellt. Dabei wurden unter anderem auch die Kriterien für die Zusammenarbeit mit den speziell im Bereich der humanitären Hilfe tätigen nichtstaatlichen Organisationen festgelegt. Die von der Kommission bereitgestellte humanitäre Hilfe belief sich 1996 auf 656 Mio. ECU und wurde auf etwa 60 Länder verteilt. Rund die Hälfte der von ECHO verwalteten Mittel wurde 1996 für Maßnahmen der NRO verwendet. Hauptbegünstigte waren dabei die AKP-Staaten, denen 42% der von ECHO verwalteten Mittel zugute kamen, gefolgt von den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens (29 %) und der GUS (8 %).

Hinsichtlich der in Art. 255 des Abkommens von Lomé IV vorgesehenen Hilfe für Flüchtlinge, Vertriebene und Rückwanderer waren von den 1996 vorgesehenen 3 Mio. ECU ca 2,7 Mio. ECU (= 91 %) für die Verwendung durch die NRO bestimmt. An dem Programm von 2 Mio. ECU für Zaire waren folgende vier NRO beteiligt: GRET (Frankreich), OXFAM (Großbritannien), Nuova Frontiera (Italien) und A.F. Follereau (Frankreich).⁴²⁶ Aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 2258/96 des Rates vom 22. November 1996 über Rehabilitations- und Wiederaufbaumaßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer⁴²⁷ erhielten 1996 insgesamt 52 NRO aus zehn EU-Mitgliedstaaten und zwei AKP-Staaten finanzielle Unterstützung – im Ausmaß von 42,88 Mio. ECU (= 75 % des Gesamtbetrages) –, und zwar für Rehabilitationsmaßnahmen in 11 AKP-Staaten.

Was die Nahrungsmittelhilfe betrifft, so belief sich der Gesamtwert der Nahrungsmittelzuweisungen an NRO im Jahre 1996 auf 106,54 Mio. ECU, was ca. 21 % des Gesamtbetrages der von der EG finanzierten Nahrungsmittelhilfe entspricht. Die EG bot dabei den NRO zwei Möglichkeiten für die Umsetzung ihrer Nahrungsmittelhilfeoperationen an, nämlich zum einen die Indienstnahme von EURO-NAID, einer von 24 europäischen NGOs (einschließlich der größten Nahrungsmittelhilfe-Antragsteller) gegründeten und verwalteten Dienstleistungsgesellschaft – und zum anderen den Abschluß bilateraler Verträge zwischen den NRO und der Kommission.⁴²⁸

423 Vgl. KOM(95) 201, endg. vom 31.5.1999, 1 f.

424 Vgl. Antwort der Kommission auf die Schriftliche Anfrage E-2422/93 vom 22.11.1993; ABl. 1994, Nr. C 255, 26.

425 ABl. 1996, Nr. L 163, 1 ff.; vgl. auch KOM (1999) 468, endg. vom 26.10.1999.

426 Bericht der Kommission über die Zusammenarbeit mit den in der Entwicklung tätigen europäischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) in den die Entwicklungsländer betreffenden Bereichen (Haushaltsjahr 1996), KOM(1998) 127, endg. vom 17.3.1998, 18.

427 ABl. 1996, Nr. L 306, 1 ff.

428 Bericht der Kommission (Anm. 426), 13 f.

dd) Entwicklungszusammenarbeit

Bereits in ihrer Mitteilung an den Rat vom 6. Oktober 1975⁴²⁹ legte die Kommission die Leitlinien für ihre Zusammenarbeit mit den in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen NRO dar. In der Folge schuf die Haushaltsbehörde 1976 einen Posten für Kofinanzierungen mit den NRO – der derzeitige Haushaltsposten B7-5010 – und der Rat genehmigte am 28. November 1977 die von der Kommission vorgeschlagenen allgemeinen Kriterien und Verfahren für die Verwendung der Mittel.⁴³⁰ Die Haushaltsbehörde hat in der Folge diesen Mittelansatz stetig erhöht, und zwar von 2,5 Mio. ECU (1976) auf 174 Mio. ECU (1995).⁴³¹

Durch die Empfehlung 85/308/EWG des Rates über den sozialen Schutz freiwilliger Entwicklungshelfer⁴³² sollte in der Folge sichergestellt werden, daß heimkehrende Entwicklungshelfer hinsichtlich ihres Anspruches auf soziale Sicherheit nicht benachteiligt werden, wenn sie es vorziehen, sich durch eine in einem anderen EG-Staat ansässige Agentur als Entwicklungshelfer vermitteln zu lassen.⁴³³ 1987 legte die Kommission sowohl die allgemeinen Bedingungen für die Kofinanzierung von Maßnahmen in den Entwicklungsländern als auch für die Maßnahmen der entwicklungspolitischen Öffentlichkeitsarbeit in Europa⁴³⁴ fest. Am 28. November 1991 nahmen der Rat und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten die EntschlieÙung über Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung an, in der sie sich u.a. auch zur Unterstützung der Arbeit von NRO zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte sowie zur Stärkung demokratischer Strukturen und der Rolle der zivilen Gesellschaft in den Entwicklungsländern verpflichteten.⁴³⁵

Das EP wiederum bekräftigte in seiner EntschlieÙung vom 14. Mai 1992 zur Rolle der NRO bei der Entwicklungszusammenarbeit,⁴³⁶ daß NRO – dank ihrer idealistischen Einstellung, starken ethischen Motivation und ihrer Professionalität (Punkt 8) – einen spezifischen und unersetzlichen Beitrag zur Entwicklung leisten und daß ihre Maßnahmen von großem Nutzen und besonderer Wirksamkeit sind. Ganz besonders betonte das EP auch den Umstand, daß die NRO einen unerläÙlichen Beitrag zur Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung von unten leisten.⁴³⁷ In seiner EntschlieÙung vom 27. Mai 1991 über die Zusammen-

429 KOM(75) 504 endg. vom 6.10.1975.

430 S. Dok. des Rates R/207/78 (GCD) vom 26. Jänner 1978.

431 Dok. R/207/78 (Allgemeine Angelegenheiten und Entwicklung) vom 26.1.1978.

432 ABl. 1985, Nr. L 163, 48 ff.

433 Vgl. die Anfragen Nr. 7, 8 und 9 an den Rat Verhandlungen des EP Nr. 3-397/70 f. vom 11.12.1990; ABl. 1991, Nr. C 19, 37 f.

434 Kommission, Dok. VIII/764/87/DE bzw. Dok. VIII/271/87/DE.

435 Für eine Evaluierung der 1993 erfolgten Durchführung dieser EntschlieÙung siehe Bericht der Kommission an den Rat und das EP, KOM(94) 42, endg. vom 23.2.1994, 24 ff.

436 ABl. 1992, Nr. C 150, 273 ff.

437 Vgl. dazu die Mitteilung der Kommission an den Rat und das EP über Menschenrechte, Demokratie und Politik der Entwicklungszusammenarbeit (SEK(91)0061).

arbeit mit den NRO betonte der Rat die Bedeutung der Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der NRO und nahm in seinen Schlußfolgerungen vom 18. November 1992⁴³⁸ mit Befriedigung Kenntnis von den von der Kommission angewandten Auswahlkriterien für Kofinanzierungen.

Zur Festlegung der Verwaltungsmodalitäten der Kofinanzierung von entwicklungspolitischen Maßnahmen mit europäischen NRO verabschiedete der Rat – nach jahrelangen Diskussionen über die Wahl des einzurichtenden „Komitologie-Verfahrens“⁴³⁹ – schließlich am 17. Juli 1998 die Verordnung (EG) Nr. 1658/98 über die Kofinanzierung von Maßnahmen mit in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen europäischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) in den für die Entwicklungsländer wichtigen Bereichen,⁴⁴⁰ wobei er in deren Art. 3 folgende Voraussetzungen für teilnehmende NRO festlegte:

- (a) Innehabung eines Status als autonome gemeinnützige Organisation in einem Mitgliedstaat nach den dort geltenden Rechtsvorschriften;
- (b) Sitz in einem Mitgliedstaat, wobei alle Entscheidungen im Zusammenhang mit den kofinanzierten Maßnahmen tatsächlich an diesem Sitz getroffen werden müssen;
- (c) Finanzierung überwiegend aus Mitteln europäischen Ursprungs.

Des weiteren sind folgende Aspekte einer NRO zu berücksichtigen:

- (a) die Fähigkeit, für ihre Aktivitäten im Bereich der Entwicklung eine wirkliche Solidarität des europäischen Publikums zu wecken;
- (b) die Priorität, die sie der Entwicklung beimißt und ihre Erfahrungen auf diesem Gebiet;
- (c) ihre Management- und Finanzierungskapazität;
- (d) ihre Kenntnis des betreffenden Sektors und des betreffenden Landes.

Verfahrensmäßig wird die Kommission beim Erlaß ihrer Entscheidungen von zwei Komitologie-Ausschüssen unterstützt, nämlich im Falle der Entscheidung über die Kofinanzierung von Projekten und Programmen, die 2 Mio. ECU übersteigen, gemäß Art. 9 von einem „Besonderen Verwaltungsausschuß“, wohingegen die Kommission bei der Festlegung allgemeiner Leitlinien und deren Überprüfung gemäß Art. 10 mit einem „Allgemeinen Verwaltungsausschuß“ zusammenzuarbeiten hat. Gemäß Art. 6 Abs. 3 übersteigt die Beteiligung der EG in der Regel nicht 50 % der Gesamtkosten oder 75 % der gesamten Finanzleistungen. Auch in den Ausnahmefällen muß die NRO einen wesentlichen Beitrag zu ihrem Projekt

438 Dok. 9907/92 (Allgemeine Angelegenheiten und Entwicklung) vom 9.11.1992.

439 Die Kommission legte bereits am 11. Juli 1995 ihren VO-Vorschlag vor (ABl. 1995, Nr. C 251, 18 ff.), es kam aber erst am 18.12.1997 zum Beschluß des EP über den gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 7. Juli 1997 (ABl. 1997, Nr. C 307, 1 ff.), in dem das EP noch das Verfahren „Beratender Ausschuß“ vorgeschlagen hatte (ABl. 1998, Nr. C 14, 126).

440 Vgl. KOM(1998) 404, endg. vom 8.7.1998; ABl. 1998, Nr. L 213, 1 ff.

leisten, und der Beitrag der EG darf 85 % der gesamten Finanzleistungen nicht übersteigen.

Am selben Tag erging auch die Verordnung (EG) Nr. 1659/98 des Rates über die dezentralisierte Zusammenarbeit,⁴⁴¹ die ein neues Konzept für die Entwicklungszusammenarbeit im Schoß der EG einrichtete. Die „dezentralisierte Zusammenarbeit“⁴⁴² ist eine Konzeption, „bei der die Akteure an den Brennpunkten der Durchführung ansetzen und damit das doppelte Ziel verfolgt wird, die Aktionen an den Bedarf anzupassen und für ihre Durchführbarkeit zu sorgen“.⁴⁴³ Die Bedeutung des Entwicklungskonzeptes der „dezentralisierten Zusammenarbeit“ wurde z.B. in der bereits erwähnten Entschließung des Rates vom 27. Mai 1991 über die Zusammenarbeit mit den NRO, in der Verordnung (EWG) Nr. 443/92 des Rates vom 25. Februar 1992 über die finanzielle und technische Hilfe zugunsten der Entwicklungsländer Asiens und Lateinamerikas sowie die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit diesen Ländern⁴⁴⁴ sowie im Vierten Lomé-Abkommen hervorgehoben. Gemäß Art. 3 der bis Ende 2001 geltenden VO (EG) Nr. 1659/98 sind als Akteure der „dezentralisierten Zusammenarbeit“ anzusehen: „lokale Behörden, Nichtregierungsorganisationen, Berufsverbände und lokale Initiativgruppen, Kooperativen, Gewerkschaften, Frauen- und Jugendorganisationen, Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen, die Kirchen sowie alle Nichtregierungsorganisationen, die einen Beitrag zur Entwicklung leisten können“. Bei der Vergabe, Verwaltung und Evaluierung der Mittel wird die Kommission von einem „Komitologie-Ausschuß“ (Art. 8) unterstützt.

Die bisherige Finanzierung der Entwicklungshilfe-Aktivitäten der EG erfuhr aber im Jahre 1998 einen plötzlichen Unterbruch, der auch die Existenz hunderter NGOs gefährdete. In seinem sog. „Rechtsgrundlagen-Urteil“ vom 12. Mai 1998⁴⁴⁵ erklärte nämlich der Gerichtshof der Gemeinschaften eine Entscheidung der Kommission über die Gewährung von Zuschüssen zu europäischen Vorhaben zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung⁴⁴⁶ wegen fehlender Rechtsgrundlage für nichtig, da seiner Auffassung nach jede Gemeinschaftsausgabe sowohl einer Budgetlinie (Ausweisung im Haushaltsplan) als auch eines Sekundärrechtsaktes (als Grundlage der fraglichen Ausgabe) bedürfe. Im Anschluß an dieses Urteil setzte die Kommission im Haushaltsjahr 1998 die Verwendung der Mittel – etwa 560 Mio. Euro – bei einer großen Anzahl von Haushaltslinien, für die es keine entsprechende sekundäre Rechtsgrundlage gab, aus, wovon vor allem die im Bereich des Menschenrechtsschutzes mitarbeitenden NRO getroffen wurden. Dementsprechend mußte es zu einer Sanierung dieses Rechtsgrundlagendefizits durch Setzung von einschlägigem Sekundärrecht kommen.

441 ABl. 1998, Nr. L 213, 6.

442 Das ist der Hauhaltsposten B7-5077.

443 Präambel der Verordnung (EG) Nr. 1659/98 des Rates vom 17. Juli 1998 (Anm. 441).

444 ABl. 1992, Nr. L 52, 1 ff.

445 EuGH, Rs. C-106/96 vom 12.5.1998, *Vereinigtes Königreich/Kommission*, Slg. 1998, I-2729 ff.

446 Vgl. Pressemitteilung IP/96/67 der Kommission vom 23.1.1996.

Dies geschah in der Folge durch den Erlaß zweier Verordnungen des Rates zur Setzung von Maßnahmen zur Festigung der Demokratie und des Rechtsstaates sowie zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten a) auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit sowie von solchen b) außerhalb der Entwicklungszusammenarbeit der EG.

Ad a) Gemäß der VO (EG) Nr. 975/1999 des Rates vom 29. April 1999 zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung von Maßnahmen auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit, die zu dem allgemeinen Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaates sowie zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beitragen,⁴⁴⁷ verpflichtet sich die EG u.a. auch zur Unterstützung – in Form von technischer oder finanzieller Hilfeleistung – von NRO, deren Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Wahrung, der Förderung oder dem Schutz der Menschenrechte stehen (Art. 2 Abs. 1 lit. e), ebenso wie auch von solchen NRO, die als Garanten des pluralistischen Charakters der Gesellschaft den Demokratisierungsprozeß fördern (Art. 2 Abs. 2 lit. c) und auch solcher NRO, die mit der Verhütung und Beilegung von Konflikten und mit der Behandlung von deren Folgen befaßt sind (Art. 2 Abs. 3 lit. e).

Ad b) Gemäß der VO (EG) Nr. 976/1999 des Rates vom 29. April 1999 zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung von anderen als die Entwicklungszusammenarbeit betreffenden Gemeinschaftsmaßnahmen, die im Rahmen der Gemeinschaftspolitik auf dem Gebiet der Zusammenarbeit zu dem allgemeinen Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaates sowie zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Drittländern beitragen,⁴⁴⁸ können NRO mit denselben Tätigkeitsbereichen – nämlich der Wahrung, der Förderung oder dem Schutz der Menschenrechte, der Förderung des Demokratisierungsprozesses sowie der Verhütung und Beilegung von Konflikten samt der Behandlung von deren Folgen – auch außerhalb der Entwicklungszusammenarbeit der EG technische und finanzielle Hilfe der EG erhalten (Art. 3 Abs. 1 lit. e), Abs. 2 lit. c) und Abs. 3 lit. e)).

1996 hat sich die EG im Bereich Entwicklung und humanitäre Maßnahmen in den Entwicklungsländern mit etwa 703,6 Mio. ECU an NRO-Projekten beteiligt,⁴⁴⁹ wovon auf die Kofinanzierung von Entwicklungsmaßnahmen mit europäischen NRO 175 Mio. ECU entfielen.⁴⁵⁰ Mit letzterer Summe wurden 1996 in 100 Ländern 645 Entwicklungsprojekte durchgeführt, wobei sich die Beiträge der EG geographisch u.a. zu 34,8 % auf Lateinamerika, 34,6 % auf Afrika und 18 % auf

447 ABl. 1999, Nr. L 120, 1 ff.

448 ABl. 1999, Nr. L 120, 8 ff.

449 1988 betrug die Summe noch 195 Mio. ECU; Antwort der Kommission auf die Schriftliche Anfrage Nr. 1560/88 vom 17.2.1989; ABl. 1989, Nr. C 174, 17 f., wobei im Bereich der Kofinanzierung folgenden fünf NRO die höchsten Beträge gewährt wurden: Deutsche Welthungerhilfe, OXFAM, CEBEMO, COMIDE und Movimento Sviluppo e Pace.

450 Bericht der Kommission (Anm. 426), 1d.

Asien verteilen. Schlüsselt man nach AKP-Staaten und anderen Staaten auf, dann ergibt sich folgendes Bild: 40,25 % der Gelder entfielen auf AKP-Staaten und 59,75 % auf andere Entwicklungsländer.⁴⁵¹

ee) NGOs als „Lobbyisten“ beim Europäischen Parlament

Eine weitere „Andockstelle“ für NGOs im Schoß der EU ist die in Art. 9 Abs. 2 GO des EP vorgesehene Möglichkeit, als „Lobbyist“ im EP zu fungieren und die Abgeordneten mit entsprechenden Informationen zu versorgen. NGOs bedürfen dazu einer Eintragung in das von den Quästoren des EP geführte Register und haben sich auch nach einem speziellen Verhaltenskodex zu richten, der in Art. 3 der Anlage IX zur GO des EP⁴⁵² niedergelegt ist. Dieser Verhaltenskodex verpflichtet die NGOs u.a. dazu, die von ihnen vertretenen Interessen gegenüber Mitgliedern des EP, deren Mitarbeitern oder Beamten des Organs offenzulegen, sich nicht auf eine formelle Beziehung zum EP bei Geschäften mit Dritten zu berufen, Kopien von Dokumenten, die beim EP beschafft wurden, nicht zur Gewinnerzielung an Dritte zu verbreiten, zur Vermeidung etwaiger Interessenkonflikte die vorherige Zustimmung des betroffenen Mitglieds oder der betroffenen Mitglieder hinsichtlich einer vertraglich geregelten Beziehung oder Beschäftigung eines Mitarbeiters eines Mitglieds einzuholen etc.

III. Mitwirkung von NGOs an der internationalen Rechtsprechung als Verfahrensbeteiligte (Parteien, Nebenintervenienten, „amici curiae“ etc.)

Ein weiteres Betätigungsfeld von NGOs ist deren Mitwirkung an der Judikatur internationaler Gerichte und Schiedsgerichte. Aus Platzgründen können nachstehend allerdings nur die Verfahrensbeteiligungen von NGOs an den wichtigsten internationalen Gerichtshöfen dargestellt werden.

NGOs können in vielfältiger Form vor internationalen Gerichten tätig werden, z.B. als Beschwerdeführer bzw. Kläger, als Nebenintervenienten, als *amici curiae*, als von den Gerichten oder den Parteien bestellte Experten für „fact finding“ bzw. für das Lösen von Rechtsfragen, als Zeugen etc. Ganz besonders interessiert in diesem Zusammenhang aber die Rechtsfigur des *amicus curiae*, des „friend of the court“, wobei allerdings die Abgrenzung dieser anglo-amerikanischen Rechtsfigur von der „third party intervention“ i.S. unserer Nebenintervention nicht immer eindeutig ist.

Bei der *amicus curiae*-Beteiligung vor Organen der internationalen Streitbeilegung handelt es sich um eine Form der Beleihung durch diese Organe im Rahmen deren gerichtlicher Unabhängigkeit bzw. Selbstorganisationsrechts. Die Mitwirkung von NGOs ist zumeist durch die jeweiligen Verfahrensordnungen gedeckt. Im Falle der

451 Bericht der Kommission (Anm. 426), 7.

452 Der Verhaltenskodex wurde vom EP am 13.5.1997 beschlossen (ABl. 1997, Nr. C 167, 20); Hummer/Obwexer (Anm. 415), 606, 723.

EMRK hingegen wurde die Beteiligung Dritter an den Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte durch Art. 3 und 5 des IX. Zusatzprotokolls zur EMRK 1994⁴⁵³ auf die primärrechtliche, völkerrechtliche Ebene gehoben. Es muß in diesem Zusammenhang aber auch festgestellt werden, daß die Beteiligung in Verfahren als Nicht-Partei grundsätzlich nicht nur NGOs, sondern auch Staaten, Personengruppen oder Einzelpersonen offensteht und damit kein NGO-Spezifikum ist.

1. *Ständiger Internationaler Gerichtshof und Internationaler Gerichtshof*

Wird gemäß Art. 96 SVN ein Gutachtensantrag an den IGH gestellt, so kann gemäß Art. 66 Abs. 2 IGH-Statut jeder zum Gerichtshof zugelassene Staat und jede internationale Organisation, die über die Gutachtensfrage Auskunft geben kann, vom Greffier verständigt werden, daß der IGH bereit ist, ihre schriftlichen Ausführungen entgegenzunehmen oder ihre mündlichen Vorträge zu hören. Die internationalen Organisationen können danach auch Gegenäußerungen anbringen. Im streitigen Verfahren hingegen bestimmt Art. 34 Abs. 2 IGH-Statut, daß der IGH von öffentlichen internationalen Organisationen Auskünfte verlangen oder entgegennehmen kann, wenn sie ihm von solchen Organisationen aus eigener Initiative erteilt werden. Die Verfahrensordnung des IGH⁴⁵⁴ definiert in Art. 69 Abs. 4 eine öffentliche internationale Organisation als „an international organization of States“.

Da die travaux préparatoires über die Bedeutung dieser beiden unterschiedlichen Ausdrücke nicht sehr aussagekräftig sind – ebenso wie die einschlägigen Art. 26 und 66 des Statuts der StIGH⁴⁵⁵ –, haben sich sowohl der StIGH als auch der IGH großen Auslegungsschwierigkeiten gegenübergesehen. Die Gutachtenspraxis des StIGH zeigt in diesem Zusammenhang aber eine viel liberalere Zulassungstendenz als die des IGH. So ließ der StIGH bereits in seiner ersten gutachterlichen Äußerung über die Nominierung der niederländischen Arbeitnehmervertreter für die 3. Sitzung der „Internationalen Arbeitskonferenz“ im Jahre 1922⁴⁵⁶ die Intervention einer Arbeitnehmerorganisation zu und setzte diese Praxis auch in den weiteren ILO-Fällen des Jahres 1926 fort. Bereits 1927 konnte der StIGH in seinem Jahresbericht eine beachtliche Liste von NGOs – vor allem im Bereich industrieller und landwirtschaftlicher Arbeitnehmerorganisationen – vorlegen, die von ihm zur Intervention zugelassen wurden.⁴⁵⁷

Im Gegensatz zu dieser liberalen Zulassungspraxis verfuhr der IGH um vieles restriktiver. 1950 hörte der IGH im Gutachtensverfahren in der *Süd-West-Afrika*

453 ETS No. 140.

454 Angenommen am 14. April 1978; Text in: AJIL 1979, 770 ff.

455 Vgl. dazu D. Shelton, The participation of nongovernmental organizations in international judicial proceedings, AJIL 1994, 611 ff., 620 ff.

456 PCIJ Ser. C, No. 1, 1922.

457 PCIJ (Ed.), Third Annual Report 1927, Ser. E, No. 3, 225.

Frage⁴⁵⁸ mit der „International League for the Rights of Man“ (ILRM)⁴⁵⁹ zum ersten mal eine NGO an, verneinte eine ähnliche Bitte derselben NGO aber im streitigen *Asyl-Fall* (1950) zwischen Kolumbien und Peru, wobei sich der Greffier ausdrücklich auf die erwähnte Formulierungs- bzw. Auslegungsdivergenz zwischen Art. 34 Abs. 2 und 66 IGH-Statut berief.⁴⁶⁰ Ebenso wies der Greffier einen weiteren Antrag dieser NGO im zweiten *Süd-West-Afrika-Fall* (1970/1971)⁴⁶¹ zurück, obwohl es sich dabei nicht um eine streitige Causa sondern um einen Gutachtensfall handelte. Der IGH verfuhr auch so im Fall über die *Rechtmäßigkeit über den Einsatz von Kernwaffen in bewaffneten Konflikten* (1994)⁴⁶² und weiteren Causen. In neuester Zeit war es der *Gabcikovo-Nagymaros-Fall*,⁴⁶³ der als der „landmark case in which the Court should either accept amicus curiae briefs or use nongovernmental organizations as independent experts to assess the facts, pursuant to Article 50 (of the Statute)“⁴⁶⁴ angesehen wurde. Diese, in der einschlägigen Literatur gehegte „Hoffnung“, erwies sich aber als trügerisch, da der IGH auch in dieser Causa auf seiner restriktiven Zulassungspraxis beharrte und keine NGOs als *amicus curiae* zuließ.

Neben internationalen und nationalen NGOs haben auch Individuen versucht, an Verfahren vor dem IGH teilzunehmen. Der bekannteste Fall war der des amerikanischen Professors *Michael Reisman*, der im *Namibia-Fall* 1971⁴⁶⁵ den IGH ersuchte, „some form of amicus curiae brief“ an ihn richten zu dürfen, wobei er sich auf das Präjudiz der Zulassung der ILRM im *Süd-West-Afrika-Fall* 1950 berief. Der Greffier wies das Ersuchen aber mit dem Hinweis ab, daß Art. 66 IGH-Statut – wenn überhaupt – nur internationale Organisationen und nicht Einzelpersonen dazu ermächtigt.

2. Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften

Das Gemeinschaftsrecht sieht in einigen Bestimmungen die Möglichkeit vor, daß NGOs vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften „als juristische Personen“ tätig werden und zwar sowohl als Partei als auch als Nebenintervenient. Gemäß Art. 173 Abs. 4 EGV kann eine NGO mit eigener Rechtspersönlichkeit eine Nichtigkeitsklage gegen eine VO erheben, wenn sie durch sie unmittelbar und individuell betroffen ist. In der Regel scheidet ihre Klage aber am Kriterium der

458 ICJ Pleadings, International Status of South West Africa, 1950, 324.

459 Seit 1976 die „International League for Human Rights“.

460 ICJ Pleadings, Asylum, 7. März 1950, 227.

461 ICJ Reports, Advisory Opinion vom 21. Juni 1970.

462 ICJ Reports, Advisory Opinion vom 8. Juli 1996.

463 Anhängig gemacht auf der Basis des Schiedskompromisses vom 7.4.1993 zwischen Ungarn und der Slowakei.

464 *Shelton* (Anm. 455), 625; gem. Art. 50 IGH-Statut kann der IGH jederzeit u. a. eine Körperschaft, ein Büro oder ein anderes Organ mit der Vornahme einer Untersuchung oder der Abgabe eines Gutachtens betrauen.

465 ICJ Reports 1971; vgl. *R. S. Clark*, *The International League for Human Rights and South West Africa 1947–1957: The Human Rights NGO as Catalyst in the International Legal Process*, *Human Rights Quarterly*, 3 (1981), 101 ff. (116 ff.).

individuellen Betroffenheit. So führt der EuGH in ständiger Rechtsprechung aus, daß – wenn nicht ganz besondere Umstände vorliegen⁴⁶⁶ – „eine Vereinigung, die zur Wahrnehmung kollektiver Interessen einer Gruppe von Bürgern gegründet worden (ist), von einer Handlung, die die allgemeinen Interessen dieser Gruppe berührt, nicht i.S.d. Art. 173 Abs. 4 EGV individuell betroffen sein könne; sie könne daher keine Nichtigkeitsklage erheben, wenn ihren Mitgliedern als einzelnen die Erhebung dieser Klage verwehrt (ist)“.⁴⁶⁷ Gemäß Art. 37 Abs. 2 der EuGH-Satzung wiederum steht „allen anderen Personen, die ein berechtigtes Interesse am Ausgang eines bei dem Gerichtshof anhängigen Rechtsstreits glaubhaft machen“, ein Recht auf Nebenintervention zu. In diesem Zusammenhang hat der EuGH eine Reihe von NGOs als Nebenintervenienten zugelassen, wobei deren Rechtspersönlichkeit nicht immer Zulassungsvoraussetzung war.⁴⁶⁸

3. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

Die Beteiligung Dritter an den Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) stützte sich ursprünglich auf Art. 38 (1) der Verfahrensordnung des EGMR, der vorsah, daß „the Chamber may, at the request of a Party or of Delegates of the Commission or *proprio motu*, decide to hear ..., in any other capacity any person whose evidence or statements seem likely to assist it in the carrying out of its tasks.“⁴⁶⁹ In diesem Zusammenhang wurde erstmals im *Tyrer-Fall*⁴⁷⁰ im Jahre 1978 ein Ersuchen um Einbringung eines Schriftsatzes durch eine NGO, nämlich den „National Council for Civil Liberties“ (NCCL), gestellt.⁴⁷¹ Im Rahmen einer Novellierung der Verfahrensordnung schuf der EGMR 1982 eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Teilnahme Dritter. Art. 37 (2) der Verfo von 1982 bestimmte in diesem Zusammenhang folgendes: „The President may, in the interest of the proper administration of justice, invite or grant leave to any Contracting State which is not a Party to the proceedings to submit written comments within a time limit and on issues which he shall specify. He may also extend such an invitation or grant such leave to any person concerned other than the applicant.“⁴⁷² In der überarbeiteten Version der Verfahrensordnung – die aufgrund des Inkrafttretens des IX. Zusatzprotokolls (ZP) zur EMRK am 1. Oktober 1994

466 Vgl. EuGH, verb. Rs. 67/85, 68/85 und 70/85, *Van der Kooy u.a./Kommission*, Slg. 1988, 219; Rs. C-313/90, *CIRFS u.a.(Kommission der Europäischen Gemeinschaften)*, Slg. 1993, I-1125.

467 Vgl. z.B. die Rs. C-321/95 P, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) u.a./Kommission*, Slg. 1998, I-1651, I-1710 ff.; vgl. B. Wegener, *Gemeinwohl und Gemeinschaftsgerichtsbarkeit*, ZEuS 2/1998, 183 ff. (194 f.).

468 *Shelton* (Anm. 455), 629, zeigt auf, daß es von 1967 bis 1994 zu 424 „amicus curiae“-Verfahren gekommen ist.

469 Zitiert nach *Shelton* (Anm. 455), 631.

470 *Tyrer Fall*, EGHMR Ser. A 1978, 26 ff.

471 Für eine Darstellung der reichen Spruchpraxis des Gerichtshofs siehe *Shelton* (Anm. 455), 630 ff.

472 *Rules of Court adopted on 24 November 1982* („Rules of Court 1982“), Art. 37 Abs. 2, zitiert nach Council of Europe, *Yearbook of the European Convention on Human Rights* 25 (1982).

notwendig geworden war – wurde diese Bestimmung als gleichlautender Art. 37 Abs. 2 der Verfo A und Art. 39 Abs. 2 der Verfo B übernommen.⁴⁷³

Die Beteiligung Dritter an den Verfahren vor dem EGMR ist seit dem Inkrafttreten des XI. ZP vom 11. Mai 1994⁴⁷⁴ am 1. November 1998 in Art. 36 EMRK („Third-party intervention“) nunmehr völkervertragsrechtlich verankert. Dieser Artikel sieht einerseits die Teilnahme von Vertragsstaaten (Abs. 1) und andererseits von „interessierten Personen“ (Abs. 2) vor, die nicht Parteien des konkreten Verfahrens vor dem Gerichtshof sind. Der Erläuternde Bericht zum XI. ZP stellt klar, daß mit den Begriff „any person concerned“ bzw. „toute personne intéressée“ in Art. 36 Abs. 2 EMRK sowohl natürliche als auch juristische Personen gemeint sind.⁴⁷⁵ Dies entspricht auch der bisherigen *amicus curiae*-Praxis des „alten“ EGMR.⁴⁷⁶ Die Formulierung des Art. 36 basiert auf der entsprechenden Bestimmung der Verfahrensordnung des „alten“ Gerichtshofes.⁴⁷⁷

Art. 36 ist in der Rule 61 der Verfahrensordnung (Verfo) des „neuen“ EGMR vom 4. November 1998 näher ausgeführt. Gemäß Rule 61 Abs. 3 der Verfo kann der Präsident der (vorprüfenden) Kammer, im Interesse einer ordentlichen Rechtspflege, jede dritte Person einladen, schriftliche Stellungnahmen zum Verfahren abzugeben oder – ausnahmsweise – auch an der mündlichen Verhandlung teilzunehmen. In der Periode von 1978 bis 1994 hat der EGHMR sechzehn Nebeninterventionen zugelassen und neun abgewiesen.⁴⁷⁸

4. Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte

Im interamerikanischen Menschenrechtssystem existierte ursprünglich weder in der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK) noch in der Verfahrensordnung des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte (IAGHMR) eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für Verfahrensbeteiligung von *amici curiae*. Bereits seit seiner ersten Causa akzeptierte der IAGHMR aber *amicus curiae*-Beteiligungen in streitigen Verfahren, wobei er sich auf Art. 34 seiner Verfahrensordnung berief, der vorsah, daß der Gerichtshof „may ... decide to hear as a witness, expert, or in any other capacity, any person whose testimony or statements seem likely to assist it in carrying out its functions“.⁴⁷⁹ In der derzeit geltenden

473 Eine englische und französische Version der Verfo „A“ und „B“ findet sich in: Council of Europe (Ed.), *Yearbook on the European Convention on Human Rights* 33A (1994); eine Liste der zugelassenen „*Amici curiae*“ findet sich in: European Court of Human Rights (Ed.), *Survey. Thirty-five years of activity 1959–1994*, 1995, 95.

474 ETS No. 155; vgl. dazu S. Trechsel, *Zur Reform des Europäischen Menschenrechtsschutz-Systems*, in: M. Nowak (Hrsg.), *Europarat und Menschenrechte*, 1994, 91 ff.

475 Erläuternder Bericht zu Protokoll Nr. 11 zur Europäischen Menschenrechtskonvention, EuGRZ 1994, 335.

476 European Court of Human Rights (Ed.), *Survey. Thirty-five years of activity 1959–1994*, 1995, 95; vgl. nachstehend unter D.IV.3.b)bb).

477 Erläuternder Bericht (Anm. 475), 335.

478 Shelton (Anm. 455), 632.

479 Vgl. T. Buergenthal, *The Advisory Practice of the Inter-American Human Rights Court*, AJIL 1985, 15 ff.

Fassung der Verfahrensordnung des IAGHMR vom 16. September 1996⁴⁸⁰ wurde diese Praxis verstetigt und für Streitige Verfahren in der Regel 44 Abs. 3 kodifiziert. Dementsprechend gilt als Grundlage für die Beteiligung von NGOs als *amici*, daß das Gericht „any entity, office, organ or authority of its choice to obtain information, express an opinion, or deliver a report or pronouncement on any given point“ auffordern kann. *Amici curiae* vor dem IAGHMR können sowohl schriftliche Eingaben machen als auch im Verfahren mündlich angehört werden.⁴⁸¹

Bereits 1991 wurde das *amicus-curiae*-Verfahren auch auf Gutachtensverfahren erstreckt und zunächst in Art. 54 Abs. 3 der Verfo verankert. In der neuen Verfahrensordnung aus 1996 entspricht nun Art. 62 Abs. 3 dieser Regelung und sieht vor, daß der Präsident jede „interessierte Partei“ einladen kann, schriftliche Ausführungen zum Gutachtensantrag vorzulegen. Sollte sich der Antrag (auch) auf Fragen des nationalen Rechts beziehen, hat der Präsident zuvor den Vertreter des das Gutachten beantragenden Staates zu konsultieren.⁴⁸²

Ganz allgemein weist der IAGHMR die bei weitem umfangreichste Praxis aller internationaler Gerichtshöfe in der Zulassung von „amicus curiae briefs“ auf. Der IAGHMR hat offenbar bis jetzt keinen der Anträge auf Zulassung als *amicus curiae* zurückgewiesen, die vor allem von der International Human Rights Law Group, der International League, Americas Watch, ai und der International Commission of Jurists gestellt wurden. Andererseits bezieht sich der Gerichtshof in seinen Urteilen nur äußerst selten *expressis verbis* auf *amicus-curiae*-Stellungnahmen.

Nur der Vollständigkeit halber sei hier angemerkt, daß sich NGOs aber auch selbst zu „Tribunalen“- wie z.B. *Russel Tribunal*, *Lelio Basso Permanent Peoples' Tribunal*, *Sakharov Hearings* etc. – aufschwingen und – vor allem im Bereich gravider Menschenrechtsverletzungen und Umweltsünden – Staaten in simulierten Gerichtsverfahren „verurteilen“.⁴⁸³

IV. Mitwirkung von NGOs an der internationalen Rechtsetzung

Der neben der institutionellen Mitwirkung in Form eines Konsultativ- bzw. Beobachterstatus von NGOs an der Tätigkeit von IGOs wohl wichtigste Bereich der Verleihung internationaler Handlungsbefugnisse an diese ist wohl deren Mitwirkung an der internationalen Rechtsetzung, vor allem in Form völkerrechtlicher

480 OAS Inter-American Court of Human Rights (Ed.), Annual Report of the IACHR 1996, 1997, 234; geändert durch Beschluß vom 21.1.1998; CDH-CP2/98 vom 2.2.1998 (betreffend Art. 57 Abs. 1).

481 *Shelton* (Anm. 455), 640.

482 *D. Shelton*, The Jurisprudence of the Interamerican Court of Human Rights, American University Journal of International Law and Policy 1994, 348.

483 Vgl. dazu *A. Blaser*, How To Advance Human Rights Without Really Trying: An Analysis of Nongovernmental Tribunals, HRQ 1992, 339 ff., der als Annex eine beeindruckende Liste solcher „Tribunale“ anführt, 366 ff.

Verträge. Dabei müssen insbesondere drei Arten der Mitwirkung von NGOs unterschieden werden: (a) NGOs können die Ausarbeitung von völkerrechtlichen Verträgen überhaupt erst anregen bzw. danach an der Ausarbeitung derselben mitwirken (sog. „agenda setting“); (b) NGOs können aber auch eigene Normen und Standards ausarbeiten, die dann von Staaten oder IGOs ihrer eigenen Rechtssetzung zugrundegelegt werden (sog. „standard setting“) und (c) NGOs können auch an der Überwachung, Kontrolle und Implementierung von völkerrechtlichen Verträgen (sog. „monitoring“) beteiligt sein.

1. NGOs und „agenda setting“ – Initiierung und Mitwirkung an der Ausarbeitung völkerrechtlicher Verträge

Erstmals rief der Bericht der „World Commission on Environment and Development“ (sog. „Brundtland-Kommission“) über „Our Common Future“ (1987) die VN und die Staatengemeinschaft auf, NGOs verstärkt in den internationalen „decision-making“- bzw. „law-making process“ einzubinden.⁴⁸⁴ Dabei geht es selbstverständlich nicht um die Mitwirkung am formellen Abschluß von Verträgen selbst, sondern vielmehr um das sog. „agenda setting“, „standard setting“ und „monitoring“ durch NGOs.⁴⁸⁵ In der Folge erneuerten sowohl das Prinzip 10 der Rio-Deklaration als auch die Kap. 23 bis 32 der Agenda 21, die auf der United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) in Rio de Janeiro vom 3. bis 14. Juni 1992⁴⁸⁶ verabschiedet wurden, diese Forderung, wobei sie aber den Ansatz – über die NGOs im engeren Sinn hinaus – auf alle „major groups“ der „civil society“ erstreckten.⁴⁸⁷ Obwohl NGOs schon seit längerem in die Erarbeitung internationaler Konventionen eingebunden waren, nahm dementsprechend seit der UNCED 1992 ihre Beteiligung an den von den VN organisierten Kodifikations-Konferenzen sprunghaft zu.⁴⁸⁸

In diesem Zusammenhang sollen hier exemplarisch nur einige wenige repräsentative Konventionen erwähnt werden, die unter starker Beteiligung von NGOs und deren Expertise zustande gekommen sind, wie z.B. die UN-Anti-Folter-Konvention,⁴⁸⁹ die Konvention zum Schutz des Kindes,⁴⁹⁰ die Konvention zur Verhinderung der Versteppung und Wüstenbildung,⁴⁹¹ die Konvention über die Rechte

484 Vgl. G. Loibl, Vom Umweltschutz zur nachhaltigen Entwicklung, in: Cede/Sucharipa-Behrmann (Anm. 247), 179 ff., 180.

485 Für diese Formen vgl. G. Palmer, New Ways to make International Environmental Law, AJIL 1992, 259 ff.

486 UN Doc. A/CONF.151/26, 1992.

487 Vgl. N. Roht-Arriaza, The International Organization for Standardization and the Drafting of Private Environmental Standards, ASIL Proceedings 1996, 178 ff., 182; vgl. Anm. 88.

488 Vgl. Furtak (Anm. 32), 62 f.

489 Vgl. Y. Beigbeder, Le rôle international des organisations non-gouvernementales, 1992, 111 ff.

490 Vgl. C. Cohen, The Role of NGOs participation in the drafting of the Convention on the Rights of the Child, HRQ, 1990, 137 ff.

491 UN Convention to Combat Desertification in those Countries experiencing serious Drought and/or Desertification, particularly in Africa, vom 17.6.1994; 33 I.L.M. 1994, 1328 ff.

der indigenen Völker,⁴⁹² die Konvention über weitreichende grenzüberschreitende Luftverschmutzung,⁴⁹³ die Konvention über den Handel mit bedrohten Arten (CITES),⁴⁹⁴ die Ramsar-Konvention über den Schutz von Feuchtbiotopen,⁴⁹⁵ die Wiener Konvention zum Schutz der Ozonschicht,⁴⁹⁶ das Montrealer Protokoll über Substanzen, die die Ozonschicht schädigen,⁴⁹⁷ die Konvention zum Schutz der biologischen Vielfalt⁴⁹⁸ sowie die Konvention über das Verbot von Anti-Personenminen.⁴⁹⁹

Besonders markant gestaltete sich die Mitwirkung von NGOs dabei in folgenden Fällen, in denen NGOs nicht nur an der Ausarbeitung einer Konvention führend beteiligt waren, sondern – i.S.e. „agenda setting“ im engeren Sinn – überhaupt erst Anstoß dazu gegeben haben: So war das am 10. Dezember 1984 verabschiedete Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe das Ergebnis einer seitens Amnesty International (ai) bereits seit 1972 betriebenen Kampagne zur Ächtung der Folter, die in der Folge zur Verabschiedung der GV-Res. 3452/1978 zur Abschaffung der Folter führte. Auch die mit der Ausarbeitung des Entwurfs einer Anti-Folter-Konvention befaßte Menschenrechtskommission der VN (MRK) stützte sich in ihren Arbeiten größtenteils auf die ihr von ai und anderen NGOs des Menschenrechtssektors (International Commission of Jurists (in Zusammenarbeit mit Experten des Instituts für Internationales Strafrecht in Syrakus), Ökumenischer Rat der Kirchen, Schweizer Komitee gegen Folter) zugeliessene Expertise.⁵⁰⁰ „The main state parties responsible for drafting the Convention indicated that if it had not been for the role played by crucial NGOs, especially Amnesty International, that Convention would not exist today“.⁵⁰¹

-
- 492 Vgl. *C. Jorns*, Indigenous Peoples and Self Determination, *Case Western Journal of International Law*, 1992, 199 ff.
- 493 UN Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, vom 13.11.1979; 18 ILM 1979, 1442 ff.
- 494 Convention on International Trade in endangered Species of wild Fauna and Flora, vom 3.3.1973; 12 ILM, 1973, 1088 ff.; vgl. *P. Sands*, The Role of NGOs in Enforcing International Environmental Law, in: *W. Butler* (Ed.), Control over Compliance with International Law, 1991, 61 ff.
- 495 Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat, vom 2.2.1971 (Schlußakte); 11 ILM 1972, 969 ff.
- 496 UN Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, vom 22.3.1985; 26 I.L.M. 1987, 1516 ff., 1929 ff.; vgl. *R. Grundmann*, Transnationale Umweltpolitik zum Schutz der Ozonschicht. USA und Deutschland im Vergleich, 1999.
- 497 UN Montreal Protocol on Substances that deplete the Ozone Layer; 26 ILM 1087, 1542 ff., 1550 ff.; vgl. dazu *D. B. Ling*, Developing Countries and Ozone Layer Protection: Issues, Principles and Implications, *Tulane Environmental Law Journal* 1992, 91 ff.
- 498 Convention on Biological Diversity, vom 5.6.1992; 31 I.L.M. 1992, 822 ff..
- 499 UN Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-personnel Mines and on their Destruction, vom 3.12.1997; 36 ILM 1997, 1507 ff.
- 500 Vgl. *H. Tolley*, The International Commission of Jurists. Global Advocates for Human Rights, 1994, 167; *N. Rodley*, The Work of Non-Governmental Organizations in the World-wide Promotion and Protection of Human Rights, *BullHR* 1/90, 90 f.
- 501 *Sikkink* (Anm. 62), 414; vgl. auch *H.-P. Schmitz*, Nichtregierungsorganisationen (NRO) und internationale Menschenrechtspolitik, *Comparativ* 4/1997, 27 ff., 37 ff.

Auch bei der Ausarbeitung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 waren NGOs führend beteiligt. Zur Teilnahme an der unbefristeten Arbeitsgruppe zur Frage einer Kinderkonvention, die die MRK 1979 einrichtete, waren neben Staatenvertretern und (zwischenstaatlichen) internationalen Organisationen auch NGOs mit Konsultativstatus beim WSR zugelassen.⁵⁰² Zunächst arbeiteten die NGOs unkoordiniert, erst 1983 wurde – auf Initiative der NGOs „Defence for Children International“, „International Catholic Child Bureau“ und „Rädda Barnen International“ – eine „Informelle NGO Ad-hoc-Gruppe zum Entwurf des Übereinkommens über die Rechte des Kindes“⁵⁰³ gegründet, die etwa 30 (internationale) NGOs umfaßte. Die Ad-hoc-Gruppe betrieb systematisch Lobbyarbeit und veranstaltete einmal im Jahr ein „briefing meeting“ für Regierungsvertreter der Ständigen Vertretungen in Genf. Darüber hinaus verstand sie es auch, UNICEF zu einer stärkeren Mitarbeit zu motivieren. Laut *Cantwell*⁵⁰⁴ sollen NGOs in der zuletzt verabschiedeten Kinder-Konvention in 13 Fällen für die Aufnahme oder Formulierung eines (materiellen) Artikels bzw. Absatzes in die Konvention verantwortlich gewesen sein und hätten auch auf eine ähnlich große Zahl von weiteren Artikeln bestimmenden redaktionellen Einfluß ausgeübt.

Auch das Zustandekommen der Konvention über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES) stellt ein Lehrstück für eine langandauernde und persistente Mitwirkung von NGOs am „drafting process“ von universell konzipierten Konventionen dar. Die Ursprünge von CITES gehen eigentlich bereits auf die Zwischenkriegszeit zurück, als zwei große NGOs – das International Committee for Bird Protection und das International Office for the Protection of Nature – begannen, sich dem Tierschutz im britischen Teil Ost-Afrikas zu widmen. 1933 wurde dementsprechend auch eine Konvention zum Schutze von Fauna und Flora abgeschlossen, die sich aber weitgehend darauf beschränkte, in den Kolonien Nationalparks zu schaffen. 1948 kam es zur Gründung der International Union for the Protection of Nature (IUPN), die 1956 in die International Union for the Conservation of Nature (IUCN) umbenannt wurde und innerhalb derer – als QUANGO⁵⁰⁵ – u.a. auch der World Wide Fund for Nature (WWF) eine führende Rolle spielte. Ab 1963 forderte die IUCN immer wieder den Abschluß einer Artenschutzkonvention, was ihr schließlich 1973 durch die Unterzeichnung des Washingtoner Artenschutzabkommen (CITES) gelang. NGOs leisteten aber auch wichtige Mithilfe bei der Formulierung des „Herzstückes“ von CITES, nämlich dem Verbot des Elfenbeinhandels. So wurde auf deren Betreiben bereits 1977 der afrikanische Elefant in den Anhang II von CITES aufgenommen

502 Vgl. *M. Longford*, NGOs and the Rights of the Child, in: *Willets* (Anm. 7), 214 ff.; vgl. nachstehend unter D.IV.3.b)aa).

503 Vgl. *C. P. Cohen*, Introductory Note (zur „Kinderrechtekonvention“), 28 ILM, 1989, 1449.

504 *N. Cantwell*, The Origins, Development and Significance of the United Nations Convention on the Rights of the Child, in: *Detrick* (Ed.), The United Nations Convention on the Rights of the Child. A Guide to the „Travaux Préparatoires“, 1992, 25.

505 Vgl. dazu vorstehend unter B.II.1.

und 1988 brachten der WWF und die Conservation International ein vollständiges Verbot des Elfenbeinhandels auf die internationale Tagesordnung. Im Oktober 1989 beschlossen die CITES-Staaten – mit einer beachtlichen Dreiviertel-mehrheit – auf ihrer Tagung in Lausanne, daß der afrikanische Elefant in den Anhang I von CITES aufgenommen werden soll, was gleichbedeutend mit einem internationalen Verbot des Elfenbeinhandels war.⁵⁰⁶

Der Anstoß zur Ausarbeitung der Anti-Personenminen-Konvention kam ebenfalls aus dem Kreis einschlägig tätiger NGOs, die sich dazu zu einer eigenen International (NGO) Campaign to Ban Landmines zusammengeschlossen hatten (sog. „Ottawa Prozeß“), deren Verdienste durch den GS der VN anlässlich des Inkrafttretens der Konvention ausdrücklich hervorgehoben wurden⁵⁰⁷ und die im Dezember 1997 auch zur Verleihung des Friedens-Nobel Preises an diese NGO-Kampagne geführt haben. Im Vorfeld der Vertragsausarbeitung legten NGOs eine Reihe von „Guidelines“ und „Policy Documents“ vor. Die relevantesten davon waren die von der Deutschen Kampagne zum Bann von Landminen – vor allem von Medico International bzw. Misereor – erarbeiteten und auf dem internationalen NGO-Symposium in Bad Honnef vom 23./24. Juni 1997 verabschiedeten sog. „Bad Honnef Guidelines“⁵⁰⁸ sowie das gemeinsam von Handicap International, Mines Advisory Group und Norwegian People's Aid in Brüssel am 21. November 1997 vorgelegte „Statement of Principles“.⁵⁰⁹

Als neuestes Beispiel kann auf die Initiative des WWF zum Schutz der Regenwälder des Kongo-Beckens verwiesen werden. Am 17. März 1999 kamen auf Betreiben des WWF die sechs afrikanischen Staaten Äquatorialguinea, Gabun, Kamerun, Kongo-Brazzaville, Tschad und die Zentralafrikanische Republik in Yaoundé vertraglich überein, die biologische Vielfalt der mit 3,5 Mio. ha zweitgrößten Tropenwaldfläche der Erde zu schützen und zu bewahren.⁵¹⁰

Der wohl spektakulärste Fall einer Beteiligung von NGOs an einer internationalen Kodifikationskonferenz der letzten Jahre war aber wohl die in der Verfahrensordnung für die UN-Konferenz über die Errichtung eines internationalen Strafgerichtshofs⁵¹¹ vorgesehene Mitwirkung von (eingeladenen) NGOs und zwar in

506 Vgl. *T. Princen*, The Ivory Trade Ban: NGOs and International Conservation, in: *T. Princen/M. Finger* (Ed.), *Environmental NGOs in World Politics. Linking the Local and the Global*, 1994, 127.

507 „Sie haben den Grund gelegt für eine neue Ära im Kampf gegen kleinere Waffen und all jene Waffen, die wahllos Zivilisten töten und verstümmeln“; GA Res. A/53/170 (Anm. 258), 2; vgl. *Minen-Verbot tritt in Kraft*, <wysiwyg://9/http://wiesbadenonline.de/on/99/03/01/topnews/minen.html>.

508 Vgl. <<http://www.un.org/Depts/Landmine/Policy/annexF.htm>>.

509 Vgl. *Mine Action and effective coordination: The United Nations Policy*; <<http://www.un.org/Depts/Landmine/Policy/policy.htm>>.

510 Vgl. *Vereinbarung zum Schutz der afrikanischen Regenwälder*, NZZ vom 19.3.1999, 48.

511 Diese in Rom abgehaltene Konferenz endete am 17. Juli 1998 mit der Annahme des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (sog. „Rom-Statut“); vgl. dazu auch *H.-P. Kaul*, *Towards a Permanent International Criminal Court: Some Observations of a Negotiator*, HRLJ, 1997, 169 ff.; *C. Hall*, *The First Two Sessions of the UN Preparatory Committee on the Establishment of an*

folgender Weise:⁵¹² Gemäß Rule 63 lit. a) durften die akkreditierten Vertreter einschlägig tätiger NGOs nicht nur den Vollsitzungen der Konferenz beiwohnen, sondern – soweit die Konferenz nicht anderweitig entschieden hatte – auch an den formellen Sitzungen des Committee of the Whole und anderer Hilfsorgane (Rule 50). Gemäß lit. b) erhielten die Vertreter dieser NGOs Kopien aller offiziellen Dokumente ausgehändigt und gemäß lit. c) konnten sie – auf Einladung des Präsidenten und nach Bestätigung durch die Konferenz – auch mündliche Stellungnahmen auf der Eröffnungs- und der Schlußsitzung der Konferenz äußern. Gemäß Art. 64 konnten NGOs auch im Rahmen ihrer speziellen Zuständigkeit schriftliche Stellungnahmen – im Wege über das Konferenzsekretariat – den Delegationen zukommen lassen, die allerdings keinen offiziellen Dokumentencharakter hatten.

2. NGOs und „standard setting“ – Ausarbeitung allgemeiner Normen

NGOs haben sich aber nicht nur an der Ausarbeitung von völkerrechtlichen Verträgen mehr oder weniger intensiv beteiligt, sondern haben in einigen Fällen sogar „direkte“ Rechtsetzung betrieben, indem sie selbst materielle Rechtsnormen ausgearbeitet haben – wie z.B. im Bereich technischer Normung – die anschließend von Staaten bzw. internationalen Organisationen anstelle eigener Regelungen übernommen wurden. So hat z.B. die Internationale Handelskammer in Paris mit der Ausbildung der sog. INCOTERMS (cim, cif, fob etc.) Standardklauseln für den internationalen Handelsverkehr entwickelt,⁵¹³ ebenso wie das International Accounting Standards Committee (IASC) mit Sitz in London versucht hat, einheitliche Vorschriften für die Rechnungslegung von Unternehmen – sog. „International Accounting Standards“ (IAS) – auszuarbeiten. Mitte November 1998 hat das IASC die von ihm ausgearbeiteten IAS umgestellt und an die Vorgaben der „International Organisation of Securities Commissions“ (IOSCO) – dem Zusammenschluß der Aufsichtsbehörden der wichtigsten Kapitalmärkte – angepaßt, um damit deren „Endorsement“ zu erhalten: Die IOSCO soll auf diese Weise in die Lage versetzt werden, die IAS weltweit, d.h. an allen wichtigen Börsenplätzen, als Grundlage für die Rechnungslegung der kotierten Unternehmen, anzuerkennen. Die IOSCO hat nun zu beschließen, ob sie dieses Endorsement ihren Mitgliedstaaten empfehlen kann oder nicht, wobei sie kaum einer vorbehaltlosen Anerkennung der IAS zustimmen wird. Vieles spricht heute für ein solches „Endorsement with exceptions“.⁵¹⁴ Sollte dieser Prozeß allerdings scheitern, könnten multinationale Unternehmen ihre Rechnungslegung einseitig auf die (strengerer) US-amerikanischen „Generally Accepted Accounting Principles“ (US-GAAP) umstellen, was

International Criminal Court, AJIL 1/1997, 177 ff.; C. Hall, The Third and Fourth Sessions of the UN Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court, AJIL, 1/1998, 124 ff.

512 UN Doc. A/CONF.183/6 vom 23. Juni 1998.

513 Vgl. R. Stödter, International Chamber of Commerce, in: Bernhardt (Anm. 31), Bd. II, 1995, 1066 ff., 1068.

514 Vgl. G. Behr, Die IASC-Normen mit weltweitem Anspruch: NZZ vom 6.5.1999, 12; F. Rufer/J. Atteslander, Die IASC-Normen bringen neue Denkansätze, NZZ vom 3.9.1999, 13.

die Zahl der „global players“, die an mehreren Weltbörsenplätzen kotieren, drastisch vermindern würde.

Ein weiteres wichtiges Beispiel stellt in diesem Zusammenhang die International Organization for Standardization (ISO)⁵¹⁵ dar, die u.a. auch globale Ökologie-Standards – und zwar sowohl „global environmental management standards“ (EMS) als auch „auditing, labeling and life-cycle assessment standards“ – ausarbeitet. Bereits Ende der 80er Jahre arbeitete die ISO erstmals globale Standards für Qualitätskontrollen (ISO 9000) aus, ebenso wie Mitte der 90er Jahre die sog. „ISO 1400 series standards“.⁵¹⁶

Selbst die supranationalen Europäischen Gemeinschaften gehen seit Mitte der 80er Jahre schon so weit, daß sie auf eine eigene sekundärrechtliche Regelung technischer Normen verzichten und dafür die von den europäischen Normungsinstitutionen CEN, CENELEC und ETSI ausgearbeiteten einschlägigen Standards übernehmen. Gemäß der EntschlieÙung des Rates vom 7. Mai 1985 über eine neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und Normung⁵¹⁷ wird den europäischen Normungsorganisationen von der Kommission u.a. die Aufgabe übertragen, die grundlegenden Anforderungen ihrer (Harmonisierungs-)Richtlinien durch technische Spezifikationen zu konkretisieren, wobei – bei Einhaltung dieser „europäischen Normen“ – die Übereinstimmung mit den wesentlichen Anforderungen der Richtlinie (widerlegbar) vermutet wird. Diese Beweisvermutung tritt aber nicht bei jeder „europäischen Norm“ ein, sondern nur bei den sog. „harmonisierten Normen“, das sind diejenigen, die auf der Basis eines Mandats der Kommission an die erwähnten europäischen Normungsorganisationen errichtet wurden. Zu dem Mandatsentwurf der Kommission werden die EU-Mitgliedstaaten im Komitologie-Ausschuß nach der Richtlinie 83/189/EWG⁵¹⁸ gehört. In diesem Zusammenhang hat die Kommission bereits mehrere tausend (!) Normungsaufträge erteilt.⁵¹⁹

3. NGOs und „monitoring“ – Überwachung, Kontrolle und Implementierung völkerrechtlicher Verträge

Die Komplexität der internationalen Beziehungen im allgemeinen und der völkerrechtlichen Verpflichtungen von Staaten im speziellen macht es immer mehr notwendig, auch NGOs für deren internationale Kontrolle, Überwachung und

515 Die ISO ist ein Zusammenschluß von über 100 Normungsgremien, je eines aus einem Land, wobei jede nationale Delegation ihre Zusammensetzung – entweder regierungsamtliche oder private Institutionen – selbst bestimmt; vgl. *Roht-Arriaza* (Anm. 487), 178.

516 Vgl. dazu die VO des Rates Nr. 1836/93 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, ABl. 1993, Nr. L 168, 1 ff.

517 ABl. 1985, Nr. C 136, 1 ff.

518 RL des Rates vom 28. 3. 1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, ABl. 1983, Nr. L 109, 8 ff. i.d.g.F.

519 Vgl. *D. Langner*, Technische Vorschriften und Normen, in: *M. Dausen* (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Bd. 1, 1998, 4. Ergänzungslieferung, C.VI. Rdnr. 1 ff.

Implementierung einzusetzen.⁵²⁰ Aufgrund des Fehlens einer zentralen Überwachungsinstanz im Völkerrecht und des Grundsatzes der bloßen „Relativität der völkerrechtlichen Rechte und Pflichten“ liegt es – vor allem im Bereich des partikulären Völkerrechts – nach wie vor in den Händen der an einem völkerrechtlichen Rechtsgeschäft beteiligten Staaten, die (Nicht-)Erfüllung einer eingegangenen Verpflichtung durch einen (Vertrags-)Partner zu kontrollieren. Bei universell konzipierten multilateralen Verträgen mit komplexen Zielsetzungen ist dies aber des öfteren nur mehr beschränkt möglich, selbst wenn diese Verträge über eigene Vertragsanwendungsorgane verfügen. Dementsprechend werden auch in diesen Bereichen zur Überwachung und Kontrolle der Implementierung der übernommenen Verpflichtungen mehr und mehr NGOs eingesetzt.

a) Arten der Überwachung und Implementierung

Die Indienstnahme von NGOs zur Überwachung, Kontrolle und Implementierung von Inhalten völkerrechtlicher Verträge ist eine häufige Erscheinung, vor allem bei bilateralen Verträgen (Entwicklungshilfeabkommen etc.) und bezieht sich dort in der Regel eher auf eine aktive Mitwirkung derselben. Bei multilateralen Verträgen (Menschenrechtsschutzverträge, Umweltschutzabkommen, Abrüstungsverträge etc.) wiederum bezieht sich die Mitwirkung der NGOs eher auf die Beobachtung und Überwachung der Einhaltung der Vertragspflichten. Die Implementierung kann durch verschiedene Mechanismen vorgenommen werden, wie z.B. durch sog. „Reporting“-Systeme oder „Compliance“-Mechanismen.⁵²¹ Letzterer Mechanismus,⁵²² ein nicht-gerichtliches Verfahren, ist nicht auf Konfrontation zwischen den Staaten aufgebaut, sondern versucht vielmehr, jenen Parteien, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen haben, Hilfestellung zu leisten. Zu diesem Zweck werden „Non-compliance Committees“ eingesetzt, die sich des öfteren der Expertise von NGOs bedienen. Handelt es sich bei der Implementierung aber eher um die Überwachung der Einhaltung der Vertragspflichten, so kann diese in folgenden drei Formen ausgebildet sein: „peer-review“, „supervision“ oder „monitoring“.⁵²³ Da NGOs in ihrer Tätigkeit durch die allgemein anerkannte

520 Vgl. z.B. *F. González*, El control internacional de las organizaciones no-gubernamentales, *Revista IIDH* 25, enero-junio 1997, 29 ff.

521 Vgl. *R. Wolfrum*, Means of ensuring compliance with and enforcement of international environmental law, *RdC* 272 (1998), 151, der „compliance instruments of command and control“ und „incentive-based instruments“ unterscheidet.

522 Erstmals in Art. 8 des „Montrealer Protokolls über Substanzen, die die Ozonschicht schädigen“ errichtet; vgl. *Loibl* (Anm. 484), 191 f.; *K. Raustiala*, International „Enforcement of Enforcement“ Under the North American Agreement on Environmental Cooperation, *Virginia Journal of International Law* 1996, 762.

523 Vgl. *W. Lang*, „Peer review“ of environmental performances in international organizations, in: *G. Hafner/G. Loibl/A. Rest/L. Sucharipa-Behrmann/K. Zemanek* (Hrsg.), *Liber Amicorum Prof. Seidl-Hohenveldern*, 1998, 382; *W. Lang*, Verhinderung von Erfüllungsdefiziten im Völkerrecht, Beispiele aus Abrüstung und Umweltschutz, in: *J. Hengstschläger/H. Köck/K. Korinek/K. Stern/A. Truyol y Serra* (Hrsg.), *Für Staat und Recht*, Festschrift für *H. Schambeck*, 1994, 817 ff.; vgl. dazu allgemein *S. Oeter*, Inspection in international law. Monitoring compliance and the problem of implementation in international law, *NYIL* 1997, 101 ff.; *G. Llobet*, „Trust but verify“. Verification in the joint implementation regime, *The George Washington Journal of International Law*

Vereins- und Versammlungsfreiheit bzw. Meinungsfreiheit geschützt sind und als Privatrechtssubjekte auch nicht dem Interventionsverbot i.S.v. Art. 2 Abs. 7 SVN unterliegen, bieten sie sich für diese Implementierungsdienste geradezu an.⁵²⁴ Dementsprechend sind sie auch durch eine Fülle von völkerrechtlichen Verträgen mit diesen Aufgabengruppen – Beobachtung, Überwachung und „compliance“ – betraut worden.

b) Überwachung und Implementierung internationaler Menschenrechtsschutzverträge („vertragliche Schutzverfahren“)

Die wohl erste Aktivität, mit der NGOs durch einen multilateralen Vertrag (im humanitären Bereich) betraut wurden, war der Vertrag und das Statut der 1927 in Genf gegründeten International Relief Union,⁵²⁵ das in seinem Art. 5 Abs. 2 nicht nur das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, sondern auch „all other official and non-official organisations which may be able to undertake the same activities for the benefit of stricken populations“ mit humanitären Aufgaben belieh.⁵²⁶ Dazu kommen die bekannten „Indienstnahmen“ nicht nur des IKRK und der Liga der nationalen Rotkreuzgesellschaften, sondern auch anderer „relief societies“, „aids societies“ oder „any other organizations assisting“ durch die Genfer Abkommen zum Schutz der Kriegsgesunden 1949 und deren Zusatzprotokolle aus 1977.⁵²⁷

Neuerdings kommt die Betrauung von NGOs mit Implementierungsaufgaben besonders im internationalen Menschenrechtsschutz bzw. im Umweltschutzrecht – und hier vor allem zum Schutz der sog. „global commons“, die in Form von *Erga-omnes*-Verpflichtungen⁵²⁸ geschützt sind – zum Tragen.

aa) Universelle Menschenrechtsschutzverträge

Im Gegensatz zu den bereits vorstehend dargestellten Beteiligungen von NGOs an den sog. „außervertraglichen Verfahren“ des universellen Menschenrechtsschutzes in den VN⁵²⁹ soll nachstehend deren Beteiligung an den Tätigkeiten der neun (bzw. sieben) Vertragsanwendungsorgane dargestellt werden, die durch folgende universelle Menschenrechtsschutzverträge als Überwachungsorgane eingesetzt wurden (sog. „vertragliche Verfahren“): (1) Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966,⁵³⁰ (2) Internationaler Pakt über wirt-

and Economics 2, (1997/98), 233 ff.

524 Vgl. M. Bothe, Compliance Control beyond Diplomacy – the Role of Non-Governmental Actors, Environmental Policy and Law 1997, 293 ff.

525 Unterzeichnet am 12.7.1927 und am 27.12.1932 in Kraft getreten.

526 Macalister-Smith (Anm. 95), 488.

527 Vgl. Abkommen I (Art. 18 Abs. 2); Zusatzprotokoll I (Art. 17); Abkommen III (Art. 125); Abkommen IV (Art. 142).

528 Vgl. ICJ, *Barcelona Traction* (Belgien/Spanien), ICJ-Reports 1970, 32; vgl. F. Nuscheler/B. Hamm, Die Rolle von NGOs in der internationalen Menschenrechtspolitik, Gutachten, erstellt für die Friedrich Ebert-Stiftung, 1998, 20.

529 Siehe dazu vorstehend unter D.II.2.c)bb).

530 UNTS Vol. 999, 171 ff.; dBGBI. 1992 II, 1247 ff.

schaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966,⁵³¹ (3) Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965,⁵³² (4) Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979,⁵³³ (5) Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984,⁵³⁴ (6) Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989,⁵³⁵ (7) Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller ausländischen Arbeitskräfte und ihrer Familienangehörigen vom 18. Dezember 1990,⁵³⁶ (8) Internationales Übereinkommen über die Bekämpfung und Bestrafung der Apartheid vom 30. November 1973⁵³⁷ sowie (9) Internationales Übereinkommen gegen Apartheid im Sport vom 10. Dezember 1985.⁵³⁸ Das vorvorletzte Abkommen ist noch nicht in Kraft und die beiden letztgenannten Abkommen sind in der Zwischenzeit bedeutungslos geworden und werden nachstehend daher auch nicht näher dargestellt.

Während die durch die Res. 1996/31 erfolgte Neuregelung des Konsultativsystems detaillierte Vorschriften über die Mitwirkungsbefugnisse von NGOs bei den Organen der sog. „außervertraglichen Verfahren“ des universellen Menschenrechtsschutzes, wie etwa der MRK und ihrer Unterkommission etc., beinhaltet, bestehen hinsichtlich der sog. „vertraglichen Verfahren“ keine vergleichbaren (allgemeinen) Regelungen, so daß es hier um jeweils speziell ausgebildete Verfahrensbeteiligungen geht.

UN-Pakt I: Gemäß Art. 40 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (UN-Pakt I) verpflichten sich die Vertragsstaaten, über die Einhaltung der vertraglich übernommenen Verpflichtungen – alle fünf Jahre⁵³⁹ – Berichte zu erstatten, die über den GS der VN dem Ausschuß für Menschenrechte (AMR) zur Prüfung zugeleitet werden. Gemäß Art. 28 besteht dieser AMR aus achtzehn in ihrer persönlichen Eigenschaft tätigen Mitgliedern. Weder der Pakt selbst noch die Verfahrensordnung des AMR enthalten irgend einen Hinweis zur Beantwortung der Frage, ob und in welcher Form NGOs Einfluß auf das Berichtsprüfungsverfahren nehmen können. In praxi haben NGOs aber von Anfang an das Berichtsprüfungssystem beeinflusst, indem sie den einzelnen Mitgliedern des AMR Dokumente zur Verfügung gestellt und sich mit diesen auch (informell) – in sog. „briefing meetings“ – getroffen haben. Tatsächlich soll der AMR das Kontrollorgan

531 UNTS Vol. 992, 3 ff.; dBGBI. 1973 II, 1570 ff.

532 UNTS Vol. 660, 195 ff.; dBGBI. 1969 II, 961 ff.

533 UNTS Vol. 1249, 13 ff.; dBGBI. 1985 II, 648 ff.

534 GAOR 39th Sess., Res. 46; dBGBI. 1990 II, 246 ff.

535 GAOR 44th Sess., Res. 25; dBGBI. 1992 II, 121 ff.

536 30 ILM 1991, 1517 ff.

537 UNTS Vol. 1015, 243 ff.

538 UN-Centre for Human Rights (Ed.), Human Rights. A Compilation of International Instruments, 1988, 76 ff.

539 Entscheidung des Ausschusses für Menschenrechte vom 22.7.1981; A/36/40, Annex V.

sein, das umfangmäßig die meisten NGO-Informationen erhält.⁵⁴⁰ Bei der Erstellung eines Staatenberichts werden NGOs nur in den seltensten Fällen beteiligt. Häufiger kommt es vor, daß NGOs (kritische) Alternativberichte zu den offiziellen Staatenberichten erstellen, wobei sich besonders (nationale) NGOs hervortun. Aufgrund ihrer intensiven Lobbyarbeit konnten NGOs auch einen großen Einfluß auf die Berichtsprüfung im Schoß des AMR ausüben.⁵⁴¹

Gemäß Art. 2 des Ersten Fakultativprotokolls⁵⁴² zum UN-Pakt I können zwar nur Einzelpersonen dem AMR eine schriftliche Mitteilung zur Prüfung zuleiten, wobei die Prüfung der Zulässigkeit der Mitteilung einer Vorprüfung durch die „Arbeitsgruppe zu Mitteilungen“ unterliegt. *Stricto sensu* ist damit ein Petitionsrecht für NGOs nicht gegeben und war auch bei der Ausarbeitung des Fakultativprotokolls nicht intendiert.⁵⁴³ NGOs versuchen aber immer wieder, sich – nicht nur als solche bzw. als Personengruppe, sondern auch advokatorisch für einzelne Personen – ein solches Petitionsrecht unter dem Fakultativprotokoll zu sichern. Bedenkt man die Bedeutung des Ersten Fakultativprotokolls, aufgrund dessen bisher beinahe 1.000 Verfahren abgeführt wurden,⁵⁴⁴ wird dieses Bemühen verständlich. In praxi hat sich diesbezüglich im AMR die Ansicht durchgesetzt, Mitteilungen von Einzelpersonen und von Gruppen von Personen, die die Verletzung eigener Rechte geltend machen, zuzulassen, nicht betroffene Personengruppen als solche aber nicht als aktivlegitimiert anzusehen. Im Lichte von § 90 Abs. 1 lit. (b) der Verfahrensordnung des AMR werden Mitteilungen von NGOs bzw. Einzelpersonen in ihrer Funktion als NGO-Mitglieder für andere Personen vom AMR grundsätzlich als unzulässig betrachtet, um damit der Gefahr von „Popularklagen“ vorzubeugen. Zulässig sind hingegen Mitteilungen aufgrund einer ausdrücklichen Ermächtigung des persönlich Betroffenen bzw. auch ohne diese, falls die betroffene Einzelperson nicht (mehr) in der Lage ist, eine solche auszustellen, wie z.B. in den Fällen von „desaparecidos“ oder „incomunicados“.

UN-Pakt II: Mit Res. 1985/17 des WSR vom 28. Mai 1985 wurde die ehemalige „Sessional Working Group“ (1978 ff.) im Rahmen des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Pakt II) in einen aus achtzehn unabhängigen Experten bestehenden Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte umgewandelt. Der Ausschuß, der kein Vertragsorgan sondern ein Hilfsorgan des WSR i.S.v. Art. 68 SVN ist, nahm 1987 seine Arbeit auf und gibt gemäß WSR Res. 1987/5 vom 26. Mai 1987 und GV Res. 42/102 vom 7. Dezember 1987 generelle Empfehlungen an den WSR, die auf der durch Res. 1988/4 des

540 A. Dormenval, *Procédures Onusiennes de Mise en Oeuvre des Droits de l'Homme: Limites ou Défauts?*, 1991, 144; Ziegler (Anm. 237), 107.

541 Ziegler (Anm. 237), 111.

542 dBGBl. 1992 II, 1246 ff.

543 Vgl. H.-M. Empell, Die Kompetenzen des UN-Menschenrechtsausschusses im Staatenberichtsverfahren. Art. 40 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, 1987, 82.

544 UN High Commissioner for Human Rights, Statistical Survey/ICCPR vom 24.9.1997, 3.

WSR vom 24. Mai 1988 genehmigten Berichtsprüfung basieren. Da die Sitzungen des Ausschusses, der zweimal jährlich in Genf tagt, grundsätzlich öffentlich sind, können Vertreter von NGOs an ihnen teilnehmen. An den ersten Sitzungsperioden war die Beteiligung von NGOs sehr gering, lediglich „Rights and Humanity“ sowie „Habitat International Coalition“ nahmen regelmäßig Anteil am Berichtsprüfungsverfahren im Schoß des Ausschusses.⁵⁴⁵ Erst ab 1993 hat die Beteiligung von NGOs zugenommen und betrug in der 15. Sitzungsperiode (1996) 12 NGOs, die zum Teil auch an der Erstellung der offiziellen Staatenberichte beteiligt waren. NGOs beteiligten sich aber auch an der Erstellung der sog. „Allgemeinen Bemerkungen“, die sich an alle Vertragsstaaten wenden. Ganz allgemein kann angemerkt werden, daß sich der Ausschuß „als überaus empfänglich für NGO-Informationen gezeigt hat“.⁵⁴⁶

Rassendiskriminierungskonvention: Im Rahmen des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) gibt es drei Kontrollverfahren: a) ein Berichtsprüfungssystem (Art. 9 CERD) – vor dem Ausschuß für die Beseitigung der Rassendiskriminierung – b) ein Staatenbeschwerdeverfahren (Art. 11 CERD) und c) ein Individualbeschwerdeverfahren (Art. 14 CERD).

Ad a) Der Ausschuß setzt sich aus achtzehn in ihrer persönlichen Eigenschaft agierenden Sachverständigen zusammen, die sich für zwei jeweils dreiwöchige Sitzungsperioden im Jahr treffen. Die Vertragsstaaten haben alle vier Jahre einen umfassenden und jeweils zwei Jahre später einen kurzen, aktualisierenden Bericht abzugeben. Der Ausschuß kann bei seinem jährlichen Bericht an die GV der VN auf der Grundlage der Berichtsprüfung Vorschläge machen und allgemeine Empfehlungen abgeben (Art. 9 Abs. 2 CERD). Nach der Praxis des Ausschusses haben NGOs im Lichte von Art. 9 Abs. 2 CERD kein Recht, dem Ausschuß als solchem Informationen zukommen zu lassen. Es steht lediglich den einzelnen Ausschußmitgliedern frei, sämtliche Informationen zu benutzen, über die sie als Ausschußmitglieder verfügen, worunter auch NGO-Informationen zu verstehen sind. Diese restriktive Interpretation erscheint sowohl im Lichte von Art. 9 Abs. 1 CERD als auch unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte des Übereinkommens als überzogen.⁵⁴⁷ Seit 1995 lädt der Ausschuß aber außerhalb der regulären Sitzungen NGOs zu sog. „briefing meetings“ ein, wobei die (internationale) NGO „Anti-Racism Information Service“ (ARIS) (1992) als Koordinierungsstelle für die NGOs fungiert.

Ad c) Neben dem völlig bedeutungslos gebliebenen Staatenbeschwerdeverfahren (Art. 11 CERD) sieht Art. 14 CERD ein Individualbeschwerdeverfahren vor, dem sich bis Mitte 1997 24 der 148 Konventionsstaaten unterworfen hatten, dessen

545 P. Alston, The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, in: Alston (Anm. 320), 501.

546 Ziegler (Anm. 237), 128.

547 Vgl. Ziegler (Anm. 237), 133.

praktische Bedeutung aber ebenfalls gering geblieben ist – bis Ende 1996 wurden erst acht Beschwerden geprüft. Gemäß § 91 lit. (a) VerfO sind Mitteilungen zwar auch von Gruppen zulässig, die aber persönlich betroffen oder vom Opfer dazu ermächtigt sein müssen, so daß NGOs als Aktivlegitimierte an sich ausscheiden.

Frauediskriminierungskonvention: Art. 19 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) sieht ein Berichtsprüfungsverfahren vor dem „Ausschuß für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau“ vor, der aus dreiundzwanzig in ihrer persönlichen Eigenschaft tätigen Sachverständigen besteht. Da der Ausschuß grundsätzlich öffentlich tagt, können NGOs an seinen Sitzungen teilnehmen. Sofern NGOs dem Ausschuß aber Informationen zuleiten wollen, können sie dies nur inoffiziell tun, indem sie sich an die einzelnen Ausschußmitglieder wenden. NGOs können aber auch über eine eventuelle Beteiligung an den Staatenberichten Einfluß auf die Berichtsprüfung nehmen. Der Ausschuß fragt auch bei der Berichtsprüfung in praxi immer nach, ob und inwieweit NGOs an der Erstellung derselben beteiligt waren. So wie der ARIS beim CERD nimmt beim CEDAW die (internationale) NGO „International Women’s Rights Action Watch“ (IWRAW) – die sich im Gefolge der Weltfrauenkonferenz in Nairobi 1985 gebildet hat – diesbezügliche Koordinierungsfunktionen wahr.

Folterkonvention: Das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT) sieht vier verschiedene Kontrollverfahren vor, die alle vor dem Ausschuß gegen Folter stattfinden, der aus 10 in ihrer persönlichen Eigenschaft agierenden Experten besteht: a) ein (obligatorisches) Berichtsverfahren (Art. 19 CAT), b) ein (fakultatives) Untersuchungsverfahren (Art. 20 CAT), c) ein (fakultatives) Staatenbeschwerdeverfahren (Art. 21 CAT) sowie d) ein (fakultatives) Individualbeschwerdeverfahren (Art. 22 CAT).

Ad a) Gemäß § 62 VerfO kann der Ausschuß NGOs mit Konsultativstatus beim WSR einladen, ihm Informationen, Unterlagen und schriftliche Stellungnahmen zukommen zu lassen, wobei der Ausschuß entscheidet, in welcher Form und auf welche Weise dieses Material den Ausschußmitgliedern mitgeteilt werden soll. NGOs können aber auch eingeladen werden, ihre Informationen mündlich vorzutragen. Diese (starken) Möglichkeiten der Beteiligung an der Berichtsprüfung werden von NGOs aber in der Praxis nicht in vollem Umfang genutzt.⁵⁴⁸

Ad b) 1990 wurde erstmals ein Untersuchungsverfahren gemäß Art. 20 CAT eingeleitet, dem 1991 (gegen Ägypten) und 1993 (gegen die Türkei) zwei äußerst kontroverielle Verfahren folgten. Im Verfahren gegen Ägypten, das führend durch Amnesty International, aber auch durch die „Egyptian Organization for Human Rights“ sowie die „World Organization against Torture“ betrieben wurde, hatte der Ausschuß diese NGOs verschiedentlich sogar dazu aufgefordert, ihm weitere

548 Vgl. Ziegler (Anm. 237), 151.

Informationen zuzumitteln, was als Zeichen einer gewissen Offenheit in diesem vertraulich ablaufenden Verfahren gedeutet werden kann.⁵⁴⁹

Ad d) Neben dem praktisch keine Bedeutung erlangt habenden Staatenbeschwerdeverfahren gemäß Art. 21 CAT sieht Art. 22 CAT ein (fakultatives) Individualbeschwerdesystem vor, dem sich bis 1997 39 Konventionsstaaten unterworfen haben. Obwohl Art. 22 Abs. 1 CAT von der Zulässigkeit von „Mitteilungen einzelner Personen oder im Namen einzelner Personen“ spricht – was an sich auch NGOs ohne „Opfereigenschaft“ legitimieren würde – hat sich der Ausschuß bei der näheren Ausgestaltung dieser Bestimmung in § 107 Abs. 1 lit. (b) seiner VerFO für ein restriktives Verständnis entschlossen, indem er festlegte, daß „the author of the communication justifies his acting on the victim's behalf“. Für eine solche Rechtfertigung wird vom Ausschuß manchmal auch der Nachweis einer engen persönlichen Beziehung zum „Opfer“ als erforderlich angesehen. Andererseits hat der Ausschuß aber auch klargestellt, daß das Einreichen einer Mitteilung durch eine NGO (bloß) als Bevollmächtigte zulässig ist.

Kinderrechtskonvention: Gemäß Art. 43 Abs. 2, 44 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (CRC) sind die Konventionsstaaten – im Fünfjahresabstand – zur periodischen Berichterstattung an den Ausschuß für die Rechte des Kindes verpflichtet, der aus zehn in ihrer persönlichen Eigenschaft tätigen Sachverständigen zusammengesetzt ist. Nach Art. 45 lit. (a) CRC kann der Ausschuß die Sonderorganisationen, UNICEF und andere zuständige Stellen („other competent bodies“) – die auch NGOs mit einschließen – einladen, sachkundige Stellungnahmen abzugeben. Damit war die Kinderrechtskonvention das erste universelle Menschenrechtsübereinkommen im Schoß der VN, das NGOs expressis verbis eine Funktion bei der Überwachung seiner Durchführung einräumte.

Die bereits in der „drafting“-Phase der Kinderrechtskonvention aktiv gewesene „Informelle NGO Ad-hoc-Gruppe zum Entwurf des Übereinkommens über die Rechte des Kindes“ organisierte sich um und half 1993 bei der Errichtung eines hauptamtlichen Koordinators der NGO-Gruppe für die Rechte des Kindes mit, der von einer NGO („Rädda Barnen“) finanziert wird und von einer weiteren NGOs („Defence for Children International“) in Genf Büroräumlichkeiten zur Verfügung gestellt bekam. Die NGO-Gruppe koordiniert auch die Arbeit von über 50 Netzwerken von nationalen NGOs, die sich in einer Reihe von Ländern (z.B. Schweden, Honduras, Philippinen) gebildet haben.

NGOs können bereits bei der Erstellung eines Staatenberichts beteiligt werden, haben aber auch nach der Zuleitung desselben an den Ausschuß für die Rechte des Kindes die Möglichkeit, dem Ausschuß zusätzliche Informationen zuzumitteln oder ihm sogar einen Alternativbericht zuzuleiten. Der Überprüfung des Staatenberichts durch den Ausschuß geht ein Treffen einer sitzungsvorbereitenden Arbeitsgruppe voraus, die gemäß § 34 Abs. 2 VerFO auch NGOs einladen kann, die

549 Vgl. Ziegler (Anm. 237), 153.

dann die Ausgestaltung der Themenliste und damit die Berichtsprüfung vor dem Ausschuß beeinflussen kann. Auf den öffentlichen Sitzungen des Ausschusses können NGOs als Beobachter ohne Rederecht teilnehmen, wobei sie in praxi eine starke Präsenz zeigen. Ganz allgemein gesprochen hat sich der Ausschuß für NGO-Informationen „überaus zugänglich gezeigt“.⁵⁵⁰

Konvention zum Schutz ausländischer Arbeitskräfte: In bezug auf das sich noch nicht in Kraft befindliche Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller ausländischen Arbeitskräfte und ihrer Familienangehörigen⁵⁵¹ hat die MRK mit Res. 1997/14 vom 3. April 1997 NGOs aufgefordert, ihre Aktivitäten zur Akzeptanz des Übereinkommens fortzusetzen. Das Übereinkommen sieht die periodische Berichterstattung der Konventionsstaaten an den nach Art. 72 zu gründenden Ausschuß für den Schutz der Rechte aller ausländischen Arbeitskräfte und ihrer Familien vor. Gemäß Art. 76 ist ein (fakultatives) Staatenbeschwerdeverfahren und nach Art. 77 ein ebenso fakultatives Individualbeschwerdeverfahren einzurichten. Gemäß Art. 74 Abs. 4 kann der Ausschuß im Rahmen der Berichtsprüfung Sonderorganisationen und andere „concerned bodies“ – worunter auch NGOs zu verstehen sind⁵⁵² – einladen, ihre Meinung zu äußern. Im Bereich des Individualbeschwerdeverfahrens gibt Art. 77 Abs. 1 NGOs die Möglichkeit, für eine Einzelperson – wohl aber nur aufgrund einer Vollmacht oder einer engen persönlichen Beziehung zum Betroffenen – eine entsprechende Mitteilung abzugeben.

bb) Regionale Menschenrechtsschutzverträge (in Europa)

Im Gegensatz zu der vorerwähnten Verfahrensbeteiligung von NGOs vor internationalen Menschenrechtsschutzgerichtshöfen⁵⁵³ soll hier auf die materiellen Rechtspositionen von NGOs in ausgewählten regionalen (europäischen) Menschenrechtsschutzabkommen eingegangen werden.

Im Bereich der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950⁵⁵⁴ ließ ursprünglich Art. 25 Abs. 1 EMRK im Falle einer Individualbeschwerde die Kontaktierung der Europäischen Kommission für Menschenrechte durch jede natürliche Person, nichtstaatliche Organisation oder Personenvereinigung zu. Nichtstaatliche Organisationen haben sich demgemäß – als Opfer – auf die Verletzung eigener Konventionsrechte (Recht auf ein faires Gerichtsverfahren (Art. 6 EMRK), Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 9), Freiheit der Meinungsäußerung (Art. 10), Versammlungs- und Vereinsfreiheit (Art. 11), Eigentumsgarantie (Art. 1 des I. ZP) etc.) berufen und dies von den Konventionsorganen auch grundsätzlich bestätigt bekommen. Die anderen Konventionsverbürgungen seien höchstpersönlich und können dementsprechend von

550 Vgl. Ziegler (Anm. 237), 164.

551 30 ILM 1991, 1517 ff.

552 Vgl. J. Niessen, Immigrants and Migrant Workers, in: A. Eide/C. Krause/A. Rosas (Ed.), Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook, 1995, 326.

553 Vgl. vorstehend unter D.III.3.

554 ETS Nr. 5; dBGBI. 1952 II, 686 ff.

NGOs nicht für ihre Mitglieder geltend gemacht werden. Zu den nichtstaatlichen Organisationen gehören insbesondere juristische Personen des Privatrechts, rechts- oder auch nichtrechtsfähige Vereine einschließlich politischer Parteien und privatrechtlich organisierter Kirchen.⁵⁵⁵ Nach dem Inkrafttreten des XI. ZP zur EMRK am 1. November 1998 ist diese Gruppe von Aktivlegitimierten zur Ergriffung einer Individualbeschwerde im nunmehrigen Art. 34 EMRK mit „jede natürliche Person, nichtstaatliche Organisation oder Personengruppe“ beinahe identisch umschrieben geblieben. Durch den aufgrund des IX. ZP in die EMRK eingefügten Art. 48 Abs. 1 lit. e) ist es NGOs ermöglicht worden – sofern sich der betroffene Staat der Gerichtsbarkeit des EGHR unterworfen und das IX. ZP ratifiziert hat – ein Verfahren vor dem EGHR anhängig zu machen, nachdem sie zuvor die EMRK mit einer Beschwerde befaßt hatten. Nach dem XI. ZP ist die Beschwerde von NGOs nunmehr direkt an den EGHR zu richten.

Gemäß Art. 1 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Sozialcharta über Kollektivbeschwerden vom 9. November 1995,⁵⁵⁶ das am 1. Juli 1998 in Kraft getreten ist, erkennen die Vertragsparteien folgenden Organisationen das Recht auf Einbringung einer Verbandsbeschwerde wegen einer nicht zufriedenstellenden Anwendung der Sozialcharta beim Komitee unabhängiger Experten zu:

Gemäß lit. a): den Internationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen (Art. 27 Abs. 2 Sozialcharta);

Gemäß lit. b): den anderen internationalen nichtstaatlichen Organisationen, die beim Europarat beratenden Status haben und vom „Regierungsausschuß“ in eine zu diesem Zweck angelegte Liste⁵⁵⁷ eingetragen sind;

Gemäß lit. c): den repräsentativen nationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen unter der Hoheitsgewalt der Vertragspartei, gegen die sich die Beschwerde richtet.

Gemäß Art. 2 Abs. 1 kann jeder Vertragsstaat ferner zu dem Zeitpunkt, zu dem er nach Art. 13 seine Zustimmung ausdrückt, durch dieses Protokoll gebunden zu sein, oder zu einem späteren Zeitpunkt erklären, daß er anderen repräsentativen nationalen nichtstaatlichen Organisationen unter seiner Hoheitsgewalt, die in den von dieser Charta geregelten Angelegenheiten besonders fachkundig sind, das Recht zuerkennt, Beschwerden gegen ihn einzureichen.

Gemäß Art. 3 des Zusatzprotokolls können sowohl die internationalen NGOs i.S.v. Art. 1 lit. b) als auch die nationalen NGOs i.S.v. Art. 2 Abs. 1, allerdings nur hin-

555 J. Frowein/W. Peukert, EMRK-Kommentar, 2. Aufl. 1996, Art. 25, Rdnr. 16, 534 f.

556 ETS Nr. 158; Council of Europe (Ed.), Additional Protocol to the European Social Charter providing for a system of collective complaints and explanatory report (1995); vgl. T. Öhlinger, Die Europäische Sozialcharta und der Schutz wirtschaftlicher und sozialer Rechte durch den Europarat, in: M. Nowak (Hrsg.), Europarat und Menschenrechte, 1994, 119 ff.

557 Die letzte Fassung dieser Liste wurde auf den beiden letzten Sitzungen des Governmental Committee vom 7.–11.9. bzw. vom 30.11.–4.12.1998 angenommen. Sie umfaßt zur Zeit 43 NGOs.

sichtlich der Materien Beschwerde führen, für die sie als besonders fachkundig anerkannt worden sind. Die Beschwerde ist an den GS zu richten, der sowohl die betroffene Partei als auch das Komitee unabhängiger Experten davon verständigt. Auf der Basis des Berichts des Experten-Komitees erläßt in der Folge das Ministerkomitee eine Resolution oder spricht – für den Fall, daß das Experten-Komitee festgestellt hat, daß die Sozialcharta nicht in zufriedenstellender Weise angewendet worden war – mit einer Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden eine Empfehlung an die Adresse des belangten Vertragsstaates aus.

NGOs senden auch regelmäßig an das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter (CPT) Berichte über Haftbedingungen, insbesondere in Zusammenhang mit einschlägigen „fact finding missions“ desselben. NGOs leisten aber auch wichtige Dienste im „follow up“ der Umsetzung von Empfehlungen des Komitees in den einzelnen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen.

c) Überwachung und Implementierung internationaler Umweltschutzverträge

Neben dem Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes sind NGOs vor allem auch an der Implementierung von internationalen Umweltschutzverträgen beteiligt. In diesem Bereich erfüllen NGOs nicht nur Beobachtungs-, Beratungs- und Kontrollfunktionen, sondern wurden sogar interimistisch mit der Wahrnehmung von Sekretariatsaufgaben für die Organisation und Abwicklung von Kodifikationskonferenzen betraut. Diese „Beleihungen“ zu Zwecken der Rechtsdurchsetzung in der Anwendung völkerrechtlicher Übereinkünfte werden auch als sog. „bottom-up approach“ bezeichnet. So sieht z.B. die Rule 65 der UNCED-Verfahrensregeln⁵⁵⁸ einen Beobachterstatus für die zur Konferenz zugelassenen NGOs vor, ebenso wie auch Art. XI der CITES-Konvention (1973) und Art. 6 Abs. 5 der Wiener Konvention über den Schutz der Ozonschicht. Gemäß Art. 5 lit. d) der Konvention zur Verhinderung der Versteppung und Wüstenbildung haben NGOs nicht nur eine Beobachtungsfunktion im engeren Sinne sondern auch eine (präventive) Aufklärungsfunktion der lokalen Bevölkerung gegenüber,⁵⁵⁹ nämlich „to promote awareness and facilitate the participation of local populations, particularly women and youth ...“. Gemäß Art. 25 derselben Konvention soll u.a. auch mit Hilfe von NGOs ein „Netzwerk“ ausgebildet werden, dessen sich das „Committee on Science and Technology“ (Art. 24) bei seinen Implementierungsratschlägen an die Konferenz der Vertragsparteien (Art. 22) bedienen soll.

Gemäß Art. 8 Abs. 3 der Konvention zum Schutz des Weltkultur- und Naturerbes⁵⁶⁰ wird es Vertretern des „International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property“ (sog. „Rome Centre“), des „Internation

558 UN Doc. A/CONF. 151/26.

559 Vgl. K. Danish, *International Environmental Law and the „Bottom-Up“ Approach: A Review of the Desertification Convention*, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 1995, 133 ff.

560 UNESCO Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, vom 16.11.1972; 11 ILM 1972, 1358 ff.

tional Council of Monuments and Sites“ (ICOMOS) sowie der „International Union for Conservation of Nature and Natural Resources“ (IUCN)⁵⁶¹ ermöglicht, im Rahmen der UNESCO an den Sitzungen des Vertragsanwendungsorgans – des „Committee for the Protection of the Cultural and Natural Heritage of Outstanding Universal Value“, das sog. „World Heritage Committee“ – als Berater teilzunehmen. Gemäß Art. 8 Abs. 1 der Ramsar-Konvention über den Schutz von Feuchtbiotopen wiederum wurde eine NGO, nämlich die „International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources“ (IUCNNR), interimistisch mit der Wahrnehmung der Sekretariatsfunktion betraut, nachdem schon das „International Wildfowl Research Bureau“ (IWRB) das Konferenzsekretariat für die Kodifikationskonferenz der Ramsar-Konvention zur Verfügung gestellt hatte. Nachdem bereits das Prinzip 10 der Rio-Deklaration (sog. „Earth Charta“) unter anderem auch betroffenen NGOs Informations- und Mitwirkungsrechte eingeräumt hatte, betrachtete Kap. 38.42. der ebenfalls auf der UNCED-Konferenz in Rio de Janeiro – zur Implementierung der Rio-Deklaration – verabschiedeten Agenda 21⁵⁶² die NGOs sogar als „important partners“ der Vertragsstaaten in der Durchsetzung der Ziele der Agenda 21. Neben einer Reihe von Mitwirkungsrechten wird in Kap. 38.45. sogar die Errichtung eines „Non-governmental Earth Council“ vorgeschlagen. Kap. 38.11. wiederum regt die Mitwirkung von NGOs in der CSD an.

Weitere Beispiele für Betrauungen von NGOs mit Implementierungsaufgaben im Bereich des internationalen Umweltschutzes stellen z.B. die Mitarbeit von NGOs am „World Conservation Monitoring Unit“ der CITES-Konvention sowie deren Mitwirkung an den Arbeiten der „International Whaling Commission“ (IWC)⁵⁶³ dar, wobei letztere sogar so weit führt, daß zur Zeit über 50 NGOs über einen speziellen Beobachterstatus an den Sitzungen der IWC verfügen. Art. 11 Abs. 1 der Convention on the Protection of the North-East Atlantic wiederum sieht vor, daß die Kommission „may, by unanimous vote of the Contracting Parties, decide to admit as an observer: ... an international non-governmental organization, the activities of which are related to the Convention“.⁵⁶⁴ NGOs dürfen der Kommission auch jede einschlägige Information zukommen lassen oder jedweden Bericht übermitteln, der mit der Konvention in Zusammenhang steht.

Den vorläufigen Schlußpunkt bildet die Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters⁵⁶⁵ vom 25. Juni 1998, die u.a. dem „public concerned“ – worunter auch „non-governmental organizations promoting environmental protection and meeting any requirements under national law“ verstanden werden – Informationszugangs-

561 Vertreter weiterer NGOs können auf Antrag von Vertragsstaaten der Konvention an den Sitzungen der Allgemeinen Konferenz der UNESCO ebenfalls als Berater teilnehmen.

562 Siehe Anm. 558.

563 Vgl. *G. Rose/Crane*, *The Evolution of International Whaling Law*, in: *P. Sands* (Ed.), *Greening International Law*, 1995, 168.

564 Vgl. *Wolfrum* (Anm. 521), 53.

565 38 ILM, 1999, 517 ff.

Einspruchs- und Beschwerderechte einräumt. Gemäß Art. 10 Abs. 5 kann jede einschlägig tätige NGO, die den Exekutivsekretär der ECE von ihrem Wunsch unterrichtet, als Beobachter an den Tagungen der Vertragsparteien teilnehmen, dies auch tun, außer es erhebt mehr als ein Drittel der am entsprechenden Meeting teilnehmenden Vertragsparteien dagegen Einspruch.

Die weitestgehende Betrauung von NGOs sieht in diesem Zusammenhang aber zweifellos das North American Agreement on Environmental Cooperation (NAA-EC)⁵⁶⁶ vor, das – als „Nebenabkommen“ zum NAFTA-Vertrag – unter führender Beteiligung von Umweltschutz-NGOs⁵⁶⁷ am 14. September 1993 zwischen den USA, Kanada und Mexiko abgeschlossen wurde. Dieses Abkommen sieht in Art. 14 einen völlig neuen Beschwerdemechanismus⁵⁶⁸ vor, demgemäß NGOs⁵⁶⁹ die trinationale Commission on Environmental Cooperation (CEC) davon unterrichten können, daß ein Mitgliedstaat seine innerstaatlichen (!) Umweltschutzbestimmungen nicht gehörig anwendet. Der Grund für den Abschluß dieses Vertrages war die Furcht Kanadas und der USA, daß Mexiko durch seine niedrigen Umweltschutzstandards ein attraktiver Ansiedlungsort für Firmen aus den beiden nördlichen Ländern der NAFTA (Kanada, USA) werden könnte.⁵⁷⁰ Von den mehreren, bereits bei der CEC eingegangenen Beschwerden von NGOs – die sich z.B. auf die Nichteinhaltung von Umweltschutzbestimmungen beim Bau eines Piers für Kreuzfahrtschiffe in Cozumel, auf den Schutz von Feuchtgebieten in Kanada oder den Tod von 40.000 Zugvögeln im mexikanischen Reservat „Presa de Selva“ bezogen – richteten sich die beiden ersten gegen die USA und lösten u.a. die interessante Rechtsfrage aus, ob gesetzgeberische Akte als „failure to effectively enforce“ angesehen werden können. Die USA hatten nämlich in der Zwischenzeit von ihrem in Art. 3 der Konvention verbrieften Recht auf „legislative“ Modifikation ihrer nationalen Umweltschutzbestimmungen Gebrauch gemacht und damit – durch diesen „legislativen“ Akt (!) – das „exekutive“ Umsetzungsgebot unterlaufen.⁵⁷¹

4. NGOs als „Verhinderer“ des Zustandekommens völkerrechtlicher Verträge

NGOs wirken aber nicht nur am Zustandekommen von völkerrechtlichen Verträgen mit, sondern verhindern des öfteren auch deren Entstehung bzw. Abschluß. Exemplarisch sei in diesem Zusammenhang nur auf den Fall des „Multilateral Agreement on Investment“ (MAI) hingewiesen.

566 32 ILM, 1993, 1482 ff.; in Kraft seit 1. Januar 1994.

567 Raustiala (Anm. 522), 728: „... environmental NGOs played an unprecedented role in the negotiations of both NAFTA and the NAAEC“.

568 Raustiala (Anm. 522), 725: „This provision is novel and perhaps unique to international law.“

569 Art. 45 NAAEC definiert NGOs als „any scientific, professional, business, non-profit, or public-interest organization or association which is neither affiliated with, nor under the direction of, a government“.

570 Vgl. N. Zeuner, Binationale NGO-Netzwerke in der US-Mexikanischen Grenzregion im Kontext von NAFTA, in: *Altwater/Brunnengräber/Haake/Walk* (Anm. 1), 222 ff.

571 Vgl. dazu Raustiala (Anm. 522), 759.

Das im Schoß der OECD ausgearbeitete Multilaterale Investitionsabkommen (MAI)⁵⁷² begann 1997 das Interesse einer Reihe von NGOs zu erwecken, die in ihm einen Ansatz für ausbeuterische und inhumane Arbeitspraktiken zu erkennen glaubten, ebenso wie auch die Begünstigung von „pollution haven“.⁵⁷³ Wenngleich diese Befürchtungen eindeutig überzogen waren, brachte der Widerstand der NGOs vor allem auch Frankreich dazu, sich am 14. Oktober 1998 definitiv aus den Verhandlungen über das MAI zurückzuziehen, was in der Folge zu einem Abbruch der Verhandlungen führte. „Should the negotiations never resume, the NGOs can take credit for stopping the MAI.“⁵⁷⁴ Tatsächlich haben die NGOs mit dem (vorläufigen) Scheitern des MAI aber einen Pyrrhus-Sieg⁵⁷⁵ errungen, da das MAI in einer Reihe von Bestimmungen deren Forderungen Rechnung zu tragen versuchte. Wie vorstehend bereits erwähnt, war auch das Scheitern der III. WTO-Ministerkonferenz vom 30. November bis zum 3. Dezember 1999 in Seattle u.a. auf massive Proteste von NGOs zurückzuführen.

E. Kontrolle und Transparenz der Aktivitäten von NGOs

I. Notwendigkeit einer (Finanz-)Kontrolle von NGOs

Im Zuge der vorstehend aufgezeigten unendlich vielfältigen Arten von Aktivitäten von NGOs werden aber auch die Rufe nach Transparenz und Kontrolle dieser ihrer internationalen operativen Tätigkeiten immer lauter. Sowohl deren faktische Macht und Dominanz als auch deren Finanzkraft etc. verlangen offensichtlich nach (verstärkter) internationaler Überwachung und Kontrolle. So ist z.B. *Bennett*⁵⁷⁶ der Auffassung, daß der phänomenale Zuwachs an Größe, Anzahl und finanzieller Ausstattung der NGOs in den 1980er und 1990er Jahren nicht mit einer kritischen Untersuchung ihrer Wirkungsweise einhergegangen ist. Diese Forderungen sind aber nicht immer Ausfluß rechtsstaatlicher Überlegungen oder von Plänen zur Verbesserung des Systems der internationalen Beziehungen, sondern resultieren auch des öfteren aus dem Bestreben mancher Staaten, die Tätigkeiten von NGOs zu behindern bzw. zurückzudrängen, insbesondere dort, wo sie internationale Überwachungsaufgaben übernommen haben. Einzelne Bereiche scheinen in dieser Beziehung aber besonders „anfällig“ für Praktiken von NGOs zu sein, die unbedingt einer größeren Transparenz und Kontrolle bedürfen, wie z.B. die den interna-

572 Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs (Ed.), *The Multilateral Agreement on Investment: The MAI Negotiating Text* (Stand: 14.12.1998); <<http://www.oecd.org/daf/cm/mai/negotext.htm>>.

573 Vgl. dazu *E. Graham*, *Regulatory Takings, Supranational Treatment, and the Multilateral Agreement on Investment: Issues Raised by Nongovernmental Organizations*, *Cornell International Law Journal* 3/1998, 599 ff., 602.

574 *Graham* (Anm. 573), 613.

575 „... the NGOs might have won a Pyrrhic victory in this instance ...“; *Graham* (Anm. 573), 613.

576 *L. R. Bennett*, *Introduction: Recent Trends in Relief Aid: Structural Crisis and the Quest for a New Consensus*, in: *Bennett u.a. (Ed.), Meeting Needs. NGO Coordination in Practice*, 1995, XII.

tionalen professionellen Spitzensport ausrichtenden NGOs. So steht es für viele außer Zweifel, „daß in der Wirtschaft viel schärfer überprüft werde, als an der Spitze des internationalen Sports“.⁵⁷⁷

In neuester Zeit haben eine Reihe unliebsamer Vorfälle, in die NGOs verwickelt waren, diesen Trend noch verstärkt. Zum einen handelte es sich dabei um a) *finanzielle Gebarungsprobleme*, zum anderen aber auch um b) *Bestechungs- und Korruptionsfälle*, das c) *Ausspielen von Marktmacht*, d) das „*Unterlaufen*“ der *ordentlichen, nationalen Straf- bzw. Zivil-Gerichtsbarkheit* durch eigene, verbandliche NGO-Regulative sowie e) das „*überschießende*“ bzw. *rechtswidrige Vorgehen* von *NGO-Aktivist*en im Zuge der Durchführung von „(Umweltschutz-) Kampagnen“ derselben. Nachstehend sollen dafür einige exemplarisch herausgegriffene Beispiele aufgelistet werden.

Ad a) Im Bereich fehlender bzw. unzureichender Gebarungskontrolle sei nur auf den Fall von World-Vision Österreich (WVÖ), einer nationalen NGO, hingewiesen, der in Österreich wegen der mit ihm (auch) verbundenen politischen Komponente große Beachtung gefunden hat. Im November 1998 wurde über die Geschäftsführerin von WVÖ, *Tina Krones-Taurer*, und ihren Mann, den GS der „*Paneuropa-Bewegung Österreich*“, *Wolfgang Krones*, die Untersuchungshaft verhängt.⁵⁷⁸ Der gegen sie erhobene Vorwurf betraf finanzielle Malversationen in Millionenhöhe bei der Abrechnung von Spendengeldern. Die politische Dimension dieses Kriminalfalles resultierte aber aus dem Verdacht, daß rund 640.000 ATS von WVÖ an die „*Paneuropa-Bewegung Österreich*“ geflossen sind und dort offensichtlich als Wahlkampfgelder für den Europa-Wahlkampf *Karl Habsburgs* – der (als Nachfolger seines Vaters Dr. *Otto Habsburg*) seit 1987 Präsident der „*Paneuropa-Bewegung Österreich*“ ist – eingesetzt wurden. World Vision Österreich hat 1998 insgesamt 90 Mio. ATS an Spendengeldern erhalten,⁵⁷⁹ ebenso wie rund 40 Mio. ATS an öffentlichen Projekt-Förderungsmitteln seitens des Bundes. Für ein Bosnien-Projekt flossen darüber hinaus dem Verein 48,8 Mio. ATS aus EU-Fördermitteln zu.⁵⁸⁰

577 Kommentar von *Hans Wilhelm Gäb*: „Neutrale Kontrollen der Sportinstanzen gefordert“, NZZ vom 22.1.1999, 45; vgl. *T. Summerer*, Internationales Sportrecht vor dem staatlichen Richter in der Bundesrepublik Deutschland, Schweiz, USA und England, 1990; *J. Nafziger*, International Sports Law as a Process for Resolving Disputes, ICLQ, 1996, 130 ff.

578 Leiterin von World Vision Austria verhaftet. Der Verbleib von 15 Millionen nicht nachvollziehbar, Der Standard vom 26. November 1998, 10; Geständnisse in Spendenaffäre, in: SN vom 28.11.1998, 4; Ehepaar *Krones* bleibt in Haft, Kurier vom 28.11.1998, 13.

579 *J. Rietveld/J. Wolf*, Die Spendensammler in Not, Kurier vom 29.11.1998, 9; vor World Vision Austria liegen bei der Verteilung des 3,4 Mrd. ATS großen österreichischen „Spendenkuchens“ nur die Caritas (442 Mio.), das Rote Kreuz (400 Mio.), die SOS-Kinderdörfer (200 Mio), Licht ins Dunkel (135 Mio.) und die Dreikönigsaktion (130 Mio).

580 Ruheloser EU-Abgeordneter, ruhender Balleikanzler, SN vom 4.12.1998, 2; World Vision wird nun auch zum Fall für die EU-Betrugseinheit, Die Presse vom 10.12.1998, 16.

Die Gebarung von World-Vision Österreich wurde von Funktionären der in Monrovia in Kalifornien ansässigen Dachorganisation „World-Vision International“⁵⁸¹ im letzten Jahr mehrfach geprüft, wobei „grobe Unregelmäßigkeiten“ festgestellt und der Verbleib von 15 Mio. ATS nicht aufgeklärt werden konnte.⁵⁸² Im Gegensatz dazu gelang es aber der Geschäftsführerin von WVÖ, einen positiven Prüfvermerk der Wiener Wirtschaftsprüferkanzlei Unitas Solidaris vorzulegen, der ihr eine ordnungsgemäße Verwaltung der Spendengelder attestierte.

Ad b) Was den Vorwurf von Bestechung und Korruption betrifft, so kamen sowohl das Internationale Olympische Komitee (IOC)⁵⁸³ als auch einzelne nationale Olympische Komitees wegen ihrer Vergabepraktiken in die Schlagzeilen der internationalen Presse. In bezug auf die Vergabe der Sommerspiele 2000 an Sydney erklärte der Präsident des Australischen Olympischen Komitees, *John Coates*, daß er noch in der Nacht vor der entscheidenden Abstimmung die Stimmen von zwei afrikanischen Ländern (Kenia und Uganda) um je 50.000 australische Dollar gekauft habe. Daß dieser Stimmenkauf „kausal“ war, geht aus dem Umstand hervor, daß Sydney tags darauf bei der Abstimmung gegen den Mitbewerber Peking mit zwei Stimmen Vorsprung (45:43) gewann.⁵⁸⁴ Durch eine Indiskretion wurde aber auch der lange Zeit geheim gehaltene Vertrag zwischen dem IOC und dem nationalen australischen olympischen Komitee publik, nach dem das IOC von der Bezahlung aller Kosten eximiert wird, 5 % aller Eintrittsgelder, ein Drittel aller Sponsorenverträge sowie 40 % aller Fernsehrechte erhält. Dazu kommt noch eine Fülle weiterer Vergünstigungen.⁵⁸⁵ Auch bei der Bewerbung Amsterdams für die Olympischen Spiele 1992 kam es erwiesenermaßen zu Bestechungs- und Korruptionsvorfällen.⁵⁸⁶ Dem Proponentenkomitee „Sion 2002“ wiederum sollen 25 IOC-Stimmen für 2 Mio. US-Dollar angeboten worden sein.⁵⁸⁷

Die Summe an Bestechungsgeldern, die von der Olympiastadt Salt Lake City während der Bewerbung um die Spiele 2002 – Salt Lake City gewann mit 54 Stimmen die Wahl überlegen vor Östersund und Sion mit je 14 Stimmen – an IOC-Mitglieder gezahlt worden sein soll, wird auf 780.000 US-Dollar beziffert.⁵⁸⁸ Zur

581 World Vision wurde 1950 von einem US-Journalisten gegründet und ist in 46 Staaten tätig.

582 World-Vision-Affaire: Neuer Zeuge belastet *Karl Habsburg* schwer, *Die Presse* vom 20.2.1999, 10; dem Prüfteam gehörten an: *Boyne Alley* (Finanzchef von World Vision Australien), *Dee Giannamore* (interner Finanzprüfer von World Vision International) sowie zwei Prüfer der Fa. *Coopers&Lybrand*.

583 „Das IOK ist Exekutive und Legislative, Regierung und Parlament zugleich. Es kontrolliert sich also selber“; Der Bestechungsskandal im IOK auch als nationales Politikum, *NZZ* vom 19./20.12.1998, 44.

584 Vgl. Vorwürfe aus Sydney gegen IOK-Mitglieder, *NZZ* vom 14.1.1999, 44.

585 Geldgier als sicherer Sieger, *NZZ* vom 12.2.1999, 43.

586 Siehe „Sydney kaufte in letzter Minute zwei Stimmen“, *Kurier* vom 24.1.1999, 29.

587 Vgl. Der Skandal im IOK und seine Folgen fürs Wallis, *NZZ* vom 23.12.1998, 39.

588 Vgl. „IOK vor Selbstreinigung?“, *NZZ* vom 21.1.1999, 41; Korruptions-Affäre! Salt Lake City droht sogar der Entzug der Winterspiele 2002, *Kronen Zeitung* vom 13.12.1998, Sport; Ich bin nicht gern in einem Klub, der einen schlechten Ruf hat, *NZZ* vom 16.12.1998, 43; Korruptionsvorwürfe bestätigt, *NZZ* vom 15.12.1998, 41; Sünde im Lande der Mormonen, *NZZ* vom

Untersuchung des Skandals wurde zwar eine „Ethik-Kommission“ eingesetzt, die aber offensichtlich nur dazu diente, daß es damit ein „schwebendes Verfahren“ gibt, so daß sich niemand mehr öffentlich dazu äußern darf.⁵⁸⁹ In der Zwischenzeit hat die „Ethik-Kommission“ allerdings weitere zehn IOC-Mitglieder als Verdächtige genannt.⁵⁹⁰ Am 23. Januar 1999 wurden schließlich von den 14 beschuldigten IOC-Mitgliedern sechs ab sofort suspendiert, drei Mitglieder kamen diesem Schritt durch Austritt zuvor, ein Mitglied wurde verwarnet und gegen den Rest werden die Untersuchungen weitergeführt.⁵⁹¹ Ganz allgemein behauptete das Schweizer Exekutiv-Mitglied im IOC, *Marc Hodler*, daß eigene Agenturen vor der Vergabe von Olympischen Spielen „Stimmenpakete“ zum Preis zwischen fünf und zehn Mio. ATS anbieten.⁵⁹² Das IOC wird im Zeitraum von 1997 bis 2000 rund 41 Mrd. ATS umsetzen, wobei allein 10 Mrd. ATS auf die Übertragungsrechte der Sommerspiele 2000 in Sydney entfallen.⁵⁹³

Das IOC mit Sitz in Lausanne strebte sogar eine Befreiung von der Mehrwertsteuer an. Nachdem der Schweizer Bundesrat 1998 eine Befreiung beschlossen und der Ständerat dem auch zugestimmt hatte, legte sich die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates quer. Um nicht weiter ins Gerede zu kommen und einer Junktimmierung zwischen der MWSt-Befreiung und der Vergabe der Olympischen Winterspiele 2006 nach Sion vorzubeugen, verzichtete das IOC schließlich im Februar 1999 auf diese Steuerbefreiung.⁵⁹⁴

Innerhalb der englischen Football Association (FA) sollen der Präsident, *Keith Wiseman*, und der Geschäftsführer, *Graham Kelly*, Stimmenkauf betrieben haben, damit *Wiseman* als Vizepräsident in das Exekutivkomitee des Weltfußballverbandes FIFA gewählt werden würde.⁵⁹⁵

Gegen den ehemaligen Präsidenten des italienischen Fußballverbandes und jetzigen UEFA-Vizepräsidenten, *Antonio Matarrese*, ermittelt die Staatsanwaltschaft im Zusammenhang mit der Unterschlagung von Dopingergebnissen.⁵⁹⁶

Ad c) Was das Ausnützen von Marktmacht durch NGOs betrifft, so sei nur auf die enormen Summen verwiesen, die in einzelnen Sportzweigen umgesetzt werden, so daß den einschlägigen NGOs – die über die entsprechenden Vermarktungsrechte verfügen – eine enorme „bargaining power“ zukommt. So hofft z.B. die Europäische Fußball Union (UEFA) in der neuen Champions League mit 32 Mann-

15.1.1999, 43.

589 Vgl. *D. Harbich*, Alte Herren und Milliarden, Die Presse vom 18.1.1999, 2.

590 Olympische Putzkolonie, NZZ vom 11.12.1999, 41.

591 Vorerst sechs provisorische Ausschlüsse aus dem IOK, NZZ vom 25.1.1999, 35.

592 Olympia versinkt im Korruptionssumpf, Kurier vom 13.12.1998, 26.

593 *H. Sileitsch, Samaranch*: Olympia im Dienst des Internationalen Olympischen Komitees, Die Presse vom 30.12.1998, 3.

594 IOK verzichtet auf Mehrwertsteuerbefreiung, NZZ vom 18.2.1999, 26; Rückabwicklung der IOK-Steuerbefreiung, NZZ vom 24.2.1999, 26.

595 Skandal um Stimmenkauf der Football Association, NZZ vom 17.12.1998, 43.

596 UEFA-Vizepräsident im Zwielficht, SN vom 18.12.1998, 23.

schaften und 157 Spielen innerhalb von nur fünf Monaten⁵⁹⁷ 6,8 Mrd. ATS einzuspielen und die von der „Fédération Internationale de l'Automobile“ (FIA) an die „Formula One Administration Ltd.“ (FOA) des Briten *Bernie Ecclestone* abgetretenen Rechte zur Durchführung und Vermarktung der Formel 1, GT- und Rallye-Weltmeisterschaften sollen einen Marktwert von über 50 Mrd. ATS repräsentieren. Das New Yorker Grand Slam-Tennisturnier wiederum beschert dem amerikanischen Tennisverband (USTA) jedes Jahr einen Umsatz von 230 Mio. US-Dollar. Die seitens des IOC im Rahmen der Olympischen Sommer- und Winterspiele 2000–2008 umgesetzten Summen belaufen sich auf 3,5 Mrd. US-Dollar (USA) bzw. 2,15 Mrd. US-Dollar (Europa).⁵⁹⁸

NGOs setzen ihre Mittel neuerdings aber auch gegen private Unternehmen ein, indem sie multinationale Unternehmen (TNCs) zur Annahme von „selbstaufgelegten“ Verhaltenskodizes nötigen, wie dies z.B. im November 1998 eine Gruppe von Menschenrechts-NGOs gegenüber führenden US-amerikanischen Kleiderherstellern (Nike, Reebok, Liz Clairborne, Phillips van Heusen etc.) durchgesetzt hat. Gemäß der getroffenen Vereinbarung verpflichteten sich die TNCs, keine Produkte anzubieten, die durch Zwangsarbeit, Kinderarbeit etc. erzeugt wurden.

Ad d) Was das „Unterlaufen“ der ordentlichen, nationalen Straf- bzw. Zivil-Gerichtsbarkeit durch eigene, verbandliche NGO-Regulative betrifft, sei hier nur auf drei Fälle hingewiesen. Dem IOC gelang mit der Veranstaltung der ersten Weltkonferenz über Doping vom 2.– 4. Februar 1999 in Lausanne⁵⁹⁹ insofern ein besonderer Schachzug, als in der als Ergebnis dieser Konferenz verabschiedeten „Deklaration von Lausanne“⁶⁰⁰ die Einsetzung einer internationalen und unabhängigen „Antidoping-Agentur“ innerhalb der nächsten drei Monate vorgesehen wurde.⁶⁰¹ Damit sollen alle Dopingfälle im Sport durch eine dem IOC nahestehende Stelle untersucht und so der Ingerenz der nationalen Behörden entzogen werden. Den auf strikte Eigenverantwortung bedachten Sportverbänden war das rigorose Durchgreifen der französischen Behörden gegen Dopingsünder im professionellen Radsport anlässlich der letztjährigen Tour de France mehr als suspekt gewesen, so daß sie sich gerne bereit erklärten, sich einer solchen verbandlichen Doping-Kontrolle zu unterwerfen.⁶⁰² Zieht man die Summen in Betracht, die im

597 In der Superliga rollen Millionen, SN vom 12.12.1998, 27; Viel mehr Geld für alle, NZZ vom 11.12.1998, 43; Nach der Kugel rollt der Rubel, NZZ vom 27.8.1999, 42.

598 Die Geschäfte des *E. Bernie*, SN vom 31.10.1998, 3; High Speed Return on Investment für Werbegelder, NZZ vom 21.8.1998, 45; Der sanfte Hammer, NZZ vom 3.9.1999, 41; Die grauen Eminenzen des Mediensportgeschäfts, NZZ vom 20.8.1999, 38.

599 Vgl. Abschied von einer Politik der Beschönigung, NZZ vom 2.2.1999, 44; Neuer Wein in alten Schläuchen?, NZZ vom 2.2.1999, 44.

600 Text in: Ohne Bluttests sind auf Jahre hinaus keine Lösungen in Sicht, NZZ vom 6.2.1999, 43.

601 Vgl. Staatliche Begehrlichkeiten, NZZ vom 3.2.1999, 41.

602 Daran ändert auch der Umstand nichts, daß sich die Präsidenten der FIFA und des Internationalen Radsportverbandes (UCI) gegen die vorgesehene zweijährige Mindestsperre im Falle eines erstmaligen Dopingvergehens aussprachen; vgl. Schnell zurück zur Tagesordnung, NZZ vom 5.2.1999, 39; vgl. Alle Brücken abgebrochen. Credit Suisse und Winterthur-Versicherungen

professionellen Radsport verdient werden bzw. die allein dessen Dachorganisation, die „Union Cycliste International“ (UCI), im Jahr umsetzt – nämlich knapp 3 Mrd. ATS⁶⁰³ – wird die Nachsicht bei so mancher Dopingkontrolle verständlich.

Aber auch das Beispiel des Internationalen Tennis-Verbandes (ITF) verdient in diesem Zusammenhang Erwähnung: Ein Schiedsgericht des ITF verhängte am 22. Dezember 1998 über den tschechischen Tennisprofessional *Petr Korda*, in dessen Körper das anabole Steroid Nandrolon nachgewiesen worden war, nicht die satzungsgemäße Sanktion – eine einjährige Sperre bei erstmaliger Einnahme⁶⁰⁴ –, sondern entzog ihm nur das Preisgeld und die Weltranglistenpunkte, die er am Grand-Slam-Turnier „Wimbledon '98“ errungen hatte. Das Gericht hatte seiner Verantwortung geglaubt, daß er nicht gewußt habe, wie das Dopingmittel in seinen Körper gekommen wäre. Als die Kritik an diesem Urteil zunahm, entschloß sich der ITF, das Verdikt seiner eigenen Richter dem „Court de l'Arbitrage pour le Sport“ (CAS) in Lausanne zu unterbreiten. *Korda* seinerseits beauftragte einen Anwalt, am „High Court“ in London – dort wo sich der Amtssitz des ITF befindet – Rekurs einzulegen. Erst nach einem vehementen Protest anderer Tennis-Professionals sah sich der ITF genötigt, gegen *Korda* in der Folge doch noch die statutengemäße Sperre von einem Jahr zu verhängen. Am 2. September 1999 fällte das Sport-Schiedsgericht in Lausanne ein Urteil von noch nie dagewesener Härte: *Korda* muß sein seit Juli 1998 gewonnenes Preisgeld in Höhe von 660.000 US-Dollar an den ITF zurückzahlen und verliert seine seit Wimbledon angesammelten Weltranglistenpunkte.⁶⁰⁵

In einem richtungsweisenden Beschluß vom 24. September 1998 entschied der österreichische Oberste Gerichtshof (OGH),⁶⁰⁶ daß der Ausschluß eines austrokanadischen Eishockeyprofessionals durch den Internationalen Eishockey-Verband von der Teilnahme an der Weltmeisterschaft 1998 sittenwidrig war, und zwar mit folgender Begründung: Der in Kanada geborene Kläger wanderte 1991 nach Österreich aus, wurde dort 1996 eingebürgert und wechselte nach fünf Saisonen zu einem deutschen Klub. Der Kläger hatte als 19-jähriger bei der Junioren-Weltmeisterschaft 1986 für Kanada gespielt und wollte nun – zwölf Jahre später – als Mitglied der Nationalmannschaft Österreichs an der Weltmeisterschaft 1998 teilnehmen. Entsprechend den Satzungen des Internationalen Eishockey-Verbandes darf aber ein Spieler, der bereits einmal für die Nationalmannschaft eines Landes gespielt und dabei an internationalen Meisterschaften oder olympischen

beenden alle Engagements im Radsport, NZZ vom 3.9.1999, 41.

603 Es wird immer neue Produkte geben, die wir nicht nachweisen können, NZZ vom 20./21.2.1999, 41.

604 Die ATP-Tour der Tennis-Professionals, die nicht den Bestimmungen der ITF unterliegt, hat für Doping-Fälle nicht den medizinischen Kodex des IOC übernommen, sondern sich einen eigenen „Doping-Kodex“ gegeben; vgl. Tennis Weltverband will *Petr Korda* sperren, NZZ vom 8.1.1998, 43.

605 Vgl. „Der unerwünschte Mitspieler am Tennisnetz“, NZZ vom 20.1.1999, 43; Dopingsünder *Korda* muß 8 Mio. zahlen, Kurier vom 3.9.1999, 28.

606 2 Ob 232/98a.

Spielen teilgenommen hat, später nicht mehr für die Nationalmannschaft eines anderen Landes spielen. Der OGH stellte fest, daß die Verhinderung eines „Nationalteamtourismus“ zwar ein berechtigtes Anliegen und die Berufung auf Satzungsbestimmungen, die diesen verhindern, nicht sittenwidrig sei, da aber im vorliegenden Fall davon keine Rede sein könne, seien die Bestimmungen „sachlich nicht gerechtfertigt und daher sittenwidrig“.⁶⁰⁷

Ad e) Was die Fälle „überschießender“, um nicht zu sagen rechtswidriger, Aktivitäten von NGOs betrifft, liefern vor allem die „kampagnenorientierten“ NGOs immer wieder gute Beispiele, wobei an dieser Stelle die interessante Rechtsfrage, wie denn die strafrechtliche bzw. zivilrechtliche Haftungsfrage von Aktivisten solcher NGOs im verbandlichen „Innenverhältnis“ abgesichert ist, wenn die NGOs (zumindest mit *dolus eventualis*) ihre Mitarbeiter zu solchen Aktivitäten (Kampf mit dem Werkschutz, „entern“ von Schiffen gegen den Willen der Besatzung etc.) verpflichtet, nur aufgeworfen, aber nicht näher vertieft werden kann. Als rezente Beispiele dafür sollen vier Greenpeace-Kampagnen angeführt werden, bei denen zum einen strafgesetzwidrige Handlungen gesetzt⁶⁰⁸ und zum anderen geschäftsschädigende Unwahrheiten in Umlauf gebracht wurden.

Am 12. März 1996 blockierten 16 Greenpeace-Aktivisten den Haupteingang des Verwaltungsgebäudes der Nordostschweizerischen Kraftwerke AG in Baden, um damit gegen das Zwischenlager für radioaktive Abfälle in Würenlingen zu protestieren. Nach ihrer Verurteilung wegen Nötigung gemäß Art. 181 Schweizer Strafgesetzbuch durch das erstinstanzliche Gericht bestätigte das Aargauer Obergericht den Schuldspruch und auch der Kassationshof in Strafsachen am Bundesgericht bestätigte das Urteil. Das Bundesgericht führte dabei aus, daß die Verurteilung wegen Nötigung auch unter dem Gesichtspunkt des Grundrechts der Meinungsfreiheit nicht zu beanstanden sei: „Auch unter den Kommunikationsbedingungen in einer mit Informationen überfluteten Gesellschaft hat indessen niemand das Recht, die öffentliche Aufmerksamkeit durch absichtliche und gezielte Behinderungen der vorliegenden Art zu steigern“.⁶⁰⁹

Am 7. Januar 1997 drangen neuerlich zwei Greenpeace-Aktivisten in das schweizerische nukleare Zwischenlager Würenlingen ein, bestiegen einen Kran und

607 S. Ausschluß von WM war sittenwidrig, SN vom 6.3.1999, 22; vgl. dazu auch vorstehend unter C.II.1.a).

608 „Obwohl die „begrenzte Regelverletzung“ – Gesetzesbruch also – zum Konzept von Greenpeace-Aktionen gehört ...“; *Wahl* (Anm. 1), 303. Auf der anderen Seite bedürfen aber auch NGO-Aktivisten – vor allem im Bereich der Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte – besonderen Schutzes. Diesbezüglich nahm die MRK der VN – nach einer über 13 Jahre (!) andauernden Diskussion – im Jahre 1998 die „Draft Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms“ (sog. „Declaration on Human Rights Defenders“) an, die am 8. März 1999 von der GV mittels Res. A/RES/53/144 verabschiedet wurde; vgl. UN/DPI (Ed.), UN Briefing Papers. Human Rights Today, 1998, 19.

609 Urteil 6671/1998 vom 11.12.1998; Schuldspruch gegen Umweltaktivisten bestätigt, NZZ vom 9./10.1.1999, 26.

befestigten ein Transparent mit der Aufschrift „Zwilag dacht? Sicher nicht“. Das Bezirksgericht Baden verurteilte einen der Aktivisten wegen Hausfriedensbruchs zu einer Geldstrafe von 600 Franken, das Aargauer Obergericht billigte ihm „achtenswerte Beweggründe“ zu und setzte die Strafe auf 400 Franken herab. Das Bundesgericht bestätigte mit Urteil vom 17. Juni 1998⁶¹⁰ den Schuldspruch des Aargauer Obergerichts.

Am 19. Juli 1999 wurden sieben Greenpeace-Aktivisten vor dem britischen Hafen Barrow-in-Furness durch die Hafenz Polizei festgenommen, da sie das Auslaufen eines Frachters verhindern wollten, der Atomabfall aus Sellafield nach Frankreich bringen und im Gegenzug in Cherbourg mit 32 Brennstäben aus der Wiederaufbereitungsanlage La Hague beladen werden sollte.⁶¹¹

Nachdem die TNC Shell 1976 im Brent-Feld die Ölplattform „Brent Spar“ in Dienst genommen und diese bis 1991 betrieben hatte, entschloß sich das Unternehmen, die Plattform zu versenken. In der Folge wurde die Ölplattform von Greenpeace-Aktivisten geentert. Am 9. Mai 1995 erhielt Shell die Genehmigung der schottischen Behörden zur Versenkung, mußte dafür aber zunächst die Besetzung durch die Umweltschützer beenden. Greenpeace räumte zwar die Anlage, begann aber gleichzeitig eine europaweite Boykott-Kampagne gegen Shell-Tankstellen mit dem Hinweis, daß sich an Bord der „Brent Spar“ neben den von Shell angegebenen 150 t Schadstoffen noch weitere 5.500 t Rohöl befänden, die im Falle der Versenkung der Plattform eine große Umweltkatastrophe auslösen würden. Eine so wenig umweltbewußte TNC wie Shell müsse unbedingt boykottiert und damit wieder auf den „ökologischen Weg“ zurückgeführt werden. Obwohl sich diese Behauptung von Greenpeace nachträglich eindeutig als unwahr herausstellte – wofür sich Greenpeace auch entschuldigte, – lenkte Shell unter dem Druck des Boykotts ein und verfügte, daß die „Brent Spar“ an Land entsorgt werden würde.⁶¹² Der durch diese (bewußt?) unwahre Behauptung von Greenpeace verursachte wirtschaftliche Schaden wurde Shell von keiner Seite abgegolten.

Wie schwierig dieser Problembereich „schadenverursachender Kampagnen“ von NGOs aber auch unter allgemeinen (politischen) Gesichtspunkten zu handhaben ist, soll ebenfalls an einem Schweizer Beispiel – Greenpeace betreffend – verdeutlicht werden. Der Schweizer Bundesrat hatte Ende 1997 zu prüfen, Greenpeace in die Liste jener Umweltorganisationen aufzunehmen, die berechtigt sind, gegen Großprojekte des Bahn- und Straßenbaus das Rechtsmittel einer Verbandsbeschwerde zu ergreifen. Gegen dieses „amtliche Gütesiegel für Greenpeace“⁶¹³ für bundesrätlich approbierte Beschwerdeführer wurde aber heftig opponiert, da

610 Urteil 6337/1998; vgl. Strafmilderung für Greenpeace-Aktivisten, NZZ vom 25.9.1998, 48.

611 Sieben Greenpeace-Aktivisten in England festgenommen, NZZ vom 20.7.1999, 44.

612 Vgl. dazu J. Vorfelder, Brent Spar oder die Zukunft der Meere. Ein Greenpeace Report, 1995; C. Lahusen, Die Organisation kollektiven Handelns – Formen und Möglichkeiten internationaler Kampagnen, in: *Altvater/Brunnengräber/Haake/Walk* (Anm. 1), 182 ff.

613 Vgl. Amtliches Gütesiegel für Greenpeace, NZZ vom 3.9.1997, 25.

manche gesellschaftliche Kreise der Meinung waren, daß sich Greenpeace in seinen Kampagnen nicht immer an die Schranken des Rechtsstaates hält. Auch stellte in der öffentlichen Diskussion in der Schweiz der Schweizerische Gewerbeverband die Frage, ob sich Greenpeace – angesichts wirtschaftlicher Strukturen der Organisation, die den „klassischen kapitalistischen Regeln“ folgen (Greenpeace wies 1998 ein Budget von 100,9 Mio. US-Dollar bzw. 1,3 Mrd. ATS aus) – tatsächlich rein ideellen Zielen i.S.d. Art. 12 Natur- und Heimatschutzgesetz widmet oder nicht. Im Gegenzug wurde wiederum ausgeführt, daß Greenpeace/Schweiz die Rechtsform einer Stiftung mit ideeller Zweckbestimmung habe, in erster Linie über Spenden finanziert werde und nicht auf Gewinn gerichtet sei. Auch diene der angegliederte Verkauf von Greenpeace-Produkten bloß zur Deckung des Aufwands der (nationalen) NGO Greenpeace/Schweiz. Der Schweizerische Gewerbeverband fragte sich aber auch, ob Greenpeace das Kriterium des Art. 12 Natur- und Heimatschutzgesetz bzw. Art. 55 Umweltschutzgesetz erfüllt, nämlich eine „gesamtschweizerische Umweltorganisation“ zu sein.

II. Mögliche Arten der Kontrolle der Aktivitäten von NGOs

Ganz grundsätzlich sind in diesem Zusammenhang folgende Kontrollebenen zu unterscheiden: zum einen die rechtliche Ebene, die wiederum in a) die (externe) vereinsrechtliche bzw. (in Sonderfällen) ordentliche Gerichtsbarkeit und zum anderen in b) die (interne) satzungsspezifische Kontrolle der jeweiligen NGO unterfällt, sowie die politische Ebene der Kontrolle c) durch die Völkerrechts-subjekte, die mit NGOs kooperieren oder diese mit operativen Aufgaben „beliehen“ haben.

Ad a) Grundsätzlich werden (internationale) NGOs und deren (nationale) NGOs – als Privatrechtssubjekte staatlicher Rechtsordnungen – vereinsrechtlich (extern) kontrolliert. Dies trifft aber nicht auf solche NGOs zu, die über keine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen, d.h. die in keiner staatlichen Rechtsordnung als Privatrechtssubjekt radiziert sind. Solche „apatride“ NGOs werden nicht einmal durch ein nationales Vereinsrecht kontrolliert und unterliegen lediglich ihren eigenen satzungsspezifischen Kontrollmechanismen. Sollten Maßnahmen des internen Vereinsrechts von NGOs den *Ordre-public*-Vorstellungen der jeweiligen nationalen Rechtsordnung widersprechen, z.B. in dem Sinne, daß sie als sittenwidrig anzusehen sind, könnten sie im Einzelfall auch vor ordentlichen Gerichten angefochten werden. Vor der ordentlichen Gerichtsbarkeit können aber auch Streitigkeiten über schuldhaftes Fehlverhalten von „beliehenen“ NGOs im Vollzug von Programmen ausgetragen werden, da NGOs dafür in der Regel durch privatrechtlichen Vertrag in Dienst genommen werden.

Ad b) Neben diesen (externen) Kontrollen unterliegen internationale/nationale NGOs aber auch internen Überwachungs- und Kontrollmechanismen, nämlich denen, die in ihrer jeweiligen Satzung niedergelegt sind. (Nationale) NGOs werden darüber hinaus aber auch noch durch ihre – als Dachverband fungierenden –

(internationalen) NGOs kontrolliert, die in der Regel über ein satzungsmäßig verbrieftes Recht auf finanzielle Einschau- bzw. Gebarungskontrolle bei ersteren verfügen. Nicht zuletzt werden diese (internationalen) NGOs aus entsprechend gestaffelten Beiträgen ihrer (nationalen) NGOs finanziert, so daß sie schon aus diesem Grunde ein Interesse an deren ordnungsgemäßer Gebarung haben.

Ad c) Die politische Kontrolle durch die mit NGOs kooperierenden bzw. diese mit Aufgaben „beleihenden“ Völkerrechtssubjekte wiederum erfolgt durch die Zurücknahme der durch diese den NGOs einseitig gewährten Konzessionen oder sonstigen Vergünstigungen. In diesem Zusammenhang sei nur auf die vorstehend angeführten durch die Res. 1996/31 des WSR verschärften Gründe für eine Suspendierung bzw. Aberkennung des Konsultativstatus einer NGO beim WSR verwiesen.

III. Transparenz der Aktivitäten von NGOs

Ist schon die (internationale) Überwachung und Kontrolle der Aktivitäten von NGOs eine mehr als schwierige Angelegenheit, so verhält es sich mit der Transparenz der Aktivitäten derselben noch um vieles komplexer. Obwohl eine Reihe von NGOs bereit sind, ihre Aktivitäten zu dokumentieren und diesbezüglich sogar im Internet bereits über eine eigene Homepage verfügen, sind die darin enthaltenen Informationen in der Regel nicht sehr aussagekräftig, vor allem was die finanzielle Gebarung der jeweiligen NGO betrifft. Dabei wäre dies z.B. im Falle von NGOs, die sich – aus welchen Gründen auch immer – dem „fund raising“ verschrieben haben, von größter Bedeutung, ist doch der mündige Spender besonders daran interessiert, zu erfahren, zu welchem Prozentsatz seine Spende letztlich beim Begünstigten ankommt bzw. wieviel davon von der Administration der NGOs verschluckt wird. Seriöse vergleichende Daten über solche um die Verwaltungskosten bereinigten Nettotransfers an die Destinatäre fehlen in diesem Zusammenhang aber nahezu völlig. Wenngleich zur Zeit (humanitäre) NGOs – als Teil der „civil society“ – noch über einen enormen Vertrauensvorschuß verfügen, könnte sich diese Situation in absehbarer Zeit durchaus ändern. Um solchen Tendenzen bereits zeitgerecht gegenzusteuern, würde sich eine Verstärkung der (finanziellen) Transparenz solcher NGOs vorrangig anbieten. Eine solche würde es der interessierten Öffentlichkeit erst ermöglichen, zwischen (administrativ) schlanken und weniger schlanken NGOs zu wählen, bevor sie ihren (finanziellen) Unterstützungsakt vornehmen. Ein so verstandener Wettbewerb zwischen einschlägig tätigen NGOs findet aber bedauerlicherweise noch nicht statt, obwohl der Kampf um das Spendenaufkommen zwischen den NGOs immer mehr zunimmt und zusehends härter geführt wird.

Aber nicht nur bei den mehr oder weniger karitativ tätigen „fund raising“ NGOs läßt die Transparenz des öfteren zu wünschen übrig. Auch solche internationale NGOs, die sich als bloße Dachverbände nationaler Sportvereine verstehen und dementsprechend auch nicht Gewinne machen dürften, machen ihre Budgetzahlen

nicht publik. Falls diese aber doch einmal durchsickern, wie zuletzt im Falle des Internationalen Leichtathletik-Verbandes (IAAF), verwundert es zu hören, daß die IAAF im Budgetjahr 1997 zwar 54,5 Mio. US-Dollar eingenommen und 50 Mio. US-Dollar wieder ausgegeben hat, zugleich aber 31,9 Mio. US-Dollar als Reserven anhäufen konnte. Das in diesem Zusammenhang bereits mehrfach apostrophierte IOC hat erstmals (!) auf seiner 108. Tagung am 18. März 1999 in Lausanne seinen Rechnungsabschluß für 1998 vorgelegt und darin einen Gewinn von 39,85 Mio. US-Dollar ausgewiesen.⁶¹⁴

F. Rechtsfolgen der „Beleihung“ von NGOs mit völkerrechtlichen Handlungsbefugnissen

I. Formen der Beleihung von NGOs

Die vorstehend aufgezeigten Formen der „Beleihung“ von NGOs mit völkerrechtlichen Handlungsbefugnissen zeigen – obwohl sie nur exemplarisch vorgenommen werden konnten – ein enorm breites Spektrum derselben auf. Dieses reicht von der Mitarbeit von NGOs an Aktivitäten internationaler (regierungsamtlicher) Organisationen (IGOs) – sowohl in Form einer institutionellen Zusammenarbeit im Rahmen eines Konsultativ- bzw. Beobachterstatus als auch in Form einer operativen Zusammenarbeit im Rahmen von Programmen, Konferenzen etc., die von diesen IGOs veranstaltet werden – über die Mitwirkung von NGOs an der internationalen Rechtsprechung als Verfahrensbeteiligte bis hin zur Teilnahme derselben an der internationalen Rechtsetzung durch Mitwirkung am Zustandekommen, an der Kontrolle und an der Implementierung völkerrechtlicher Verträge.

II. Ausgangslage der wissenschaftlichen Diskussion

Vor nunmehr beinahe 40 Jahren war es *Hermann Mosler*, der auf der Tagung der DGVR in Frankfurt/Main im Jahre 1961 über die „Erweiterung des Kreises der VRS“⁶¹⁵ referierte, ein Jahr nachdem *Karl Zemanek* in seinem Beitrag über das „Dualistische Denken in der Völkerrechtswissenschaft“ in der Festschrift *Verdross*⁶¹⁶ ähnliche Überlegungen angestellt hatte. Beide Autoren argumentieren noch zögernd und weisen darauf hin, daß ihnen an sich zu wenig empirisches Anschauungs- und Datenmaterial für ihre rechtsdogmatischen Schlußfolgerungen zur Verfügung stünde. *Zemanek* führte in diesem Zusammenhang auch aus, daß

614 Vgl. Einfach lächerlich, NZZ vom 20.8.1999, 41; Verhaltener Optimismus am Lac Léman, NZZ vom 19.3.1999, 43; vgl. dazu allgemein *K. Zischg*, Controlling in Non-Profit-Organisationen, 1998.

615 *H. Mosler*, Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, ZaöRV 1962, 1 ff.; vgl. schon *W. Kaufmann*, Die modernen nichtstaatlichen internationalen Verbände und Kongresse und das internationale Recht, 1908.

616 *K. Zemanek*, Über das dualistische Denken in der Völkerrechtswissenschaft, *F. A. v. d. Heydte* u.a. (Hrsg.), Völkerrecht und rechtliches Weltbild, Festschrift für *A. Verdross*, 1960, 322 f.

zwar Historiker, Wirtschaftswissenschaftler und Soziologen das Phänomen der NGOs untersucht hätten, „die Rechtswissenschaft diese Phänomene aber bisher sehr vernachlässigt hat ... Die Rechtswissenschaft hat sich mit ihnen größtenteils deskriptiv beschäftigt oder sie nur unter ihrem landesrechtlichen Aspekt behandelt.“

Dieser Befund *Zemaneks* kann auch noch heute, mit einigen wenigen Ausnahmen, vollinhaltlich bestätigt werden. Waren dogmatische Studien zum Phänomen der NGOs schon Anfang der 60er Jahre Mangelware, so hat sich dieser Umstand auch in den letzten 40 Jahren nicht grundsätzlich geändert. In der deutschsprachigen völkerrechtlichen Literatur sind die beiden erwähnten Arbeiten *Moslers* und *Zemaneks* – in ihrer rechtsdogmatischen Breite – bisher unerreicht geblieben.⁶¹⁷ Dies verwundert umso mehr, da gegenwärtig der „Verdichtungsprozeß“ des juristischen Phänomens der „Nichtstaatlichen Organisation“ im Zuge der Globalisierung mehr und mehr zunimmt und NGOs dementsprechend zunehmend an Bedeutung gewinnen. Auf der anderen Seite liefert dieser Prozeß aber auch immer mehr Anschauungsmaterial über die Arbeitsweise von NGOs im internationalen Bereich und erlaubt so differenziertere Antworten über deren Handlungsbefugnisse und Rechtspersönlichkeit.

Im Gegensatz zur äußerst spärlichen juristischen Literatur hat die Globalisierung einen enormen „Boom“ politikwissenschaftlicher Literatur zum Phänomen der NGOs – als neuen Akteur in den internationalen Beziehungen – mit sich gebracht, in der die Fülle der Aktivitäten von NGOs ausgebreitet und danach eine Klassifikation und Kategorisierung derselben versucht wird. Den politikwissenschaftlichen Erkenntnissen kommt in diesem Zusammenhang zwar ein wichtiger didaktischer Erklärungswert zu, für eine rechtsdogmatische Analyse des Phänomens „nicht-staatlicher internationaler Organisationen“ sind diese Untersuchungen an sich aber nicht (unmittelbar) verwertbar. Trotzdem wird immer wieder – in einer synkretistischen Vorgangsweise – versucht, die einschlägigen Ergebnisse beider Disziplinen in irgendeiner Form zu „amalgamieren“ und gegenseitig in Dienst zu nehmen, wobei es immer wieder zu Fehleinordnungen nationaler/internationaler/transnationaler Phänomene kommt. Es wird aber auch – vor allem in der anglo-amerikanischen juristischen Literatur – völlig pragmatisch vorgegangen und jedwede „Dogmatisierung“ des Phänomens der internationalen NGO vermieden. Als Beispiel dafür sei nur die lakonische Feststellung von *Macalister-Smith* aufgeführt: „From the perspective of public international law it is hardly possible to acknowledge satisfactorily the role, activities and significance of the humanitarian and human rights NGOs, and not to an extent that is commensurate with the true importance of their work. However, one claim to an international status of these NGOs is constituted by the pragmatic toleration and de facto acceptance of their

617 Vgl. u.a. neuerdings wieder *Hobe* (Anm. 36) und *Hobe*, *Global Challenges to Statehood: the Increasing Importance of Nongovernmental Organizations*, *Indiana Journal of Global Legal Studies* 1998, 191 ff.

existence.“ Daraus resultieren aber immer wieder grundlegende Meinungsverschiedenheiten und Konfusionen.⁶¹⁸

Versucht man eine rechtsdogmatische Einordnung des Phänomens internationaler NGOs, so stößt man in der spärlichen (deutschen) Literatur auf zwei unterschiedliche Positionen. Ein Teil der Lehre anerkennt eine – wenngleich auch eingeschränkte – Völkerrechtssubjektivität von NGOs, während ein anderer Teil das Vorliegen einer solchen mehr oder weniger strikt leugnet. Aufgrund der besonderen Vorsicht, mit der diese Aussagen vorgenommen wurden, sowie aus Gründen der genauen Nachvollziehbarkeit der Argumente sollen diese anschließend so weit als möglich literarisch unverändert wiedergegeben werden.

III. Bejahung einer (partiellen) Rechtspersönlichkeit von NGOs

Zemanek stellt in seinem vorstehend erwähnten Beitrag bereits 1960 dezidiert fest, daß die „international-autonomen Normenanordnungen“ einer internationalen NGO – die sich keiner nationalen Rechtsordnung unterworfen hat – und einer TNC „echtes internationales Recht“ sind und sich vom IPR bzw. vom Internationalen Verwaltungsrecht dadurch unterscheiden, daß sie nicht staatliches (Kollisionsrecht), sondern autonom gesetztes Recht des jeweiligen internationalen Verbandes darstellen. Ist ein solcher Verband erst einmal gegründet, dann hat er „seinen Geltungsgrund nicht mehr in einem staatlichen Recht, sondern ist disnational ... Da dieses Recht immer interne Ordnung eines internationalen Verbandes ist, wird man es zweckmäßig als internationales Verbandsrecht bezeichnen.“⁶¹⁹ Was die Konsequenzen der „Beleihung“ einer NGO betrifft, so stellt *Zemanek* fest: „Wohl kann ein privater internationaler Verband durch einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen Staaten nachträglich völkerrechtliche Rechte übertragen und Pflichten auferlegt bekommen; er wird dadurch zwar Völkerrechtssubjekt, nicht aber eine öffentliche internationale Organisation“.⁶²⁰ Damit stellt *Zemanek* nicht nur klar, daß „apatride“ internationale NGOs in der Lage sind, autonom gesetztes internationales Recht zu kreieren und damit ein (materielles) internationales Verbandsrecht auszugestalten, sondern er erkennt auch die Möglichkeit, daß eine solche internationale NGO durch völkerrechtlichen Vertrag mit internationalen Handlungsbefugnissen „beliehen“ werden kann, ohne daß ihr dadurch aber zugleich der Charakter einer IGO verliehen wird.

Zur selben Zeit stellt auch *Kaiser* im „Handwörterbuch des Völkerrechts“ (1961) fest, daß die Rechte und Pflichten, die NGOs sowohl durch die Verleihung des Konsultativ- bzw. Beobachterstatus bei Organen internationaler Organisationen als auch durch die Betrauung mit Implementierungsaufgaben durch völkerrechtliche

618 *Macalister-Smith* (Anm. 95), 500; vgl. dazu z.B. die Remarks by *Virginia Leary*, ASIL Proceedings 1998, 386: „There was some confusion during the meeting concerning what entities could be considered 'non-state-actors'.“

619 *Zemanek* (Anm. 616), 330 f.

620 *Zemanek* (Anm. 616), 325.

Verträge erhalten haben, eindeutig völkerrechtlicher Natur sind und darauf schließen lassen, „daß diese Organisationen schon eine Art von Völkerrechtsfähigkeit erworben haben ... Die Verleihung dieser Rechtsstellung durch den WSR, durch eine Spezialorganisation oder auch nur durch den GS der VN ist eine Art Anerkennung in dem hergebrachten, eine (noch minimale) Völkerrechtsfähigkeit begründenden Sinn ... Die NGOs sind (von den Mitgliedern der VN) als Träger minimaler völkerrechtlicher Rechte und Pflichten unmittelbar anerkannt“.⁶²¹

Auch *Bleckmann* spricht den NGOs „eine sehr beschränkte partielle Völkerrechtssubjektivität“ zu und begründet sie ebenfalls mit der Einräumung „eines Rechts der Beratung der Organe der Internationalen Organisationen“.⁶²² *Delbrück* wiederum führt in diesem Zusammenhang aus: „Selbst nach der bisher herrschenden Lehre, wonach Völkerrechtssubjekt ist, wer völkerrechtlich unmittelbar Rechte und Pflichten besitzt, liegt der Schluß nahe, daß die NGOs in den Kreis der Völkerrechtssubjekte – wie immer beschränkt in ihren Rechten – eingetreten sind“.⁶²³ *Rechenberg* wiederum weist darauf hin, „if an NGO is granted consultative or observer status by an IGO, it simultaneously acquires a certain international legal status (albeit not that of a subject of international law)“, wobei er darauf hinweist, daß der Verleihungsakt entweder durch einseitigen Akt der IGO oder durch einen Vertrag zwischen der IGO und der NGO erfolgen kann.⁶²⁴

Hobe stellt zunächst fest, daß es im völkerrechtlichen Sekundärrecht eine Anzahl derivativer Ermächtigungen von NGOs gibt ebenso wie auch solche primär völkerrechtlicher Natur, die „indes mehr als bloße Rechtsreflexe darstellen. Sie bedeuten die Einräumung von Rechtspositionen, nicht bloßer Rechtsreflexe ...“.⁶²⁵ Es ist daher „ohne weiteres eine völkerrechtliche Rechtsstellung der Nichtregierungsorganisationen i.S.e. abgeleiteten Völkerrechtssubjektivität zu erkennen“,⁶²⁶ „so daß diesen auch partielle Völkerrechtssubjektivität zugesprochen werden kann und soll“. Diese bestimmen sich „im Einzelfall je nach vom Völkerrecht bestimmter Rechts- und Pflichtenstellung“.⁶²⁷

Eine differenzierte Sichtweise nimmt *Lagoni* ein, wobei er aber – als Kommentator von Art. 71 SVN – vordringlich nur die „Beleihung“ von NGOs mit dem Konsultativstatus beim WSR berücksichtigt und auf andere „Beleihungsfälle“ von NGOs mit völkerrechtlichen Befugnissen nicht näher eingeht. Demgemäß können seine

621 *Kaiser* (Anm. 97), 614.

622 *A. Bleckmann*, Völkerrechtssubjekte, in: *I. Seidl-Hohenveldern* (Hrsg.), Lexikon des Rechts – Völkerrecht, 1985, 343.

623 *J. Delbrück*, Von der Staatenordnung über die internationale institutionelle Kooperation zur „supraterritorial or global governance“: Wandel des zwischenstaatlichen Völkerrechts zur Rechtsordnung des Menschen und der Völker, in: *U. Bartsch/J. Wagner* (Hrsg.), Weltinnenpolitik, 1996, 64.

624 *Rechenberg* (Anm. 31), 617.

625 *Hobe* (Anm. 36), 20.

626 *Hobe* (Anm. 36), 11.

627 *Hobe* (Anm. 36), 21.

Aussagen auch nicht auf weitere „Beleihungsfälle“ hin verallgemeinert werden. Zu den von *Lagoni* im System der VN dargestellten Konsultativbeziehungen von NGOs kommen daher noch diejenigen hinzu, die NGOs durch die Satzung anderer (regionaler) IGOs eingeräumt werden, wie z.B. durch den Europarat, die Europäischen Gemeinschaften etc.⁶²⁸ *Lagoni* weist in seinem Kommentar darauf hin, daß NGOs mit Konsultativstatus „bestimmte Rechte und Pflichten (besitzen), die ihnen auf der Grundlage des Art. 71 bzw. der Gründungsverträge der Sonderorganisationen und der dazu ergangenen Geschäftsordnungsregeln und Resolutionen im Wege einer „Abmachung“ übertragen worden sind. Ihre Wahrnehmung bildet die „Konsultation“ ... Auf völkerrechtlichen Grundlagen beruhend und inhaltlich auf Beziehungen der VN ausgerichtet, gehören diese Rechte und Pflichten nach Rechtsgrundlage und Gegenstand dem Völkerrecht an.“⁶²⁹ Dementsprechend existieren im Völkerrecht zwar verschiedene Konsultativbeziehungen mit nichtstaatlichen Organisationen, es gibt aber „noch kein allgemeines Völkerrecht der nichtstaatlichen Organisationen“.⁶³⁰ Abschließend weist er auch darauf hin, „daß NGOs mit Konsultativstatus im System der VN (bloß) eine begrenzte aber unverzichtbare Rolle zukommt“.⁶³¹

IV. Verneinung einer (partiellen) Rechtspersönlichkeit von NGOs

Der gegensätzliche Standpunkt wird in der Literatur aber wohl häufiger eingenommen. So argumentiert z.B. *Bric* folgendermaßen: „Internationale ideelle Vereine können zwar unter bestimmten Voraussetzungen einen Konsultativstatus (Beraterstatus) oder Beobachterstatus bei internationalen zwischenstaatlichen Organisationen ... erlangen. Sie werden auf diese Weise zu qualifizierten internationalen Vereinen. Wenngleich diese Vereine erheblichen Anteil an der Erfüllung (materiell) international-öffentlicher Aufgaben haben, begründet ein solcher Status aber weder ihre Völkerrechtssubjektivität noch ihre Rechtspersönlichkeit“.⁶³² *Seidl-Hohenveldern* führt aus, daß NGOs „im allgemeinen keine Völkerrechtssubjektivität (genießen), da sie nicht ihnen „übertragene“ staatliche Hoheitsrechte im internationalen Bereich ausüben und daher auch keine Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten sind und da sie überdies nicht auf Grund einer völkerrechtlichen Willenseinigung geschaffen werden“.⁶³³ *Köck* und *Fischer* wiederum weisen ohne näheren Hinweis darauf hin, daß „NGOs den Nachteil haben, daß sie grundsätzlich keine Völkerrechtssubjekte sind“.⁶³⁴ *Wengler* wiederum weist nur solchen Akteu-

628 Vgl. dazu vorstehend unter D.II.3.

629 *Lagoni* (Anm. 85), 869.

630 *Lagoni* (Anm. 85), 870.

631 *Lagoni* (Anm. 85), 871.

632 *Bric* (Anm. 132), 103.

633 *I. Seidl-Hohenveldern/G. Loibl*, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, 6. Aufl. 1996, 3 Rdnr. 0103.

634 *H. F. Köck/P. Fischer*, Das Recht der Internationalen Organisationen, 3. Aufl. 1997, 60.

ren Völkerrechtssubjektivität zu, die Gegenstand völkerrechtlicher Sanktion und Haftung sein können.⁶³⁵

Mosler stellt in seinem vorstehend erwähnten Beitrag fest, daß die aus dem Konsultativstatus bei Organen internationaler Organisationen erwachsenden oder in Verträgen zwischen dem Völkerrechtssubjekt internationale Organisation (IGO) und NGOs entstehenden Rechtsbeziehungen dem internen Verbandsrecht angehören, also der Sonderrechtsordnung der betreffenden zwischenstaatlichen Organisation unterstünden. „Sie sind weder unmittelbar völkerrechtlicher Natur noch haben sie – das ist selbstverständlich – etwas mit einer nationalen Rechtsordnung zu tun. Da aber das gesamte interne Gemeinschaftsrecht auf dem Gründungsvertrag der betreffenden Organisation beruht, sind diese Rechtsbeziehungen indirekt in die Völkerrechtsordnung einbezogen.“⁶³⁶ Mit diesem seinem Ansatz, der das „interne Staatengemeinschaftsrecht“ internationaler Organisationen nicht dem Völkerrecht im eigentlichen Sinne zurechnen läßt, distanziert sich *Mosler* ganz bewußt von der oben erwähnten Aussage *Kaisers*, der NGOs mit Konsultativstatus bei IGOs für völkerrechtsfähig hält.

V. Eigener Ansatz

Wie vorstehend aufgezeigt werden konnte, werden (internationale) NGOs von Völkerrechtssubjekten – Staaten, (Organen von) Internationalen Organisationen, internationalen Organen bzw. Vertragsanwendungsorganen etc. – in vielfältiger Weise mit internationalen Handlungsbefugnissen betraut und zur Implementierung völkerrechtlicher Pflichten „in Dienst genommen“. In all diesen Fällen erfolgt die „Beleihung“ der NGOs entweder durch primäres oder organschaffenes sekundäres Völkerrecht, so daß das Privatrechtssubjekt NGO mit eindeutig völkerrechtlichen Handlungsbefugnissen ausgestattet wird.

Wenngleich es sich dabei im einzelnen um keine sehr großen Befugnisübertragungen handelt und diese noch dazu – entsprechend dem völkerrechtlichen Grundsatz der Relativität der völkerrechtlichen Rechte und Pflichten – auch nicht *Erga-omnes*-Wirkung entfalten, so findet dabei doch ganz eindeutig eine „Beleihung“ mit völkerrechtlicher Handlungsfähigkeit statt. Da aber, i.S.e. *praesumptio iuris et de iure*, Rechtssubjektivität immer dann vorliegt, wenn Handlungs- bzw. Geschäftsfähigkeit gegeben ist – der Umkehrschluß von der Rechtsfähigkeit auf die Handlungsfähigkeit ist im Gegensatz dazu bloß eine widerlegbare *praesumptio iuris* – kommt völkerrechtlich „beliehenen“ NGOs i.S.e. unwiderlegbaren Vermutung (im Rahmen dieser „Beleihung“) auch Völkerrechts-subjektivität zu. Aufgrund der

635 *W. Wengler*, Der Begriff der Völkerrechtssubjektivität im Lichte der politischen Gegenwart, *Friedenswarte* 1951/53, 126 f.

636 *Mosler* (Anm. 615), 45; *H. Mosler*, Völkerrechtsfähigkeit, in: *Strupp/Schlochauer* (Hrsg.), *Wörterbuch des Völkerrechts*, Bd. II, 1961, 670. Unmittelbar auf die *Moslerschen* Erkenntnisse bezieht sich *J. Lador-Lederer*, Nichtstaatliche Organisationen und die Frage der Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, *ZaöRV* 1963, 657 ff.; vgl. auch *J. Lador-Lederer*, *The International Non-Governmental Organizations and Economic Entities*, 1963.

Beschränktheit der Handlungsfähigkeit umfaßt die durch sie widergespiegelte Rechtsfähigkeit naturgemäß nicht den vollen Umfang der Völkerrechtsfähigkeit von Staaten oder internationalen regierungsamtlichen Organisationen⁶³⁷ sondern nur eine Teilrechtsfähigkeit i.S.e. partiellen Völkerrechtssubjektivität. Diese zwingende Überlegung kann nicht dadurch entkräftet werden, daß die Prämissen für eine derartige Schlußfolgerung in dem Sinne verändert werden, daß man versucht – wie nachstehend noch aufzuzeigen sein wird – den völkerrechtlichen „Beleihungsakt“ so zu relativieren, daß er nicht mehr geeignet sein soll, im Völkerrecht begründete eigenständige Handlungsbefugnisse von NGOs zu verleihen. Dementsprechend handelt es sich hier aber eher um eine definitorische Auseinandersetzung bzw. einen Prämissenstreit als um eine sachlich begründete Dichotomie zwischen zwei (unversöhnlichen) dogmatischen Rechtspositionen.

Zur näheren Verdeutlichung dieser Aussage sollen abschließend die beiden wichtigsten idealtypischen Formen der Beleihung von NGOs mit völkerrechtlichen Handlungsbefugnissen dargestellt werden: a) Zum einen kann es sich dabei um einen Konsultativ- bzw. Beobachterstatus einer NGO bei einer IGO bzw. bei einem (bloßen) internationalen Organ und b) zum anderen um die Indienstnahme von NGOs bei der Ausarbeitung, Implementierung und Überwachung (vertrags-) völkerrechtlicher Regelungen handeln.

Ad a) Die Verleihung des Konsultativ- bzw. Beobachterstatus von NGOs bei IGOs weist eine Reihe von Besonderheiten auf. Da der Konsultativ- bzw. Beobachterstatus auf einer einseitigen sekundärrechtlichen Grundlage beruht, kann er jederzeit wieder zurückgenommen werden. Trotz des irreführenden Begriffs „Abmachung“ („arrangement“) in Art. 71 SVN handelt es sich bei der Begründung des Konsultativstatus einer NGO beim WSR der VN – sowie auch bei anderen IGOs – rechtlich eben gerade nicht um eine konsensuale (zweiseitige) Vereinbarung zwischen dem WSR und der betreffenden NGO, sondern um eine auf Antrag erfolgende einseitige Verleihung eines (vorgegebenen) Konsultativstatus seitens des WSR. Die NGO hat weder einen Anspruch auf Aufnahme einer Konsultativbeziehung, noch auf die Erhaltung oder Verbesserung eines einmal verliehenen Status.⁶³⁸

Des weiteren entfaltet die durch eine Abmachung begründete Konsultativbeziehung auch keine Wirkung gegenüber Dritten, sondern sie gilt nur (relativ) zwischen den Organen der IGO und der NGO. Ausnahmsweise kann sie aber durch andere Vorschriften ergänzt werden, wenn z.B. das Amtssitzabkommen der VN mit den Vereinigten Staaten⁶³⁹ besondere Schutzvorschriften u.a. auch für Vertreter von NGOs enthält. Gemäß Abschnitt 11 des Amtssitzabkommens haben alle

637 So wie dies der IGH in seinem Gutachten *Reparation for Injuries suffered in the Services of the United Nations*, ICJ-Reports, 1949, 174 ff., 180 getan hat; vgl. Mosler (Anm. 615), 19, 27.

638 Lagom (Anm. 85), 863.

639 Agreement between the United Nations and the United States of America regarding the Headquarters of the United Nations, GV-Res. 169 (II) vom 31. Oktober 1947.

Bundes-, Staats- oder Lokalbehörden der USA die Durchreise dieser Personen von oder nach dem Amtssitz der VN nicht zu behindern und haben ihnen während der Durchreise jeden erforderlichen Schutz zu gewähren. Aber auch Amtssitzabkommen mit UN-Sonderorganisationen sehen solche Regelungen vor, wie z.B. das zwischen Frankreich und der UNESCO (1954) (Art. 9), zwischen Italien und der FAO (1950) (Art. 22), zwischen der Schweiz und der ILO (1946) (Art. 14) sowie das Abkommen zwischen Österreich und der IAEA (1957). Letzteres enthält aber in Abschnitt 27 nicht nur die Transitfreiheit von NGO-Vertretern, sondern darüber hinaus in Abschnitt 42 auch weitergehende Privilegien und Immunitäten für diese Repräsentanten. Auch in Amtssitzabkommen mit Regionalorganisationen ist eine Transitfreiheit für Vertreter von NGOs vorgesehen, wie z.B. in Art. 5 des Amtssitzabkommens Frankreichs mit dem Europarat (1949). Das Besondere dabei ist der Umstand, daß hier NGOs durch völkerrechtlichen Vertrag zwischen Dritten (Staaten mit IGOs) mittelbar – im Falle des Amtssitzabkommens Österreich-IAEA sogar unmittelbar – berechtigt werden.

Damit weisen aber die Bestimmungen, die entweder in der Satzung, im Sekundärrecht oder in den Geschäftsordnungen von Organen von IGOs bzw. in den einschlägigen Bestimmungen von internationalen Organen enthalten sind, eine Reihe von Besonderheiten auf. Sie sind zum einen von den sie begründenden Vorschriften abhängig und würden sich demgemäß auch mit deren Revision ändern. Sie sind zum anderen aber auch inhaltlich beschränkt und berechtigen NGOs (formell) nicht zur Teilnahme an Beratungen. Des weiteren sind sie aber auch unterentwickelt, da sie beispielsweise das Verhältnis der betreffenden Organisationen untereinander nicht regeln. Da sie lediglich die Beziehungen zwischen dem WSR bzw. dem sonstigen Organ der VN oder den Sonderorganisationen und der betreffenden NGO regeln, sind sie außerdem relativ und entfalten außerhalb dieser Beziehungen grundsätzlich keine rechtlichen Wirkungen.

Da die einzelnen Formen des Konsultativ- bzw. Beobachterstatus, den NGOs bei Organen von IGOs bzw. bei internationalen Organen genießen können, sehr unterschiedlich sind, hat sich – wie vorstehend bereits erwähnt – bis heute noch kein allgemeines Völkerrecht der nichtstaatlichen Organisationen herausgebildet.⁶⁴⁰ Diese, an sich richtige, Feststellung⁶⁴¹ läßt aber nicht den weiteren Schluß zu, daß nicht die „Beleihung“ von NGOs in den jeweiligen Beziehungen mit IGOs bereits als ausreichend empfunden werden kann, um zumindest eine partielle Völkerrechtssubjektivität derselben zu gewährleisten.

Aus diesem Grunde erscheint die Leugnung bzw. Relativierung einer partiellen Völkerrechtssubjektivität für solcherart „beliehene“ NGOs nicht schlüssig. Zum einen erfolgt sie mit dem Argument, daß NGOs „nicht ihnen „übertragene“ staatli-

640 *Lagoni* (Anm. 85), 870.

641 Ähnliches trifft auch – trotz einer Vielfalt von parallelen Verträgen – z.B. auf das internationale Auslieferungsrecht und den Minderheitenschutz zu.

che Hoheitsrechte im internationalen Bereich ausüben“.⁶⁴² Damit wird nämlich ausgesagt, daß die (sekundärrechtliche) Betrauung mit Partizipationsrechten seitens (bloß) gekorener Völkerrechtssubjekte, wie dies IGOs nun einmal sind, nicht in der Lage ist, (auch nur ansatzweise) Völkerrechtssubjektivität zu verleihen. Da eine IGO, ganz im Sinne der alten römisch-rechtlichen Rechtsparömie *nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet*, mit NGOs nur im Rahmen ihrer satzungsgemäßen Ermächtigung – z.B. i.S.v. Art. 71 SVN – interagieren darf, muß sich die Betrauung von NGOs immer auf den Gründungsvertrag der IGO zurückführen lassen, so daß sie dementsprechend quasi durch die Mitgliedstaaten – als geborene Völkerrechtssubjekte und als „Herren“ der Satzungen von IGOs – und nicht durch diese selbst vorgenommen werden muß. Dagegen ist aber einzuwenden, daß eine IGO auch ohne explizite Satzungsermächtigung – allein schon aufgrund ihres Selbstorganisationsrechts bzw. der Wahrnehmung von „implied“ und „resulting powers“ sowie der Theorie der „funktionellen Notwendigkeit“ – ohne weiteres in der Lage ist, mit NGOs die für ihre Funktionsverrichtung notwendigen Interaktionen einzugehen.⁶⁴³ Dann ist es aber die IGO selbst, die diesen völkerrechtlichen Betrauungsakt an eine NGO – quasi aus eigener Machtvollkommenheit – vornimmt, und zwar aus allgemeinen verbandsrechtlichen Überlegungen heraus.

Genau hier setzt zum anderen aber die weitere Überlegung einer Relativierung der Völkerrechtssubjektivität von internationalen NGOs an, und zwar dadurch, daß man die Rechtsbeziehungen zwischen ihnen und einer IGO (bloß) deren internen Verbandsrecht zuordnet – das als Sonderrechtsordnung der betreffenden IGO nicht unmittelbar völkerrechtlicher Natur sein soll –, das nur über den (völkerrechtlichen) Gründungsvertrag der IGO „indirekt in das Völkerrecht“ einbezogen werden kann.⁶⁴⁴ Für Mosler sind die NGOs „zusätzlich zu ihrer etwaigen Rechtsfähigkeit nach einem innerstaatlichen Recht Rechtssubjekte der Sonderrechtsordnung (dem sog. „internen Gemeinschaftsrecht“) dieser Organisation. Völkerrechtssubjekte sind sie nicht, weil die Rechtsbeziehungen innerhalb einer internationalen Organisation nicht unmittelbar dem Völkerrecht angehören“.⁶⁴⁵ Auch diese Überlegung greift zu kurz, da sie von einer heute längst nicht mehr haltbaren Dichotomie zwischen einem Völkerrecht der geborenen Rechtssubjekte Staaten und einem davon unterschiedenen internen Verbandsrecht bloß gekorener Völkerrechtssubjekte IGOs ausgeht.

Ad b) Besteht die „Beleihung“ von NGOs mit völkerrechtlichen Handlungsbefugnissen aber nicht in der Einräumung eines Konsultativ- bzw. Beobachter-

642 Vgl. Seidl-Hohenveldern/Loibl (Anm. 633).

643 A. A. offensichtlich Hüfner (Anm. 237), 122, der feststellt, daß die vielfältigen Mitwirkungsweisen von NGOs im Schoß der VN „einer rechtlichen Verankerung bedürfen, die über das Mandat des ECOSOC und seiner Unterorgane deutlich hinausgeht“ (!).

644 H. Mosler, Völkerrechtsfähigkeit, in: Strupp/Schlochauer (Hrsg.), Handbuch des Völkerrechts, Bd. 3, 1962, 665 ff.

645 Mosler (Anm. 644), 670.

status bei Organen internationaler Organisationen, sondern in der Übertragung – durch völkerrechtlichen Vertrag – der Wahrnehmung von Kontroll-, Überwachungs- und Implementierungsaufgaben von eben diesen völkerrechtlichen Verträgen, so kommt diesbezüglich das die Rechtssubjektivität von NGOs unter Umständen relativierende verbandsrechtliche Argument gar nicht zum Tragen. Für diese Fälle kann daher – selbstredend aber nur im jeweils konkreten Umfang der Betrauung mit völkerrechtlichen Handlungsbefugnissen – ohne Zweifel das Vorliegen einer partiellen Völkerrechtssubjektivität von NGOs angenommen werden.

G. Thesen zum Referat

1. Bereits durch das Phänomen der *Interdependenz* der 60er, 70er und 80er Jahre, vor allem aber durch das der *Globalisierung* der 90er Jahre haben sich die internationalen Beziehungen – und mit ihnen deren rechtliches Substrat, das Völkerrecht – grundlegend geändert. Dazu kommt noch eine durch beide Phänomene zumindest teilweise mitbedingte *Proliferation der internationalen Akteure*. So hat sich in der 50-jährigen Periode seit dem Zweiten Weltkrieg die Zahl der Staaten mehr als verdreifacht, die von internationalen (regierungsamtlichen) Organisationen (IGOs) mehr als verdoppelt, die von (internationalen) nicht-regierungsamtlichen Organisationen (NGOs) mehr als versiebenfacht sowie die von multinationalen Unternehmen bzw. „Transnational Corporations“ (TNCs) mehr als verzehnfacht.
2. Im Zuge dieses Gestaltwandels der internationalen Beziehungen bzw. auch des Völkerrechts waren es vor allem NGOs, die eine Reihe von Aufgaben übernommen haben, die bisher traditionellerweise Staaten oder IGOs vorbehalten waren. Im Zuge der gegenwärtigen Globalisierung werden NGOs nämlich mehr und mehr von Staaten und IGOs mit Aufgaben betraut, die zu einer Substituierung staatlicher und organisationsspezifischer Funktionen führen. Diese völkerrechtlich „beliehenen“ Tätigkeiten von NGOs sind unendlich vielfältig und reichen von der Wahrnehmung eines *Konsultativ- bzw. Beobachterstatus* bei IGOs (vgl. nachstehend Punkt 11 ff.), über die Mitwirkung an der *internationalen Rechtsprechung* als Verfahrensbeteiligte (Punkt 21 ff.) bis hin zur Mitarbeit an der *internationalen Rechtsetzung* durch völkerrechtliche Verträge, z.B. in Form der Initiierung und Vorbereitung internationaler Abkommen sowie deren Implementierung, Kontrolle und Überwachung (Punkt 26 ff.).
3. Bis heute hat sich *keine allgemein akzeptierte Definition* von NGOs durchgesetzt und selbst die mehrheitlich als „niederster gemeinsamer Nenner“ angesehenen Kriterien der Nichtstaatlichkeit und der Nicht-Gewinnorientiertheit von NGOs erweisen sich bei näherer Betrachtung als nicht absolut tragfähige Abgrenzungsmerkmale. Bei einer NGO handelt es sich um *keinen Gattungs-* sondern vielmehr um einen sog. *Typenbegriff*, der nicht interpretiert sondern unter den inkludiert wird und der – aufgrund der hierbei fehlenden „Wortlautschränke“ – über eine besonders große „begriffliche Elastizität“ verfügt. Die Elastizität des Typusbegriffs „NGO“ ist aber auch deswegen noch ganz besonders ausgeprägt, da dieser auch über kein gesichertes idealtypisches Kernelement verfügt, das allen anderen Erscheinungsformen als „Phänotypus“ immanent wäre. Die „Streubreite“ der Erscheinungsformen, die in der Literatur als NGOs bezeichnet werden, ist daher enorm.

4. Aufgrund der mangelnden Standardisierung des Typenbegriffs „NGO“ bestehen in der einschlägigen Literatur auch eine Reihe von Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der (völkerrechtlichen) *Rechtsnatur* und *Handlungsfähigkeit* von NGOs. Vor allem werden bei der Einordnung von NGOs nicht immer die drei unterschiedlichen Ebenen auseinandergehalten, auf denen diese ihre Aktivitäten entfalten können. Zum einen handelt es sich dabei um die a) *nationale*, zum anderen um die b) *internationale* und zuletzt um die c) *transnationale* Ebene.

Ad a) Eine *nationale* NGO wird nur innerhalb der Rechtsordnung eines einzigen Staates tätig und zwar entweder mit einer aus dessen Zivilrechtsordnung stammenden Rechtspersönlichkeit – in der Regel als eingetragener „Verein“ – oder ohne eine solche (im Sinne einer „apatriden“ [nationalen] NGO).

Ad b) Eine *internationale* NGO (INGO) stellt den „Dachverband“ nationaler NGOs dar und ist – *stricto sensu* – nur dann „international“, wenn sie sich keiner nationalen Rechtsordnung unterworfen hat, d.h. „apatrid“ ist. In praxi kommen diesbezüglich folgende Formen von INGOs vor: Die INGO als Ganzes ist in keiner nationalen Rechtsordnung radiziert und ist dementsprechend „apatrid“; die INGO besteht aus mehreren Zweigvereinen in verschiedenen Ländern mit eigener Rechtspersönlichkeit nach dem jeweiligen nationalen Recht, die in einem vertraglichen oder „faktischen“ Dachverband ohne Rechtspersönlichkeit verbunden sind; eine nationale NGO fungiert als organisatorisch übergeordneter, „unechter“ Dachverband (INGO) mehrerer nationaler NGOs. Eine internationale NGO ist in der Regel aber in einer nationalen Rechtsordnung beheimatet und bezieht aus dieser auch ihre (Privat-)Rechtssubjektivität.

Ad c) *Transnational* bedeutet an sich, daß die Aktivität eines Privatrechtssubjekts aus einer nationalen Rechtsordnung heraus – ohne daß dabei auf der internationalen Ebene zwischen zwei oder mehreren nationalen Rechtsordnungen agiert wird – in eine andere nationale Rechtsordnung (direkt) hineinwirkt. Der Prototyp für eine solche „transnationale“ Wirkweise ist das multinationale Unternehmen bzw. die „Transnational Corporation“ (TNC), die als „Mutterunternehmen“ in einer nationalen Rechtsordnung beheimatet ist und durch gesellschaftsrechtliche Verflechtungen in eine andere nationale Rechtsordnung – auf ihre „Tochterunternehmen“ – hineinwirkt. „International“ – i.S.v. zwischen den einzelnen staatlichen Rechtsordnungen agierend – wird eine TNC an sich nicht tätig.

5. Normalerweise „bündeln“ (nationale) NGOs ihre grenzüberschreitenden Aktivitäten in einem „Dachverband“, einer (*internationalen*) NGO (INGO), die für sie „international“ tätig wird (Punkt 4 lit. b). NGOs können aber auch „transnational“ agieren, nämlich dann, wenn sie sich mit NGOs aus anderen nationalen Rechtsordnungen verbinden und sog. „Netzwerke“ – z.B. in Form

von „Transnational Advocacy Networks“ oder „Transnational Issue Networks“ – ausbilden. Diese Netzwerke sind transnationale und keine internationalen Verbundsysteme, in denen sowohl *vertikal* – i.S.e. Verbindung von verschiedenen Themen- und Arbeitsschwerpunkten unterschiedlicher NGOs – als auch *horizontal* – i.S.e. Verbindung von NGOs mit dem gleichen Themen- bzw. Arbeitsschwerpunkt – kooperiert wird. Des Weiteren können NGO-Netzwerke entweder die Form eines dauerhaften und institutionalisierten Kooperationszusammenhangs annehmen, oder – etwa im Rahmen einer medienorientierten Kampagne – bloß die kurzfristige Form eines situativen Allianzsystems ausformen.

6. Neben den theoretischen Abgrenzungs- und Definitionsversuchen in der völkerrechtlichen Doktrin hat man sich aber auch *in der Praxis* mehrfach bemüht – und zwar sowohl im internationalen als auch im nationalen Bereich –, geeignete *Klassifizierungsmerkmale* für NGOs zu entwickeln. Dabei bediente man sich – a) neben der an sich denkmöglichen, aber nur schwer zu bewerkstelligenden Ausbildung parallelen Landesrechts – vor allem der beiden Techniken b) der Schaffung eines „Internationalen Personalstatuts“ für NGOs sowie c) des Abschlusses einer Konvention zur gegenseitigen Anerkennung der Rechtspersönlichkeit von NGOs.
7. Ad a) Da NGOs in der Regel nach nationalen vereinsrechtlichen Bestimmungen als juristische Personen mit privatrechtlicher Rechtspersönlichkeit gegründet werden, würde die Ausarbeitung eines einheitlichen Personalstatuts durch paralleles Landesrecht viele Probleme erst gar nicht entstehen lassen und vor allem dem internationalen Dachverband von NGOs, der sog. INGO, eine einheitliche Rechtspersönlichkeit sichern. Wie eine Reihe von rechtsvergleichenden Studien aber aufzeigen, existieren in den einzelnen staatlichen Rechtsordnungen die unterschiedlichsten Regelungen für die Verleihung der Rechtspersönlichkeit an (nationale) NGOs. In einigen wenigen Staaten bestehen aber zumindest einschlägige Immunitätsregelungen für ausgewählte NGOs, wie z.B. in Österreich aufgrund des *Bundesgesetzes über die Einräumung von Privilegien an nichtstaatliche internationale Organisationen* aus dem Jahre 1992.
8. Ad b) Was die Versuche der Ausarbeitung eines eigenen *Internationalen Personalstatuts* für NGOs betrifft, so wurden diese sowohl auf der (aa) *internationalen*, als auch auf der (ab) *gemeinschaftsrechtlichen* Ebene betrieben.

Ad (aa) Bisher sind alle Versuche der Kodifizierung eines (*vertrags-*)*völkerrechtlichen Statuts* zur Schaffung einer eigenen Rechtspersönlichkeit von NGOs gescheitert. Zuletzt legte die Haager Konferenz zum IPR im Jahre 1956 den Entwurf einer „Convention concernant la reconnaissance de la personnalité juridique des sociétés, associations et fondations étrangères“ vor, gemäß derer die Rechtspersönlichkeit von NGOs, die in einem der Vertrags-

staaten Aktiv- und Passivlegitimation besitzen und eigentums- und vertragsfähig sind, (automatisch) auch auf alle anderen Vertragsstaaten erstreckt werden sollte. Dieser Konventionsentwurf ist aber bis heute nicht in Kraft getreten.

Ad (ab) Im Recht der *Europäischen Gemeinschaften* bzw. im Recht der *Europäischen Union* (EU) besteht vor allem im Bereich der Niederlassungsfreiheit von Gesellschaften Bedarf nach einem einheitlichen Statut von Gesellschaften bzw. Verbänden. Obwohl es bis heute noch nicht zur Ausarbeitung einer eigenen europäischen Gesellschaftsform („societas europea“) gekommen ist, gelang es zum einen, im Jahre 1989 die „Europäische Wirtschaftliche Interessenvereinigung“ (EWIV) zu schaffen und zum anderen 1992 drei Vorschläge für Ratsverordnungen zur Regelung der sog. „Sozialwirtschaft“ („Economie Sociale“), nämlich über das Statut (a) des *Europäischen Vereins* (EUV), (b) der *Europäischen Genossenschaft* (EUGEN) sowie der *Europäischen Gegenseitigkeitsgesellschaft* (EUGGES) zu verabschieden. Da die EUGEN auf Gewinn gerichtet ist und die EUGGES vordringlich versicherungspolitische Zielsetzungen verfolgt, interessiert in diesem Zusammenhang lediglich der EUV, der gemeinnützigen Zwecken dient und über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt. Die definitive Verabschiedung dieser drei Ratsverordnungen über die „Sozialwirtschaft“ ist aber mit der vorherigen Lösung der Frage der „societas europea“ junktimiert, die wiederum politisch von der nach wie vor umstrittenen Frage der Arbeitnehmer-Mitbestimmung abhängt.

9. Ad c) Neben den gescheiterten Versuchen der Herbeiführung parallelen Landesrechts bzw. der Ausarbeitung eines internationalen Personalstatuts zur Verleihung von Rechtspersönlichkeit an NGOs wurde aber auch der methodisch andere Weg der *gegenseitigen Anerkennung von national bereits mit Rechtspersönlichkeit ausgestatteten NGOs* beschritten. In diesem Zusammenhang scheiterte zwar der erste (universelle) Kodifikationsversuch im Schoß des „Study Committee“ der CONGO im Jahre 1949/50, über 35 Jahre später war aber dann der zweite (regionale) Versuch im Schoße des Europarates von Erfolg gekrönt. Am 24. April 1986 gelang es nämlich den Mitgliedstaaten des Europarates, das „Europäische Übereinkommen Nr. 124 über die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit internationaler nichtstaatlicher Organisationen“ zur Unterzeichnung aufzulegen, das die erste völkerrechtliche Übereinkunft über die wechselseitige innerstaatliche Anerkennung der Rechtspersönlichkeit für NGOs – als internationale juristische Personen des Privatrechts – darstellte.
10. Für die juristische Qualifikation von NGOs ist es entscheidend, *völkerrechtliche Handlungsbefugnisse* derselben nachweisen zu können, da dann – im Schluß von der Handlungsfähigkeit bzw. Geschäftsfähigkeit auf die dahinterstehende Rechtspersönlichkeit – i.S.e. unwiderlegbaren „praesumptio iuris et

de iure“ nachgewiesen wäre, daß NGOs (zumindest partielle) völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit zukommen würde. Die dafür in Frage kommenden Formen der Betrauung von NGOs mit völkerrechtlichen Handlungsbefugnissen – und zwar sowohl durch Staaten, als auch durch internationale (regierungsamtliche) Organisationen (IGOs) sowie durch (bloße) internationale Organe – sind äußerst vielfältig, können aber exemplarisch auf folgende drei grundsätzliche Arten reduziert werden: a) Mitarbeit von NGOs an den Aktivitäten von IGOs in (institutioneller) Form eines *Konsultativ-* bzw. *Beobachterstatus* sowie in (operationeller) Form i.S.c. Mitwirkung an *Programmen* bzw. an den von IGOs veranstalteten *Konferenzen*, b) Mitwirkung von NGOs als *Verfahrensbeteiligte* an der *internationalen (Schieds-) Gerichtsbarkeit* sowie c) Mitwirkung von NGOs an der *internationalen Rechtsetzung* durch völkerrechtliche Verträge – und zwar in den drei Unterformen des (ca) „agenda setting“, (cb) des „standard setting“ und (cc) des „monitoring“ (Punkt 41).

11. Ad a) Die (institutionelle) Mitwirkung von NGOs an Aktivitäten von IGOs in Form eines *Konsultativ-* bzw. *Beobachterstatus* kann in eine solche bei (aa) *universellen* und eine bei (ab) *regionalen* IGOs unterteilt werden. Im Bereich *universeller* IGOs besteht für die „Familie der Vereinten Nationen“ eine mehr oder weniger einheitlich konzipierte Regelung, die grundsätzlich auf der Verleihung des *Konsultativstatus* beim *Wirtschafts- und Sozialrat* (WSR) der Vereinten Nationen (VN) für ausgewählte NGOs aufruht. Gewisse Sonderregime bestehen für die Mitwirkung von NGOs an *anderen Hauptorganen* der VN, wie z.B. der Generalversammlung (GV), dem Sicherheitsrat (SR) und dem Sekretariat, ebenso wie an *sonstigen Organen* (Sonder- und Nebenorgane der GV), an *Organen* des (außervertraglichen) *Menschenrechtsschutzes* und an *Sonderorganisationen* der VN bzw. beim *GATT/WTO*. Im Gegensatz dazu besteht im Bereich regionaler IGOs kein einheitliches Regime, sondern die Mitwirkung von NGOs ist entweder sekundärrechtlich bzw. in den jeweiligen Geschäftsordnungen der Organe der einzelnen IGOs geregelt.
12. Ad (aa) Was die Mitwirkung von NGOs an Aktivitäten *universeller IGOs* betrifft, so enthielt die Satzung des *Völkerbundes* (VB) lediglich in Art. 25 einen expliziten Hinweis auf NGOs, der sich allerdings nur auf die Unterstützung von „anerkannten freiwilligen nationalen Organisationen des Roten Kreuzes“ bezog. Im Gegensatz dazu sah Art. 71 der Satzung der *VN* vor, daß der WSR „geeignete Abmachungen zwecks Konsultationen“ mit internationalen/nationalen NGOs treffen könne. Im Zuge der weiteren sekundärrechtlichen Ausgestaltung erhielt der Konsultativstatus von NGOs beim WSR eine detaillierte Regelung und berechtigt die in drei Gruppen – *allgemeiner Status*, *spezieller Status* und *Roster* – mit unterschiedlichen Beteiligungs- und Mitwirkungsrechten eingeteilten gegenwärtig über 1.500 NGOs zur Teilnahme an den Tätigkeiten des WSR und seiner nachgeordneten Organe. Dementsprechend können diese NGOs beratend an den wirtschaftlichen, sozialen und menschenrechtlichen Aktivitäten des WSR mitwirken.

13. Primärrechtlich ist im System der VN der Konsultativstatus für NGOs formell nur beim WSR und nicht auch bei den *anderen Hauptorganen* der VN vorgesehen. (a) Informell wirken aber eine Reihe von NGOs an den Arbeiten der *GV*, deren Hauptausschüssen und anderen Hilfsorganen mit. Einigen davon wurde seitens der *GV* sogar ein formeller Beobachterstatus eingeräumt; (b) Zu Sitzungen des *SR* wurden NGOs formell erst ab dem Jahre 1997 – und nur in einigen wenigen Fällen – zugezogen. Informell kamen erstmals 1995 – koordiniert von der NGO „Global Policy Forum“ – fünf NGOs zusammen, um beim *SR* eine „NGO-Working Group on the Security Council“ samt einer eigenen „Consultation Group“ einzurichten. Seit 1994 besteht aber noch eine weitere wichtige (informelle) Konsultations-Beziehung zwischen dem Präsidenten des *SR* und dem bei der *GV* akkreditierten Vertreter des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz; (c) Die Beziehungen zwischen dem Sekretariat und NGOs sind mannigfach und entfalten sich vor allem auf zwei Ebenen: zum einen auf der der „NGO-Section“ des „Department of Economic and Social Affairs“ (DESA) und zum anderen auf der der „NGO-Section“ des „Department of Public Information“ (DPI). Erstere fungiert in praxi als Sekretariat des „NGO-Komitees“ des WSR, letztere hat sich die (logistische) Unterstützung und Betreuung der beim WSR akkreditierten NGOs zur Aufgabe gemacht.
14. Was die *Sonder- und Nebenorgane* der *GV* der VN betrifft, so nehmen NGOs intensiv an deren Arbeit teil, vor allem dadurch, daß sie diesen Einrichtungen ihre Expertise zur Verfügung stellen und sie ständig fachmännisch beraten. Darüber hinaus stellen sie diesen aber auch – auf der Basis formeller „stand-by arrangements“ – eigenes Personal zur Verfügung und wirken damit auch an deren operativen Tätigkeiten mit. Auch an den *Organen des Menschenrechtsschutzmechanismus* der VN (sog. „außervertragliche Schutzverfahren“) – wie der Menschenrechtskommission und deren Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten, der Kommission für die Rechtsstellung der Frau und dem Hochkommissar für Menschenrechte – wirken NGOs intensiv mit, indem sie immer wieder zugunsten der Opfer von Menschenrechtsverletzungen intervenieren und ihre Sachkenntnis einbringen.
15. Was die *operative Mitwirkung* von NGOs im Schoß der VN betrifft, so bezieht sich diese vor allem auf die Beteiligung an *Programmen* und der Teilnahme an *Konferenzen*, die von Organen der VN veranstaltet werden. Die Einbindung von NGOs in Programme kann dabei in folgenden drei Formen geschehen: (a) NGOs werden für die Implementierung von Programmen in Dienst genommen; (b) NGOs selbst sind die Begünstigten dieser Programme und (c) NGOs fungieren als „fund raiser“ für solche Programme. Im Bereich der Beteiligung an Konferenzen, die von den VN organisiert werden, brachte die UNCED in Río de Janeiro (1992) den Durchbruch für NGOs, da an ihr zum ersten mal auch solche NGOs zugelassen wurden, die über keinen for-

mellen Konsultativstatus beim WSR verfügten. Dementsprechend nahmen an der UNCED neben Vertretern von 172 Staaten auch 2.400 Vertreter von 1.420 akkreditierten NGOs teil und 17.000 Personen frequentierten das parallele „NGO-Forum“.

16. Die Beteiligung von NGOs an den Tätigkeiten der *Sonderorganisationen* der VN sowie an denen des GATT bzw. der *WTO* richtet sich formell nicht am „Konsultationsstatus“ von NGOs beim WSR aus, sondern die NGOs müssen mit jeder Sonderorganisation eigene Beziehungen aufnehmen, die in ähnlich ausgestalteten Bestimmungen niedergelegt sind. Lediglich der IMF kennt kein formelles Akkreditierungsverfahren für NGOs.
17. Die Mitwirkung von NGOs am *GATT* bzw. der *WTO* verdient in diesem Zusammenhang besondere Erwähnung. Während in Art. 87 Abs. 2 der Havana Charta 1948 die *ITO* noch ermächtigt wurde, Vereinbarungen mit NGOs zu treffen, sah das *GATT* keine wie immer geartete Bestimmung für eine institutionalisierte Kooperation mit NGOs vor. Die *WTO*-Satzung wiederum sieht in ihrem Art. V Abs. 2 vor, daß der Allgemeine Rat Konsultationen mit NGOs vorsehen kann, deren Ausgestaltung dieser auch 1996 näher konkretisierte. Der für NGOs sicherlich wichtigste Bereich der *WTO*, nämlich das Streitbeilegungsverfahren, ist für diese in praxi (noch) nicht geöffnet, wenngleich der Trend eindeutig in diese Richtung geht. So nehmen die Stimmen immer mehr zu, die für eine Beteiligung von NGOs an Panel-Verfahren – zwar nicht als Aktivlegitimierte, aber doch als *amici curiae* – Partei ergreifen. Nachdem es 1991 erstmals im Rahmen des „Tuna-Dolphin“-Panels zu einer Intervention einer (nationalen) NGO gekommen war, wurden drei NGOs im „Shrimp und Shrimp Products“-Panel 1997 tätig, indem sie (ungebeten) drei „*amici curiae* briefs“ einbrachten. Im Report des Appellate Body vom Oktober 1998 wurde erstmals die *amicus curiae*-Frage von NGOs aufgeworfen und positiv beantwortet.
18. Ad (ab) NGOs werden aber auch im Rahmen *regionaler IGOs* tätig und arbeiten mit diesen eng zusammen. In Europa geschieht dies in Zusammenhang mit der OECD und der KSZE/OSZE, besonders aber mit dem Europarat und den Europäischen Gemeinschaften bzw. der *EU*. Der *Europarat* kennt in diesem Zusammenhang zwei Verfahren der Zusammenarbeit mit NGOs, nämlich eines mit NGOs, die bei ihm Konsultativstatus genießen und eines mit solchen NGOs, die nicht über diesen Status verfügen. Die Bestimmungen über die Verleihung des „Konsultationsstatus“ gehen auf das Jahr 1954 zurück und sind gegenwärtig durch die Res. (93) 38 des Ministerkomitees über die Beziehungen zwischen dem Europarat und NGOs bzw. deren Appendix – den sog. „Revised Rules for Consultative Status“ – geregelt. NGOs ohne Konsultativstatus können nunmehr gemäß Punkt 12 der Res. (93) 38 ebenfalls mit dem Europarat zusammenarbeiten, nachdem dies in der Praxis des Europarates schon seit längerer Zeit (informell) der Fall war. NGOs

wirken im Schoß des Europarates aber auch an der Ausarbeitung der – bereits auf über 170 angestiegenen – Harmonisierungskonventionen mit und helfen – durch das Demosthenes-Programm, im Rahmen des „Royaumont-Prozesses“ etc. – beim Aufbau von Zivilgesellschaften in den mittel- und osteuropäischen Ländern.

19. Die Mitwirkung von NGOs im Schoß der *Europäischen Gemeinschaften* bzw. der *EU* ist ebenso umfangreich wie vielschichtig. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften unterhält seit nunmehr 23 Jahren enge Beziehungen zum „Nichtregierungsorganisationen“ (NRO)-Verbindungsausschuß“, einer eigenen NGO. 1995 haben die Kommission und die NRO – im Rahmen des sog. „Elewijt-Dialog“ – mit einer allgemeinen Überprüfung ihrer gegenseitigen Beziehungen begonnen. In einer Reihe von „Gemeinsamen Erklärungen“ der Vertragsparteien, die in der Schlußakte sowohl der Maastrichter (1992) als auch der Amsterdamer Regierungskonferenz (1997) enthalten sind, wird der EU eine Kontaktnahme mit bzw. eine Förderung von NGOs zur Aufgabe gemacht. In praxi effektuert sich die Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaften bzw. der EU in folgenden drei Schwerpunktsbereichen: a) *Umweltschutz*; b) *humanitäre Hilfe* und c) *Entwicklungszusammenarbeit*.
20. Eine weitere „Andockstelle“ für NGO im Schoß der EU ist die in Art. 9 Abs. 2 GO des Europäischen Parlaments (EP) vorgesehene Möglichkeit, als „Lobbyisten“ im EP zu fungieren und die Abgeordneten entsprechend zu informieren. NGOs bedürfen dazu einer Eintragung in das von den Quästoren des EP geführten Register und haben sich auch einem speziellen Verhaltenskodex zu unterwerfen, der in Art. 3 der Anlage IX zur GO des EP niedergelegt ist.
21. Was die Mitwirkung von NGOs an der *internationalen Rechtsprechung* als Verfahrensbeteiligte (Parteien, Nebenintervenienten, *amici curiae*, Experten für „fact finding“ etc.) betrifft, so ist diese in der Regel in den jeweiligen Verfahrensordnungen vorgesehen, manchmal aber auch primärrechtlich festgelegt. Besonders aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang die Praxis a) des *Ständigen Internationalen Gerichtshofs* (StIGH), b) des *Internationalen Gerichtshofs* (IGH), c) des *Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften* (EuGH), d) des *Gerichtshofs der EMRK* (EuGHMR) sowie e) des *Inter-amerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte* (IAGHMR).
22. Ad a und b) Im Gegensatz zur liberaleren Zulassungspraxis des StIGH verfolgt der IGH bei der Auslegungsdivergenz zweier einschlägiger Vorschriften eine restriktivere Praxis. Wird gemäß Art. 95 SVN ein *Gutachtensantrag* an den IGH gestellt, so kann gemäß Art. 66 Abs. 2 IGH-Statut u.a. auch jede „internationale Organisation“, die über die Gutachtensfrage Auskunft geben kann, vom Greffier verständigt werden, daß der IGH bereit ist, ihre schriftlichen Ausführungen entgegenzunehmen oder ihre mündlichen Vorträge zu

hören. Im *streitigen Verfahren* hingegen bestimmt Art. 34 Abs. 2 IGH-Statut, daß der IGH von „öffentlichen internationalen Organisationen“ Auskünfte verlangen oder entgegennehmen kann, wobei die Verfahrensordnung des IGH in Art. 69 Abs. 4 diese als „an international organization of States“, also als IGOs, definiert. Nachdem der IGH 1950 im Gutachtensverfahren in der „Süd-West-Afrika“-Frage mit der „International League for the Rights of Man“ zum ersten mal eine NGO anhörte, verfuhr er in der Folge äußerst restriktiv und erfüllte auch die Hoffnungen derer nicht, die prognostizierten, daß der IGH diese Praxis spätestens im „Gabcikovo-Nagymaros“-Fall (1993 ff.) aufgeben werde.

23. Ad c) Das Gemeinschaftsrecht sieht die Möglichkeit vor, daß NGOs vor dem *EuGH* als „juristische Personen“ tätig werden – und zwar sowohl als Partei, als auch als Nebenintervenient. Gemäß Art. 230 (ex Art. 173) Abs. 4 EGV kann eine NGO mit eigener Rechtspersönlichkeit eine Nichtigkeitsklage gegen eine VO erheben, wenn sie durch diese „unmittelbar und individuell“ betroffen ist. In der Regel scheidet ihre Klage aber am Kriterium der „individuellen Betroffenheit“, wie neuerdings wieder Geenpeace 1998 zur Kenntnis nehmen mußte. Gemäß Art. 37 Abs. 2 der EG-Satzung *EuGH* wiederum steht „allen anderen Personen, die ein berechtigtes Interesse am Ausgang eines bei dem Gerichtshof anhängigen Rechtsstreits glaubhaft machen“ ein Recht auf Nebenintervention zu. In diesem Zusammenhang hat der *EuGH* eine Reihe von NGOs als Nebenintervenienten zugelassen, wobei aber deren Rechtspersönlichkeit nicht immer Zulassungsvoraussetzung war.
24. Ad d) Die Beteiligung Dritter an Verfahren vor dem *EuGHMR* stützte sich ursprünglich auf Art. 38 Abs. 1 der Verfahrensordnung (VerfO) des *EuGHMR*, aufgrund derer erstmals im „Tyrrer-Fall“ 1978 ein Ersuchen um Einbringung eines Schriftsatzes durch eine NGO gestellt wurde. Nach einer erstmaligen Novellierung der VerfO im Jahre 1982 wurde diese – im Zuge des Inkrafttretens des IX. Zusatzprotokolls (ZP) zur EMRK 1994 – neuerlich überarbeitet und zwei einschlägige Artikel (Art. 37 Abs. 2 VerfO A und Art. 39 Abs. 2 VerfO B) eingefügt. Die Beteiligung Dritter ist aber nunmehr gem. dem XI. ZP auch in Art. 36 EMRK völkervertragsrechtlich verankert, wobei der Erläuternde Bericht zum XI. ZP klarstellt, daß mit dem Begriff „any person concerned“ in Art. 36 Abs. 2 EMRK sowohl natürliche als auch juristische Personen – und damit auch NGOs – gemeint sind. Art. 36 EMRK ist in der Rule 61 der VerfO des „neuen“ *EuGHMR* 1998 weiter ausgeführt.
25. Ad e) Im *interamerikanischen Menschenrechtssystem* existierte ursprünglich weder in der Amerikanischen Menschenrechtskonvention selbst noch in der VerfO des *IAGHMR* eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für eine Verfahrensbeteiligung von NGOs. Bereits in seiner ersten Causa ließ der *IAGHMR*, gestützt auf Art. 34 seiner VerfO, aber eine *amicus-curiae*-Beteiligung von NGOs an einem streitigen Verfahren zu. Diese Praxis wurde in der Regel 44

Abs. 3 der derzeit geltenden Verfo des IAGHMR 1996 kodifiziert. Bereits 1991 wurde das *amicus-curiae*-Verfahren aber auch in Gutachtensverfahren zugelassen und zunächst in Art. 54 Abs. 3 Verfo verankert. In der neuen Verfo aus 1996 entspricht nun Art. 62 Abs. 3 dieser Regelung. Ganz allgemein weist der IAGHMR die liberalste Zulassungspraxis von NGOs als Verfahrensbeteiligte auf, bezieht sich allerdings in seinen Urteilen nur äußerst selten *expressis verbis* auf *amicus curiae*-Stellungnahmen von NGOs.

26. Was die Mitwirkung von NGOs an der *internationalen Rechtsetzung* – vor allem durch völkerrechtliche Verträge – betrifft, so müssen vor allem folgende drei Formen unterschieden werden: a) NGOs können die Ausarbeitung von völkerrechtlichen Verträgen überhaupt erst anregen bzw. danach an der Ausarbeitung derselben mitwirken (sog. „agenda setting“); b) NGOs können aber auch eigene Normen und Standards ausarbeiten, die dann von Staaten oder IGOs ihrer eigenen Rechtsetzung zugrundegelegt werden (sog. „standard setting“) und c) NGOs können auch an der Überwachung, Kontrolle und Implementierung von völkerrechtlichen Verträgen beteiligt sein (sog. „monitoring“).
27. Ad a) Erstmals rief der Bericht der „World Commission on Environment and Development“ (sog. „Brundlandt-Kommission“) über „Our Common Future“ im Jahre 1987 die Staatengemeinschaft auf, NGOs verstärkt in den „decision-making“- bzw. „law-making“-Prozeß einzubinden. In der Folge erneuerte sowohl das Prinzip 10 der „Rio-Deklaration“ als auch die Kap. 23 bis 32 der „Agenda 21“, die ebenfalls auf der UNCED 1992 verabschiedet wurden, diese Forderung. Dementsprechend nahm auch seit 1992 die Beteiligung von NGOs an den von den VN organisierten Kodifikationskonferenzen sprunghaft zu. Initiativ, i.S.e. „agenda setting“, wurden NGOs aber bereits früher, vor allem hinsichtlich folgender Konventionen: „Washingtoner Artenschutzkonvention“ (CITES) (1973) sowie Einbeziehung des Verbots des Elfenbeinhandels (1989); „Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe“ (1984); „Übereinkommen über die Rechte des Kindes“ (1989). Neuerdings sind in diesem Zusammenhang die Anregung und Ausarbeitung der Anti-Personenminen-Konvention“ (1997) sowie des Statuts eines „Internationalen Strafgerichtshofs“ (1998) zu erwähnen, an denen NGOs führend beteiligt waren.
28. Ad b) Was das „standard setting“, d.h. die Ausarbeitung allgemeiner Normen bzw. Standards durch NGOs betrifft, so gibt es eine Reihe einschlägiger Beispiele, vor allem im Bereich der technischen Normung. Neben den von der Internationalen Handelskammer ausgearbeiteten INCOTERMS und den „International Accounting Standards“ des „International Accounting Standards Committee“ sind vor allem die von der „International Organization for Standardization“ (ISO) ausgearbeiteten Standards zu erwähnen. Im europäischen Raum nehmen die drei Normungsinstitutionen CEN, CENELEC und

ETSI eine herausragende Stellung ein, da die EG seit Mitte der 80er Jahre deren Regelwerk übernehmen. Gemäß der 1985 in die E(W)G eingeführten *neuen Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und Normung* wurde diesen europäischen Normungsorganisationen von der Kommission u.a. die Aufgabe übertragen, die grundlegenden Anforderungen zu ihrer (Harmonisierungs-) Richtlinien durch technische Spezifikationen zu konkretisieren, wobei – bei Einhaltung dieser „europäischen Normen“ – die Übereinstimmung mit den wesentlichen Anforderungen der Richtlinien (widerlegbar) vermutet wird. In diesem Zusammenhang hat die Kommission bereits mehrere tausend Normungsaufträge erteilt.

29. Ad c) Im Bereich des „monitoring“ völkerrechtlicher Verträge, d.h. bei deren Überwachung, Kontrolle und Implementierung, kommt NGOs eine überaus wichtige Rolle zu, für die sie ja – als Privatrechtssubjekte, die keinen völkerrechtlichen „Interzessions“- bzw. „Interventionstatbestand“ setzen können – geradezu prädestiniert sind. Die Betrauung von NGOs im Bereich des „monitoring“ bezieht sich dabei im Falle bilateraler Verträge (Entwicklungshilfeabkommen etc.) eher auf eine aktive Mitwirkung derselben, bei multilateralen Verträgen (Menschenrechts- und Umweltschutzverträge) eher auf die „Überwachung“ der Einhaltung der Vertragspflichten. Greift man exemplarisch die Überwachung und Implementierung völkerrechtlicher universeller/regionaler ca) *Menschenrechtsschutzverträge* bzw. cb) *Umweltschutzverträge* heraus, so ergibt sich folgendes Bild.
30. Ad ca) Die Überwachung und Implementierung völkerrechtlicher *Menschenrechtsschutzverträge* (sog. „vertragliche Schutzverfahren“) *universellen* Charakters – wie z.B. der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966), der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966), das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1965), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979), das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (1984), das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989) sowie das (noch nicht in Kraft befindliche) Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller ausländischen Arbeitskräfte und ihrer Familienangehörigen (1990) – richtet sich nach den jeweiligen Bestimmungen der einzelnen Konventionen selbst und variiert dementsprechend stark.
31. Im Bereich *regionaler Menschenrechtsschutzverträge* sind in Europa vor allem die EMRK sowie die Europäische Sozialcharta zu erwähnen. Gemäß Art. 25 Abs. 1 EMRK bzw. – nach dem Inkrafttreten des XI. ZP im Jahre 1998 – gemäß Art. 34 EMRK ist jede NGO (mit eigener Rechtspersönlichkeit) an sich aktiv legitimiert, eine Konventionsverletzung zu rügen. Der

EuGHMR hat NGOs auch mehrfach erlaubt, als *amicus curiae* vor ihm tätig zu werden.

32. Ad cb) Was das „monitoring“ internationaler *Umweltschutzverträge* betrifft, so kommt den NGOs eine besonders wichtige Funktion zu. Dabei erfüllen NGOs nicht nur Beobachtungs-, Beratungs- und Kontrollfunktionen, sondern einige von ihnen wurden sogar mit der Wahrnehmung von Sekretariatsaufgaben und der Abwicklung von internationalen Kodifikationskonferenzen betraut. Den vorläufigen Schlußpunkt bildet die „Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making und Access to Justice in Environmental Matters“ 1998, die u.a. dem „public concerned“ – worunter auch NGOs mit eigener Rechtspersönlichkeit verstanden werden – Informationszugangs-, Einspruchs- und Beschwerderechte einräumt. Die bisher weitestgehende Betrauung von NGOs mit Implementierungsaufgaben im Umweltschutzbereich sieht aber zweifellos das „North American Agreement on Environmental Cooperation“ (1993) vor, das – als Nebenabkommen zum NAFTA Vertrag – einen völlig neuartigen Beschwerdemechanismus vorsieht, demgemäß gewisse NGOs die trinationale „Commission on Environmental Cooperation“ davon unterrichten können, daß ein Mitgliedstaat seine innerstaatlichen Umweltschutzbestimmungen nicht gehörig angepaßt hat bzw. anwendet.
33. NGOs wirken aber nicht nur am Zustandekommen von völkerrechtlichen Verträgen mit, sondern „verhindern“ auch des öfteren deren Entstehung. Exemplarisch traf dies auf das „Multilateral Agreement on Investment“ (MAI) zu. Das im Schoß der OECD ausgearbeitete MAI begann 1997 das Interesse von NGOs zu erwecken, die in ihm einen Ansatz für ausbeuterische und inhumane Arbeitspraktiken zu erkennen glaubten, ebenso wie auch die Begünstigung von „pollution haven“. Der Widerstand dieser NGOs brachte vor allem auch Frankreich dazu, sich Ende 1998 definitiv aus den Verhandlungen über das MAI zurückzuziehen, was in der Folge zu einem völligen Abbruch derselben führte.
34. Aufgrund ihrer vielfältigen Aktivitäten, faktischen Dominanz, teilweise großen Finanzkraft sowie ihres politischen Einflusses wird der Ruf nach *Transparenz* und *Kontrolle* der Tätigkeiten von NGOs immer lauter. In neuester Zeit haben eine Reihe unliebsamer Vorfälle diesen Trend noch verstärkt: Zum einen handelte es sich dabei (a) um *finanzielle Gebarungsprobleme*, zum anderen aber auch um (b) *Bestechungs- und Korruptionsfälle*, das (c) *Ausspielen von Marktmacht*, (d) das *Unterlaufen der ordentlichen, nationalen Straf- bzw. Zivilgerichtsbarkeit* durch eigene, verbandliche NGO-Regulative sowie um (e) das „*überschießende*“ bzw. *rechtswidrige Vorgehen* von NGO-Aktivisten im Zuge der Durchführung von (Umweltschutz-) Kampagnen derselben.

35. Ad (a) Im Bereich fehlender bzw. *unzureichender Gebärungskontrolle* sei exemplarisch auf das Beispiel einer nationalen NGO, nämlich „World Vision Austria“ verwiesen, über deren Geschäftsführerin wegen finanziellen Malversationen Ende 1998 die Untersuchungshaft verhängt wurde. World Vision Austria erhielt 1998 90 Mio. ATS an Spendengeldern, 40 Mio. ATS an öffentlichen Projektfördermitteln sowie 48,8 Mio. ATS an EU-Fördermitteln. Im Gegensatz zu einem positiven Prüfvermerk einer österreichischen Wirtschaftsprüferkanzlei stellten die Kontrolleure der in Kalifornien ansässigen Dachorganisation „World Vision International“ aber „grobe Unregelmäßigkeiten“ beim Rechnungsabschluß fest (Punkt 40 lit. a) und schlossen „World Vision Austria“ aus.
36. Ad (b) Was den Vorwurf von *Bestechung* und *Korruption* betrifft, so kamen sowohl das Internationale Olympische Komitee (IOC) als auch einzelne nationale Olympische Komitees wegen der Vergabepaxis von Olympischen Spielen in die Schlagzeilen der internationalen Presse. Sowohl bei der Bewerbung um die Vergabe der Olympischen Spiele 2000 an Sydney sowie 2002 an Salt Lake City bzw. an Sion soll es zu finanziellen Unregelmäßigkeiten gekommen sein, die bereits zum Rücktritt von einigen IOC-Mitgliedern geführt haben.
37. Ad (c) Was das *Ausnützen von Marktmacht* durch NGOs betrifft, so sei nur auf die enormen Summen verwiesen, die in einzelnen Sportzweigen umgesetzt werden: So hofft z.B. die UEFA, in der neuen Champions League innerhalb von nur fünf Monaten 6,8 Mrd. ATS einzuspielen, und die von der Internationalen Automobil-Föderation (IFA) an die „Formula One Administration Ltd.“ des Briten *Bernie Ecclestone* abgetretenen Rechte zur Durchführung und Vermarktung der Formel 1, GT- und Rallye-Weltmeisterschaften sollen einen Marktwert von über 50 Mrd. ATS repräsentieren. Das IOC wird in der Periode von 1997 bis 2000 rund 41 Mrd. ATS umsetzen. Aus diesen Summen ist die „bargaining power“ solcher NGOs – wenn sie mit lokalen Veranstaltern und Telekommunikationsunternehmen etc. verhandeln – ohne weiteres ersichtlich.
38. Ad (d) Was das „*Unterlaufen*“ der *ordentlichen Straf- bzw. Zivilgerichtsbarkeit* durch eigene, verbandliche NGO-Satzungen betrifft, so stellt dies ein zwar schon seit langem bekanntes, aber erst neuerdings virulent gewordenes Problem dar. Zwar unterwerfen sich Profi-Sportler freiwillig den Bestimmungen der Satzungen ihrer jeweiligen Sportverbände, deren Sanktionen müssen aber – zumindest im Bereich graverer „ordre public“-Verletzungen – vor ordentlichen (nationalen) Gerichten überprüft werden können. Besondere Probleme werfen in diesem Zusammenhang aber NGOs auf, die über keine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen, d.h. die in keiner nationalen Rechtsordnung radiziert sind, trotzdem aber über einen satzungsmäßigen Sanktionsapparat verfügen. Wie bereits einige frühere Fälle niederländischer Gerichte

(z.B. in den Causen *Walrave* und *Koch* bzw. *Kortschnoi*) belegen, sind nationale Gerichte durchaus bereit – unter Indienstnahme der „lex fori“ – (zumindest) die *Passivlegitimation* (internationaler) NGOs ohne Rechtspersönlichkeit anzuerkennen und Klagen von Sportlern gegen ihre Verbände vor ordentlichen Gerichten zuzulassen. Da dies aber vor allem unter Rechtsschutzüberlegungen geschieht, erscheint es keineswegs zwingend, diese Überlegung auch auf die aktive Parteifähigkeit „apatrider“ NGOs auszudehnen und ihnen damit *Aktivlegitimation* vor nationalen Gerichten zu konzedieren.

39. Ad (e) Was die Fälle „*überschießender*“, um nicht zu sagen (*straf*)*rechtswidriger Aktivitäten* von vor allem „kampagnenorientierten“ NGOs betrifft, so stellt sich u.a. die interessante Rechtsfrage, wie denn die strafrechtliche bzw. zivilrechtliche Verantwortlichkeits- oder Haftungsfrage von Aktivisten solcher NGOs im verbandlichen Innenverhältnis abgesichert ist. Als Beispiele dafür seien die – zumindest mit „*dolus eventualis*“ begangenen – Aktivitäten von Greenpeace-Mitarbeitern zur Verhinderung von umweltschädigenden Aktivitäten von Unternehmen (wie z.B. „entern“ von Schiffen, Kampf mit dem Werkschutz, „verklappen“ von Schornsteinen und Abflußkanälen) erwähnt, die zum einen strafgesetzwidrige, zum anderen aber auch schadensersatzbegründende, zivilrechtliche Konsequenzen haben. Auch die Frage ruf- und geschäftsschädigender Kampagnen – wie z.B. die (bewußt?) unwahre Behauptung von Greenpeace, daß sich in der von der TNC Shell zur Versenkung vorgesehen Ölplattform „Brent Spar“ neben der von Shell angegebenen Schadstoffmenge noch weitere Rohölmengen befinden, die im Fall einer solchen Entsorgung eine enorme Umweltkatastrophe auslösen würden – sowie deren haftungsrechtliche Konsequenzen verdient in diesem Zusammenhang Erwähnung.
40. Wie die vorstehend angeführten Beispiele belegen, bedürfen die Aktivitäten von NGOs zunehmend stärkerer Transparenz und Kontrolle. In diesem Zusammenhang sind zunächst zwei *Kontrollebenen* zu unterscheiden: zum einen a) die *rechtliche Ebene*, die wiederum in (aa) die (externe) vereinsrechtliche bzw. (in Sonderfällen) ordentliche Gerichtsbarkeit sowie in (ab) die (interne) satzungsspezifische Ebene unterfällt sowie zum anderen b) die *politische Ebene der Kontrolle*.

Ad a) Grundsätzlich werden (internationale) NGOs und deren (nationale) NGOs – als Privatrechtssubjekte staatlicher Rechtsordnungen – *vereinsrechtlich* (extern) kontrolliert (Punkt 4 lit a). Dies trifft aber nicht auf solche NGOs zu, die über keine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen, d.h. die in keiner staatlichen Rechtsordnung als Privatrechtssubjekte radiziert sind. Solche „apatride“ NGOs werden daher auch nicht durch ein nationales Vereinsrecht kontrolliert und unterliegen lediglich ihren (internen) satzungsspezifischen Kontrollmechanismen (Punkt 4 lit. b). Sollten Maßnahmen des „internen

Vereinsrechts“ von NGOs den „Ordre-public“-Vorstellungen der jeweiligen nationalen Rechtsordnung widersprechen, können sie auch vor den nationalen Gerichten angefochten werden (Punkt 38). Vor den ordentlichen nationalen Gerichten können aber auch andere Streitigkeiten, wie z.B. solche über schuldhaftes Fehlverhalten von „beliehene“ NGOs im Vollzug von Programmen (Punkt 15) ausgetragen werden, da NGOs dafür ja in der Regel durch privatrechtlichen Vertrag in Dienst genommen werden. Neben diesen (externen) Kontrollen unterliegen NGOs aber auch internen Kontrollmechanismen, nämlich denen, die in ihrer jeweiligen Satzung selbst niedergelegt sind. (Nationale) NGOs werden darüber hinaus aber auch noch durch ihre – als „Dachverband“ fungierenden – (internationalen) NGOs kontrolliert, die in der Regel über ein satzungsmäßig verbrieftes Recht auf finanzielle Einschau bzw. Gebarungskontrolle ersterer verfügen (Punkt 35).

Ad b) Die *politische* Kontrolle durch die mit NGOs kooperierenden bzw. diese mit internationalen Aufgaben „beleihenden“ Völkerrechtssubjekte Staaten bzw. IGOs wiederum erfolgt durch die Zurücknahme der durch diese NGOs einseitig gewährten Konzessionen oder sonstigen Vergünstigungen. In diesem Zusammenhang sei beispielsweise nur auf die durch die Res. 1996/31 des WSR weiter verschärften Gründe für die Suspendierung bzw. Aberkennung des Konsultativstatus von NGOs beim WSR (Punkt 12) verwiesen, ebenso wie auf den Ausschluß von „World Vision Austria“ (Punkt 35).

41. Das Spektrum der „Beleihung“ von NGOs mit *völkerrechtlichen Handlungsbefugnissen* reicht von der Mitarbeit von NGOs an Aktivitäten von IGOs – sowohl in Form einer institutionellen Zusammenarbeit im Rahmen eines Konsultativ- bzw. Beobachterstatus als auch in Form einer operativen Zusammenarbeit im Rahmen von Programmen, Konferenzen etc. – über die Mitwirkung von NGOs an der internationalen Rechtsprechung als Verfahrensbeteiligte bis hin zur Teilnahme derselben an der internationalen Rechtsetzung durch Mitwirkung an der Ausarbeitung und Implementierung von völkerrechtlichen Verträgen (Punkt 10). Die „Beleihung“ erfolgt dabei sowohl durch „primäres“ als auch durch organschaftliches, „sekundäres“ Völkerrecht.
42. *Völkerrechtliche Rechtssubjektivität* liegt – i.S.e. (unwiderlegbaren) „*praesumptio iuris et de iure*“ – immer dann vor, wenn völkerrechtliche Handlungs- oder Geschäftsfähigkeit gegeben ist. Lassen sich also „Beleihungen“ von NGOs mit solchen völkerrechtlichen Handlungsbefugnissen nachweisen, dann kommt diesen – natürlich nur im sachlichen Bereich der Betrauung – zumindest „partielle“ Völkerrechtsfähigkeit zu. Daran ändert auch der Umstand nichts, daß einer der hauptsächlichsten Betrauungsfälle – nämlich der des „Konsultativstatus“ (z.B. von NGOs beim WSR) – nicht konsensual begründet, sondern nur einseitig (sekundärrechtlich) konzidiert ist, des weite-

ren eine NGO keinen Anspruch auf Verleihung dieses Status hat und dieser auch jederzeit wieder zurückgenommen werden kann.

43. Des weiteren wird eine eventuelle Völkerrechtssubjektivität von NGOs durch Verleihung eines Konsultativstatus bei einer IGO auch damit geleugnet, daß sie lediglich in deren *internem Staatengemeinschaftsrecht* (Verdross'scher Prägung) – und damit nicht im Völkerrecht i.e.S. selbst – fundiert ist. Eine solche Ansicht, daß nämlich das „interne Verbandsrecht“ einer IGO eine vom Völkerrecht unterschiedene Sonderrechtsordnung darstellt – wie dies z.B. noch Anfang der 60er Jahre behauptet werden konnte – ist heute aber nicht mehr haltbar.
44. Selbst wenn dieses, die (partielle) Rechtssubjektivität von NGOs relativierende verbandsrechtliche Argument haltbar wäre, könnte es nicht verhindern, daß NGOs über andere Betrauungsfälle mit völkerrechtlichen Handlungsbefugnissen trotzdem Rechtspersönlichkeit nach Völkerrecht erlangen können. In allen anderen Betrauungsfällen, insbesondere in denen der Mithilfe bei der Ausarbeitung und Implementierung von völkerrechtlichen Verträgen, liegen nämlich eindeutig Fälle von „Beleihung“ mit völkerrechtlichen Handlungsbefugnissen vor, in deren Rahmen die betroffenen NGOs über (partielle) Völkerrechtssubjektivität verfügen.
45. Obwohl NGOs mit einer Fülle von völkerrechtlichen Handlungsbefugnissen „beliehen“ und damit mit (partieller) Völkerrechtssubjektivität betraut wurden, hat sich aber (noch) kein diesbezügliches allgemeines Völkerrecht herausgebildet.

Summary

International Non-Governmental Organizations in the Era of Globalization

1. Due to the rise of *interdependence* in the 60s, 70s, and 80s and, more recently, of *globalization* in the 90s, the nature of public international law, the legal component of international relations, has fundamentally changed. These changes have been accompanied by a *proliferation* of *international actors*. Thus, during the 50 years following World War II, the number of nation States has increased threefold, that of international intergovernmental organizations (IGOs) twofold, that of international non-governmental organizations (NGOs) sevenfold and the number of transnational corporations (TNCs) more than tenfold.
2. As a result of the changing patterns of international relations and international law respectively, NGOs have come to perform a number of tasks which had traditionally been the reserved domain of national governments and IGOs. But the process of globalization has prompted governments and IGOs to involve NGOs increasingly in their activities. This resulted in a gradual transfer of governmental and organizational functions to NGOs. The legal capacity to act in international relations which States and IGOs have conferred upon NGOs manifests itself in most diverse ways, including the granting of *consultative* or *observer status* within IGOs (see paragraphs 11 ff), the participation in *international litigation* as a party, and the cooperation in the field of *international law-making* by means of international treaties, i.e. by initiating and preparing international conventions and controlling and monitoring their implementation (see paragraphs 26 ff).
3. To date, there is *no generally accepted definition* of NGOs and even their „non-governmental“ and „non-profit making“ character, both being generally accepted criteria which determine their status, may not always provide reliable guidance in determining NGO status. The concept of „NGO“ is not a generic one, but rather represents a „type“, which must not be interpreted, comprising different components which have to be „included“ into a „phenotype“. Therefore, a type possesses – due to its lack of a „core meaning“ – great terminological elasticity. The elasticity of the „type NGO“ is even more pronounced as there is not even a clearly defined „phenotype“ of an NGO. As a result one is faced with an immense diversity of forms that are referred to in literature as NGOs.
4. Due to the lack of a standard definition of NGOs, their *legal status* as well as their *capacity to act* within the framework of international law is widely disputed. With regard to the classification of NGOs, three levels upon which

they operate often get mixed. These levels are a) the *national*, b) the *international* and c) the *transnational* level.

Ad a) *National NGOs* operate within the internal law of a particular State, either enjoying legal personality emanating from domestic civil law, usually as a registered association, or without legal personality, i.e. as a „stateless“ (national) NGO.

Ad b) *International NGOs (INGOs)* act as „umbrella organizations“ of national NGOs and can – *stricto sensu* – only be regarded as „international“ if they are not subject to the internal law of a State, i.e. if they are „stateless“. In practice, such INGOs can be classed in three ways: (a) the INGO itself is not subject to the domestic law of a particular State, thus being „stateless“; (b) the INGO consists of several branch associations in a number of different States enjoying full recognition of legal personality under their respective domestic laws, while „*de facto*“ operating under a contractual „umbrella organization“ that lacks legal personality, and (c) national NGOs that act as organizationally superior „umbrella organizations“ of several national NGOs. Usually, an international NGO is registered as an association in domestic civil law which confers legal personality to this entity.

Ad c) The term „*transnational*“ means that certain activities performed by corporate entities of civil law operating under domestic law (directly) penetrate another national legal system, without acting at the international level. The archetype of such a transnational „*modus operandi*“ are TNCs, which are governed – in their capacity as parent organizations – by national regulations, while reaching into the legal order of other States by means of their legal link-ups with their subsidiaries.

5. Usually, national NGOs concentrate their cross-border activities under an „umbrella organization“, a so-called (international) NGO or INGO, that acts as their representative in the *international* arena (see paragraph 4 lit b). Nonetheless, NGOs can also take action at the *transnational* level by joining with other national NGOs, thus forming *networks* such as the „Transnational Advocacy Networks“ or „Transnational Issue Networks.“ These networks are not international but transnational, cooperating *vertically*, i.e. in the form of cooperation between NGOs focusing on different topics and issues, or *horizontally*, i.e. in the form of cooperation between NGOs that focus on the same topics and issues. Furthermore, NGO-networks can act either as long-term institutionalized cooperation networks or as short-term situative alliance systems, e.g. within the framework of media-oriented campaigns.
6. In addition to attempts made to achieve a theoretically satisfactory definition and differentiation of the concept of NGOs in international doctrine, several attempts have also been made in practice – at the national as well as international level – to develop adequate criteria of classification. To that end

three different approaches have been suggested: a) the theoretically conceivable but hardly practicable method of *harmonization of national regulations*, b) the setting up of an *International Statute* for NGOs on the one hand, and c) the elaboration of a convention on the *mutual recognition* of the legal personality of NGOs.

7. Ad a) Since NGOs are usually established as legal persons under national civil laws of association, many problems could be avoided by developing parallel domestic law and by elaborating a single „personal statute,“ thus guaranteeing the international „umbrella organization“ (INGOs) a standardized legal personality. Unfortunately, as is evident from a number of comparative studies, there is great diversity of domestic laws granting legal personality to (national) NGOs. A few States have at least adopted relevant regulations on the immunity of selected NGOs. Austria, for example, adopted a Law in 1992 on the granting of privileges to non-governmental organizations.
8. Ad b) The elaboration of an *international statute on the personality of NGOs* has been dealt with on (aa) *the international* and (ab) *the European Community level*.

Ad (aa) So far, all efforts to codify a statute granting NGOs legal personality under international (treaty) law have failed. In 1956 the Hague Conference on Private International Law developed a draft convention called „Convention concernant la reconnaissance de la personnalité juridique des sociétés, associations et fondations étrangères“ providing that NGOs which are entitled to acquire property to conclude contracts, and to take action as plaintiffs and defendants in dispute settlement in one of the contracting States, should (automatically) be granted the same rights in all other signatory States. To date this convention has not yet entered into force.

Ad (ab) As for the Law of the European Communities, progressive harmonization of the statutes of companies and associations is needed. Although the idea of a „*societas europea*,“ a European Company, has not yet been established in practice, two alternative steps have already been made: One consisted of the creation of the „European Economic Interest Grouping“ (EEIG) in 1989, and the other comprised three proposals for Council Regulations concerning the regulation of the so-called „Social Economy“ (Economie Sociale) put forward with regard to the Statute for a „European Association“ (EA), the „European cooperative society“ (EUGEN) and the „European mutual society“ (EUGES). Since the EUGEN is a profit-making organization and EUGES is mainly concerned with insurance policy, the only relevant organization that can be considered in this context is the EA, a non-profit organization enjoying full legal personality. The adoption of these Regulations on the „Social Economy“ depends on the prior resolution of the above mentioned problem of the so-called „*societas europea*“ which is itself insepa-

rably linked to the controversial issue of co-determination in labour relations, involving the participation of employees in a company's decision-making process.

9. Ad c) Aside from unsuccessful efforts to introduce parallel national laws and to elaborate an international „personal statute“ in order to facilitate the acquisition of legal personality by NGOs, other approaches have also been made, aiming at the *mutual recognition* of the legal personality of (national) NGOs. In 1949/50 the first attempt (at the universal level) – undertaken under the auspices of the „Study Committee“ of the „Conference of Non-Governmental Organizations in Consultative Status with the UN-ECOSOC“ (CONGO) – failed to establish a convention for the mutual recognition of the legal personality of NGOs. More than 35 years later, however, the Council of Europe succeeded in drafting such a convention. On 24 April 1986 the member states of the Council of Europe adopted the *European Convention No. 124 on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organizations*.
10. For the legal qualification of NGOs, it is necessary to prove their capacity to act under international law. The „deduction“ of legal personality from legal capacity to act within the framework of international law might – in the sense of an (irrefutable) „*praesumptio iuris et de iure*“ – furnish further proof of their (at least partial) international legal personality. The means by which national governments, IGOs as well as mere international bodies, endow NGOs with legal capacity are extremely diverse. Basically, these can be grouped as conferring one of the following three types of status: a) participation of NGOs in the activities of IGOs (institutionally) through their *consultative* or *observer status*, and (operationally) through participation in *programmes* and *conferences* organized by IGOs, b) participation of NGOs as parties in (*arbitral*) *bodies* and c) participation of NGOs in *international law-making* processes by means of agreements governed by international law, including three different forms: (ca) „agenda setting“, (cb) „standard setting“, and (cc) „monitoring“.
11. Ad a) The (institutional) participation of NGOs in the activities of IGOs, as *observers* or in a *consultative* capacity, varies depending on whether they work with (aa) a *universal* or (ab) a *regional* IGO. As far as universal IGOs are concerned, the UN-System has adopted more or less standardized provisions that regulate the conferment of *consultative status* upon selected NGOs with ECOSOC. There are special regulations governing the participation of NGOs in other main organs of the UN, including the General Assembly (GA), the Security Council (SC), and the Secretariat, as well as further bodies (subsidiary bodies of the GA), organs concerned with the (extra-conventional) protection of human rights, as well as Specialized Agencies of the UN and GATT/WTO. In contrast to universal IGOs, regional IGOs do not regu-

late the participation of NGOs in a standardized form. The mandate for their activities is based on secondary law and the rules of procedure of the individual organs of the IGOs concerned.

12. Ad (aa) Concerning the participation of NGOs in the activities of *universal* IGOs, only Art. 25 of the Covenant of the League of Nations (LN) mentioned NGOs explicitly, when referring to the support of „duly authorized voluntary national Red Cross organizations“. In contrast to this regulation, Art. 71 of the Charter of the UN provides ECOSOC with the power to „make suitable arrangements for consultation“ with international and national non-governmental organizations. The provision was subsequently interpreted and further developed not only by a number of ECOSOC resolutions, but also by provisions contained in the Council's own Rules of procedure and in those of its functional commissions. At present some 1500 NGOs enjoy consultative status with ECOSOC, exercising the specific rights and duties unilaterally granted to them. Depending on the scope and nature of the expert advice and technical assistance on economic, social and human rights matters which they could provide to ECOSOC and its subsidiary organs and bodies, NGOs may be granted three different types of consultative status: general status, special status and roster status.
13. The UN-Charter provides for the consultative status of NGOs with ECOSOC only. Informally, however, a number of NGOs cooperate with (a) the *General Assembly* (GA), its Main Committees and other subsidiary bodies; some NGOs were even granted observer status. (b) Formally, NGOs were first consulted by the *Security Council* (SC) in 1997, but only in a few cases. Informally, however, five NGOs had already met in 1995 under the coordination of the „Global Policy Forum“ with the aim of establishing an „NGO Working Group“ on the SC along with a „Consultation Group.“ In addition, since 1994 another important (informal) consultative relationship developed between the President of the SC and the representative of the „International Committee of the Red Cross“ accredited to the GA; (c) relationships between the *Secretariat* and NGOs are manifold and involve two offices of the Secretariat, namely the NGO Section of the „Department of Economic and Social Affairs“ (DESA) and the NGO Section of the „Department of Public Information“ (DPI). In practice, the main function of the former is to serve as the substantive secretariat of the ECOSOC Committee on NGOs, while the latter offers (logistical) assistance and support to NGOs accredited to the ECOSOC.
14. As far as the special and subsidiary bodies of the GA are concerned, there is a close cooperation between NGOs and the UNICEF, UNCTAD, UNDP, UNFPA, UNEP, and UNHCR, especially by offering these institutions expertise and technical assistance. Moreover, they provide the above-named organizations with personnel of their own („secondment“) – based on stand-by arrangements – thus also playing an active part in operational matters. Fur-

thermore, certain NGOs have cooperative relationships with the organs of the UN concerned with the task of the protection of Human Rights (so-called „extra-conventional mechanisms“), including the Commission on Human Rights and its Sub-commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, and the UN High Commissioner for Human Rights, by intervening on behalf of the victims of human rights violations and offering them expert assistance.

15. The practical cooperation in operational matters between the UN and NGOs involves participation in programmes and conferences. The forms of programme involvement can be classified in three ways: (a) NGOs participate in the implementation of programmes, (b) NGOs themselves are the beneficiaries of the programmes, and (c) NGOs act as fund raisers for such programmes. With regard to UN conferences, NGOs achieved a definite breakthrough at the UN Conference on Environment and Development (UNCED) in Rio de Janeiro (1992), where even those NGOs that did not enjoy consultative status with the ECOSOC were admitted. Consequently, in addition to the participating 172 States, 2,400 representatives from 1,420 accredited NGOs took part in the conference, and 17,000 persons attended the „NGO Forum“ that was held simultaneously.
16. The participation of NGOs in the activities of the *Specialized Agencies* of the UN, as well as in those of the GATT and the WTO respectively, does not depend on whether or not the NGOs enjoy consultative status with the ECOSOC. Instead, NGOs have to make arrangements for consultation with the respective agencies, which are drafted along similar lines. The IMF is the only organization that does not envisage accreditation procedures for NGOs.
17. In this context it is especially important to mention the collaboration between NGOs and the *GATT* and the *WTO*, respectively. Whereas Art. 87, paragraph 2 of the Havana Charter (1948) authorizes the ITO to make arrangements with NGOs, the *GATT* does not provide for regulations of any kind on institutionalized cooperation with NGOs. On the other hand, Art. V paragraph 2 of the statute of the *WTO* sets guidelines for arrangements of the General Council with non-governmental organizations; these guidelines were put into concrete terms in a decision adopted in 1996. The most important area, the WTO dispute settlement system, is not (yet) open to NGOs, even though things are moving in this direction. Thus, the claim for NGOs to participate in panel proceedings as „*amici curiae*“ is gaining increasing support. Following the intervention of a (national) NGO in the „Tuna-Dolphin“ panel in 1991, three further NGOs became involved in the „Shrimp and Shrimp Products“ panel by submitting an (uninvited) *amicus curiae* brief. The problem of *amicus curiae* briefs was raised for the first time in the report of

the Appellate Body in the case on „Shrimp and Shrimp Products“ in October 1998 and was affirmed.

18. Ad (ab) NGOs can also operate within the framework of regional IGOs and cooperate closely with them. In Europe, for example, NGOs work in close cooperation with the OECD and CSCE, but above all with the Council of Europe and the European Community, respectively. The *Council of Europe* distinguishes between two forms of cooperation with NGOs: on the one hand, cooperation with NGOs that have been granted consultative status and, on the other hand, cooperation with those lacking that status. Regulations governing the grant of consultative status to NGOs date back to 1954 and are currently stipulated in Res. (93) 38 on the relationship between the Council of Europe and NGOs adopted by the Committee of Ministers and its appendix, respectively, the so-called „Revised Rules for Consultative Status“. Art. 12 of the Res. (93) 38 facilitates cooperation with NGOs without consultative status and the Council of Europe, even though this has (informally) been common practice with the Council before the introduction of the Resolution. Under the aegis of the Council, NGOs have also contributed to the elaboration of more than 170 conventions so far on legal harmonization and help within the framework of the „Demosthenes Programm“, the „Royaumont Process“ etc., to promote the establishment of civil societies in central and eastern Europe.
19. The emerging patterns of participation of NGOs under the auspices of the European Communities and EU, respectively, is extensive and complex. The Commission of the European Community has maintained cooperative relationships with the „NGO-EC Liaison Committee“, an NGO of its own, for more than twenty years. In 1995, the Commission and the NGOs started to revise the NGO-EC relations as an integral part of the so-called „Elewijt“-Dialogue. In a number of „joint declarations“ which are included in the *Concluding Documents* of the Treaties of Maastricht (1992) and Amsterdam (1997), the contracting parties authorized the EU to initiate and strengthen cooperation with NGOs. In practice, the cooperation between the European Communities and EU respectively and NGOs takes place in the following three areas: a) *environmental protection*, b) *humanitarian aid* and c) *development aid*.
20. Furthermore, NGOs derive their mandate to work with the EU from Art. 9, paragraph 2 of the Statute of the European Parliament (EP), providing NGOs with the right to contact as „lobbyists“ the Members of Parliament with a view to supplying them with information within the framework of their parliamentary mandate. As a prerequisite, NGOs must register with the „Quaestors“ of the EP and have to abide by the „Code of Conduct“, published in Art. 3 Annex IX to the Rules of Procedure of the EP.
21. The participation of NGOs in *international judicial proceedings* (as parties, intervening third parties, „*amici curiae*“, fact-finding experts, etc.) is usually

regulated in the respective Rules of Court, or is sometimes governed by provisions included in the respective primary law. The practices of the following institutions are especially informative in this regard: a) *Permanent Court of International Justice* (PCIJ), b) *International Court of Justice* (ICJ), c) *Court of Justice of the European Communities* (CJEC), d) *European Court of Human Rights* (ECHR) and e) *Inter-American Court of Human Rights* (IACHR).

22. Ad a and b) In contrast to the liberal admission policy of the *PCIJ*, the *ICJ* pursues more restrictive practices concerning the divergent interpretation of two relevant regulations. If the ICJ is requested under Art. 96 of the UN Charter to give an advisory opinion on a legal question, Art. 66, paragraph 2 of the ICJ-Statute authorizes the Registrar to notify any „international organization considered ... likely to furnish information on the question that the Court will be prepared to receive written statements or to hear oral statements relating to the question.“ In legal disputes, however, Art. 34, paragraph 2 of the ICJ-Statute provides that the ICJ may request of „public international organizations“ information relevant to the case before it, while Art 69, paragraph 4, ICJ-Rules denotes these organizations as „an international organization of States“, that is IGOs. Following the decision of the ICJ to consider for the first time an advisory opinion by an NGO, called the „International League for the Rights of Man“, in the question of South-West Africa in 1950, the ICJ began to pursue extremely restrictive policies. Despite forecasts that the ICJ would change its pertinent practice in the case „Gabcikovo-Nagymaros“ (1993 ff), there has been no evidence whatsoever of a change of course.
23. Ad c) European Community Law provides that NGOs may act as „legal persons“ before the CJEC, i.e. as parties or as intervening third parties. According to Art. 230 (ex Art. 173), paragraph 4 ECT, any NGO with legal personality may, inter alia, institute proceedings against a regulation which is of „direct and individual concern“ to it. However, in most cases the criteria of „direct and individual concern“ cannot be satisfied, as once more evidenced by the recent Greenpeace-case No. C-321/95, decided in 1998. On the other hand, Art. 37, paragraph 2 CJEC-Statute states that the right to intervene in a case before the Court „shall be open to any other person establishing an interest in the result of any case submitted to the Court.“ Based on this principle, the CJEC has offered access to a number of NGOs, their legal personality not being a precondition in each case.
24. Ad d) Third-party intervention in cases before the ECHR was originally laid down in Art. 38, paragraph 1 ECHR-Rules. Based on this article, an NGO called „National Council for Civil Liberties“ was the first to be requested to submit a written statement to the ECHR in the Tyrer-case in 1978. Following a first amendment in 1982, the Rules of Court were revised and complemen-

ted by two relevant articles (Art. 37, paragraph 2 Rules of Court A and Art. 39, paragraph 2 Rules of Court B) in the course of Protocol IX to the European Convention of Human Rights going into effect. Art. 36 ECHR-Rules introduced by Protocol XI provides for the first time a legal basis for the participation of third parties on the level of primary international law. The explanatory comments to Protocol XI state in this connection that the term „any person concerned“ refers to natural as well as legal persons, thus also including NGOs. Art. 36 ECHR is implemented in more detail in Rule 61 of the Rules of the „new“ ECHR, adopted in November 1998.

25. Ad e) In the *Inter-American Human Rights System*, neither the American Convention on Human Rights (IACHR), nor the Rules of the Inter-American Court of Human Rights based upon the IACHR originally provided any legal basis for facilitating the participation of NGOs in its proceedings. However, already in its first case, the IACHR admitted NGOs as „*amici curiae*,“ based on Art. 34 of its Rules, initiating a practice which was subsequently codified in Rule 44, paragraph 3 of the present Rules, which were adopted in September 1996. As early as 1991, the Court accepted „*amicus*“ briefs in advisory proceedings based on Art. 54, paragraph 3 of its Rules. This guideline was again confirmed in Art. 62, paragraph 3 of the new Rules of 1996. Generally speaking, the IACHR pursues the most liberal admission policy in terms of NGO participation in its proceedings. However, its decisions seldom explicitly refer to *amicus curiae* briefs submitted by NGOs.
26. Regarding the participation of NGOs in processes of *international law-making* – especially in the form of treaty-making – the following three forms of activities can be distinguished: a) the function of „agenda setting,“ allowing NGOs to initiate the drafting of international agreements and to participate therein, b) the function of „standard setting,“ authorizing NGOs to set standards that governments and IGOs may apply as a basis in their own decision-making, and c) the function of „monitoring,“ enabling NGOs to participate in the supervision, control, and implementation of international agreements.
27. Ad a) The 1987 Report on „Our Common Future“ of the „World Commission on Environment and Development“ (*Brundlandt Commission*), called for the first time upon the Community of States to include NGOs in decision-making and law-making processes. Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development as well as chapters 23–32 of the Agenda 21, both adopted at the UNCED in June 1992, further supported this claim. Since then, participation of NGOs in codification conferences organized by the UN has been increased rapidly. Within the framework of their „agenda setting“ functions, NGOs have played (even before) an important role with regard to the following particular conventions: Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) (1973) including the Prohibition of Ivory Trade (1989), Convention against Torture and Other

Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984), and Convention on the Rights of the Child (1989). Recently, NGOs have made significant contributions to the initiation and elaboration of the Convention Banning Anti-Personnel Land Mines (1997) and the Rome Statute of the International Criminal Court (1998).

28. Ad b) Regarding the „standard setting“ function, i.e. the formulation and harmonization of general standards, a number of relevant examples may be mentioned, especially in the field of technical standardization. In addition to the INCOTERMS, elaborated by the International Chamber of Commerce, and the International Accounting Standards, developed by the „International Accounting Standards Committee,“ the standards elaborated by the „International Organization for Standardization“ (ISO) should also be mentioned. In Europe the standardization institutes CEN, CENELEC, and ETSI play a leading role. Their standards have also been applied by the EC since the mid 80s. According to an EC Council Decision of May 1985 on *a new approach to technical harmonization and standards*, the Commission entrusted these European Organizations with the task of defining the basic criteria of their harmonization guidelines in form of directives on technical specifications. When applying these „European standards,“ a correspondence with the fundamental requirements of those directives has to be (refutably) assumed. The European Commission has already commissioned several thousands of such standards.
29. Ad c) In their capacity as „monitoring“ bodies, NGOs play a vital role in the supervision, control, and implementation of international treaties. As entities of civil law which as such are incapable of any form of „intercession“ or „intervention“ under international law, they are particularly qualified to perform tasks of this kind. With respect to bilateral agreements (agreements on development aid, etc.) activities of NGOs involve predominantly active participation; in the case of multilateral agreements (agreements on human rights and environmental policy), their function is rather limited to ensuring compliance with and enforcement of obligations. For example, the monitoring of universal/regional agreements on (a) *human rights* and (b) *environmental policy*, yields the following picture:
30. Ad (a) Monitoring of *universal* international agreements on the *Protection of Human Rights* (so-called „contractual (protection) procedures“) is carried out in accordance with the respective provisions of the conventions concerned and is consequently very diverse. In this context, the following conventions have to be mentioned: the International Covenant on Civil and Political Rights (1966), the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966), the International Convention on the Elimination of Racial Discrimination (1965), the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (1979), the Convention against Torture and

Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment (1984), the Convention on the Rights of the Child (1998), and the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (1990, not yet in force).

31. Within the field of *regional* conventions on human rights, the most important agreements in Europe are the European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHRFF) and the European Social Charta (ESC). Art. 25, paragraph 1 ECHR and – after the entry into force of Protocol XI in November 1998 – Art. 34 ECHR provide that the Court may receive applications from any non-governmental organization enjoying legal personality claiming to be the victim of a violation of the rights set forth in this convention. The European Court of Human Rights has admitted NGOs to participate in its proceedings as „*amici curiae*“ in several cases (see paragraph 24).
32. Ad (b) NGOs play also a significant role in ensuring compliance with and enforcement of international *environmental agreements*. In addition to performing observer, consultative, and controlling functions, some of them even have a mandate to perform secretarial tasks and to organize international codification conferences. The most recent document in this field is the „Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters,“ adopted in 1998. It provides the „public concerned“, including NGOs enjoying legal personality, with access to information and judicial proceedings. Undoubtedly the most far-reaching monitoring functions have been assigned to NGOs in the field of environmental protection under the „North American Agreement on Environmental Cooperation“ (1993), a „side-agreement“ to the „North American Free Trade Agreement“ (NAFTA). The agreement sets up a novel procedure by which NGOs may bring submissions to a tri-national „Commission on Environmental Cooperation,“ asserting a failure by one of the Parties to enforce its domestic environmental law.
33. In addition to their constructive role with respect to the elaboration of international agreements, NGOs sometimes also strive to „prevent“ their adoption. A case in point is the „Multilateral Agreement on Investment“ (MAI), which was elaborated under the auspices of the OECD. NGOs began to oppose its adoption since 1997, fearing that some of its principles could favour exploitative and inhuman working practices and the creation of pollution havens. In October 1998, protest by NGOs prompted France to withdraw from the negotiations and led to the subsequent abandonment of the entire agreement.
34. The broad range of NGO activities, their de-facto dominance, their considerable financial strength as well as political influence, all contributed to a perception that more transparency and control of NGOs activities is needed. Recent events have contributed to a sense of general distrust. These involve a) problems of financial control and management, b) accusations of bribery

and corruption, c) abuse of economic powers, d) evasion of regular national criminal and civil legal proceedings by NGO regulations and e) exaggerated and illegal actions of NGO activists in the course of (environmental) campaigns.

35. Ad a) One recent case exemplifying *insufficient financial control* of a national NGO is the case of „World Vision Austria,“ whose manager was tried on suspicion of financial wrongdoing in 1998. World Vision Austria received a donation of ATS 90 millions – 40 Mio. provided by public project funds and 48.8 in EU grants. Despite the formal approval of an independent Austrian auditor, the auditors of the „umbrella organization“, „World Vision International“, headquartered in California, discovered „striking inconsistencies“ in the final balance of „World Vision Austria“ (see paragraph 40 lit a)) and therefore excluded it from further participation.
36. Ad b) Concerning the accusation of *bribery* and *corruption*, the International Olympic Committee (IOC) as well as individual national Olympic Committees have made headlines in the international media because of their suspect decisions regarding the selection of Olympic cities. Allegations of financial irregularities in the process of awarding future Olympic Games (2000 to Sydney, 2002 to Salt Lake City and Sion respectively) prompted the resignation of some IOC members.
37. Ad c) As for the accusations of abuse of *economic power*, suffice it to mention the enormous turnover of individual sports associations. For example, UEFA hopes to earn ATS 6.8 thousand million in the new Champions League within only five months. Rights of organization and commercial exploitation of Formula 1, GT, and Rallye championships assigned by the International Automobile Federation (IAF) to the „Formula One Administration Ltd.“ owned by *Bernie Ecclestone*, a UK citizen, represent a market value of more than ATS 50 thousand million. The IOC disposes of considerable budgetary means, amounting to a turnover of ATS 41 thousand million for the years 1997 to 2000, of which 10 thousand million are expected from the broadcasting rights of the Olympic Games in the summer of 2000 in Sydney. Given these figures, there is little point in calling into question the bargaining power which NGOs are able to bring to bear upon their negotiations with local organizers and mass media.
38. Ad (e) The well-known problem of the *evasion of national criminal and civil law* by internal NGO regulations, has recently acquired heightened prominence. Professional sportsmen voluntarily submit to the statutes of sports associations; however, the power to impose sanctions possessed by these associations need to be made subject to the scrutiny of national courts at least in cases of grave infringements of „public policy“ (*ordre public*). Special problems might arise, however, since NGOs that lack legal personality, are not embedded in any national legal order, but possess the power to impose

sanctions contained in their own statutes. As is evident from certain decisions of Dutch Courts (Cases *Walrave and Koch*, *Kortschnoi*), national Courts are prepared to acknowledge – by applying the „lex fori“ – the right of (international) NGOs without legal personality to participate as *defendants* in cases before them and to admit petitions filed by sportsmen against their associations. Since the aim of this practice is to provide legal protection, there is no need to extend it by granting those „stateless“ NGOs the right to be party to legal proceedings, awarding them *plaintiff's* competence in cases before national Courts.

39. Ad (e) As for cases of “exaggerated,” if not *illegal activities of campaign-oriented NGOs*, interesting legal questions arise concerning the responsibility and liability of NGO activists under domestic criminal and civil law. In this context one might mention such actions taken with „dolus eventualis“ as the Greenpeace campaigns against polluting activities of companies (e.g. the entering of vessels, the dumping of chimneys and canals, etc.), which may both infringe criminal law and give rise to civil claims for damages. Furthermore, defamatory campaigns – e.g. Greenpeace’s allegation that the oil platform „Brent Spar“, due to be sunk by TNC Shell, contained more crude oil than originally stated by Shell – and possible liability arising from them also deserve closer scrutiny.

40. As these examples show, activities of NGOs need to be made subject to greater *transparency* and *control*. In terms of control patterns, two different levels can be distinguished: a) a *legal level* that may be subdivided into (aa) (external) control under national association law and – in special cases – general jurisdiction and (ab) the (internal) control under their own statute, and b) a *political level* of control.

Ad a) Basically, (international) NGOs and their (national) NGOs, entities governed by the civil law of particular States, are subject to the (external) *legal control* of associations (see paragraph 4 lit a). However, this does not apply to NGOs that do not enjoy legal personality, i.e. that are not governed by national law as legal entities of civil law. Such „stateless“ NGOs are not controlled by the national law of associations and are only subject to the (internal) sanction mechanisms of their own statutes (see paragraph 4 lit b). If measures taken by NGOs in accordance with the internal association law infringe any national „public order,“ they can be challenged in national courts (see paragraph 38). Apart from these external control mechanisms, NGOs are also subject to internal mechanisms of control, i.e. by sanctions stipulated in their own statutes. In addition, (national) NGOs are supervised by international NGOs acting as „umbrella organizations“ and which are entitled, by reason of their statutes, to monitor proper management by their subsidiaries (see paragraph 35).

Ad b) *Political control* of international entities, States, and IGOs cooperating with NGOs is facilitated by the possibility of withdrawing unilaterally granted concessions and privileges. Suffice it to mention in this regard ECOSOC Res. 1996/31 on the suspension and revocation of the consultative status of NGOs as well the exclusion of „World Vision Austria“ (see paragraph 35) from participation in their „umbrella organization.“

41. The forms of granting NGOs legal capacity to act within the framework of international law include participation in the activities of IGOs such as (institutional) cooperation in the form of *consultative* or *observer status* as well as (operative) cooperations in the form of *programmes, conferences*, etc. as well as participation in *international dispute settlement* and *law-making processes* by contributing to the elaboration and implementation of international treaties (see paragraph 10). The mandate for their activities emanates from primary and secondary international law of IGOs.
42. The existence of (*international*) *legal personality* can be assumed – in the form of an (irrefutable) „*praesumptio iuris et de iure*“ – when the legal capacity to act within international law has been conferred upon NGOs. Where such legal capacity can be proved, at least (partial) legal personality of the NGO concerned can be assumed. This argument can not be invalidated by the fact that one of the most common forms of attributing those capacities to NGOs, the granting of consultative status with organs of international organizations, has no consensual basis but results from a unilateral concession. NGOs are therefore not entitled to claim this consultative status and it can be withdrawn at any time.
43. A further objection to the assumption of international legal status through the granting of consultative status within IGOs is based on the fact that it is not rooted in international law but rather in the „*internal law*“ of the international organization. The view, that the „*internal law*“ of an organization of an IGO is not an integral part of international law but merely represents a legal order of its own, as was argued in the early 60s, is no longer tenable.
44. Even if the hypothesis of a (partial) international legal personality of NGOs would appear untenable on the grounds that their international legal status was rooted merely in the internal law of an IGO, there is no doubt that NGOs may otherwise be granted the capacity to operate under international law and thus be vested with partial international personality. Such mandates, especially those granting NGOs the right to participate in the elaboration and implementation of international treaties, undoubtedly confer certain functions upon NGOs which can only be explained on the basis of the capacity to act upon the international plane and are therefore proof of the possession of (at least partial) international legal personality.

45. Although NGOs are endowed with a variety of legal capacities enabling them to act under international law, whereby they acquire (partial) international legal personality, due to this variety no generally recognized status of legal personality of NGOs under public international law has as yet emerged.

Entstaatlichung der friedlichen Konfliktregelung zwischen nichtstaatlichen Wirkungseinheiten: Umfang und Grenzen

Das Beispiel der internationalen Wirtschaftsschiedsgerichtsbarkeit

Von Privatdozent Dr. Daniel Girsberger, Zürich

Inhalt

- I. Einleitung: Eingrenzung des Themas
- II. Ausgangslage
 - 1. Verlagerung der Machtstrukturen auf nichtstaatliche Wirkungseinheiten
 - 2. Staatlich autorisierte Flexibilität der internationalen Unternehmensorganisation
 - 3. Reduktion der staatlichen Funktionen
- III. Streitprävention und -beilegung im globalisierten Umfeld
- IV. Grenzen der „Entstaatlichung“
 - 1. Unterstützung durch staatliche Instanzen
 - 2. Berücksichtigung von Eingriffsnormen
 - 3. Korrekturen des schiedsgerichtlichen Entscheids durch staatliche Instanzen
- V. „Anationale“ Schiedssprüche
 - 1. Delokalisierung mit Bezug auf das Verfahren
 - 2. Rechtsmittelverzicht
 - 3. Delokalisierung in materieller Hinsicht: „Rechtsordnungsloser“ Vertrag und *Lex mercatoria*
- VI. Zusammenfassende Folgerungen
- VII. Thesen zum Referat
Summary

I. Einleitung: Eingrenzung des Themas

Das etwas abstrakt anmutende Thema bedarf der Eingrenzung.

Die „friedliche Konfliktregelung“ umfaßt vieles, von der Kautelarjurisprudenz über die staatliche Gerichtsbarkeit und die Schiedsgerichtsbarkeit zu modernen Formen der Streitbewältigung, die heute mit der neudeutschen Abkürzung „ADR“ – Alternative Dispute Resolution – zusammengefaßt werden. Ich werde mich auf

die Handels- oder – treffender – die Wirtschaftsschiedsgerichtsbarkeit¹ beschränken.² Damit entfallen Bereiche wie das Familienrecht, obwohl auch hier vermehrt über die Schiedsfähigkeit diskutiert wird.³

Außerdem werde ich mich – entsprechend dem vorgegebenen Thema – nur mit der Konfliktregelung zwischen nichtstaatlichen Wirkungseinheiten, also im wesentlichen mit der Schiedsgerichtsbarkeit zwischen Privaten befassen, die von den Beteiligten freiwillig gewählt wird. Aus diesem Grund werde ich darauf verzichten, Schiedsgerichte zu berücksichtigen, die zwar als solche bezeichnet werden, aber nichts anderes sind als Spruchkörper, die vom Staat eingesetzt werden, ohne daß es einer Parteivereinbarung bedarf. Dazu gehörte etwa die staatlich verordnete Handelsarbitrage der früheren RGW-Schiedsgerichte, die Streitigkeiten zwischen Staatshandelsunternehmen des Ostblocks und westlichen Unternehmen mit Bezug auf ihre Handelsverträge zu beurteilen hatten.⁴ Ebenfalls Sonderfälle sind Schiedsgerichte wie das United States-Iran Claims Tribunal⁵ oder die UNO-Kommission betreffend Irak,⁶ die zwar auf einer Schiedsabrede beruhen, aber nicht zwischen den Parteien des Schiedsverfahrens, sondern von deren „Heimat“-Staaten.⁷

Bei der Frage der Globalisierung der Schiedsgerichtsbarkeit stellen sich verschiedene Probleme:

- Worauf ist die Globalisierung zurückzuführen? (dazu unten II. Ausgangslage);
- Wie hat sie sich auf die Schiedsgerichtsbarkeit ausgewirkt? (III. Streitprävention und Beilegung im globalisierten Umfeld);
- Inwiefern will der Staat auf das Schiedsgericht einwirken? (IV. Grenzen der Entstaatlichung);

1 K. P. Berger, *Internationale Wirtschaftsschiedsgerichtsbarkeit*, 1992, 49 f.

2 Ist – und wenn ja weshalb – die Schiedsgerichtsbarkeit Ausdruck der „Entstaatlichung“? Auch darüber ließe sich streiten, denn die Schiedsgerichtsbarkeit hat nur Bestand, wenn und soweit sie von der Staatsgewalt geduldet wird. Es läßt sich allerdings nicht bestreiten, daß die „private“ Schiedsgerichtsbarkeit weniger „staatlich“ ist als die staatliche Gerichtsbarkeit. Vgl. W. Voit, *Privatisierung der Gerichtsbarkeit*, JZ 1997, 120–125 (120).

3 Vgl. z.B. zur sehr weitgehenden Tendenz in der U.S.-amerikanischen Gerichtspraxis J. McLaughlin, *Arbitrability: Current Trends in the United States*, Arb. Int. 12 (1996), 113–136; U. Stein, *Lex mercatoria: Realität und Theorie*, 1995, 60 bei Anm. 96, m.w.N.

4 K.-H. Böckstiegel, *The Internationalisation of International Arbitration: Looking Ahead to the Next Ten Years*, in: M. Hunter/A. Marriott/V. V. Veeder, *The Internationalisation of International Arbitration*, 1995, 71–83 (74). Ebensovienig handelt es sich um staatliche Gerichte, vgl. K. Siehr, *Sachrecht im IPR, transnationales Recht und Lex mercatoria*, in: W. Holl/U. Klinke (Hrsg.), *Internationales Privatrecht – Internationales Wirtschaftsrecht*, 1985, 103–126 (119 bei Anm. 94).

5 Vgl. statt vieler G. H. Aldrich, *The Jurisprudence of the Iran-United States Claims Tribunal: An Analysis of the Tribunal*, 1996.

6 Vgl. dazu z.B. R. B. Lillich, *The United Nations Compensation Commission*, Thirteenth Sokol Colloquium, 1995.

7 Vgl. K.-H. Böckstiegel, *Zu den Thesen von einer „delokalisierten“ internationalen Schiedsgerichtsbarkeit*, in: W. Jagenburg/G. Maier-Reimer/T. Verhoeven (Hrsg.), *Festschrift für Walter Oppenhoff zum 80. Geburtstag*, 1985, 1–10 (3 f.); ders., in: *Hunter/Marriott/Veeder* (Anm. 4), 74 f.

- In welchem Umfang soll man dem Wunsch der Parteien nach „Delokalisierung“ Rechnung tragen? (V. „Anationale“ Schiedssprüche).

II. Ausgangslage

1. Verlagerung der Machtstrukturen auf nichtstaatliche Wirkungseinheiten

Die Machtstrukturen verlagern sich zusehends auf nichtstaatliche Wirkungseinheiten wie namentlich private multi- und transnationale Unternehmen sowie Non-Governmental Organizations (NGO). Diese globalen nichtstaatlichen Marktteilnehmer werden immer mächtiger im Bereich des Handels und der Investitionen, aber auch auf anderen Gebieten wie etwa im Sport.⁸ Sie organisieren sich grenzübergreifend, z.T. weltweit, und übernehmen Funktionen, die zumindest früher außerhalb Nordamerikas traditionell dem Staat vorbehalten waren (z.B. die Grundversorgung im Bereich Telekom, Post, Elektrizitätswirtschaft), so daß die Unterscheidung zwischen öffentlichem und Privatrecht mit Bezug auf die Rechtssubjekte und ihre Funktionen in Frage gestellt wird. Für ihr internes Verhältnis spielen Landesgrenzen oft keine wesentliche Rolle mehr. Neben der rein internen Organisation auferlegen sie sich verbandsübergreifende Verhaltenskodizes.⁹

2. Staatlich autorisierte Flexibilität der internationalen Unternehmensorganisation

Die globalen Marktteilnehmer sind außerdem nicht mehr vorwiegend an eine physische Präsenz auf einem bestimmten Territorium gebunden. Sie profitieren vom Wettbewerb der Steuerstandorte und der liberalen zivilen und administrativen Gesetzgebungen. Dadurch können sie sich die günstigste Rechtsordnung mehr oder weniger aussuchen.

Vor allem moderne Kommunikationsmittel führen dazu, daß man den Abschlußort oder andere territoriale Bezüge von Rechtsgeschäften oft nicht mehr lokalisieren kann.¹⁰ Die rasante Entwicklung namentlich des Internet erlaubt es auch in dieser Hinsicht, die Vorteile der günstigsten Rechtsordnung auszunützen, ohne daß eine echte physische Präsenz notwendig ist. Der Staat kann nur punktuell regulierend

8 Zu den Arten von Organisationsbildung ausführlich *Stein* (Anm. 3), 44 ff.
9 Die Rechtsnatur solcher Kodizes ist umstritten, vgl. *Stein* (Anm. 3), 45 Anm. 44, m.w.N. Bedeutung haben heute vor allem die OECD Guidelines for Multinational Enterprises von 1994, dazu *P. Muchlinski*, *Multinational Enterprises and the Law*, 1995, 593 ff.; *ders.*, „Global Bukovina“ Examined: Viewing the Multinational Enterprise as a Transnational Law-making Community, in: *G. Teubner* (Ed.), *Global Law Without a State*, 1997, 90 f.; *S. A. Metaxas*, *Entreprises transnationales et codes de conduite*, 1988, 96 ff.; *F. Osman*, *Les principes généraux de la Lex mercatoria*, 1992, 262 ff.
10 Vgl. *M. E. Schneider/C. Kuner*, *Dispute Resolution in International Electronic Commerce*, *J. Int. Arb.* 14 (1997), 5–38, bei Anm. 5, 16.

eingreifen am Ort, wo der Wirtschaftsträger physisch tätig ist oder wo er Vermögen hat. Der einfache und verhältnismäßig billige Zugang zu modernen Kommunikationsmitteln führt dazu, daß die tägliche Berührung mit dem Ausland ein Phänomen ist, welches sich nicht mehr nur auf die großen Marktteilnehmer beschränkt.¹¹

3. Reduktion der staatlichen Funktionen

Die Funktionen des Staates werden laufend reduziert. Entsprechend wandelt sich das Verhältnis der Wirtschaftsunternehmen und ähnlicher transnational organisierter nicht hoheitlich tätiger Organisationen zum Staat. Die globale Wirtschaft erwartet bloß noch, daß der Staat Dienstleistungen erbringt, die sie mangels hoheitlicher Macht nicht selbst wahrnehmen kann oder will.¹² Selbst wo der Staat regulierend eingreifen kann, nämlich am Ort, wo der Wirtschaftsträger physisch tätig ist oder wo er Vermögen hat,¹³ beschränkt er seine hoheitlichen Funktionen auf ein Minimum, sei es aus politischen Gründen (Liberalismus, Marktwirtschaft), oder sei es, weil er die finanziellen und personellen Mittel zur Kontrolle nicht (mehr) hat. Reguliert der Staat zu stark, riskiert er außerdem, daß marktmächtige Steuerzahler abwandern.

Zusammengefaßt kommen die globalen Marktteilnehmer für ihre interne Organisation weitgehend ohne den Staat aus; sie bedürfen des Staates allerdings dann, wenn sie gegenüber Dritten Zwang anwenden wollen. Wie wirkt sich dieses Umfeld auf die friedliche Streitbeilegung aus?

III. Streitprävention und -beilegung im globalisierten Umfeld

Soweit der Staat es zuläßt, werden Streitigkeiten oft ohne seinen Einfluß entschieden. Das gilt zunächst für Rechtsverhältnisse innerhalb einer Organisation; sie werden zunehmend verbandsintern gelöst. Der Einfluß des Staates wird aus verschiedenen Gründen (Kosten, Fachwissen, Effizienz) bis an die Grenze der Persönlichkeitsverletzung eingedämmt. Ein typisches Anschauungsbeispiel ist die Sport-Schiedsgerichtsbarkeit, die mit Freiheitsstrafen durchaus vergleichbare Sanktionen wie Berufssperren und hohe Bußen ausspricht. Die Frage, inwieweit Verbandsschiedsgerichte unabhängige Schiedsgerichte sind und inwieweit sie eigentliche „Strafen“ aussprechen dürfen, wird nicht überall gleich beantwortet.¹⁴

11 Vgl. *Schneider/Kuner* (Anm. 10), bei Anm. 9 und passim.

12 Zum Ganzen vgl. statt vieler *P. Hirst/G. Thompson*, *Globalization in Question*, 1996, 51 ff., 170 ff.

13 Vgl. z.B. *W. Park*, *When and Why Arbitration Matters*, in: *G. M. Beresford Hartwell* (Ed.), *The Commercial Way to Justice*, 1997, 73–99 (80 f.).

14 *J. Paulsson*, *Arbitration of International Sports Disputes*, *Arb. Int.* 9 (1993), 359–369 (362 ff.). Weitere Nachweise s. *M. Blessing*, in: *H. Honsell/N. P. Vogt/A. K. Schnyder* (Hrsg.), *Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Internationales Privatrecht*, 1996, Einleitung zum 12. Kapitel, N 270 f., unter Hinweis auf die Bestrebungen zur Schaffung eines IOC Supreme Council of Inter-

So bejahte etwa das Schweizer Bundesgericht in einem bekannten Pferdesport-Doping-Fall zwar die Unabhängigkeit des CAS (Court of Arbitration for Sport) in Lausanne in einem konkreten Fall, bemängelte aber, daß der CAS zu stark vom Internationalen Olympischen Komitee abhängig sei.¹⁵ Dieser Kritik hat man inzwischen – durch eine Änderung des maßgebenden Reglements¹⁶ – Rechnung getragen.¹⁷ Demgegenüber zeigen die Erfahrungen in den Vereinigten Staaten, daß die dortigen Gerichte schneller bereit sind, in die interne Verbandsgerichtsbarkeit einzugreifen.¹⁸ An den Olympischen Spielen reist ein Ad-hoc-Schiedsgericht mit den Sportlern mit, um strittige Probleme wie den beabsichtigten Ausschluß eines Eishockeyspielers wegen falscher Nationalität oder eines Marihuana-rauchenden Snowboarders über Nacht zu entscheiden.¹⁹

Im Außenverhältnis, also für die Rechtsbeziehungen zu Dritten, wünschen die Parteien ihren Streit möglichst kostengünstig, schnell und endgültig zu erledigen, ohne dem Machteinfluß der anderen Partei oder deren Umfeld ausgeliefert zu sein.²⁰ Wieviele staatliche „Sicherheitsventile“ es braucht, hängt von verschiedenen Faktoren ab, namentlich der Qualifikation des Schlichters oder Richters und deren Erfahrungen mit der spezifischen Materie;²¹ der Klarheit und Transparenz der Rahmenbedingungen (wie etwa der Schiedsvereinbarung und der Schiedsgesetzgebung); der Machtposition der beteiligten Parteien; der Motivation der unterliegenden Partei, sich an den Spruch zu halten, und – eng damit verbunden – der Möglichkeit und Einfachheit der Durchsetzung im In- und Ausland.²²

national Sports Arbitration. Zur Rechtsqualität und den Rechtswirkungen der deutschen und internationalen Sportverbände in Deutschland vgl. *K. Vieweg*, Normsetzung und -anwendung deutscher und internationaler Verbände, 1990, 318 ff.

- 15 Vgl. Schweizer Bundesgericht („BGer.“), 15.3.1993, BGE 119 II 271, 279 f.
- 16 Code de l'arbitrage en matière de sport/Code of Sports-related Arbitration vom 22.11.1994, abgedruckt bei *M. Reeb* (Ed.), Recueil des sentences du TAS/Digest of CAS Awards 1986–1998, 1998, 543 ff.
- 17 Zum Ganzen *M. Reeb*, in: *Reeb* (Anm. 16), XIII ff.
- 18 Vgl. dazu *J. A.R. Nafziger*, International Sports Law as a Process for Resolving Disputes, ICLQ 45 (1996), 130–149 (134 ff., 140 ff.).
- 19 Vgl. *G. Kaufmann-Kohler*, Nagano et l'arbitrage – ou vers une justice the proximité, ASA-Bulletin 1998, 311–324.
- 20 Vgl. demgegenüber *W. L. Craig*, Some Trends and Developments in the Laws and Practice of International Commercial Arbitration, Texas Int. L. J. 30 (1995), 1–58 (2 f.), wonach die Hauptmotivation darin besteht, keinem ausländischen Forum ausgeliefert zu sein (was allerdings auch durch eine Gerichtsstandsvereinbarung verhindert werden könnte); *B. M. Cremades*, in: *A. J. van den Berg* (Ed.), International Dispute Resolution: Towards an International Arbitration Culture, ICCA Congress Series No. 7, Vienna Arbitration Conference 1996, 1998, International Dispute Resolution, 17, wonach Kostengünstigkeit und Schnelligkeit die einzige Legitimation für die internationale Schiedsgerichtsbarkeit seien.
- 21 Zum Ganzen *Stein* (Anm. 3), 32 ff., m.w.N.
- 22 Die weitaus größte Zahl der Schiedsurteile wird freiwillig erfüllt, vgl. *Stein* (Anm. 3), 30 Anm. 63, 34 Anm. 88; *Craig* (Anm. 20), 6 bei Anm. 28, unter Bezugnahme auf die Statistik der IHK, wonach das Verhältnis der spontanen Erfüllung zur unfreiwilligen über 90% sei, und der wohl richtigen Spekulation, daß bei Ad-hoc-Schiedsgerichten das Verhältnis noch extremer sei. Dieser Umstand läßt sich allerdings nur im Zusammenhang mit der staatsvertraglich garantierten Durchsetzbarkeit beurteilen, vgl. *Schneider/Kuner* (Anm. 10), bei Anm. 22.

Es wird oft behauptet, die internationale Schiedsgerichtsbarkeit sei eine Wachstumsbranche, die ihre Ausbreitung der Überlegenheit gegenüber der staatlichen Gerichtsbarkeit im Zuge der Globalisierung zu verdanken habe. Diese Behauptung ist m.E. zu undifferenziert und gerät schon bei der Statistik teilweise ins Wanken: Soweit eine Statistik überhaupt möglich ist, zeigt sie insgesamt eher Stagnation als rasantes Wachstum, im Gegensatz zur exponentiellen Wachstumsrate in den siebziger und achtziger Jahren.²³ Die Behauptung, 90% aller grenzüberschreitenden privaten Wirtschaftsstreitigkeiten würden durch Schiedsgerichte erledigt,²⁴ ist offensichtlich übertrieben. Sie mag zutreffen mit Bezug auf Großprojekte wie den internationalen Anlagenbau oder teilweise internationale Finanzierungen,²⁵ nicht aber für die ständig zunehmenden grenzüberschreitenden Transaktionen innerhalb einer Region wie etwa der EU.²⁶ Man betrachte nur die vielen publizierten Entscheide staatlicher Gerichte zum Wiener UN-Kaufrecht, zum Brüsseler oder zum Lugano-Übereinkommen und zu ähnlich vereinheitlichten Rechtsgebieten.²⁷

Früher wurde stets argumentiert, Schiedsgerichte seien kostengünstiger und schneller als staatliche Gerichte. Das trifft nicht mehr zu – jedenfalls nicht in dieser allgemeinen Form. Vor allem unter dem Einfluß gewiefter, in Nordamerika ausgebildeter Prozeßanwälte (Litigators) nähern sich internationale Schiedsverfahren zunehmend Prozessen der staatlichen Gerichtsbarkeit an.²⁸ Abschreckende Beispiele für endlose Schiedsverfahren gibt es und gab es schon früher zur Genüge.²⁹ Das ändert nichts daran, daß die internationale private Wirtschafts-

23 I. Dezalay/B. G. Garth, *Dealing in Virtue – International Commercial Arbitration and the Construction of a Transnational Legal Order*, 1996, 6 f. Anm. 4; J. G. Wetter, *The Internationalization of International Arbitration: Looking Ahead to the Next Ten Years*, *Arb. Int.* 11 (1995), 117–135 (100); P. Gottwald (Hrsg.), *Internationale Schiedsgerichtsbarkeit, Generalbericht und Nationalberichte*, 1997, Nr. 20.

24 Es wird behauptet, daß im internationalen. Wirtschaftsverkehr in über 90% der Fälle Schiedsvereinbarungen getroffen werden und daß bloß 1 Promille dieser 90% zur Beurteilung kommen, vgl. K. P. Berger, *Formalisierte oder „schleichende“ Kodifizierung des transnationalen Wirtschaftsrechts*, 1996, 62; Stein (Anm. 3), 27 Anm. 54.

25 Vgl. z.B. C. T. Ebenroth/T. J. Dillon, *Arbitration Clauses in International Financial Agreements – Circumventing the Act of State Doctrine*, *J. Int. Arb.* 11 (1994), 117–126; W. Park, *Arbitration in Banking and Finance*, *Annual Rev. of Banking L.* 17 (1998), 213–285.

26 Vgl. Voit (Anm. 2), 121 bei Anm. 8, unter Hinweis auf die Aussage des Chefjustizars des Verbandes Deutscher Anlagen- und Maschinenbau, Hesse, wonach 80% ihrer Verträge Schiedsklauseln enthielten; Böckstiegel, in: *Hunter/Marriott/Veeder* (Anm. 20), 75, m.w.N.

27 So gab es Ende 1998 bereits weit über 400 publizierte Gerichtsentscheide zum Römer Schuldvertragsübereinkommen.

28 Vgl. Dézalay/Garth (Anm. 23), 54 ff. und passim; Stein (Anm. 3), 29 f.; A. Aguilar, in: *van den Berg* (Anm. 20), 139 bei Anm. 2 (Entwicklung von einem informellen Rechtssystem zu einer Art „offshore litigation“); Cremades, a.a.O., 14 f.; G. Whitmore, a.a.O., 29; Y. Taniguchi, a.a.O., 37; P. Lalive, in: *Hunter/Marriott/Veeder* (Anm. 4), 55; J. Paulsson, a.a.O., 61. Skeptisch W. Park, *The Interaction of the Courts and Arbitrators in England: The 1996 Act as a Model for the United States?* *Int. Arb. L. Rev.* 1 (1998), 54–67, bei Anm. 120 ff.

29 Vgl. aus der publizierten Rechtsprechung z.B.: *Société Européenne d'Etudes et d'Entreprises (SEEE) v. Yougoslavie*, ursprünglicher Schiedsentscheid von 1956 in *Clunet* 86 (1959), 1074, holländischer Entscheid in *Netherlands Yearbook of International Law* 1974, 290 ff., 1973, 390 f., 1972, 294 und *Rev. arb.* 1974, 322 ff., *Cour d'appel de Rouen* in *Clunet* 112 (1985), 473 ff. note B. Oppetit, bestätigt durch *Cour de Cassation*, 18.11.1986, *Clunet* 114 (1987), 120 ff., *Rev. arb.*

schiedsgerichtsbarkeit große – und angesichts des erwachenden Interesses in Osteuropa sowie wichtiger Länder vor allem des asiatischen und lateinamerikanischen Raums³⁰ – wachsende Bedeutung hat.³¹

Die Beliebtheit der internationalen Wirtschaftsschiedsgerichtsbarkeit gefördert haben in neuerer Zeit verschiedene Faktoren. Eine wichtige Rolle spielen die überlasteten Gerichte und die Partiautonomie, die nach den meisten modernen Kodifikationen des Schiedswesens größer ist als ihr Pendant vor staatlichen Gerichten.³² Damit in engem Zusammenhang steht der Wettbewerb der Staaten, sich als Austragungsort für internationale Schiedsgerichte, einen allgemein als lukrativ betrachteten Wirtschaftszweig, attraktiver zu präsentieren.³³ Wohl ebenso bedeutsam sind einerseits das gute Marketing der Schiedsinstitutionen, allen voran der Internationalen Handelskammer (International Chamber of Commerce, ICC) und ihrer Exponenten,³⁴ und andererseits die damit einhergehenden Bestrebungen solcher und anderer Organisationen zur Harmonisierung der Rechtsquellen. Dazu gehört namentlich die erfolgreiche Promotion des UNCITRAL-Modellgesetzes, das 1985 von der UNO-Generalversammlung verabschiedet wurde und das gerade

1987, 149 note *Devolvé*; *Norsolor c. Société Pabalk Ticaret Sirketi*, Trib. de grande instance de Paris, 4.3.1981, *Clunet* 108 (1981), 836 ff. note *Kahn*, *Rev. arb.* 1983, 465 ff., *Cour d'appel de Paris*, 15.12.1981, *Rev. arb.* 1983, 470 ff., 19.11.1982, *Rev. arb.* 1983, 472 ff.; *Cour de cassation*, 2.6.1983, *Rev. arb.* 1983, 477; *Cour de cassation*, 9.10.1984, *Rev. arb.* 1985, 431, note *Goldman*, a.a.O., 436; *Pabalk v. Norsolor*, ICC Nr. 3131/79, 3.1.1979, *Rev. arb.* 1983, 525 ff., *Handelsgericht Wien*, 29.6.1981, OLG Wien, 29.1.1982, OGH, 18.11.1982, alle in französischer Übersetzung in *Rev. arb.* 1983, 513 ff. Weitere Nachweise s. *Mauro Rubino-Sammartano*, *An International Arbitral Court of Appeal as an Alternative to Long Attacks and Recognition Proceedings*, *J. Int. Arb.* 3 (1989), 181–188 (183 f.).

30 Vgl. statt vieler *Wetter* (Anm. 23), 87 f., sowie die Referate von *Taniguchi* (Asien), *El-Kosheri* (Arabisch-islamische Staaten), *Szász* (Osteuropa), *Lee* (Korea), *Pathak* (Indien), bei *van den Berg* (Anm. 20), 219; *Gottwald* (Anm. 23), Nr. 5, 9–18, mit zahlreichen Nachweisen.

31 Das gilt allerdings nicht erst, seit die moderne Globalisierung eingesetzt hat. Schon im römischen Reich und im Mittelalter waren Schiedsgerichte bei „internationalen“ Streitigkeiten gang und gäbe. Vgl. *K.-H. Böckstiegel*, in: *Hunter/Marriott/Veeder* (Anm. 4), 72; *ders.*, *The Role of National Courts in the Development of an Arbitration Culture*, in: *van den Berg* (Anm. 20), 219; *Gottwald* (Anm. 23), Nr. 5, 9–18, mit zahlreichen Nachweisen.

32 Dazu kritisch *Voit* (Anm. 2), 10 ff.; *Böckstiegel*, in: *van den Berg* (Anm. 20), 225, m.w.N.

33 Vgl. zum Ganzen die empirische Studie von *Dézalay/Garth* (Anm. 23), die auf fast 300 Gesprächen mit wichtigen Exponenten der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit beruht (a.a.O., 9). Beispielhaft ist auch die neueste Entwicklung der Schiedsgerichtsbarkeit in Deutschland, die zur äußerst schiedsfreundlichen Revision der ZPO geführt hat, welche am 1.1.1998 in Kraft getreten ist, vgl. schon den Entwurf 1994 eines neuen deutschen Schiedsverfahrensrechts: Bundesministerium der Justiz, Gesetzesentwurf und Bericht der Kommission zur Neuordnung des Schiedsverfahrensrechts mit Diskussionsentwurf zur Neufassung des 10. Buches der ZPO, Februar 1994; dazu kritisch *Voit* (Anm. 2), 120. Weitere Nachweise s. *K. P. Berger* (Hrsg.), *Das neue Recht der Schiedsgerichtsbarkeit*, 1998; *S. Kröll*, *Ergänzung und Anpassung von Verträgen durch Schiedsgerichte*, 1998, 21 ff.

34 Vgl. *Craig* (Anm. 20), 6; *S. T. Ostrowski/Y. Shany*, *Chromalloy: United States Law and International Arbitration at the Crossroads*, *N.Y.U.L. Rev.* 73 (1998), 1650, bei Anm. 1, sowie die Beispiele bei *Dézalay/Garth* (Anm. 23), 18 ff.

in den vergangenen Jahrzehnten einen überwältigen Siegeszug erlebt hat.³⁵ Es ist heute in ca. 30 Nationen in der einen oder anderen Form zum Gesetz geworden, darunter wichtigen Staaten wie Deutschland.³⁶ Annähernd universelle Bedeutung hat außerdem das New Yorker Übereinkommen von 1958 (NYÜ).³⁷ Diese Konvention garantiert – wenn auch in beschränktem Umfang –, daß ausländische Schiedssprüche am Ort des Schuldners oder von dessen Vermögen vollstreckt werden können. Das NYÜ ist viel weiter verbreitet als es entsprechende multi-laterale Vollstreckungsverträge im Bereich der staatlichen Gerichtsbarkeit sind.³⁸

Den Parteien stehen sowohl institutionelle als auch Ad-hoc-Schiedsgerichte zur Verfügung. Soweit statistische Aussagen überhaupt möglich sind – psychologische Faktoren haben in diesem Bereich große Bedeutung³⁹ – erfreut sich die institutionelle Schiedsgerichtsbarkeit zunehmender Beliebtheit, vor allem dann, wenn ihre Organisation – wie etwa diejenige der ICC – transparent ist und eine gewisse Publizität (und Kontinuität) ihrer Praxis besteht.⁴⁰ Bei Schiedsgerichten von Fach- und Branchenverbänden ist ausschlaggebend, daß die Beteiligten auf die Fachkompetenz der Schiedsrichter vertrauen und sich bewußt sind, daß man „unter sich“ ist.⁴¹ Bei der Wahl institutioneller Schiedsgerichte ist außerdem für viele wichtig, daß sie – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – von der Institution auf ihre Ordnungsmäßigkeit überwacht werden, wodurch ein gewisser Mindeststandard an „Rechtsstaatlichkeit“ garantiert wird.⁴² Innerhalb der Kommunikationsgesellschaft und in besonders dringlichen Fällen kann ein informelles Verfahren, das sich moderner Kommunikationsmittel bedient, das Bedürfnis nach

35 Vgl. z.B. *J. Paulsson*, in: *Hunter/Marriott/Veeder* (Anm. 4), 60; *Böckstiegel*, a.a.O., 73; *Wetter*, a.a.O., 89, je m.w.N. Zum Stand der Harmonisierung vgl. *Berger* (Anm. 33), Nr. 5, 11–14; *Blessing* (Anm. 14), N 93; *P. Sanders*, *Unity and Diversity in the Adoption of the Model Law*, *Arb. Int.* 1995, 1–37, (2 f., 36).

36 Ebenso England nach dem neuen Arbitration Act von 1996, allerdings mit wesentlichen Abweichungen, vgl. dazu *Park* (Anm. 28), 57 ff.

37 Vgl. z.B. *Böckstiegel*, in: *Hunter/Marriott/Veeder* (Anm. 4), 73; *J. Paulsson*, a.a.O., 60; *G. Wetter*, a.a.O., 89; *Cremades*, in: *van den Berg* (Anm. 20), 13.

38 Zu den Vor- und Nachteilen der Schiedsgerichtsbarkeit gegenüber der staatlichen Gerichtsbarkeit vgl. z.B. *Stein* (Anm. 3), 29 ff., 71 ff.; *Gottwald* (Anm. 23), Nr. 4, 7 ff.

39 Dazu *Wetter*, in: *Hunter/Marriott/Veeder* (Anm. 4), 92 f.

40 Vgl. dazu *H. Smit*, *The Future of International Commercial Arbitration: A Single Transnational Institution?*, *Colum. J. Transnat'l L.* 25 (1986), 9, 25 ff.; *Gottwald* (Anm. 23), Nr. 20, mit zahlreichen statistischen Angaben; *Wetter*, in: *Hunter/Marriott/Veeder* (Anm. 4), 93 ff.; *Y. Derains*, *Les tendances de la jurisprudence arbitrale internationale*, *Clunet* 120 (1993), 829–855 (829 f.). Zum Verhältnis Ad-hoc/institutionelle Schiedsgerichte *Gottwald* (Anm. 23), Nr. 24, mit Schätzungen.

41 Vgl. *Craig* (Anm. 20), 6, 8; *Stein* (Anm. 3).

42 Vgl. zur ICC-Schiedsgerichtsbarkeit *R. A. Schütze*, *Zur Präcedenzwirkung von Schiedssprüchen*, in: *A. Plantey/K.-H. Böckstiegel/J. Bredow* (Hrsg.), *Festschrift für Ottoarndt Glossner*, 1994, 333–340, engl. Übersetzung: *The Precedential Effect of Arbitration Decisions*, *J. Int. Arb.* 11 (1994), 69–76; *Y. Derains*, *L'application du Droit Européen par les arbitres – Analyse de la jurisprudence*, in: *CEPANI* (Ed.), *L'Arbitrage et le Droit Européen*, 1997, 67 ff., a.E. Zum Verhältnis der Institutionen untereinander vgl. *Stein* (Anm. 3), 65 bei Anm. 122; *Gottwald* (Anm. 23), Nr. 20 bei Anm. 284, je m.w.N.

rascher und effizienter Streitbeilegung eher befriedigen als ein herkömmliches staatlich organisiertes Verfahren.⁴³

Mit Ausnahme der Immunitätsproblematik gelten für die gemischte („diagonale“) Schiedsgerichtsbarkeit zwischen Hoheitsträgern und Privaten in mancher Hinsicht dieselben Grundsätze wie für die private. Dennoch lassen sich nur teilweise Rückschlüsse vom einen auf das andere ziehen, weil bei der gemischten Schiedsgerichtsbarkeit oft zusätzlich politische Überlegungen Bedeutung haben.⁴⁴ Für Investitionsstreitigkeiten zwischen Staaten und Investoren erleichtert das Washingtoner Weltbank- (ICSID-) Übereinkommen die Vollstreckung im Vergleich zum NYÜ; es wird deshalb in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen, wenn die Kinderkrankheiten der Überprüfung durch das Ad-hoc-Committee einmal behoben sein werden.⁴⁵ Kein vergleichbarer Streitschlichtungsmechanismus besteht für Streitigkeiten außerhalb von Investitionsverträgen. Der WTO-Streitbeilegungsmechanismus gilt nur zwischen Staaten, und innerhalb der OECD ist das Multilateral Investment Agreement (MIA) vorläufig gescheitert. Es wird zwar erwogen, den WTO-Mechanismus auf gemischte Streitigkeiten zu erweitern;⁴⁶ dies ist zur Zeit aber nicht realisierbar.

IV. Grenzen der „Entstaatlichung“

Die internationale Wirtschaftsschiedsgerichtsbarkeit läßt sich mit einem Januskopf vergleichen: Auf der einen Seite sieht man ins Antlitz der uneingeschränkten Parteiautonomie, auf der anderen Seite in jenes des Staates mit seinem Justizmonopol, der den Umfang der Parteiautonomie bestimmt und nur in diesem Rahmen seine Zwangsgewalt zur Verfügung stellt.⁴⁷ Damit beide Gesichter zum gleichen Haupt gehören können, braucht es klar definierte Grenzen der Partei-

43 Vgl. z.B. zum Bereich des Sports Kaufmann-Kohler (Anm. 19), 322, oder von Online-Schiedsgerichten, dazu Schneider/Kuner (Anm. 10), passim.

44 Vgl. G. Delaume, Reflections on the Effectiveness of International Arbitral Awards, J. Int. Arb. 12 (1995), 5–19 (14). Vgl. aber Craig (Anm. 20), 23 bei Anm. 117, wonach der Wille nach „Delokalisierung“ bei solchen Rechtsgeschäften besonders groß sein kann. Differenzierend T. Rensmann, Anationale Schiedssprüche, 1997, 170 ff., 200 ff. Zur Immunitätsproblematik bei internationalen Finanzierungsverträgen vgl. z.B. Ebenroth/Dillon (Anm. 25); W. Park, Arbitration in Banking and Finance, Annual Rev. of Banking L. 17 (1998), 213–285 (225 ff.).

45 Delaume (Anm. 44), 16 ff.; T. Arnoldt, Praxis des Weltbankübereinkommens (ICSID), 1997, 268 bei Anm. 1436, m.w.N.

46 Für eine Erweiterung des WTO-Streitschlichtungsmechanismus durch Zulassung von MNE als Parteien P. T. Muchlinski, „Global Bukowina“ Examined: Viewing the Multinational Enterprise as a Transnational Law-making Community, in: G. Teubner (Ed.), Global Law Without a State, 1997, 97 f.; B.-R. Killmann, The Access of Individuals to International Trade Dispute Settlement, J. Int. Arb. 13 (1996), 143–170. Zur Unmöglichkeit, Schiedssprüche aufzuheben, die nach Völkerrecht ergangen sind: Rensmann (Anm. 44), 226 ff.

47 Vgl. z.B. Park (Anm. 28), 55 f.; A. Heini, Wettbewerbsbeschränkungen auf dem EU-Markt vor schweizerischen Schiedsgerichten – zu einem Aufsatz von Roger Zäch, in: P. Forstmoser/H. C. von der Crone/R. H. Weber/D. Zobl, Der Einfluß des europäischen Rechts auf die Schweiz, Festschrift für Professor Roger Zäch zum 60. Geburtstag, 1999, 317–324 (320).

autonomie einerseits und des staatlichen Einflusses andererseits. Diese Grenzen zu ziehen ist ein schwieriges Unterfangen, und sie werden in den nationalen Rechtsordnungen unterschiedlich gezogen. Ich will mit Bezug auf einige wichtige Fragen näher auf diese Abgrenzung eingehen, namentlich mit Bezug auf die folgenden Themen:

- Die notwendige Unterstützung durch staatliche Instanzen;
- die Berücksichtigung von Eingriffsnormen;
- Korrekturen von Schiedssprüchen durch staatliche Instanzen;
- die „Delokalisierung“ mit Bezug auf das Verfahren einschließlich Rechtsmittel sowie auf das anwendbare materielle Recht.

1. Unterstützung durch staatliche Instanzen

Hätten Schiedsgerichte dieselbe Hoheitsgewalt wie staatliche Gerichte, bräuchte es keine staatliche Hilfe. Wie weit staatliche Unterstützung nötig ist, hängt davon ab, mit wieviel Zwangsgewalt das Schiedsgericht selbst ausgestattet ist. Das Maß der Autorität des Schiedsrichters ist in den verschiedenen Nationalstaaten noch immer unterschiedlich geregelt.⁴⁸ Mit der zunehmenden Verbreitung des UNCITRAL-Modellgesetzes und ähnlicher moderner Schiedsgesetze zeichnet sich jedoch eine Harmonisierung in wichtigen Bereichen ab. So setzt sich zunehmend der Gedanke durch, daß das Schiedsgericht selbst über seine Zuständigkeit entscheiden kann (sog. Kompetenz-Kompetenz), auch wenn die Parteien es nicht ausdrücklich dazu ermächtigen.⁴⁹ Ähnliche Tendenzen sind ersichtlich im Bereich des vorläufigen Rechtsschutzes⁵⁰ und weiterer Zwangsbefugnisse des Schiedsgerichts,⁵¹ etwa bei der Frage, inwieweit das Schiedsgericht selbst eine Beweisaufnahme anordnen und selber durchführen kann.⁵² Eine absolute Schranke besteht, wenn das Schiedsgericht der Anwendung von Zwang bedarf, um seinen Entscheid gegenüber Dritten durchzusetzen, etwa um einen Zeugen vorführen zu lassen oder die Herausgabe von Dokumenten zu erzwingen. Diese Funktionen müssen dem Staat allein überlassen bleiben, um Auswüchse zu verhindern.⁵³

48 Vgl. z.B. die Beispiele von (kritisierten) Grenzfällen bei *Craig* (Anm. 20), 50 ff.

49 Vgl. *Derains* (Anm. 40), Nr. 39; *H. Sonnauer*, Die Kontrolle der Schiedsgerichte durch die staatlichen Gerichte, 1992, 58 ff.; *Böckstiegel*, in: *van den Berg* (Anm. 20), 225.

50 Dazu *Gottwald* (Anm. 23), Nr. 37, vgl. dazu *Channel Tunnel Group Ltd. v. Balfour Beatty Construction Ltd.* [1993] W.L.R. 262, dazu *K. Boele-Woelki*, Die Anwendung der UNIDROIT-Principles auf internationale Handelsverträge, *IPRax* 1997, 161–171, Anm. 31; *Rensmann* (Anm. 44), 44 Anm. 21.

51 Dazu *Gottwald* (Anm. 23), Nr. 38.

52 *Gottwald* (Anm. 23), Nr. 40.

53 Das schließt eine Vorschaltung eines Mediators oder einer ersten Beurteilungsinstanz ohne Zwangsgewalt nicht aus, vgl. z.B. die Vorschläge von *Schneider/Kuner* (Anm. 10), nach Anm. 72 ff.

2. Berücksichtigung von Eingriffsnormen

Es ist anerkannt, daß die Parteien das Recht haben müssen, das auf ihre Auseinandersetzung anwendbare Recht selber zu wählen, und zwar sowohl das in der Sache anwendbare als auch das Verfahrensrecht. Ein Problem, das die Grenzen der Parteiautonomie betrifft und zu dem vor allem im Bereich des anwendbaren Sachrechts viel juristische Tinte vergossen wurde, ist die Frage der Extraterritorialität von Eingriffsnormen. Es geht darum, inwieweit ein Schiedsgericht das Recht und/oder die Pflicht hat, Normen mit öffentlich-rechtlichem oder sonst überwiegend wirtschafts- oder sozialpolitischem Charakter anzuwenden oder zu berücksichtigen, selbst wenn sie nicht dem Recht entstammen, das von den Parteien für die Beurteilung des Falles gewählt wurde.

Die Praxis hat sich mit diesem Problem bisher vor allem im Zusammenhang mit Wettbewerbsvorschriften befaßt. Ein internationaler „leading case“ ist der Fall „Mitsubishi“,⁵⁴ der vom U.S.-amerikanischen Supreme Court zugunsten der ausländischen Schiedsgerichtsbarkeit entschieden wurde, allerdings mit einer wichtigen Einschränkung: Soler Chrysler-Plymouth, Inc., ein puertoricanischer Vertragshändler von Mitsubishi, weigerte sich, das vereinbarte Mindestvolumen abzunehmen, worauf Mitsubishi das vertraglich vereinbarte Schiedsgericht in Japan anrufen wollte. Als Soler es ablehnte, sich auf das Schiedsverfahren einzulassen, klagte Mitsubishi vor dem staatlichen Gericht in Puerto Rico, Soler sei zur Mitwirkung beim Schiedsverfahren zu verpflichten. Soler wehrte sich dagegen und machte widerklageweise geltend, Mitsubishi verletze U.S.-amerikanisches Kartellrecht und eine solche Verletzung sei nicht schiedsfähig, sondern könne nur durch ein staatliches Gericht beurteilt werden. Der U.S.-amerikanische Supreme Court stellte letztinstanzlich fest, daß der Streit schiedsfähig sei, warnte aber in einer berühmten Fußnote, daß – wenn das Schiedsgericht das U.S.-amerikanische Kartellrecht nicht berücksichtige – der Schiedsentscheid den U.S.-amerikanischen *ordre public* verletzen würde – was eine Anerkennung oder Vollstreckung des Schiedsentscheids in den Vereinigten Staaten und Puerto Rico ausschließen würde.⁵⁵

Die Frage der Eingriffsnormen vor staatlichen Gerichten war bereits Gegenstand der Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht im Jahre 1981.⁵⁶ Verschiedene, namentlich europäische Gesetzgeber, haben in jüngerer Zeit dem staatlichen

54 *Mitsubishi Motors Corp. v. Soler Chrysler-Plymouth, Inc.*, 473 U.S. 614 (1985), 105 S.Ct. 3346, 87 L.Ed.2d 444.

55 *Mitsubishi* (Anm. 54), Anm. 19. Gewählt hatten die Parteien das schweizerische Recht. Die Kommentare zum Mitsubishi-Entscheid sind zahlreich, vgl. z.B. G. B. Born, *International Commercial Arbitration in the United States*, 1994, 358 ff.; J. McLaughlin, *Arbitrability: Current Trends in the United States*, *Arb. Int.* 12 (1996), 113–136 (114 f.); A. F. Lowenfeld, *The Mitsubishi Case: Another View*, *Arb. Int.* 2 (1986), 178 ff.; Gottwald (Anm. 23), Anm. 594; Berger (Anm. 33), Anm. 126; M. Blessing, *Choice of Substantive Law in International Arbitration*, *J. Int. Arb.* 14 (1997), 39–65, Anm. 23, je m.w.N.

56 Die Anwendung von Zwangsmaßnahmen im Völkerrecht und im Internationalen Privatrecht, *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Heft 22, 1982.

Richter die Grundregeln verbindlich vorgeschrieben, nach denen er vorzugehen hat mit Bezug auf die Frage, ob und in welchem Umfang er Normen berücksichtigen soll, die extraterritorial wirken wollen, aber nicht dem gewählten oder sonst anwendbaren Vertragsstatut angehören. Beispiele finden sich in Art. 7(1) des Römer Schuldvertrags-Übereinkommens oder im schweizerischen IPRG und in beschränktem Masse im EGBGB.⁵⁷

Zwar lassen diese Regeln noch immer einen erheblichen Beurteilungsspielraum offen.⁵⁸ Doch zeichnet sich zumindest innerhalb Europas eine Tendenz ab, die sich etwa wie folgt zusammenfassen läßt:

- Eingriffsnormen des Forumsstaates sind grundsätzlich immer dann anzuwenden, wenn sie (als sog. „lois d'application immédiate“) zwingend Anwendung verlangen.⁵⁹ Ob sie dies tun, ist eine Frage ihrer Auslegung.
- Eingriffsnormen des gewählten oder objektiv anwendbaren Vertragsstatuts sind grundsätzlich immer anwendbar und zwar unabhängig davon, ob es sich dabei um die *Lex fori* oder ein ausländisches Recht handelt.⁶⁰ Ist das Vertragsstatut eine ausländische Rechtsordnung, ist außerdem die Schranke des *ordre public* des Forums zu beachten.
- Eingriffsnormen eines Drittstaates sind nur dann zu berücksichtigen, wenn sie selbst Anwendung verlangen, der Sachverhalt eine besondere Nähe zum Recht des Drittstaates aufweist und eine Abwägung der beteiligten Interessen es nahelegt.⁶¹ Keine staatliche Eingriffsnorm hat von vornherein absoluten Vorrang.⁶²

Inwiefern gelten dieselben oder andere Regeln für internationale Schiedsgerichte? Ein gemeinsamer Nenner besteht (noch) nicht. Zumindest in Europa scheinen sich

57 Vgl. Art. 7 des (Römer) Übereinkommens über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht vom 19.6.1980 (EVÜ), ABl. L 266 vom 9.10.1980, 1; Art. 13, 18 und 19 schweiz. IPRG. Art. 34 EGBGB beschränkt die Berücksichtigung von Eingriffsnormen auf das deutsche Recht. Rechtsvergleichend C. Ungeheuer, Die Beachtung von Eingriffsnormen in der internationalen Handelsschiedsgerichtsbarkeit, 1996, 167 ff.; betreffend EG-Wettbewerbsrecht M. Esser-Wellié, Die Anwendung der Artikel 85 und 86 EG-Vertrag durch nationale Gerichte, WuW 45 (1995), 457–474.

58 So ist in der Schweiz etwa der unbestimmte Rechtsbegriff der „schützenswerten und offensichtlich überwiegenden Interessen einer Partei“ auszulegen (Art. 19 Abs. 1 IPRG).

59 Vgl. für die Schweiz ausdrücklich Art. 18 IPRG; Art. 7 Abs. 2 EVÜ (Anm. 9).

60 Vgl. statt vieler K. Siehr, Ausländische Eingriffsnormen im inländischen Wirtschaftskollisionsrecht, RabelsZ 52 (1988), 73 ff. (96); R. C. Radtke, Schuldstatut und Eingriffsrecht, ZVglRWiss. 1985, 325 ff. (350 f.).

61 Vgl. z.B. Art. 19 schweiz. IPRG; Art. 7 Abs. 1 EVÜ (Anm. 57).

62 Entsteht ein Konflikt der Anwendungsinteressen der Eingriffsnormen verschiedener Rechtsordnungen, so sind sie einander gegenüberzustellen und die Regelungsinteressen gegeneinander abzuwägen. Vgl. D. Martiny, in: Münchener Kommentar zum BGB, Band 7, EGBGB, 3. Aufl. 1998, Art. 34 N 120.

aber gewisse Grundregeln durchzusetzen.⁶³ Da die Schiedsgerichtsbarkeit vom Grundsatz der Parteiautonomie beherrscht ist, sind die gemeinsamen Interessen der Parteien die wichtigste Richtschnur des Schiedsrichters. Der Schiedsrichter ist aber mehr als nur willfähiges Instrument der Parteien, nämlich dann, wenn wichtige Drittinteressen, namentlich öffentliche Interessen, ihre Berücksichtigung gebieten,⁶⁴ und zwar vornehmlich aus folgenden Gründen:

1. Schiedsgerichte ersetzen staatliche Gerichte und haben eine gewisse Verantwortung, die legitimen Interessen der Staaten zu berücksichtigen, deren Territorium oder Autorität der Fall besonders berührt. Andernfalls wäre die Legitimation der internationalen privaten Schiedsgerichtsbarkeit gefährdet.⁶⁵
2. Schiedsrichter haben praktische Überlegungen anzustellen, was den Sinn und die Durchsetzbarkeit ihrer Entscheidung betrifft. Unter diesem Aspekt sind Eingriffsnormen also unter Umständen zu berücksichtigen,
 - wenn die Durchsetzung am (potentiellen) Vollstreckungsort gefährdet wäre,⁶⁶
 - wenn die Erfüllung des Vertrages unmöglich wäre,⁶⁷
 - wenn die Parteien das Schiedsgericht nur deshalb gewählt haben, um international zwingende Eingriffsnormen zu umgehen,⁶⁸ es sei denn, daß die umgangenen Normen überwiegend dazu dienen, den Machtansprüchen des erlassenden Staates zur Durchsetzung zu verhelfen;

63 Vgl. dazu z.B. C. Baudenbacher/A. K. Schnyder, Die Bedeutung des EG-Kartellrechts für Schweizer Schiedsgerichte, Beiheft zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Heft 20, 1996; Blessing (Anm. 55), 39–65; Derains (Anm. 42), 67–78; U. Drobnig, Internationale Schiedsgerichtsbarkeit und wirtschaftsrechtliche Eingriffsnormen, in: H.-J. Musielak/K. Schurig (Hrsg.), Festschrift für Gerhard Kegel, 1987, 95–118; B. Hanotiau, L'arbitrage et le droit européen, in: CEPANI (Ed.), L'Arbitrage et le Droit Européen, 1997, 33–60; D. Hochstrasser, Choice of Law and „Foreign“ Mandatory Rules in International Arbitration, J. Int. Arb. 11 (1994), 57–86; F. K. Juenger, Lex mercatoria und Eingriffsnormen, in: M. Löwisch et al. (Hrsg.), Festschrift Fritz Rittner, 1991, 233–249; P. Karrer, in: H. Honsell/N. P. Vogt/A. K. Schnyder (Hrsg.), Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Internationales Privatrecht, 1996, Art. 187 N 126 ff.; F. Knoepfler, L'article 19 LDIP est-il adapté à l'arbitrage international?, in: C. Dominicé et al., Mélanges Pierre Lalive, 1993, 531–541; P. Lalive/J.-F. Poudret/C. Reymond, Le droit de l'arbitrage interne et international en Suisse, 1989; S. Lazareff, Mandatory Extraterritorial Application of National Law Rules, in: van den Berg (Anm. 20), 538–552; A. K. Schnyder, Anwendung ausländischer Eingriffsnormen durch Schiedsgerichte, RabelsZ 59 (1995), 293–308; I. Schwander, Urteilsanmerkung zu BGE 118 II 193 ff., AJP 1993, 89–91; Ungeheuer (Anm. 57); N. Voser, Mandatory Rules of Law as a Limitation on the Law Applicable in International Commercial Arbitration, Am. Rev. Intl. Arb. 7 (1996), 319–357; J. Werner, Application of Competition Law by Arbitrators, The Step Too Far, J. Int'l Arb. 12 (1995), 22–26.

64 Das bestätigen publizierte Schieds-, Rechtsmittel- und Vollstreckungs-Entscheide; dazu Hochstrasser (Anm. 63), 79 ff.; Derains (Anm. 42), 69 ff., und weite Teile der internationalen Doktrin (dazu oben Anm. 63).

65 Vgl. statt vieler Voser (Anm. 63), 355 ff. und passim.

66 Dazu Karrer (Anm. 63), Art. 187 N 137; Drobnig (Anm. 63), 117; Hochstrasser (Anm. 63), 86. Kritisch Karrer (Anm. 63), Art. 187 N 151, m.w.N.

67 Hochstrasser (Anm. 63), 86; Ungeheuer (Anm. 57), 187 ff., 244, 249. Anderer Ansicht (keine Bedeutung des Rechts am Erfüllungsort) Derains (Anm. 42), 70; Karrer (Anm. 63), Art. 187 N 150, je m.w.N.

68 Dazu Karrer (Anm. 63), Art. 187 N 137; Derains (Anm. 42), 74 f.; Werner (Anm. 63), 23 f.

- mit Bezug auf das Wettbewerbsrecht, wenn eine große Wahrscheinlichkeit besteht, daß eine zuständige Wettbewerbsbehörde einen Vertrag wegen Wettbewerbswidrigkeit für ungültig erklären wird.⁶⁹

Damit nähert sich die Berücksichtigung international zwingender Eingriffsnormen der Regelung vor staatlichen Gerichten zunehmend an. Dennoch bleiben wichtige Unterschiede.⁷⁰ So sind im Gegensatz zur Situation vor staatlichen Gerichten keine „lokalen“ *Ordre-public*-Vorschriften des Forums zu beachten, denn ein eigentliches Forum besteht nicht: Aus der Eigenart, der Spezifität der Schiedsgerichtsbarkeit folgt vielmehr, daß zum „Sitzstaat“ des Schiedsgerichts keine oder jedenfalls eine weit geringere Berührung besteht als bei staatlichen Gerichten.⁷¹

Zusammenfassend ist stets abzuwägen zwischen legitimen Parteiinteressen und legitimen öffentlichen oder Dritt-Interessen, wie namentlich dem Vertrauen in die Ersatzfunktion der Schiedsgerichtsbarkeit, dem Anwendungswillen und dem Anwendungsinteresse der extraterritorialen Norm. Die Anwendung ist immer dann zwingend, wenn die Norm als Teil eines transnationalen *ordre public* erkannt wird.⁷²

Etwas anderes gilt für völkerrechtliche Vorfragen, ohne die ein sinnvolles Urteil in vielen Fällen nicht gefällt werden könnte, etwa wenn eine Enteignung am Anfang einer – im übrigen privatrechtlichen – Streitigkeit steht. Solche Vorfragen haben Schiedsgerichte stets unabhängig vom anwendbaren Recht zu berücksichtigen.⁷³

Bei der Frage, inwiefern in einem konkreten Schiedsverfahren die EG-rechtlichen Eingriffsnormen Geltung verlangen, sollte die „Nordsee“-Praxis des EuGH⁷⁴ neu überdacht werden. Nach dieser Rechtsprechung ist es ausgeschlossen, daß ein Schiedsgericht dem EuGH eine Rechtsfrage unterbreitet. Es wäre erwägenswert, ob Schiedsgerichte in Zukunft das Recht, nicht aber die Pflicht haben sollen, die Frage der Anwendbarkeit von EU-Eingriffsnormen dem EuGH vorzulegen, und

69 Vgl. andererseits *Hanotiau* (Anm. 63), 56 f., der einen Fall (ICC Nr. 7181/1992) erwähnt, in dem die EG-Kommission sich unter Berufung auf ein hängiges Schiedsverfahren weigerte, eine Untersuchung zu eröffnen, nachdem sie von einer Partei des Schiedsverfahrens dazu aufgefordert worden war.

70 Dazu *Karrer* (Anm. 63), Art. 187 N 146 ff., 166, mit zahlreichen Nachweisen zum Stand der Diskussion.

71 *Knoepfler* (Anm. 63), 532; *Karrer* (Anm. 63), Art. 187 N 144; *A. K. Schnyder*, *Wirtschaftskollisionsrecht*, 1990, N 331.

72 Dazu *Karrer* (Anm. 63), Art. 187 N 154 ff.; *Stein* (Anm. 3), 126 Anm. 226, m.w.N., *Schweizer BGer.*, 30.12.1994, RIW 1995, 587–590 (589); *BGer.*, 19.4.1994, BGE 120 II 155 ff. (167 ff.). Zur Rechtslage in Deutschland vgl. *R. Wunderer*, *Der Deutsche „Ordre Public D'Arbitrage International“ und Methoden seiner Konkretisierung*, 1993; *J. H. Dalhuisen*, *The Arbitrability of Competition Issues*, *Arb. Int.* 11 (1995), 151–167 (156, 165). Rechtsvergleichend *Ungeheuer* (Anm. 57), 230 ff., 249 ff.; *P. Schlosser*, *Arbitration and the European Public Policy*, in: *CEPANI* (Ed.), *L'Arbitrage et le Droit Européen*, 1997, 83–96.

73 Vgl. *Lalive*, in: *Hunter/Marriott/Veeder* (Anm. 4), 57.

74 *Nordsee Deutsche Hochseefischerei GmbH v. Reederei Mond Hochseefischerei Nordstern AG & Co. KG et al.* (1982), Nr. C-102/81, Slg. 1982 II, 1095 ff.

zwar vor allem im Interesse einer einheitlichen Anwendung des EG-Wettbewerbsrechts, das innerhalb der EG als *ordre public* angesehen wird.⁷⁵

Noch wichtiger ist die Frage, inwieweit staatliche Behörden von Amts wegen oder als Rechtsmittelinstanzen Entscheide von Schiedsgerichten überprüfen können, die Eingriffsnormen nicht oder nicht genügend berücksichtigen. Alle diese Fragen sind im Rahmen des allgemeinen Problems zu beantworten, welchen staatlichen Korrekturmöglichkeiten Schiedsentscheide unterliegen sollen.

3. Korrekturen des schiedsgerichtlichen Entscheids durch staatliche Instanzen

Soweit ein Entscheid überprüft werden kann,⁷⁶ ist dieser „Instanzenzug“ vor der staatlichen Überprüfung auszuschöpfen, denn die Parteien sind frei, im Rahmen der fundamentalen Minimalgarantien das Streitschlichtungsverfahren selbst zu gestalten.⁷⁷ Korrekturen durch staatliche Instanzen könnten überall stattfinden, wo sich solche Instanzen als zuständig betrachten, oder wo Zugriffsmöglichkeiten auf den Beklagten bestehen. Herausgebildet haben sich aber im wesentlichen zwei Anknüpfungspunkte: der Sitz des Schiedsgerichts und der Ort, an dem der Schiedsentscheid anerkannt oder vollstreckt werden soll, also in der Regel, wo der Beklagte persönliche Berührungspunkte hat oder wo sich sein Vermögen befindet. Das Recht, solche Korrekturen vorzunehmen, wird in erster Linie auf das traditionelle Territorialitätsprinzip gestützt.

Mit Bezug auf den Sitz ist jedoch nicht in jeder Beziehung klar, welcher Ort maßgebend ist, selbst wenn er von den Parteien als solcher bezeichnet wird.⁷⁸ Diese Unklarheit besteht vor allem dann, wenn der gewählte Sitz des Schiedsgerichts nicht in dem Staat liegt, dessen Verfahrensrecht die Parteien wählen, oder

- 75 Übersicht über den Diskussionsstand bei Hanotiau (Anm. 63), 53 ff. Für Anwendung des bisherigen Art. 177 auf private Schiedsgerichte F.-B. Weigand, *Evading EC Competition Law by Resorting to Arbitration?* Arb. Int. 9 (1993), 249–258 (252 f., 258); C. G. Orlandi, *Le rapprochement des procédures civiles internationales*, in: F. Ferrari (Ed.), *The Unification of International Commercial Law: Tilburg Lectures*, 1998, 173–187 (186 bei Anm. 36); F. De Ly, *Uniform Commercial Law and International Self-Regulation*, in: Ferrari (Ed.), *The Unification of International Commercial Law: Tilburg Lectures*, 1998, 59–83 (80 Anm. 80); Baudenbacher/Schryder (Anm. 63), 38 f. Dagegen mit guten Argumenten J. Erauw, in: CEPANI (Anm. 63), 131 ff., (135 f.). Erauw bezweifelt sowohl *de lege lata* als auch *de lege ferenda*, ob ein Recht vater Schiedsgerichte (aller oder bestimmter Gruppen) angebracht wäre, weil ein solches Recht wohl auch die Pflicht mit sich brächte, die Fragen vorzulegen. Dies widerspräche den Zwecken der Schiedsgerichtsbarkeit (Raschheit, Vertraulichkeit) und würde zu einer weiteren Überlastung des EuGH führen, die ja gerade durch die Reduktion von dessen Funktionen eingedämmt werden soll.
- 76 Vgl. z.B. den Überprüfungsmechanismus von Art. 52 Abs. 1 und 3 der ICSID-Konvention. Sie ist nötig, weil ICSID-Schiedssprüche wie nationale Urteile in den Vertragsstaaten vollstreckt werden können.
- 77 Vgl. V. Gétaz Kunz, *Rechtsmittelverzicht in der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit der Schweiz – mit Rechtsvergleichung*, 1993, 13 f.; Gottwald (Anm. 23), Nr. 55. Zu möglichen Modellen eines Instanzenzuges für Streitigkeiten im Bereich des elektronischen Handels vgl. Schneider/Kuner (Anm. 10), nach Anm. 72 ff.
- 78 Vgl. statt vieler Stein (Anm. 3), 72 f., m.w.N.

in dem Staat, auf dessen Territorium der Schiedsentscheid ergeht.⁷⁹ Um einander widersprechende Entscheidungen und hinkende Rechtsverhältnisse zu vermeiden, muß der Sitz für diese Zwecke einheitlich definiert werden.⁸⁰ Dabei sollte man der internationalen Tendenz folgen, wonach als Sitz mangels Parteibezeichnung der Ort gilt, den das Schiedsgericht oder die Regelung der gewählten Schiedsinstitution als Sitz bestimmt.⁸¹ Falls eine solche Bezeichnung fehlt, hat als Sitz der Ort zu gelten, zu dem das Schiedsverfahren die nächste Beziehung aufweist,⁸² bei Online-Schiedsgerichten etwa der Wohnsitz des Präsidenten.

Aufhebungsgründe sind im Sitzstaat in aller Regel auf dem Wege der Aufhebungs- oder Nichtigkeitsklage geltend zu machen,⁸³ die Verweigerung der Anerkennung oder Vollstreckung durch Einrede des Unterlegenen in einem Anerkennungs- oder Exequaturverfahren oder durch Rechtsmittel gegen den Entscheid über die Vollstreckbarerklärung.⁸⁴ Die Gründe für die Aufhebung oder die Verweigerung der Anerkennung oder Vollstreckung lassen sich in die folgenden Hauptgruppen unterteilen:⁸⁵

1. Fehlen einer gültigen Schiedsvereinbarung wegen formeller Mängel oder fehlender Schiedsfähigkeit in subjektiver⁸⁶ oder objektiver⁸⁷ Beziehung;

79 Vgl. zu diesem Problem das Urteil des englischen House of Lords in *Hiscox v. Outhwaite*, [1991] 3 W.L.R. 297, ICLQ 41 (1992), 637, dazu *Rensmann* (Anm. 44), 33, 208 Anm. 121, 48 ff.; *ders.*, Wo ergehen Schiedssprüche nach dem New Yorker Übereinkommen?, RIW 1991, 911–917. Der neue Arbitration Act hat die durch *Hiscox* geschaffene Rechtslage, wonach der Ort der Unterzeichnung des Schiedsentscheids maßgebend sein soll, für die Zukunft korrigiert.

80 *Craig* (Anm. 20), 57 f.

81 Vgl. Art. 20 UNCITRAL-Modellgesetz, der auch vielen weiteren, nicht auf dem Modellgesetz beruhenden nationalen Regelungen entspricht. *S. Besson/L. Pittet*, La reconnaissance à l'étranger d'une sentence annulée dans son état d'origine – réflexions à la suite de l'affaire Hilmarton, ASA Bull. 3/1998, 498–527 (508 f.); *G. Kaufmann-Kohler*, Identifying and Applying the Law Governing the Arbitration Procedure – The Role of the Law of the Place of Arbitration, Rapport présenté à l'occasion du Congrès ICCA, 1998, 10 ff.; *Wetter*, in: *Hunter/Marriott/Veeder* (Anm. 4), 90; *Gottwald* (Anm. 23), Anm. 129; *W. Peter*, Arbitration and the Renegotiation of International Investment Agreements, 2nd ed., 1995, 284 ff.; *Schneider/Kuner* (Anm. 10), bei Anm. 40 (betreffend Online-Schiedsgerichte). So nun auch section 100(2)(b) des neuen englischen Arbitration Act 1996, im Gegensatz zur früheren Praxis; dazu *Park* (Anm. 28), 56 Anm. 15.

82 Ebenso *F. A. Mann*, Zur Nationalität des Schiedsspruches, in: *Jagenburg/Maier/Verhoeven* (Anm. 7), 215, 222; *ders.*, Where is an Award „Made“, Arb. Int. 1 (1985), 107; a.A. *Rensmann* (Anm. 79), RIW 1991, 913.

83 Rechtsvergleichend *M.-L. von Bernuth*, Die Doppelkontrolle von Schiedssprüchen durch staatliche Gerichte, 1995, 8–47; zum Europäischen Übereinkommen von 1961, a.a.O., 47–55; zum UNCITRAL-Modellgesetz, a.a.O., 73–82; Frankreich, a.a.O., 83–113; Schweiz, a.a.O., 114–141; *Gétaz Kunz* (Anm. 77), 40 ff.

84 Rechtsvergleichend *Gottwald* (Anm. 23), Nr. 66, m.w.N.

85 Rechtsvergleichend *Berger* (Anm. 1), 464 ff.; *Gottwald* (Anm. 23), Nr. 56–57, 63–65; *Gétaz Kunz* (Anm. 77), 12 f.

86 Dazu *Gottwald* (Anm. 23), Nr. 11.

87 Letztere ist allerdings nur selten als Aufhebungsgrund genannt, wird aber in solchen Fällen häufig unter den Anfechtungsgrund der *Ordre-public*-Widrigkeit subsumiert, dazu *Gottwald* (Anm. 23), Nr. 10.

2. Über- oder (seltener) Unterschreitung des Auftrags an das Schiedsgericht (*ultra* bzw. *infra petita*);⁸⁸
3. Verletzung von Verfahrensvorschriften. Darunter fallen in der Regel nur Verfahrensgarantien, die für den Ausgang des Verfahrens kausal und fundamental sind, wie namentlich das rechtliche Gehör und der Grundsatz der Waffen-gleichheit;⁸⁹
4. Verletzung des anwendbaren materiellen Rechts,⁹⁰ allerdings ebenfalls nur, wenn es sich um die Verletzung von fundamentalen Rechtsgrundsätzen im Sinne des transnationalen *ordre public* handelt. Der Begriff des transnationalen *ordre public* wird durch die Schiedsgerichte und die staatlichen Gerichte als Rechtsmittelinstanzen ständig weiterentwickelt, wozu die umfangreiche publi-zierte internationale Schiedspraxis wesentlich beiträgt.⁹¹

Zwar bewirken die schnelle Verbreitung des UNCITRAL-Modellgesetzes und des NYÜ, daß die Aufhebungs- und die Anerkennungs- und Vollstreckungsverweige-rungsgründe einander angeglichen werden; denn nach diesen Modellen sind beide Arten weitgehend kongruent.⁹² Diese Kongruenz besteht jedoch noch lange nicht weltweit, und zwar auch dort nicht immer, wo sie nach dem Buchstaben des Gesetzes eigentlich anzunehmen wäre; denn mangels einer supranationalen Kon-trollinstanz weichen die nationalen Auslegungen desselben Gesetzestextes zum Teil wesentlich voneinander ab.⁹³

88 Dazu Gottwald (Anm. 23), Nr. 63.

89 Dazu Gottwald (Anm. 23), Nr. 64, Berger (Anm. 1), 469 ff.

90 Gottwald (Anm. 23), Nr. 65, Berger (Anm. 1), 472 ff.

91 Dazu gehören u.a. die fundamentalen völkerrechtlichen Prinzipien wie die Bindung an eingegangene Verpflichtungen, die Ablehnung krimineller Vertragszwecke wie illegaler Waffenhandel, Terrorismus oder Drogenhandel, das Bestechungsverbot, die Einhaltung der Menschenrechte nach der EMRK und anderen völkerrechtlichen Konventionen. Stein (Anm. 3), 171 f., mit zahlreichen Nachweisen. Vgl. auch die Umschreibung des schweizerischen BGer., 19.4.1994, BGE 120 II 155, 168: „... ordre public transnational ou universel incluant „les principes fondamentaux du droit qui s'imposent sans égard aux liens du litige avec un pays déterminé ...“. Dieser werde verletzt, wenn er „den in den Kulturstaaten und daher überstaatlich geltenden rechtlichen oder sittlichen Grundauffassungen widerspricht“, BGer., 6.9.1996, ASA-Bulletin 1997, 291 ff. = SZIER 1998, 553 ff. E. 2a: „La décision au fond qui statue sur une prétention contestée viole l'ordre public si elle transgresse des principes juridiques fondamentaux au point de ne plus être conciliable avec l'ordre public et le système de valeurs déterminants. Au nombre de ces principes figurent notamment la fidélité contractuelle et le respect des règles de bonne foi, l'interdiction de l'abus de droit et des mesures discriminatoires ou spoliatrices, ainsi que la protection des personnes civilement incapables“. Weitere Nachweise bei Rensmann (Anm. 44), 233 Anm. 259 f.; Wunderer (Anm. 63), 237 Anm. 587, sowie betreffend Eingriffsnormen oben Anm. 63.

92 Vgl. UNCITRAL-Modellgesetz, Art. 34 (Aufhebung), Art. 36 (Vollstreckung), NYÜ, Art. V. Zur Vereinheitlichungstendenz in diesem Bereich Craig (Anm. 20), 28; Gottwald (Anm. 23), Nr. 66 f.; Berger (Anm. 1), 515 ff. Rechtsvergleichend von Bernuth (Anm. 83).

93 Besonders beim UNCITRAL-Modellgesetz bleibt abzuwarten, inwiefern eine einheitliche Auslegung erreicht werden wird. Große Bedeutung werden in diesem Bereich Datenbanken erlangen, die über das World-Wide Web zugänglich sind. Vgl. dazu Berger (Anm. 33), 33 ff., 36; G. Herrmann, in: van den Berg (Anm. 20), 50.

Eine minimale staatliche Kontrolle ist zunächst durch das Verfassungsrecht der meisten Staaten vorgeschrieben: Der traditionelle staatliche Justizgewährungsanspruch, der auch staatsvertraglich festgeschrieben ist, verlangt minimale Garantien und eine Mißbrauchskontrolle.⁹⁴ Auf der anderen Seite verlangt das Interesse der obsiegenden Partei eine zügige Vollstreckung des erstrittenen Entscheids.⁹⁵ Jeder Staat wird außerdem dafür verantwortlich gemacht, daß er widersprechende Entscheidungen vermeidet und den guten Ruf als Standort für Schiedsverfahren im Wettbewerb der Schiedsordnungen wahrt, sowie für den Schutz volkswirtschaftlicher Interessen wie namentlich der Integrität des Wettbewerbs.⁹⁶

Wenn eine effiziente Schiedspraxis gewährleistet werden soll, so muß eine doppelte oder gar dreifache Kontrolle durch staatliche Instanzen vermieden werden. Im Zeitalter der Globalisierung stellt sich deshalb die wesentliche Frage, ob und inwiefern bei der Vollstreckung im Staat B dieselben oder zusätzliche Gründe eingewendet werden können wie im Rahmen der Anfechtung oder Aufhebung im Sitzstaat A.⁹⁷ Tatsächlich kommt es heute noch oft vor, daß ein Schiedsentscheid korrigiert wird im Sitzstaat und/oder im Staat, dessen Verfahrensrecht gewählt wird, wenn er mit dem Sitzstaat nicht identisch ist,⁹⁸ sowie in jedem Staat, in dem die Anerkennung oder Vollstreckung verlangt wird.⁹⁹ Das kann dazu führen, daß die siegreiche Partei endlose Verzögerungs- und Ausnützungsversuche gewiefter Parteivertreter hinnehmen muß,¹⁰⁰ und andererseits dazu, daß sich widersprechende Entscheide gefällt werden, die den internationalen Entscheidungseinklang beeinträchtigen.

Ein aktuelles Beispiel dafür, daß die Aufhebung im Sitzstaat und die Anerkennung im Anerkennungs- und Vollstreckungsstaat noch nicht genügend koordiniert sind, ist der Fall „Hilmarton“.¹⁰¹ Ihm lag ein Vertrag zwischen der französischen Gesell-

94 von Bernuth (Anm. 83), 142 f.; Gétaz Kunz (Anm. 77), 30 ff.; Sonmauer (Anm. 49), 32 ff.

95 von Bernuth (Anm. 83), 144 f.

96 von Bernuth (Anm. 83), 147 f.

97 Vgl. dazu von Bernuth (Anm. 83), 142–169; Sonmauer (Anm. 49), 9 ff.

98 So die Rechtslage in England und früher in Deutschland, die in Art. V(1) (e) NYÜ reflektiert ist, vgl. dazu Rensmann (Anm. 79), RIW 1991, 916 bei Anm. 84 f.

99 Vgl. Rensmann (Anm. 44), 190 ff., 194, 200: Für eine Vermeidung der Doppelkontrolle. Anderer Ansicht G. Husslein-Stich, Das UNCITRAL-Modellgesetz über die internationale Handelsschiedsgerichtsbarkeit, 1990, 198, wonach nur ein Wahlrecht zwischen Aufhebungs- und Vollstreckungseinreden diesen Minimalschutz gewähre.

100 Vgl. das Thema des ICCA-Kongresses 1990 in Stockholm: Preventing Delay and Disruption of Arbitration, ICCA Congress Series No. 5, 1991; Delaume (Anm. 44), 10, m.w.N. in Anm. 19.

101 *Société Hilmarton Ltd. c. Société Omnium de traitement et de valorisation (OTV)*: Cour de Cass., 10.6.1997, Rev. arb. 1997, 376 note Fouchard, Clunet 124 (1997), 1033 note Gaillard, engl. Zusammenfassung in: (ICC) Yearbook of Commercial Arbitration 22 (1997), 696–698; Cour d'appel de Versailles, 29.6.1995, Rev. arb. 1995, 639 note Jarrosson, Clunet 123 (1996), 120 note Gaillard; Cass. Civ. (1ère), 23.3.1994, Clunet 121 (1994), 701 note Gaillard; Rev. arb. 1994, 327 note Ch. Jarrosson; Cour d'appel de Paris, 19.12.1991, Rev. arb. 1993, 300: Anerkennung in Frankreich trotz Aufhebung in der Schweiz mit der Begründung, der Schiedsspruch sei „nicht in der Schweiz verankert“, „intégrée“. Aufhebungsentscheidung: Cour de Justice Genève, 17.11.1989, Rev. arb. 1993, 316 ff.; bestätigt durch BGer., 17.4.1990, Rev. arb. 1993, 322; Schiedsgericht: ICC Nr. 5622, 19.8.1988, Rev. arb. 1993, 327. Zum Ganzen Besson/Pittet

schaft Omnium de traitement et de valorisation (OTV) und der englischen Gesellschaft Hilmarton Ltd. zugrunde. OTV betraute Hilmarton damit, ihr aufgrund des know-how und der Beziehungen von Hilmarton zu einem öffentlichen Auftrag im Zusammenhang mit dem Abwassersystem der Stadt Algier zu verhelfen, gegen eine Art Erfolgsprovision von 4% des erhofften Zuschlags. Der Vertrag enthielt eine Schiedsklausel, mit der für den Streitfall ein IHK-Schiedsgericht in Genf vorgesehen und das schweizerische Recht anwendbar erklärt wurde. OTV erhielt den Zuschlag, bezahlte aber nicht die ganze vereinbarte Provision. Sie berief sich unter anderem darauf, daß der Vertrag unwirksam sei, weil er gegen ein algerisches Gesetz verstoße, das solche Vermittlungsgeschäfte verbiete. Das Schiedsgericht in Genf folgte diesem Argument aufgrund der Theorie, daß das Geschäft auch nach dem anwendbaren schweizerischen Recht wegen seines unsittlichen Charakters nichtig sei. Hilmarton erhob dagegen Beschwerde an das Kantonsgericht Genf, das nach dem damaligen schweizerischen Recht für die Überprüfung des Schiedsentscheids noch zuständig war.¹⁰² Diese Instanz hob den Schiedsspruch auf mit der Begründung, es sei aufgrund der Beweislage willkürlich, die Transaktion nach dem anwendbaren Schweizer Recht als unsittliches Bestechungsgeschäft zu qualifizieren,¹⁰³ zumal beide Parteien bewußt die algerische Gesetzgebung hatten ausschalten wollen. Das Schweizer Bundesgericht bestätigte diesen Aufhebungsentscheid als dritte Instanz. OTV hatte jedoch inzwischen das Verfahren auf Anerkennung des ursprünglichen Schiedsspruches beim zuständigen Gericht in Paris eingeleitet. Dieses Gericht sowie das Appellationsgericht in Versailles und letztinstanzlich die französische Cour de cassation bestätigten die Anerkennung, obwohl Hilmarton bei allen französischen Instanzen eingewendet hatte, der Schiedsspruch sei inzwischen in der Schweiz, dem Sitz des Schiedsgerichts, rechtswirksam aufgehoben worden. Mittlerweile war das Schiedsverfahren aufgrund des vom Schweizer Bundesgericht bestätigten Aufhebungsentscheids wieder aufgenommen worden und das Schiedsgericht entschied neu, diesmal zugunsten von Hilmarton. Nun versuchte Hilmarton, den zweiten Schiedsspruch sowie den Entscheid des Bundesgerichts, mit dem der erste Schiedsspruch aufgehoben wurde, in Frankreich zu vollstrecken, und dies gelang ihr auch vor erster und zweiter Instanz. Zehn Jahre nach der Einleitung des ersten Schiedsverfahrens, im Juni 1997, entschied jedoch die Cour de cassation erneut zugunsten von OTV: Einer Vollstreckung des zweiten Schiedsentscheids und einer Anerkennung des bundesgerichtlichen Aufhebungsentscheids stehe die Rechtskraft des ersten französischen Anerkennungsentscheids entgegen.

(Anm. 81); *Rensmann* (Anm. 44), 198 ff.; *Craig* (Anm. 20), 33 f.; *Gottwald* (Anm. 23), Anm. 753. Weitere Nachweise s. *Besson/Pittet* (Anm. 81), 500.

102 Maßgebend war damals das interkantonale Konkordat über die Schiedsgerichtsbarkeit, der Vorläufer des schweiz. IPRG für internationale Schiedsfälle.

103 Bei nachgewiesener Bestechung wäre der transnationale *ordre public* wohl verletzt gewesen, vgl. z.B. den in ASA-Bulletin 1998, 210 ff. publizierten Schiedsentscheid i.S. *LUNIK Engineering Ltd. (U.K.) c. SOLIMAN S.A. (France)*, S. 215; noch weitergehend Court of Appeal, 30.1.1998 i.S. *Soleimany v. Soleimany*, abgedruckt in ASA-Bulletin 1998, 732 ff., 737.

Dasselbe Problem lag dem kürzlich entschiedenen Fall „Chromalloy“ zugrunde.¹⁰⁴ Er betraf einen Vierjahresvertrag über die Wartung und Reparatur von Helikoptern. Auftraggeber war der Staat Ägypten, Beauftragte die U.S.-amerikanische Gesellschaft Chromalloy AeroServices. Im Vertrag war für den Streitfall ein Schiedsgericht mit Sitz in Ägypten vorgesehen, das nach dem ägyptischen Recht entscheiden sollte. Als Ägypten den Vertrag ohne Rücksicht auf den vertraglichen Beendigungsmechanismus kündigte, leitete Chromalloy das Schiedsverfahren in Ägypten ein und klagte auf Schadensersatz. Das Schiedsgericht sprach Chromalloy Schadensersatz in Millionenhöhe plus Zins zu. Ägypten rekurrierte an das staatliche Gericht in Kairo, gestützt auf das ägyptische Schiedsgesetz von 1994. Das Kairoer Appellationsgericht hieß die Beschwerde gut mit der Begründung, das Schiedsgericht habe mißachtet, daß es sich um einen verwaltungsrechtlichen Vertrag handele, der besonderen Regeln unterstehe und nicht dem ägyptischen Code Civil, wie ihn das Schiedsgericht angewandt habe. Dennoch versuchte Chromalloy, den – inzwischen in Ägypten aufgehobenen – Schiedsspruch zu vollstrecken, und zwar sowohl in Paris als auch in den Vereinigten Staaten. Beides gelang ihr trotz der inzwischen erfolgten Aufhebung des Schiedsentscheids im Sitzstaat Ägypten.

Situationen wie bei „Hilmarton“ und „Chromalloy“ sind auf die halbherzige Regelung des NYÜ zurückzuführen, die es jedem Vollstreckungsstaat erlaubt, einen ausländischen Schiedsentscheid zu vollstrecken, und zwar unabhängig davon, ob im Sitzstaat ein Aufhebungsverfahren im Gange ist oder sogar erfolgreich durchgeführt wurde (Art. V(1)(e) in Verbindung mit Art. VII NYÜ), und ohne sich zu den Kriterien einer möglichen Abweichung vom Aufhebungsentscheid zu äußern.¹⁰⁵ Von dieser Freiheit Gebrauch machen Frankreich¹⁰⁶ sowie – in beschränktem Umfang – die Vereinigten Staaten und auch Belgien.¹⁰⁷

104 *Chromalloy AeroServices and the Arab Republic of Egypt*, 939 F.Supp. 907 (D.D.C. 1996), dazu *T. E. Carbonneau*, Debating the Proper Role of National Law Under the New York Arbitration Convention, *Tulane J. of Int. and Comp. L.* 6 (1998), 277; *H. G. Gharavi*, Chromalloy: Another View, *Mealey's International Arbitration Reports* 12 Nr. 1/1997, 21; *G. H. Sampliner*, Enforcement of Nullified Foreign Arbitral Awards – Chromalloy Revisited, *J. Int. Arb.* 14 (1997), 141–166; *J. Paulsson*, Rediscovering the N.Y. Convention: Further Reflections on Chromalloy, *Mealy's Int'l Arb. Rep.* 12 (1997), 20; *G. Delaume*, Enforcement Against a Foreign State of an Arbitral Award Annulled in the Foreign State, *Rev. du Droit des Affaires Internationales* 1997, 253; *Ostrowski/Shany* (Anm. 34); *E. Schwartz*, A Comment on Chromalloy – Hilmarton à l'américaine, *J. Intl. Arb.* 1997, 125 ff.; *Besson/Pittet* (Anm. 81), m.w.N. 517 Anm. 69.

105 Vgl. dazu statt vieler *Rensmann* (Anm. 44), 209 ff.; *Sampliner* (Anm. 104), nach Anm. 20; *Besson/Pittet* (Anm. 81), 504 ff.; *Ostrowski/Shany* (Anm. 34), bei Anm. 50 ff.

106 Kritisiert wird vor allem die einseitige Sicht der französischen Gerichte, Aufhebungsentscheide in Schiedsverfahren, die aus französischer Sicht nicht im betreffenden Ausland verankert sind, ohne weiteres unberücksichtigt zu lassen, obwohl sie dem Staat des gewählten Sitzes entstammen. Vgl. *Besson/Pittet* (Anm. 81), 520 bei Anm. 77; *J.-F. Poudret*, Quelle solution pour en finir avec l'affaire Hilmarton? Réponse à Philippe Fouchard, *Rev. arb.* 1998, 7 ff.; *B. Leurent/N. Meyer-Fabre*, La reconnaissance en France des sentences rendues à l'étranger, l'exemple France-Suisse, *ASA-Bulletin* 1995, 118 ff. Anderer Ansicht (für internationale Schiedssprüche) *P. Fouchard*, La portée internationale de l'annulation de la sentence arbitrale dans son pays d'origine, *Rev. arb.* 1997, 329 ff.

107 Vgl. *Besson/Pittet* (Anm. 81), 510 ff., 516 ff.

Meines Erachtens sollte der Vollstreckungsstaat nur beim Vorliegen außergewöhnlicher Umstände, z.B. eines klaren Verstoßes gegen fundamentale Verfahrensgrundsätze oder den transnationalen *ordre public*,¹⁰⁸ von einem Aufhebungsentscheid im Sitzstaat abweichen dürfen,¹⁰⁹ nicht aber in Fällen, bei denen es offensichtlich nicht darum geht, sondern – wie etwa bei „Hilmarton“ – wohl eher um eine Vermeidung einer protektionistischen Gesetzgebung.¹¹⁰ Beim Helikopter-Fall „Chromalloy“ fragt sich demgegenüber, ob die französischen und U.S.-amerikanischen Vollstreckungsgerichte nicht den Umstand hätten stärker gewichten müssen, daß die Parteien den Sitz des Schiedsgerichts in Ägypten (und damit die zwingende Appellationsmöglichkeit) bewußt und nicht etwa zufällig gewählt hatten.¹¹¹ Verzögerungstaktiken oder riskanten Vorwegnahmen der Vollstreckung sollte in jedem Fall durch eine flexible Handhabung des Suspensiveffekts begegnet werden.¹¹²

V. „Anationale“ Schiedssprüche

In vielen Fällen könnten Probleme wie bei „Hilmarton“ und „Chromalloy“ vermieden werden, wenn die Parteien den staatlichen Einfluß zum vornherein noch weiter einschränken dürften. In der Tat wird häufig geltend gemacht, die Wirtschaft solle sich im globalen Umfeld der staatlichen Kontrolle noch weitergehend entziehen können. Konkret wird unter den Stichworten „delokalisierte“, „anationale“ oder „schwebende“ Schiedssprüche die Möglichkeit gefordert, ein Schiedsverfahren ohne Bindung an ein staatliches Recht durchzuführen, das nicht von einer staatlichen Gerichtsbarkeit überprüft werden kann.¹¹³ Begründet wird diese Forderung namentlich damit, man müsse den teilweise unvorhersehbaren und überraschenden Konsequenzen entgehen können, die sich aus den Eigenarten nationaler Schiedsverfahrensrechte oder einem anwendbaren nationalen Recht ergeben. Dieses Bedürfnis wird besonders betont, wenn der Staat, in dem sich der Sitz des Schiedsgerichts befindet, keine direkte Berührung zu den Parteien oder zum Sachverhalt hat,¹¹⁴ etwa wenn ein „neutrales“ Forum oder ein traditionelles Schiedsforum wie

108 Dazu oben bei Anm. 91.

109 So *Paulsson* (Anm. 104), bei Anm. 32 ff.; *Ostrowski/Shany* (Anm. 34), 1689, die für eine Anwendung von Art. V der New Yorker Konvention auch auf Anfechtungs- und Aufhebungsentscheide staatlicher Gerichte im Sitzstaat eintreten. Ähnlich *Besson/Pittet* (Anm. 81), 520 ff., die (allerdings nur *de lege ferenda*) eine Ausdehnung der Anerkennungsvoraussetzungen für Anfechtungs- und Aufhebungsentscheide staatlicher Gerichte verlangen, beschränkt auf Schiedssprüche, die innerhalb desselben Rechtskreises oder derselben Region ergangen sind.

110 Vgl. *Delaume* (Anm. 44), 13, mit Hinweisen auf ähnliche Fälle wie „Hilmarton“ in Anm. 32.

111 So *Gharavi* (Anm. 104).

112 Vgl. *von Bernuth* (Anm. 83), 168 f.; *Rubino-Sammartano* (Anm. 29), 183.

113 Vgl. *Stein* (Anm. 3), 85 ff. Dazu kommen weitere Motive, wie etwa Berücksichtigung bipolarer Handelsbeziehungen (Industrialisation gegen Schwellen- oder Drittweltland, vgl. auch *Gottwald* (Anm. 23), bei Anm. 869 mit Hinweis auf *Layton*), sowie mit Bezug auf die Beteiligung eines Hoheitsträgers (Macht- und Immunitätsproblematik), dazu *Rensmann* (Anm. 44), 70 ff.

114 Vgl. die Nachweise bei *Stein* (Anm. 3), 86 Anm. 51, 53.

die Schweiz, Schweden, London, Paris, Hongkong oder Singapur gewählt werden,¹¹⁵ oder im Falle von Online-Schiedsgerichten.¹¹⁶

Auf dieses Spannungsverhältnis zwischen dem Wunsch nach vollständiger Partei-autonomie einerseits und dem Willen von Hoheitsträgern und der Staatengemeinschaft andererseits, auf das Schiedsverfahren einzuwirken, ist im folgenden noch näher einzugehen: Wie weit sollen die Parteien sich im voraus den Einwirkungsmöglichkeiten der Staatsgewalt entziehen können, und zwar mit Bezug (1.) auf das Schiedsverfahren und (2.) auf dessen Überprüfung sowie (3.) mit Bezug auf das materielle Recht?

1. Delokalisierung mit Bezug auf das Verfahren

Nach allen modernen Rechtsordnungen, welche die internationale private Schiedsgerichtsbarkeit begünstigen, sind die Parteien frei, das Verfahren im voraus selbst zu gestalten.¹¹⁷ Soweit sie darauf verzichten, entscheidet bei feststehendem Sitz des Schiedsgerichts das Sitzrecht.¹¹⁸ Die Lokalisierung des Schiedsgerichts hat deshalb große Bedeutung.¹¹⁹ Dank der schnellen Verbreitung des UNCITRAL-Modellgesetzes und ähnlicher Regelungen besteht allerdings eine klare Tendenz zur Harmonisierung.¹²⁰ Ein autonomes Schiedsverfahrensrecht hat sich aber noch nicht herausgebildet – abgesehen von sehr allgemein gehaltenen fundamentalen Rechtsgrundsätzen wie der Neutralität der Schiedsrichter, dem rechtlichen Gehör und der Waffengleichheit der Parteien.¹²¹ Vor allem in Einzelheiten und gegenüber traditionellen Schiedsarten, welche das UNCITRAL-Modell nicht übernommen haben, bestehen noch wesentliche Unterschiede.¹²²

115 Zur wachsenden Bedeutung der modernen sogenannten Schiedszentren vgl. z.B. *Blessing* (Anm. 14), N 101 ff.; *Wetter*, in: *Hunter/Marriott/Veeder* (Anm. 4), 95 ff.

116 Online-Schiedsgerichte sind allerdings noch selten, vgl. z.B. *Schneider/Kuner* bei Anm. 72 betreffend domain names.

117 Vgl. *Stein* (Anm. 3), 96 ff., 102 ff., 114 bei Anm. 164, m.w.N.

118 Vgl. *Gottwald* (Anm. 23), III., 52; Nr. 33; *Rensmann* (Anm. 44), 48 ff. Stillschweigen sollte als Ermächtigung des Schiedsgerichts ausgelegt werden, das Verfahren selbst zu bestimmen, was verschiedene Rechtsordnungen ausdrücklich vorsehen., vgl. z.B. Art. 182 Abs. 2 schweiz. IPRG. Es wäre nicht praktikabel und meistens unmöglich, den Parteien die Gestaltung der Einzelheiten des Verfahrens zu überlassen, wenn sie sich nicht im voraus darauf geeinigt hätten; andernfalls würde der Fortgang des Verfahrens empfindlich gestört, vgl. *Rensmann* (Anm. 44), 113 ff., *Stein* (Anm. 3), 85 ff.

119 Vgl. *Stein* (Anm. 3), 70 ff., 86 f. (mit Nachweisen auf abweichende Meinungen); zum Sitz bei Online-Verfahren vgl. *Schneider/Kuner*, bei Anm. 40 ff. Zum „Sitz“ oben bei Anm. 78.

120 Vgl. *Stein* (Anm. 3), 92 f.

121 *Stein* (Anm. 3), 113 ff. Zur Diskussion der dogmatischen Ansätze und der Rechtsprechung einer solchen „verfahrensrechtlichen *Lex mercatoria*“ vgl. *Rensmann* (Anm. 44), 96 ff.; *Gottwald* (Anm. 23), bei Anm. 866.

122 Als eines der Hauptprobleme, das einer noch stärkeren Vereinheitlichung entgegensteht, werden die historisch wichtigsten Schiedsarten wie Frankreich, die Schweiz und trotz der neuesten Anpassungen des Schiedsverfahrensrechts noch immer England angesehen, die wegen ihres gut eingespielten Systems nicht bereit sind, ihre Abweichungen gegenüber dem sich abzeichnenden Standard aufzugeben, der durch das UNCITRAL-Modellgesetz verkörpert wird. Dazu *Gottwald* (Anm. 23), Nr. 5, 11; *Berger* (Anm. 33); *Rensmann* (Anm. 44), 50 f.

2. Rechtsmittelverzicht

Ein wichtiger Schritt zur Entnationalisierung würde getan, wenn die Überprüfung eines Schiedsentscheids im Sitzstaat durch staatliche Gerichte ausgeschlossen werden könnte. Dem Wunsch nach einer solchen Loslösung vom staatlichen Einfluß haben einzelne Staaten in den letzten 20 Jahren Rechnung getragen. Am weitesten gehen Regelungen wie jene von Malaysia und früher von Belgien, die den Parteien einen Schiedsgerichtssitz ohne jegliche Einwirkung durch den Staat garantieren.¹²³ Sie schließen eine Anfechtung oder Aufhebung des Schiedsspruches für internationale Verhältnisse vollständig aus, und zwar selbst dann, wenn die Parteien nicht ausdrücklich im voraus darauf verzichten.¹²⁴ Weniger weit gehen die schweizerische oder die neue englische Lösung, die verlangen, daß die Parteien die Anfechtung oder Aufhebung ausdrücklich wegbedingen (Art. 192 Abs. 1 IPRG; Sec. 45 des englischen Arbitration Act 1996).¹²⁵

Solche Gesetzesmodelle werden – selbst von den Befürwortern einer weitgehenden Parteiautonomie – kritisiert, und zwar in erster Linie deshalb, weil sie den Parteien im voraus die Möglichkeit nehmen, fundamentale Fehler des Verfahrens korrigieren zu lassen.¹²⁶ Das gilt in besonderem Masse für einen Kläger, dessen Anspruch vom Schiedsgericht abgewiesen wird: Er hat in solchen Fällen nicht einmal mehr die Möglichkeit, seinen behaupteten Anspruch im Vollstreckungsverfahren überprüfen zu lassen, denn ein anerkennungs- oder vollstreckungsfähiger Entscheid existiert nicht. Der unterlegene Kläger ist deshalb darauf angewiesen, eine neue Klage vor einem staatlichen Gericht anheben zu können, und muß sich dabei darauf stützen, daß der Schiedsspruch nichtig sei.¹²⁷ Wegen dieser Unsicherheit empfehlen die Kritiker etwa in der Schweiz den Parteien, nicht im voraus auf Rechtsmittel zu verzichten, und in Belgien hat man den automatischen Rechtsmittelausschluß inzwischen durch eine Lösung nach schweizerischem Muster ersetzt.¹²⁸ Der Beklagte hat in der Regel immerhin die Möglichkeit, sich im Aner-

123 Zum malaysischen Recht vgl. die Rechtsprechungshinweise bei *Rensmann* (Anm. 44), 68 Anm. 144. Zum früheren belgischen Recht vgl. Art. 1717(4) Code Judiciaire vor der Gesetzesänderung vom 18. Mai 1998 (dazu unten Anm. 128). Allgemein zur zunehmenden Tendenz einer solchen Denationalisierung rechtsvergleichend *Rensmann* (Anm. 44), 61 ff., 186 f.; *Sanders* (Anm. 35), 23.

124 Dazu vgl. *Gottwald* (Anm. 23), Nr. 62; *Gétaz Kunz* (Anm. 77), 25 ff., 48; *Rensmann* (Anm. 44), 186. Kritisch zu dieser Aussage *K. Kerameus*, Waiver of Setting-Aside Procedures in International Arbitration, *Am. J. Comp. L.* 41 (1993), 73–87 (86 Anm. 77), der bemerkt, daß Art. 1717(4) eine reine Norm betreffend den Anwendungsbereich des belgischen Schiedsverfahrensrecht sei.

125 Dazu *Gétaz Kunz* (Anm. 77), 69 ff. Zum neuen englischen Recht vgl. *Schneider/Kuner* (Anm. 10), bei Anm. 17.

126 Vgl. statt vieler *Berger* (Anm. 1), 503 ff.; *P. Mayer*, in: *Hunter/Marriott/Veeder* (Anm. 4), 45. Zu den verschiedenen Argumenten pro/contra von *Bernuth* (Anm. 83), 142 ff.; *Gétaz Kunz* (Anm. 77), 25 ff., 139 ff.

127 *Gottwald* (Anm. 23), 109 bei Anm. 784, m.w.N.
128 Vgl. loi 18 Mai 1998 modifiant la législation belge relative à l'arbitrage, in Kraft seit 17. August 1998. Diese Gesetzesänderung scheint allerdings darauf zurückzuführen zu sein, daß man meinte, dadurch den Standort Belgien als Schiedsplatz wieder attraktiver machen zu können. Immerhin sind in den vergangenen Jahren große internationale Schiedsprozesse wie das Verfahren

kennungs- oder Vollstreckungsstaat gegen einen fehlerhaften ausländischen Schiedsentscheid zu wehren, selbst wenn er in einem Staat erlassen wurde, der den Anfechtungsausschluß zuläßt.¹²⁹ Den Gegnern des Rechtsmittelverzichts genügt diese Möglichkeit jedoch ebenfalls nicht, denn sie befürchten, daß dadurch einem „Exequatur Shopping“ Tür und Tor geöffnet werde.¹³⁰ Mit anderen Worten: Dem Unterlegenen soll nicht zugemutet werden, daß er sich an jedem möglichen Vollstreckungsforum zur Wehr setzen muß. In der Tat läuft der Beklagte Gefahr, daß die Gesetzgebung im Vollstreckungsstaat davon ausgeht, der Schiedsentscheid könne im Sitzstaat wegen Fehlerhaftigkeit angefochten und aufgehoben werden, und deswegen die Einreden gegen den Vollstreckungsantrag beschränkt.¹³¹

Um solche Inkongruenzen zu vermeiden, sollten im Idealfall die Anfechtungs- und Aufhebungsgründe des Sitzstaates einerseits und die Anerkennungs- und Vollstreckungshindernisse des Anerkennungs- und Vollstreckungsstaates andererseits auf supranationaler Ebene koordiniert werden:¹³² je weniger Anfechtungsmöglichkeiten im Sitzstaat, desto umfassendere Überprüfung im Anerkennungs- und Vollstreckungsstaat, und umgekehrt. Eine solche übernationale Koordination wurde von namhaften Experten des Schiedswesens in verschiedenen Spielformen auch immer wieder vorgeschlagen.¹³³ Aber die Aussichten, ein so global anerkanntes Übereinkommen wie das NYÜ durch ein neues zu ersetzen oder auch nur zu ergänzen, sind schlecht;¹³⁴ sie würden außerdem die Bereitschaft zur Ratifikation des NYÜ in seiner heutigen Form für Staaten verringern, die einen Beitritt

betreffend den Channel Tunnel offenbar gerade deswegen dem belgischen Recht unterstellt worden. Dazu *Hanotiau/Block*, in: ASA-Bulletin 3/1998, 528–538 (532).

- 129 *Kerameus* (Anm. 124), 75. Zum Problem, inwiefern ein bewusst „anationales“ Schiedsverfahren als „ausländisches“ bzw. „nicht inländisches“ i.S. des NYÜ gelten kann, vgl. statt vieler *Rensmann* (Anm. 44), 193 f., 207 ff.; *A. Bucher*, Zur Lokalisierung internationaler Schiedsgerichte in der Schweiz, Festschrift für *Max Keller*, 1989, 565–574 (570 ff.); *A. J. van den Berg*, Non-domestic Arbitral Awards Under the 1958 New York Convention, *Arb.Int.* 2 (1986), 191–219 (194 ff.).
- 130 Statt vieler *Gottwald* (Anm. 23), 108 f.; *von Bernuth* (Anm. 83), 155 ff., je m.w.N.
- 131 Dieses Risiko läßt sich nur zum Teil durch einseitige Maßnahmen der Nationalstaaten begrenzen, etwa dadurch, daß man die Vollstreckungskontrolle in das Rechtsmittelverfahren über die Vollstreckbarerklärung verlagert, wie etwa in Frankreich, vgl. *von Bernuth* (Anm. 83), 168.
- 132 *von Bernuth* (Anm. 83), 166, 168.
- 133 Vgl. z.B. *H. M. Holtzmann*, in: *Hunter/Marriott/Veeder* (Anm. 4), 109–114; *S. M. Schwebel*, a.a.O., 115–123; ebenso *V. Pechota*, in: *T. E. Carbonneau* (Ed.), *Lex Mercatoria and Arbitration*, 1998, 262 f.; *Carbonneau* (Anm. 104), nach Anm. 59 ff. (Ausmerzungen der an Beispielen wie „Hilmarton“ und „Chromalloy“ dokumentierten Lücken betreffend Aufhebung/Anfechtung im Sitzstaat).
- 134 *Gottwald* (Anm. 23), 122 bei Anm. 867.

erwägen.¹³⁵ Besser wären die Chancen einer neuen multilateralen Konvention, die es jedem Staat überläßt, ob er sie zusätzlich zum NYÜ ratifizieren will.¹³⁶

De lege lata ist die Überprüfung im Vollstreckungsverfahren jedoch ausreichend, wenn der Anerkennungsstaat das NYÜ ratifiziert hat oder ähnliche Verweigerungsgründe kennt. Denn einerseits haben es die Parteien in der Hand, sich durch die verfahrensrechtliche Gestaltungsfreiheit und die Wahl des Sitzes des Schiedsgerichts im voraus darüber zu vergewissern, ob und inwiefern der Schiedsentscheid schon im Sitzstaat überprüft werden kann. Ein besonderes Schutzbedürfnis einer Partei ist nur in spezifischen Konstellationen wie bei Konsumentenstreitigkeiten ersichtlich, und solchen Situationen wird durch die Begrenzung der Schiedsfähigkeit im Sitzstaat und deren Überprüfungsmöglichkeit nach dem Recht des Vollstreckungsstaates genügend Rechnung getragen.¹³⁷ Und andererseits bietet das NYÜ einen ausreichenden Schutz gegenüber dem „Exequatur Shopping“ eines siegreichen Vollstreckungsklägers, denn es verschafft dem Vollstreckungsstaat genügend Korrekturmöglichkeiten, um den Beklagten vor groben Fehlern beim Zustandekommen des Schiedsentscheids zu schützen, selbst wenn die Parteien sämtliche Rechtsmittel im Sitzstaat gegen den Schiedsentscheid ausgeschlossen haben.¹³⁸ Es ist deshalb auf überstaatlicher Ebene nicht dringend nötig, gesetzgeberisch zu handeln.

3. Delokalisierung in materieller Hinsicht: „Rechtsordnungsloser“ Vertrag und *Lex mercatoria*

Was die Entnationalisierung mit Bezug auf das anwendbare Sachrecht betrifft, so haben es die Parteien in der Hand, dieses Recht selbst zu bestimmen oder durch den Schiedsrichter bestimmen zu lassen. Nach vielen Rechtsordnungen können sie den Schiedsrichter außerdem ermächtigen, nach Billigkeit zu entscheiden. Selbst diese große Flexibilität genügt den sogenannten „Mercatoristen“ unter Berufung auf die *Lex mercatoria* noch nicht.¹³⁹

135 Immerhin hat die 32. UNICATRAL-Jahresversammlung vom 17.5.–4.6.1999 beschlossen, eine Arbeitsgruppe für das Gebiet der Schiedsgerichtsbarkeit einzusetzen, die unter anderem zu prüfen hat, wie die unbefriedigende Regelung revidiert werden könnte, die sich an den Entscheidungen „Hilmarton“ und „Chromalloy“ manifestiert hat.

136 So der Vorschlag von *Rubino-Sammartano* (Anm. 29), 184 ff., der einen Instanzenzug an ein zweites Schiedsgericht fordert, das durch eine supranationale Instanz überwacht wird; ähnlich *B. Leurent*, *Reflections on the International Effectiveness of Arbitration Awards*, *Arb. Int.* 12 (1996), 269–285 (282 ff.).

137 Art. V(2)(a) NYÜ (Maßgeblichkeit des Rechts des Vollstreckungsstaates für die Überprüfung der Schiedsfähigkeit).

138 Vgl. zum Ganzen *Gottwald* (Anm. 23), Nr. 59, und die detaillierten Analysen von *von Bernuth* (Anm. 83), 149 ff., insbesondere 155; *Rensmann* (Anm. 44), 206 ff. Anderer Ansicht *Rubino-Sammartano* (Anm. 29), 183 f.

139 Vgl. statt vieler die Zusammenfassung von *Stein* (Anm. 3), 96 ff.

Oberster Grundsatz der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit ist die Parteiautonomie.¹⁴⁰ Sie soll aber nicht ausreichen, wenn Parteien gezwungen würden, ein bestimmtes nationales Recht zu wählen; denn die nationalen Rechtsordnungen enthalten für viele Bereiche des internationalen Wirtschaftsrechts wenige, ungenügende oder gar keine Regelungen, weil sie der raschen Entwicklung im grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr nachhinken, vor allem wenn neue Vertrags- und Finanzierungsformen, neue Risiken und neue Kommunikationsmittel im Spiel sind.¹⁴¹ Fehlt eine Rechtswahl oder haben die Parteien eine bloß negative Rechtswahl getroffen,¹⁴² kommt das Problem hinzu, daß die traditionellen kollisionsrechtlichen Methoden versagen: Sie würden oft dazu führen, daß (nur) ein bestimmtes nationales Recht angewandt werden müßte, das eine Partei besonders bevorzugt oder einem komplexen internationalen Sachverhalt ungenügend Rechnung trägt.¹⁴³ In solchen Fällen versagen oft auch besondere kollisionsrechtliche Lösungsansätze wie der „better law approach“, die „comitas-Lehre“,¹⁴⁴ ein besonderes Sachrecht für Auslands Sachverhalte,¹⁴⁵ ebenso wie der Rückgriff auf allgemeine Rechtsgrundsätze¹⁴⁶ oder das Völkerrecht.¹⁴⁷

Auch hier soll die *Lex mercatoria* helfen. Mit diesem Schlagwort (oder unter dem Stichwort „rechtsordnungsloser“ Vertrag) werden Bestrebungen beschrieben, die materiell-rechtlichen Grundlagen eines Vertrags und der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit von den Fesseln nationalen Rechts zu lösen. Damit sind in den vergangenen Jahrzehnten Bibliotheken gefüllt und dogmatische Schlachten geschlagen worden.¹⁴⁸ Es gibt wenige Themen, bei denen die Masse an Literatur und der Pegel der Emotionen in einem größeren Mißverhältnis stehen zur geringen Bedeutung für die heutige Praxis.¹⁴⁹ Zu Recht hat man außerdem bemerkt, daß der

140 Vgl. *Gottwald* (Anm. 23), Nr. 44.

141 Vgl. *Siehr* (Anm. 4), 117; *Stein* (Anm. 3), 23 ff.; *K. P. Berger*, Formalisierte oder „schleichende“ Kodifizierung des transnationalen Wirtschaftsrechts, 1996, 17 ff.

142 Dazu *Gottwald* (Anm. 23), Nr. 44, 74 bei Anm. 560; *M. Rubino-Sammartano*, The Channel Tunnel and the Tronc Commun Doctrine, *J. Int. Arb.* 10 (1993), 59–66, bei Anm. 7 ff.

143 Vgl. *Berger* (Anm. 141), 9 ff., 15 ff.; *ders.*, *IPRax* 1995, 286; *H.-J. Mertens*, Das Lex mercatoria-Problem, in: *R. von Böttcher/G. Hueck/B. Jähnke* (Hrsg.), Festschrift für *W. Odersky* zum 65. Geburtstag am 17. Juli 1996, 1996, 857–872 (868 ff.); *Stein* (Anm. 3), 19 ff.

144 *Berger* (Anm. 141), 15 ff.

145 Dazu *Siehr* (Anm. 4), 104 ff.; *Berger* (Anm. 141), 20 ff.

146 *Berger* (Anm. 141), 18 ff.

147 Zu Recht beschränkt *Mertens* seine Analyse der *Lex mercatoria* als zulässiger Entscheidungsgrundlage auf den einzigen Satz: „Wenn man einigermaßen seriös mit ihm [dem Völkerrecht] umgeht, kann man ihm maßgebliche Regeln über schiedsrichterliche Entscheidungs- und Begründungsverhalten in privatrechtlichen Konflikten nicht entnehmen“, *Mertens* (Anm. 143), 868.

148 Zum Ganzen neuestens *R. Michaels*, Privatautonomie und Privatkodifikation, *RabelsZ* 62 (1998), 580–626 (mit Zusammenfassung des aktuellen Stands der Diskussion); *Mertens* (Anm. 143); *Rensmann* (Anm. 44); 92 ff.; *Stein* (Anm. 3); *Berger* (Anm. 1), *F. De Ly*, *International Business Law and Lex Mercatoria*, 1992; *Gottwald* (Anm. 23), Nr. 46, sowie die Beiträge bei *Carbonneau* (Anm. 133).

149 Zur geringeren Bedeutung der *Lex mercatoria* als allgemein angenommen wird, vgl. *Stein* (Anm. 3), 5; *Michaels* (Anm. 148), 601 bei Anm. 98, je m.w.N. *K. Highet*, The Enigma of the Lex Mercatoria, *Tulane L.Rev.* 63 (1989), 613–628 (617 Anm. 4): „When I tried to explain the subject

Streit um die Autonomie der *Lex mercatoria* als eigenständiger Rechtsordnung, die weder nationales Recht noch Völkerrecht ist, in erster Linie auf einem Definitionsproblem beruht¹⁵⁰ und daß deshalb in mancher Hinsicht Anhänger und Gegner sowohl Recht als auch Unrecht haben.¹⁵¹

Die nationalen Gesetze sind in vielen Bereichen veraltet und hinken den raschen Entwicklungen einer globalisierten Rechtspraxis nach.¹⁵² Haben sich die Parteien nicht mit einzelvertraglichen Komplettregelungen nach U.S.-amerikanischem Vorbild¹⁵³ beholfen, sind Schiedsgerichte deshalb aufgefordert, auf ergänzende Rechtsquellen auszuweichen.¹⁵⁴ Auf die Herkunft dieser Rechtsquelle kommt es oft weniger an als vielmehr auf den Inhalt. Denn für die internationale Wirtschaft ist ohne Bedeutung, welchen Grad der Kodifikation die Grundlagen ihrer Abreden erreicht haben, ob sie nun Teil des Völkerrechts sind oder nur Klauseln im Rahmen grenzüberschreitend verwendeter Allgemeiner Geschäftsbedingungen.¹⁵⁵ Dies läßt im Einzelfall berechtigte Zweifel aufkommen, inwiefern Schiedsgerichte überhaupt unterscheiden sollen zwischen „echtem“, direkt anwendbarem Einheitsrecht und „unechtem“, wie namentlich international (privat) zusammengestellten Modellen,¹⁵⁶ bloßen Handelsbräuchen¹⁵⁷ und Verbandsregeln oder organisationsübergreifende Richtlinien.¹⁵⁸ Dieselben Zweifel sind angebracht bei der Frage, ob die traditionelle Normenhierarchie der nationalen Rechte vor Schiedsgerichten unverändert gelten soll.¹⁵⁹

of this article to one of my partners, he at first thought that *Lex Mercatoria* was a once-famed line-backer for the Chicago Bears.“

150 Dazu Mertens (Anm. 143), 858 ff.

151 Siehr (Anm. 4), 116.

152 Vgl. statt vieler Stein (Anm. 3), 16 ff., 26 f., 45 Anm. 46.

153 Dazu Stein (Anm. 3), 41 ff.

154 Vgl. aus der neueren Rechtsprechung statt vieler *Compania Valenciana de Cementos Portland SA c. Société Primary Coal, Inc.*, Cour de Cassation, 22.10.1991, Clunet 119 (1992), 177 note Goldman, Rev. crit. 1992, 113 f.; IPRax. 1993, 281 Anm. Berger; Cour d'appel de Paris, 13.7.1989, Clunet 117 (1990), 432 f. note Goldman, Rev. crit. 1990, 305, Schiedsspruch: ICC Nr. 5953, 1.9.1988 in re *Primary Coal Inc. v. Compania Valenciana*, Rev. arb. 1990, 663 ff., 701 ff. note Lagarde und Clunet 117 (1990), 433 note Goldman, vgl. ferner Rensmann (Anm. 44), 102 f.; Blessing (Anm. 55), Anm. 8; Berger (Anm. 141), Anm. 50; Boele-Woelki (Anm. 50), Anm. 46.

155 Vgl. dazu die Beiträge von Teubner, Mertens, Robé, Muchlinski, in: Teubner (Anm. 9), zum rechtstheoretischen Fundament der *Lex mercatoria*; Siehr (Anm. 4), 116.

156 Z.B. die ICC-Richtlinien für Dokumentarakkreditive, dazu De Ly, in: Ferrari (Anm. 75), 61 ff.; De Ly (Anm. 148), 171–192; Stein (Anm. 3), 37 ff.

157 Dazu De Ly, in: Ferrari (Anm. 75), 73 f.

158 Vgl. Stein (Anm. 3), 46 f., m.w.N.

159 Stein (Anm. 3), 120, 134 bei Anm. 157, m.w.N. Ablehnend z.B. Teubner (Anm. 9), 20 ff.; Robé,

in: Teubner, a.a.O., 68 ff. Fraglich ist außerdem, welche Bedeutung dem Umstand beizumessen ist, ob es sich bei der betreffenden Quelle um den Gegenstand bewußter und unbewußter Vereinheitlichung handelt, analog zur Unterscheidung beim „staatlichen“ Gewohnheitsrecht. Dazu De Ly, in: Ferrari (Anm. 75), 59 ff., 67 ff.

Umstritten ist schließlich die Methode der Anwendung der *Lex mercatoria*.¹⁶⁰ Die Gegner argumentieren, an einer genügenden methodischen Grundlage zur Ermittlung des autonomen Welthandelsrechts fehle es.¹⁶¹ Dem wird entgegen gehalten, daß es auf die Methode letztlich nicht ankommen könne; allein die Parteiautonomie und die Tatsache der Globalisierung der Wirtschaft über Landesgrenzen hinaus würden für ihre Anwendung genügen.¹⁶² Wenn man sich schon auf eine Methode festlegen wolle – wovon allerdings verschiedentlich angesichts der notwendigen Flexibilität der Schiedsgerichtsbarkeit abgeraten wird¹⁶³ –, so bestehe sie in der „funktionalen Rechtsvergleichung“ und könne durch ständige „Listeneintragung“ ergänzt werden.¹⁶⁴

In dieser Hinsicht betrifft die Problematik allerdings nicht nur Schiedsgerichte, sondern auch staatliche Gerichte.¹⁶⁵ Die wesentlichen Unterschiede gegenüber der staatlichen Gerichtsbarkeit bestehen allerdings darin, daß einerseits der Schiedsgerichtsbarkeit die Legitimation abgesprochen wird, selber Recht zu bilden,¹⁶⁶ aber andererseits die Parteien allein durch die Wahl eines Schiedsgerichts ihren Willen bezeugen, ihre Auseinandersetzung nicht strikt nach nationalstaatlichen Maßstäben beurteilen zu lassen.

In jedem Fall sollte eine als *Lex mercatoria* identifizierte Regelung vor Schiedsgerichten angewandt werden, wenn die Parteien ausdrücklich oder stillschweigend auf sie zurückgreifen wollten. Welche Formulierungen einen solchen Schluß zulassen, ist eine Frage der Auslegung ihrer Vereinbarung.¹⁶⁷ Stets auf eine – nicht in einem staatlichen oder internationalen Gesetzgebungsverfahren zustande gekommene – *Lex mercatoria* zurückgreifen darf ein Schiedsgericht schließlich, wenn es zum Entscheid nach Billigkeit ermächtigt ist und die anwendbare

-
- 160 Zur begrifflichen Verwirrung und ihren Folgen vgl. *Berger* (Anm. 141), 32 ff.; *ders.*, IPRax. 1995, 284; *F. Dasser*, Internationale Schiedsgerichte und *Lex mercatoria*, 1989, 63 ff.
- 161 Vgl. statt vieler *A. Spickhoff*, Internationales Handelsrecht vor Schiedsgerichten und staatlichen Gerichten, *RabelsZ* 56 (1992), 116–140 (120 ff.), m.w.N.
- 162 *Mertens* (Anm. 143), 868 ff.
- 163 Vgl. dazu statt vieler *Stein* (Anm. 3), 142 ff.
- 164 *Berger* (Anm. 141), 40 ff. Skeptisch gegenüber der Legitimation dieser Methode *Michaels* (Anm. 148), 614 ff., insbesondere Anm. 159; 604 bei Anm. 113.
- 165 Vgl. z.B. Tribunal de Commerce de Nantes, 11.7.1991, *Clunet* 120 (1993), 330 note *Ph. Lebourg*: Erstmalige Anwendung der *Lex mercatoria* durch ein franz. staatliches Gericht. Zur Haltung der staatlichen Gerichte gegenüber der *Lex mercatoria* vgl. *Gottwald* (Anm. 23), 82 ff.; *Rensmann* (Anm. 44), 100 ff.; *Michaels* (Anm. 148), 601 f., m.w.N.
- 166 Dazu *Michaels* (Anm. 148), 613 ff.; *R. Schütze*, Die Bedeutung der Rechtsprechung als Rechtsquelle im deutschen internationalen Zivilprozeßrecht, *ZVgl.Rwiss* 92 (1993), 29–39 (29 ff.). Anderer Ansicht *Berger* (Anm. 141), 61 ff.; *Stein* (Anm. 3), 211 ff.
- 167 Dazu *Siehr* (Anm. 4), 123; *Mertens* (Anm. 143), 868 ff.; *Michaels* (Anm. 148), 619 ff. Vgl. z.B. aus der englischen Rechtsprechung *Coppée Laval in N.V. v. Ken-Ren Chemicals and Fertilizers Ltd. (in liquidation in Kenya)*; *Voest-Alpine A.A. v. Ken-Ren Chemicals and Fertilizers Ltd. (in liquidation in Kenya)*, [1994] 2 W.L.R. 631 (H.L.(E.)) (Lord Mustill), dazu *Rensmann* (Anm. 44), 111 bei Anm. 164; *B. Davenport*, The Ken-Ren Case: Much Ado About Nothing Very Much, *Arb. Int.* 10 (1994), 303–312 bei Anm. 6; *Gottwald* (Anm. 23), Anm. 626, 858, m.w.N.

Schiedsordnung eine solche Ermächtigung zuläßt.¹⁶⁸ Wohl bereits heute Ausdruck der *Lex mercatoria* sind die UNIDROIT-Prinzipien¹⁶⁹ und die „European Principles der sog. Lando-Kommission,¹⁷⁰ und zwar unabhängig von ihrer Entstehung durch private Initiative. Die Tendenz geht dahin, daß sie von Schiedsgerichten immer dann angewandt werden sollen, wenn die Parteien sich ausdrücklich darauf berufen haben.¹⁷¹ Heftig umstritten ist dagegen, ob sie auch dann berücksichtigt werden können, wenn die Parteien keine ausdrückliche Wahl getroffen haben.¹⁷² Das ist m.E. im Einzelfall zu befürworten, wenn eine Auslegung der Parteierklärungen nicht weiterhilft und keine besondere Beziehung zu einem bestimmten nationalen Recht besteht.¹⁷³

In der Praxis vor allem bedeutsam ist die Frage, ob Entscheidungen, die sich auf die *Lex mercatoria* stützen oder sonst bewußt „rechtsordnungslos“ sein wollen, außerhalb des Sitzstaates überhaupt vollstreckt werden können.¹⁷⁴ Auch dies wird m.E. zu Recht zunehmend befürwortet.¹⁷⁵

168 Vgl. dazu *Michaels* (Anm. 148), 602; *Berger* (Anm. 141), 50 ff., 54; *ders.*, IPRax 1995, 285; *Gottwald* (Anm. 23), Nr. 47; *D. Rivkin*, Enforceability of Arbitral Awards based on *Lex Mercatoria*, Arb. Int. 9 (1993), 67–84, 71; *Derains* (Anm. 40), 840.

169 UNIDROIT (Ed.), Principles of International Commercial Contracts, Rome 1994.
170 *O. Lando/H. Beale* (Ed.), The Principles of European Contract Law, Part I: Performance, Non-Performance and Remedies, 1995.

171 Übersicht (und Hinweise auf abweichende Meinungen) bei *U. Drobnig*, The UNIDROIT Principles in the Conflict of Laws, Uniform Law Review 1998, 385–395, 387 ff.; *Berger* (Anm. 141), 127 ff. Vgl. z.B. Internationales Schiedsgericht der Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft, Wien, 15.6.1994, RIW 1995, 590 ff., Anm. *Schlechtriem*: Anwendung der UNIDROIT Principles als Inspirationsquelle betreffend Zinssatz, dazu *Berger* (Anm. 33), Anm. 110; *Boele-Woelki* (Anm. 50), Anm. 81.

172 *Michaels* (Anm. 148), 603 ff.

173 *Anderer Ansicht Drobnig* (Anm. 171), 392 ff., m.w.N.

174 *Michaels* (Anm. 148), 601 f., m.w.N. Anm. 99 ff. Rechtsvergleichend *Rensmann* (Anm. 44), 184 ff.; *Rivkin* (Anm. 168), 71 ff.; *B. Goldman*, Nouvelles réflexions sur la *Lex Mercatoria*, Mélanges P. Lalive, 1993, 241–55, 242 f., m.w.N. in Anm. 5.

175 So überzeugend *Rensmann* (Anm. 44), 206 ff.; *Rivkin* (Anm. 168), 74 f., je m.w.N. Wie einige Beispiele aus der Gerichtspraxis zeigen, besteht aber nach wie vor ein erhebliches Risiko, daß die Vollstreckung in einzelnen *lex-mercatoria*-feindlichen Staaten verweigert wird. Vgl. z.B. die Nachweise bei *Delaume* (Anm. 44), 18 Anm. 54; *Michaels* (Anm. 148), 602 Anm. 102. Die Tendenz ist allerdings mit Bezug auf die „materiell-rechtliche“ *Lex mercatoria* abnehmend, vgl. *Rivkin* (Anm. 168), 80 ff. Auch nach der Resolution der International Law Association von 1992 darf der Umstand, daß ein Schiedsspruch sich auf transnationales Recht stützt, die Gültigkeit und Vollstreckbarkeit nicht beeinträchtigen. Dazu *Gottwald* (Anm. 23), 82, m.w.N. in Anm. 602. Kritisch zum neuen deutschen Recht: *Voit* (Anm. 2), 122, 124, weil damit eine – über die Schranken der nationalen Parteiautonomie hinausgehende – Privatisierung der Gerichtsbarkeit einhergehe, anders als etwa in der Schweiz, welche eine entsprechende Parteiautonomie nur mit Bezug auf Fälle zuläßt, in denen mindestens eine Partei im Ausland ihren Sitz hat, Art. 177 Abs. 1 IPRG. Eine Ungleichbehandlung von nationalen und internationalen Schiedsverfahren ist insofern gerechtfertigt, als die staatliche Kontrolle bei nationalen Verfahren besser koordiniert werden kann. Ebenso von *Bernuth* (Anm. 83), 165, 167. Insofern ungenau *Gottwald* (Anm. 23), 123.

VI. Zusammenfassende Folgerungen

Die Entwicklung der privaten Schiedsgerichtsbarkeit ist mehr ein Ergebnis der Internationalisierung als der Globalisierung.

Die internationale Schiedsgerichtsbarkeit ist ein Beispiel dafür, daß Privatisierung ein Prozeß ist, der nur beschränkt durch staatliche Maßnahmen kontrolliert werden kann. Das hat Vor- und Nachteile.

Die Parteiautonomie ist der wichtigste Grundsatz der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit. Er entspricht einem liberalen Wirtschaftsverständnis, dem nicht nur die internationalen privaten Marktteilnehmer verpflichtet sind, sondern auch die meisten Staaten der Welt. Die sich globalisierende Wirtschaft hat ein wachsendes Bedürfnis nach Autonomie bei der Beilegung ihrer Streitigkeiten. Diesem Bedürfnis tragen Staaten, in denen moderne Schiedsgesetze wie das UNCITRAL-Modellgesetz und das New Yorker Übereinkommen in Kraft stehen, vorerst genügend Rechnung. Weitere Anpassungen nationaler Rechtsordnungen an diesen modernen Standard und die Ratifikation des NYÜ durch die meisten Staaten dieser Erde sind das realistische Optimum für die Zukunft.¹⁷⁶

Der Wunsch ist berechtigt, die Grenzen der Gestaltungsfreiheit im höheren Interesse (insbesondere von Schwächeren, dem unverfälschten Wettbewerb, Dritten oder der Staatengemeinschaft) einzuhalten. Ihm läßt sich m.E. genügend Rechnung tragen, wenn man einerseits die Schiedsfähigkeit in sensiblen Bereichen begrenzt und andererseits die Möglichkeit der Anfechtung und Aufhebung im Sitzstaat den Parteien überläßt.¹⁷⁷ Wo eine solche Kontrolle fehlt, ausgeschlossen ist oder durch die Parteien im voraus ausgeschlossen werden kann, genügt eine (ergänzende) Überprüfung im Anerkennungs- oder Vollstreckungsverfahren.

Es wäre ratsam, die Anfechtung oder Aufhebung im Sitzstaat und die Anerkennung oder Vollstreckung über das NYÜ hinaus zu koordinieren. Diese Koordination ist durch zwischenstaatliche Maßnahmen, etwa durch eine staatsvertragliche Ergänzung des NYÜ sicherzustellen. Solange dies nicht geschieht, sollte man einseitige Maßnahmen im Anerkennungs- und Vollstreckungsstaat treffen,¹⁷⁸ etwa dadurch, daß man die Nachprüfung eines Aufhebungsentscheids auf die Anerkennungsgründe im Vollstreckungsstadium beschränkt.¹⁷⁹

Als Ideallösung wünschenswert wäre eine supranationale Instanz, die erstinstanzliche Schiedsentscheide überprüft oder deren Überprüfung durch eine zweite In-

176 Gleicher Ansicht *Gottwald* (Anm. 23), 122, m.w.N. in Anm. 865; *J. M. Alcántara*, An International Panel of Maritime Arbitrators?, *J. Int. Arb.* 11 (1994), 117–126 (120).

177 Zur Definition des „Sitzes“ mit Bezug auf Anfechtung und Aufhebung vgl. oben nach Anm. 78.

178 Vgl. oben bei Anm. 108 ff.

179 So *Gottwald* (Anm. 23), 125 bei Anm. 884, für die regionale Ebene, etwa innerhalb der EU. Für eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs des EuGVÜ/LuganoÜ auf Aufhebungs- und Anfechtungsentscheide von staatlichen Gerichten in Schiedssachen *Besson/Pittet* (Anm. 81), 526, m.w.N. Anderer Ansicht von *Bernuth* (Anm. 83), 165 ff.

stanz kontrolliert,¹⁸⁰ die Koordination zwischen Sitzstaat und Vollstreckungsstaat sicherstellt oder für eine einheitliche Auslegung des New Yorker Übereinkommens sorgt.¹⁸¹ Sie ist aber auf globaler Ebene vorläufig unrealistisch. Eher verwirklichen ließe sich auf private Initiative hin eine zentrale Schiedsinstitution.¹⁸²

Das Ziel, international zwingende Eingriffsnormen, völkerrechtliche Vorfragen und fundamentale Verfahrensgarantien einheitlich zu berücksichtigen, ließe sich am ehesten auf regionaler Ebene erreichen, im EU-Raum etwa dadurch, daß man die Kompetenz des EuGH erweitert, namentlich dadurch, daß man die „Nordsee“-Praxis ändert.¹⁸³

Solange eine supranationale Instanz fehlt, kann zwar nicht davon ausgegangen werden, daß Schiedssprüche allgemein präjudizielle Wirkung haben.¹⁸⁴ Schiedsentscheide sollten aber wenigstens im Rahmen ein und derselben Schiedsinstitution wie der Internationalen Handelskammer Präjudizwirkung haben, wenn sie publiziert und rechtskräftig sind.¹⁸⁵ Eines der Hauptargumente der Gegner, die fehlende Publizität solcher Entscheide,¹⁸⁶ ist weitgehend überholt,¹⁸⁷ und das Argument der fehlenden Legitimität von Schiedsrichtern gegenüber staatlichen Richtern als Rechtsfortbildungsorganen beruht zu sehr auf traditionellem nationalstaatlichen Gedankengut.¹⁸⁸ Viel wichtiger ist die Koordinierung und Angleichung der staatlichen Mißbrauchs-Kontrolle.

Parallel dazu ist die Vereinheitlichung des staatlichen Zivilprozeßrechts voranzutreiben. Ihre Chancen sind allerdings schwer absehbar.¹⁸⁹ Erst dann werden die Parteien eine „echte“ Wahl haben, wem sie mehr vertrauen, der staatlichen oder der entstaatlichten Gerichtsbarkeit. Außerdem werden dann mehr als heute die Qualität der Entscheide und die Effizienz bei der Entscheidungsfindung und Durchsetzung ausschlaggebend sein.

180 Den Aufbau einer Hierarchie der Handelsschiedsgerichtsbarkeit i.S. einer internationalen Appellations/Revisionsinstanz für Schiedssprüche fordert C. M. Schmitthof, *RabelsZ* 28 (1964), 72; *Rubino-Sammartano* (Anm. 29), 185 ff. Weitere Nachweise s. *Berger* (Anm. 141), Anm. 254; *Dasser* (Anm. 160), Anm. 87 ff.

181 Vgl. dazu oben bei Anm. 133.

182 Vgl. H. Smit, *The Future of International Commercial Arbitration: A Single Transnational Institution?*, *Colum. J. Transnat'l L.* 25 (1986), 9 ff. (29 f.). Anderer Ansicht *Gottwald* (Anm. 23), 122 bei Anm. 867. Weitere Nachweise s. *Stein* (Anm. 3), 153 Anm. 312.

183 Zur Technik einer solchen Kompetenzerweiterung s. *Erauw*, in: *CEPANI* (Anm. 63), 135 ff.

184 *Derains* (Anm. 40), 844.

185 Vgl. *Stein* (Anm. 3), 155 ff., 168 f., m.w.N.; *Derains* (Anm. 40), 831.

186 Vgl. z.B. *Voit* (Anm. 2), 121.

187 Vgl. *Berger* (Anm. 141), 58 ff.; *Derains* (Anm. 40), 830 f.; *Schütze* (Anm. 42), 338; *Gottwald* (Anm. 23), Nr. 5, 16, Nr. 30, 51. Immerhin bleibt das Problem der Vertraulichkeit vieler Schiedsverfahren bestehen, dazu *Schneider/Kuner* (Anm. 10), 36.

188 Zum Ganzen *Stein* (Anm. 3), 239 ff.

189 Vgl. zum Stand der Vereinheitlichung des europäischen Zivilprozeßrechts und zu weiteren Vereinheitlichungsbestrebungen z.B. E. Jayme/C. Kohler, *Europäisches Kollisionsrecht 1998: Kulturelle Unterschiede und Parallelaktionen*, *IPRax* 1998, 417–429; *Orlandi* (Anm. 75); *M. Taruffo*, *A Project of Rules for Transnational Litigation*, in: *Ferrari* (Anm. 75), 189–199, je m.w.N.

VII. Thesen zum Referat

1. Globale Marktteilnehmer, namentlich multinationale Unternehmen (MNE), kommen für ihre interne Organisation praktisch ohne den Staat aus; sie bedürfen des Staates nur noch, soweit die Anwendung von Zwang gegenüber Dritten erforderlich ist.
2. Für viele Rechtsbeziehungen zu Dritten können MNE die ihnen günstigste Rechtsordnung aussuchen und deren Vorteile ausnützen, ohne daß eine echte physische Präsenz im Hoheitsbereich dieser Rechtsordnung notwendig ist.
3. Der Staat kann nur punktuell regulierend eingreifen am Ort, wo der Wirtschaftsträger physisch tätig oder wo Vermögen belegen ist. Auch dort beschränkt der Staat seine hoheitlichen Funktionen auf ein Minimum, sei es aus politischen Gründen, sei es, weil er die finanziellen und personellen Mittel zur Kontrolle nicht hat.
4. Die internationale private Schiedsgerichtsbarkeit und ähnliche nichtstaatliche Mechanismen zur Streitschlichtung gewinnen in diesem Umfeld rasch an Bedeutung. Diese Bedeutungszunahme wird außerdem gefördert durch die notorische Überlastung der staatlichen Gerichte, die gute Organisation der privaten Schiedsvereinigungen und -institutionen sowie durch die zunehmend einheitliche nationale und internationale Kodifikation der Schiedsgerichtsbarkeit. Hinzu kommt das Mißtrauen der Investoren gegenüber der staatlichen Gerichtsbarkeit in Entwicklungs- und Schwellenländern, besonders bei der gemischten („diagonalen“) Schiedsgerichtsbarkeit zwischen Hoheitsträgern und Privaten.
5. In den Industrienationen nähern sich die Abläufe bei der „privaten“ Wirtschaftsschiedsgerichtsbarkeit zunehmend jenen der staatlichen Gerichtsbarkeit an.
6. Die Parteien sind grundsätzlich frei, für ihre vertraglichen Auseinandersetzungen die Staatsgewalt zugunsten der Kompetenzen einer entstaatlichten Streitbeilegungsinstanz vollständig auszuschließen, soweit und solange sie der Anwendung von Zwang nicht bedürfen.
7. Schranken der Parteiautonomie bestehen sowohl zugunsten einer schwächeren Partei als auch öffentlicher Interessen. Diese Einschränkungen werden international unterschiedlich beurteilt, einander aber zunehmend angeglichen. Der kleinste gemeinsame internationale Nenner ist der „ordre public transnational“, über dessen Grundzüge Klarheit besteht, nicht aber über die Einzelheiten.
8. Dem wachsenden Bedürfnis der Wirtschaft nach verstärkter Autonomie bei der Beilegung der Streitigkeiten zwischen nichtstaatlichen Wirkungseinheiten

tragen diejenigen Staaten genügend Rechnung, in denen moderne Schiedsgesetze wie das UNCITRAL-Modellgesetz und das New Yorker Übereinkommen in Kraft stehen.

9. Damit die Grenzen der Gestaltungsfreiheit im höheren Interesse (insbesondere von Schwächeren/Dritten oder der Staatengemeinschaft) eingehalten werden, kann man einerseits die Schiedsfähigkeit entsprechend begrenzen und andererseits den Parteien die Möglichkeit der Anfechtung und Aufhebung im Sitzstaat überlassen.
10. Für das staatliche Eingreifen bis zur Rechtskraft des Schiedsentscheides ist das „Sitzrecht“ maßgeblich. Der „Sitz“ ist einheitlich zu definieren als der Ort, den die Parteien als solchen bezeichnen, mangels Parteibezeichnung als der Ort, den das Schiedsgericht oder die Regelung der gewählten Schiedsinstitution als Sitz bezeichnet. Falls eine solche Bezeichnung nicht zustande kommt, muß als Sitz der Ort gelten, zu dem das Schiedsverfahren die nächste Beziehung aufweist.
11. Wo eine Kontrolle des Sitzstaates fehlt, ausgeschlossen ist oder durch die Parteien im voraus ausgeschlossen werden kann, genügt eine Überprüfung im Anerkennungs- oder Vollstreckungsverfahren.
12. Die Koordination zwischen der Anfechtung oder Aufhebung eines Schiedsspruchs im Sitzstaat und dessen Anerkennung oder Vollstreckung am Ort, an dem der Beklagte seinen Sitz hat oder an dem sein Vermögen belegen ist, muß durch zwischenstaatliche Maßnahmen und – solange solche nicht bestehen – durch einseitige Maßnahmen im Anerkennungs- und Vollstreckungsstaat verbessert werden.
13. Anzustreben ist eine durch Staatsvertrag geschaffene Instanz, die Entscheide internationaler Schiedsgerichte überprüft. Da sie auf globaler Ebene vorläufig unrealistisch ist, muß die einheitliche Berücksichtigung von Eingriffsnormen, fundamentalen Verfahrensgrundsätzen und des „transnationalen“ ordre public auf regionaler Ebene verbessert werden (im EU-Raum etwa durch entsprechende Erweiterung der Kompetenzen des EuGH).

Summary

The Privatization of the Peaceful Settlement of Disputes

1. The development of international commercial arbitration is due more to internationalization than to globalization. This is yet one more example demonstrating that privatization is a process that can be controlled by the state only to a limited extent. This phenomenon has several advantages and disadvantages.
2. Party autonomy is the most important principle of international arbitration. It is founded on a liberal concept the adherents to which are not only international private players, but also most sovereign states. The globalizing economy has a growing need for autonomy with respect to the settlement of disputes. This need has been taken into account by those states which have adopted modern arbitration statutes such as the UNCITRAL Model Law and the New York Convention. Further amendments of national legislations adopting such modern standards and the ratification of the New York Convention by most states of this globe are to be realistically expected in the near future.
3. However, there is a legitimate public interest in setting limits to party autonomy in order to safeguard overriding interests (in particular that of a weaker party, of sound competition or third parties, or of the public at large). It is submitted that this interest is sufficiently satisfied if (a) arbitrability is limited in sensitive areas, and (b) the possibility of a challenge at the place of arbitration is left to the parties. If statutes do not set such controls or do not authorize parties to waive any appeal in advance then it may still be sufficient to have, even if only as a second-best alternative, judicial review by an enforcement authority.
4. It is advisable to coordinate both the grounds for a challenge or annulment at the place of arbitration as well as the grounds for the recognition and enforcement beyond the scope of the New York Convention. Such coordination may be implemented by inter-state measures such as a treaty to amend the New York Convention. As long as no such measures are taken unilateral measures in recognition and enforcement proceedings should be secured, e.g. by limiting the review on appeal or by annulment decision to the grounds for recognition at the enforcement level.
5. An ideal solution would be to create a supranational body entitled to control arbitral awards or their appeals which would coordinate measures taken in the state of the place and the state of enforcement of an arbitral award or which may ensure a unified interpretation of the New York Convention. However, such an approach is not realistic on an international level at this moment.

Rather one may think of creating a central arbitral institution based on private initiative.

6. The aim of respecting internationally mandatory norms, incidental questions of public international law, and fundamental procedural guarantees may be reached best on a regional level. For instance, within the European Union it could be reached by extending the competence of the European Court of Justice by altering its *Nordsee* line of jurisprudence.
7. Pending the establishment of a supranational body one cannot expect arbitral awards to have the effect of a legally binding precedent in general. However, they should at least have such binding effect if made within the same arbitration institution, e.g. the International Chamber of Commerce (ICC), if and to the extent that they are published and have a *res judicata* effect. One main argument of the opponents that such awards are not made public would thus become irrelevant. Furthermore, the argument that arbitrators, as opposed to state judges, lack the power to develop the law is based upon an exaggerated traditional approach of national law. It is much more important to coordinate and assimilate the control of abusive behavior.



Diskussion

zu den Referaten Dicke, Hummer, Girsberger

Vorsitz: Neuhold

Neuhold:

Da Zeit ein gar knappes Gut ist, sollten wir unsere Beratungen unverzüglich beginnen. Darf ich Ihnen einen Vorschlag zum Prozedere unterbreiten? Wir haben vor allem ein Problem, nämlich daß uns Kollege Hummer mit Beginn der Kaffeepause verlassen muß. Ich schlage Ihnen daher vor, daß wir in umgekehrter Reihenfolge vom Besonderen zum Allgemeinen in der Hinsicht diskutieren, daß wir uns zunächst mit den NGOs und mit dem Thema Herrn Girsbergers beschäftigen und später die allgemeinen Aspekte, die Herr Dicke behandelt hat, diskutieren. Herr Ress, Sie sind auf meiner Liste der Wortmeldungen der erste und haben mich wissen lassen, daß Sie Bemerkungen nicht nur zu den NGOs, sondern auch zum ersten Thema machen möchten.

Ress:

Herr Vorsitzender, ich habe zwei Bemerkungen, die erste zum Referat von Herrn Hummer. Herr Hummer hat für mich überzeugend dargelegt, daß die nichtstaatlichen internationalen Organisationen durchaus partielle Rechtsfähigkeit haben können. Dem stimme ich zu, sofern es sich um Anerkennung oder Zuerkennung von Rechtspositionen in völkerrechtlichen Verträgen oder auch in sonstigen völkerrechtlichen Akten und einseitigen Erklärungen von Staaten und internationalen Organisationen handelt. Die eigentlich interessante Frage, die sich stellt, scheint mir zu sein, wie weit nun eine solche völkerrechtliche Rechtsfähigkeit reicht. Geht sie über die punktuellen Ansätze, die Herr Hummer vielfältig beschrieben hat, hinaus, und gibt es ein generelles Prinzip, wonach bestimmte Typen und Arten von Non-Governmental Organizations nunmehr über einen bestimmten Kanon von völkerrechtlichen Rechten und damit natürlich auf völkerrechtlichen Pflichten verfügen? Was ist hier der Stand unserer völkerrechtlichen *lex lata*? Folgt man dem Ansatz der – wie auch immer beschränkten – partiellen Rechtsfähigkeit von NGOs, dann stellt sich doch die Frage nach der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit auch dieser Organisationen. Wie steht es dann mit der Haftung der Non-Governmental Organizations nach völkerrechtlichen Regeln? Sind die Rechtsakte dieser NGOs noch Handlungen des Privatrechts oder (schon) des Völkerrechts? Wie ist das Recht der in den Organisationen Beschäftigten zu qualifizieren? Handelt es sich um eine Art internationales Beamtenrecht mit entsprechenden Zuordnungen eines *droit acquis* auch innerhalb dieses Verbandsrechts, oder gehört es nach wie vor zum nationalen Arbeitsrecht, das vor nationalen Arbeitsgerichten

eingeklagt werden kann, wie etwa von Sportverbänden oder ähnlichen personalstarken Organisationen? Oder haben diese Verbände wie das Internationale Olympische Komitee – als ein besonders herausragendes Beispiel, der Weltfußballverband –, der internationale Schachverband, der internationale Gewerkschaftsbund etc. nun auch eine Art internationales Beamtenrecht, das völkerrechtlichen Charakter hat? Die Rechtsentwicklung bewegt sich hier in einer Grauzone, die im Interesse der Rechtsstellung der betroffenen Personen nach einer eindeutigen Antwort verlangt. Wenn diese Organisationen eine Tendenz haben, wie es im Referat beschrieben worden ist, sich mehr und mehr durch vertragliche Sonderregelungen aus der nationalen Gerichtsbarkeit auszugliedern und eine eigene Gerichtsbarkeit zu begründen, kann diese Entwicklung zu Lasten des Einzelnen gehen, falls entsprechende allgemein anerkannte Regeln für die Zulässigkeit und für einen allgemeinen Standard solcher organisationseigener Gerichtsbarkeit fehlen. Der Einzelne steht dann in einem völkerrechtlichen Niemandsland. Das hängt natürlich damit zusammen, daß die Rechtsfolgen aus der Anerkennung eines partiellen völkerrechtlichen Status dieser Non-Governmental Organizations bisher nicht völlig klar sind. Also, mein Anliegen wäre es, vom Schutzbedürfnis des Einzelnen ausgehend innerhalb dieser Organisationen die Frage zu stellen, wie weit reicht eigentlich schon dieses internationale (völkerrechtliche) Verbandsrecht in nichtstaatlichen internationalen Organisationen, wie es Herr Zemanek schon sehr früh skizziert hat, und wie weit sollte es eigentlich reichen, wenn man die Position des Einzelnen in Rechnung stellt.

Die zweite Frage – wenn ich diese gleich anschließen darf – ist nun an den ersten Referenten gerichtet. Er hat uns einen interessanten naturrechtlichen Grund für den Geltungsbereich des „Globalrechts“, wie er es genannt hat, vorgetragen, nämlich das in jedem Menschen als Grundlage angelegte Gebot der „Rechtsvernunft“. Ich habe gegen einen solchen Ansatz prinzipiell nichts einzuwenden. Man kann sagen, daß weder die Staatengemeinschaft noch die Staaten als solche den Geltungsgrund abgeben können. Auch das Menschenrecht oder die Menschenrechte können einen Geltungsansatz für das globalisierte Recht nicht begründen; es muß irgendwo einen anderen Ansatz geben, der auf die Natur des Menschen zurückführt. Das wird letztlich zur Behauptungsfrage. Für mich ist es immer interessant, wenn man zu dem gleichen Ergebnis methodisch noch auf einem anderen Wege kommt, wenn man also sagen kann, das aus Einsichten in die Natur des Menschen gewonnene Ergebnis läßt sich auch positiv-rechtlich aus der Staatenpraxis ableiten, mit anderen Worten, wenn sich aus einer Fülle von Belegen zur *opinio iuris* im zwischenstaatlichen Verkehr die gleichen Ergebnisse wie aus der „Rechtsvernunft“ ableiten lassen. Wenn wir schon bei solchen Erkenntnisfragen sind, dann interessiert mich: was hat sich durch diese Betrachtungsweise eigentlich geändert, oder brauchen wir diese Betrachtungsweise? Kann man nicht Entwicklungen eines Weltinnenrechts, mit anderen Worten: einer Beschränkung des *domaine réservé* der Staaten, etwa durch bestimmte Regeln der Menschenrechte, aber auch in anderen Bereichen, auf die üblichen Kategorien der Rechtsentstehung im zwischenstaatlichen Bereich

zurückführen? Ich gebe zu, daß der Ansatzpunkt im zwischenstaatlichen Bereich sofort wieder auf einen vorausgesetzten Rechtsbildungsfaktor zurückgreift, den Herr Dicke zu Recht gerade problematisiert hat und überwinden oder überhöhen wollte. Gleichwohl, in der Sache eines „Globalrechts“ würde ich einmal behaupten, daß wir eigentlich noch nicht ganz soweit sind. Im Referat sind sehr eindrucksvoll die Schwankungen geschildert worden zwischen dem romantischen Gemeinschaftsdenken und den Rückfällen beim Hegelschen Etatismus, um nur ein Beispiel herauszugreifen. Letztlich haben wir solche Schwankungen auch zwischen zu starker individualrechtlicher Sicht und starker gemeinschaftsrechtlicher Sicht in verschiedenen Perioden immer gehabt. Ich frage mich, ob diese Entwicklungslinie wirklich so etwas revolutionär Neues ist. Was für mich interessant wäre, wäre die Definition einzelner eingesetzter Rechtsinstitute, die zu dieser „Globalisierung“ beitragen. Ein Zentralbegriff im Referat war Netzwerk. Was bedeutet Netzwerk nun eigentlich im Zusammenhang mit der Globalisierung und als völkerrechtlicher Begriff? Ich greife das nur als ein Beispiel auf, weil ich dazu einen gewissen Erklärungsbedarf habe. Ich fürchte, man kann das alles auch noch traditionell deuten. Ich würde gerne wissen: Was ist wirklich neu?

Drobnig:

Ich würde gerne die Diskussion zur Entstaatlichung durch einen Aspekt bereichern, nämlich durch das Phänomen der Entstaatlichung von Rechtsetzung. Dies scheint mir ein wichtiger und vielleicht nicht ausreichend zur Geltung gekommener Gesichtspunkt zu sein. Wir haben eine ganze Reihe internationaler NGOs, die Internationale Handelskammer und andere Verbände wirtschaftlicher Art, aber auch wissenschaftliche Institute, wie UNIDROIT, die sich damit beschäftigen, Regeln zu setzen: Regeln der Internationalen Handelskammer für Dokumentenakkreditive, Independent Guarantees usw. für den Handelsverkehr. Viel weitergehend ist die Regelgebung, die bei UNIDROIT stattfindet oder in dem kleineren informellen Kreis der sog. Lando-Gruppe. Dies Phänomen als solches ist schon bemerkenswert, daß nicht der Staat oder die Staatengemeinschaft oder die jeweiligen Parteien eines völkerrechtlichen Übereinkommens Regeln setzen, sondern nichtstaatliche Organisationen.

Die praktische Frage, die sich an die Beobachtung dieses Phänomens anknüpft, wäre: Welche Qualität haben denn die Regelwerke, die von der IHK und von den anderen Gremien stammen? Die Alternativen sind offenbar die, es handelt sich um ein Regelwerk wie Allgemeine Geschäftsbedingungen einerseits oder aber um Rechtsetzung. Herr Girsberger hat ganz beiläufig ja angedeutet, daß er dieser letzteren Alternative zuneigt: die praktische Folge wäre, daß eine Rechtswahl im kollisionsrechtlichen Sinne möglich ist, nicht nur eine bloße Parteiverweisung auf diese Regelwerke. Im letzten Falle würde ja die Gültigkeit des Vertrages, wie auch sonst bei Allgemeinen Geschäftsbedingungen dieses Regelwerkes, der an sich anwendbaren staatlichen Rechtsordnung unterliegen. Die kollisionsrechtliche Rechtswahl dagegen postuliert eine Rechtsordnung, die bisher im traditionellen Verständnis

staatlich gegeben oder vielleicht völkerrechtlich gesetzt ist, jedenfalls nicht durch nichtstaatliche Gremien gesetzt wird. Herr Girsberger schien also eine Rechtswahl im kollisionsrechtlichen Sinne zu bevorzugen; er hat sogar gesagt, selbst bei fehlender Rechtswahl, also bei objektiver Anknüpfung, könne unter bestimmten Umständen ein Regelwerk wie das der UNIDROIT-Gruppe oder Lando-Gruppe zum Vertragsstatut werden.

Ich muß gestehen, daß ich Zweifel an diesen Thesen habe, obwohl ich nicht einmal Anlaß hätte, diese Regelwerke herunterzuspielen, denn ich bin an ihrer Ausarbeitung selbst beteiligt gewesen. Der Grund meines Zweifels, Herr Girsberger, ist der, daß in diesen Regelwerken ja doch nur sehr teilweise die übergeordneten Gesichtspunkte einen Niederschlag finden, die eine staatliche Rechtsordnung vorsieht – also etwa Regeln, die den Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot sanktionieren, die einen Vertrag, der gegen die guten Sitten verstößt, für nichtig erklären. Also diese übergeordneten allgemeinen Gerechtigkeitskriterien scheinen mir in diesen Regelwerken – bisher jedenfalls – doch nicht ausreichend enthalten zu sein, so daß ich zu einem negativen Ergebnis komme. Ich würde also keine Rechtswahl, keine objektive Anknüpfung als Vertragsstatut für zulässig halten.

Böckstiegel:

Was ich zu sagen habe, schließt sich zum Teil sehr gut an das an, was gerade eben gesagt worden ist. Mich hat – auch z.B., was die beiden ersten Referate anbetrifft – ein klein wenig erstaunt, daß viele Institutionen genannt wurden, aber gerade einige wenige nicht genannt wurden, die m.E. für die Praxis der Globalisierung und ihrer Verrechtlichung von besonders großer Bedeutung sind, insbesondere für den wirtschaftlichen Bereich. Im Rahmen des Gesamtthemas, der Globalisierung, das ja hier unsere Tagung ausmacht. Und in der Tat schiene mir die erste solche Institution die internationale Handelskammer zu sein, die ja immerhin die repräsentative Institution der Wirtschaft, der Privatwirtschaft, in der Welt ist, eine NGO. Und deshalb hätte ich eigentlich gedacht, im zweiten Referat hätte man an sie denken können. Dies zumal, wenn man überlegt, daß gerade für den internationalen Wirtschaftsverkehr auch völkerrechtliche Verträge auf die Initiative der Internationalen Handelskammer zurückgehen oder von ihr sehr stark beeinflusst worden sind, und auch sonst eine ganze Reihe von rechtlichen Instrumenten, die die Praxis in einer globalisierten Wirtschaft heutzutage beherrschen, von der Internationalen Handelskammer entweder initiiert, ja überwiegend sogar geschaffen worden sind. Zu denken ist insbesondere an die Incoterms, Dokumentenakkreditive, die Standards für Bankgarantien und das verbunden mit der Schiedsgerichtsbarkeit der Internationalen Handelskammer, die die am weitesten genutzte im internationalen Wirtschaftsverkehr ist. Zu der von Ihnen angesprochenen Frage, was ist das rechtlich?, haben wir Rechtsprechung in einer Reihe von Staaten, auch vom Bundesgerichtshof. Ich will darauf nicht näher eingehen.

Zu den UNIDROIT-Prinzipien zum Vertragsrecht, die hier genannt wurden, kann ich vielleicht einen kleinen Praxisbeitrag dadurch leisten, daß ich folgendes berichte: Ich bin gerade Schiedsrichter in einem Verfahren in New York, in welchem die Vereinten Nationen als Streitpartei beteiligt sind. Wir haben in diesem Verfahren lange überlegt – es findet sich keine Rechtswahl in den betreffenden Verträgen – welches Recht anwendbar ist. Daß ein einzelnes nationales Recht schlecht paßt, darüber waren sich alle einig. Wir sind schließlich darauf gekommen, daß die UNIDROIT-Prinzipien am besten passen. Sie werden also praktisch in der Tat schon angewandt.

Wenn wir über die Globalisierung und die Rahmenbedingungen der Globalisierung sprechen, kann man m.E. auch die World Trade Organization nicht ganz unerwähnt lassen. Ich könnte mir vorstellen, daß diese in dem Referat von Herrn Frowein morgen noch näher beleuchtet werden. Aber wenn wir uns anschauen, daß wir mit GATT, GATS, TRIPs und einem separaten Streiterledigungssystem einen globalen materiellrechtlichen wie auch verfahrensrechtlichen Rahmen haben, so scheint mir das ein wichtiger, in der Praxis relevanter Gesichtspunkt zu sein.

Schließlich UNCITRAL: Dies ist wieder eine andersartige Institution innerhalb der Vereinten Nationen, die aber – wie wir alle wissen – sehr stark dazu beigetragen hat, daß wir Rahmenbedingungen für den internationalen Wirtschaftsverkehr unterschiedlicher Art haben, die heutzutage in der Praxis eine gewaltige Rolle spielen. Wir haben echte völkerrechtliche Verträge wie das UN-Kaufrecht, wir haben Modellgesetze wie das erwähnte Modellgesetz zur Schiedsgerichtsbarkeit, wir haben „rules, arbitration rules“. Wir haben also eine ganze Variation von rechtlichen Instrumenten, die gerade ein deutliches Beispiel geben, was für eine Art von Rechtsrahmen für die globalisierte Wirtschaft zur Verfügung steht.

Zur Schiedsgerichtsbarkeit will ich selber nicht sehr viel sagen, weil ich damit in der Praxis sehr stark beschäftigt bin. Ich stimme mit dem, was Herr Girsberger gesagt hat, weitgehend überein. Man sollte vielleicht in diesem Kreis der Völkerrechtler nur noch einmal hervorheben, daß im Rahmen dieser Wirtschaftsschiedsgerichtsbarkeit, die ja im Referat behandelt worden ist, durchaus ein erheblicher Anteil der Streitigkeiten von der Art ist, daß Staaten oder auch internationale Regierungsorganisationen, also staatliche Organisationen, als Streitparteien auftreten. Ich glaube, die Statistik bei der internationalen Handelskammer zeigt, daß der Prozentsatz zwischen 30 und 10 schwankt für die Fälle, in welchen Staaten Parteien sind. Also haben wir es keineswegs nur mit einer privaten, internen Gerichtsbarkeit zu tun.

Birk:

Ich hätte einige Fragen an Herrn Hummer zu stellen und einige Bemerkungen zu machen, wobei ich die Anwesenden um Entschuldigung bitte, weil meine Beispiele mehr aus dem Arbeitsrecht kommen. Zunächst also habe ich immer damit zu kämpfen, wenn abstrakt die Frage gestellt wird: Was bringt oder bedeutet eigent-

lich die Völkerrechtssubjektivität bzw. die Fähigkeit, ein Völkerrechtssubjekt zu sein? Welche Rechtsfolgen ergeben sich daraus? Wie wir heute ja gehört haben, so sind die Rechtsfolgen klar definiert. Zuweisung oder Verleihung von Rechten. Da gibt es nicht so viele Probleme. Dieses Phänomen haben wir woanders auch. Herr Hummer hat ja zu Recht darauf hingewiesen, daß wir es mit der Teilrechtsfähigkeit – also hier mit der völkerrechtlichen Teilrechtsfähigkeit – zu tun haben. Hier sehe ich also kein so großes Problem. Im Arbeitsrecht, um ein Beispiel zu bringen, haben wir ja dasselbe Phänomen beim Betriebsrat. Er ist ja keine juristische Person – nach deutschem Recht jedenfalls –, nach französischem Recht ist dies anders. Nach deutschem Recht sind ihm vom Gesetz bestimmte Rechte zugewiesen. Er wird deshalb in der Theorie vom Gesetzgeber als teilrechtsfähig angesehen. Im übrigen sagt das Arbeitsgerichtsgesetz, daß er die ihn betreffenden Rechte auch geltend machen kann. Insofern sehe ich also ein verwandtes Problem.

Ein dritter Punkt, der mich unmittelbar mehr interessiert, ist die Frage der Stellung von NGOs, soweit sie nur nationalen Charakter haben. Ich darf ein Beispiel aus meiner eigenen Praxis als Mitglied der Kommission der Sachverständigen beim Europarat zur Überwachung der Sozialcharta bringen. Gestern haben wir eine Kollektivbeschwerde behandelt. Eine NGO gegen einen Staat. In diesem Fall war das unproblematisch, weil diese auf der Liste des Europarats steht, die für uns die Leitmarke ist. Nach dem Zusatzprotokoll von 1995 zur Sozialcharta gibt es ja jetzt ein solches Kollektivbeschwerdeverfahren, was es bei uns ja einen Stock höher bei Herrn Ress nicht gibt. Das Zusatzprotokoll hat natürlich in erster Linie die normalen NGOs im Auge. Aber die Möglichkeit der Kollektivbeschwerde wird unter bestimmten Voraussetzungen erweitert, wenn ein Vertragsstaat erklärt – und Finnland z.B. hat es bereits getan –, daß nationalrepräsentative (was immer das im Einzelfall dann heißen mag) NGOs ebenfalls eine solche ergeben können. Würden Sie hier irgendwelche völkerrechtlichen Schwierigkeiten sehen, Herr Hummer, oder wie würden Sie das einordnen? Oder sagen Sie ganz einfach, diese Befugnis ist völkerrechtlich festgelegt – und dann liegt eben eine völkerrechtliche Teilrechtsfähigkeit vor, wobei ja, wie Sie ja selber dargelegt haben, alle sonstigen Kriterien für die NGOs normalerweise nicht vorliegen.

Eine weitere Frage hätte ich, die mehr ins Europarecht geht oder die eigentlich aus dem Europarecht kommt, aber wo sich natürlich die Parallelbetrachtung für mich jedenfalls in gewisser Weise aufdrängt. Herr Drobnig hat auf die Mitwirkung bei der Rechtsetzung nach dem früheren Abkommen über die Sozialpolitik hingewiesen, das jetzt in den Amsterdamer Vertrag eingearbeitet ist. Dort treten unmittelbar der Europäische Gewerkschaftsbund als einer der Hauptakteure auf seiten der Arbeitnehmer und auf der anderen Seite die UNICE als europäische Arbeitgebervereinigung auf, und natürlich noch einige andere, wobei allerdings unklar ist, wer im Einzelfall dazu befugt ist. Sie können im Prinzip der Kommission das Heft aus der Hand nehmen, wenn sie sich einigen; und sie legen dann ihren Vertrag – oder wie immer man ihren Konsens bezeichnen will – dem Rat vor, und dieser fungiert sozusagen nur noch als Notar. Er gibt der Vereinbarung

die Form einer Richtlinie, so ist jedenfalls die bisherige Praxis. Würden Sie also ebenfalls beim sozialen Dialog eine solche Betrachtung anstellen können? Oder sagen Sie nein, das hat hier nichts zu suchen, das ist reines Europarecht, auch wenn die Akteure als solche durchaus NGOs sind bzw. als solche in Frage kommen?

Münch:

Ich habe eine Bemerkung und eine Frage zu den Ausführungen von Herrn Hummer. Herr Hummer hat dargelegt, wie groß, wie enorm breit das Aktionsfeld der NGOs und wie stark ihr politischer Einfluß geworden ist. Das hängt nach meiner Beobachtung auch damit zusammen, daß das Personal der NGOs (und zwar nicht nur bei den großen alten Klassikern wie etwa Olympisches Komitee und Internationale Handelskammer), auch bei ganz kleinen NGOs hochprofessionell geworden ist. Das sind in vielen Fällen frühere Bedienstete zwischenstaatlicher Organisationen, die nur einen Zeitvertrag hatten, der nicht mehr verlängert wurde und die sich nach einem neuen Arbeitsgebiet umgesehen haben. Das sind z.T. Leute, die einen „golden handshake“ bekommen haben oder Leute, die mit 60 Jahren in den Ruhestand gehen mußten und sagen, mein Partner erträgt es nicht, daß ich den ganzen Tag zu Hause sitze, ich muß etwas tun. Oder Leute, die bei einer NGO sogar eine große Karriere machen. Wenn Sie die FAZ verfolgen, vor kurzem war in der Serie „Das Portrait“ eine (mir persönlich nicht bekannte) Frau Koch-Wehser vorgestellt worden, die eine leitende Stellung bei der Weltbank innehatte und jetzt an die Spitze einer NGO gewählt wurde.

Jetzt komme ich zu meiner Frage: Es gibt auch in Einzelfällen NGOs, dort sind die Akteure staatliche Beamte, die hier in einer Art Nebenbeschäftigung tätig sind. Mir wurde einmal gesagt – wenn Sie möchten, nenne ich Ihnen den Fall – „wir wollen gar keine klassische zwischenstaatliche Organisation sein, sondern lieber eine NGO, weil wir dann freier in der Kommunikation sind. Wir haben dann keine protokollarischen Restriktionen, die Außenämter hängen sich nicht in unsere Arbeit hinein. Das dient unserer Sache mehr, wenn wir frei handeln können.“ Da frage ich mich, hat es einen Impakt auf die Frage „Völkerrechtssubjektivität ja oder nein und ggf. wie weit?“, wenn eine NGO sagt, „wir könnten eine klassische zwischenstaatliche Organisation sein, aber das wollen wir nicht“ aus den vorhin genannten Gründen.

Benedek:

Zum Thema Globalisierung und Rolle der NGOs: Es wurde darüber ja im letzten Jahr einiges gearbeitet, sowohl hier in Kiel als auch bei der American Society of International Law, die sich mit den nichtstaatlichen Akteuren beschäftigt hat. Mich interessiert da besonders die Frage der Verantwortlichkeit, zuerst im Zusammenhang mit den transnationalen Unternehmen. Sollte diese durch ein Wettbewerbsrecht, das wir aber leider nicht haben, also ein internationales Wettbewerbsrecht

erreicht werden? In der Frage der NGOs stellt sich für mich das Problem der relativen Verantwortungslosigkeit der organisierten nichtstaatlichen Gemeinschaft, wenn ich das einmal so nennen darf. Ich denke z.B. an dieses Netzwerk, diese Kampagne von NGOs aller Färbungen, die das MAI zu Fall gebracht hat. Da wurde in der OECD ein Abkommen über multilateralen Investitionsschutz verhandelt. Dies geschah im guten Glauben, hier etwas Sinnvolles zu machen, und dann wurde das von NGOs als das große Feindbild aufgebaut – sowohl von den Entwicklungsländern als auch von allen sozialen Bewegungen. Im Nachhang dazu wurde die WTO durch eine Koalition von NGOs unter Beschuß genommen, die auch hier sich in ihren Interessen oder in den Interessen weiterer Kreise, die sie zu vertreten suchen, verletzt fühlen.

Das wirft für mich die allgemeine Frage auf: Wie kann man eigentlich erreichen, daß die Verantwortlichkeit sowohl internationaler Organisationen als auch von NGOs gewährleistet wird? Hier finden wir z.B. in letzter Zeit „best practices“ der Weltbank, das „inspection panel“, oder der WTO in Form von Konferenzen, Symposien, Diskussionsforen usw., um mehr Transparenz zu ermöglichen. Umgekehrt stellt sich die Frage, wie auch die NGOs mehr in Pflicht genommen werden können. Hier gibt es, glaube ich, einen Zusammenhang, wenn man nämlich den NGOs rechtzeitig Mitwirkungsrechte einräumt, und das reicht von Informationsrechten und Transparenz bis hin zu Konsultationen usw., dann wird es wahrscheinlich eher möglich sein, solche Fehlentwicklungen zu vermeiden, daß also hier Mißtrauen entsteht und dann – wenn schon nicht die Gestaltungsmacht – dann doch die Verhinderungsmacht der NGOs zum Tragen kommt. Vor allem also, wenn diese als Netzwerk aktiv werden.

Jetzt sagen internationale Organisationen oft: „Ja gut, NGOs sollen auf der nationalen Ebene mitbestimmen“. Da stellt sich aber die Frage, ob es überhaupt solche Mitbestimmungsmöglichkeiten auf der nationalen Ebene gibt. Es ist oft sehr viel leichter, auf der internationalen Ebene Informationen zu bekommen oder Einfluß zu nehmen, denn auf der nationalen Ebene. Wir haben auch gehört, daß es eine völlig desperate Situation hinsichtlich der NGO-Gesetzgebung gibt. Unter welchen Bedingungen kann eine NGO aktiv werden? Wenn Sie heute in der BR Jugoslawien als NGO tätig werden wollen, werden Sie feststellen, daß es unmöglich ist, sich zu akkreditieren. Aber in der neuen Kosovo-Regelung – also wenn Rambouillet zustande kommt, steht dort ausdrücklich, daß von der internationalen Gemeinschaft – also den Organen dieses Vertrages – anerkannte NGOs einen Freiraum zur Arbeit haben müssen.

Es gibt also durchaus die Tendenz von Staaten, NGOs zu beschränken, weil sie diese nicht zu Unrecht als ihre politischen Feinde betrachten. Insofern bestehen auch Renationalisierungstendenzen.

Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, wie man erreichen kann, daß eine entsprechende Aktivität von NGOs erlaubt ist. Ich würde hier von einem weitgehenden Naturzustand in den internationalen Beziehungen betreffend der NGOs spre-

chen, weil noch so wenig geregelt ist, und damit die Forderung nach Verhaltenskodizes verbinden, in denen einerseits Regelungen für die Tätigkeit der NGOs aufgestellt werden, diesen aber auch im Gegenzug eine entsprechende Mitwirkungsmöglichkeit eingeräumt wird. Wahrscheinlich bräuchte man noch irgendeine Art von Schiedsgericht, um die Einhaltung dieser Verhaltenskodizes zu gewährleisten. Ich weiß schon, daß das Zukunftsmusik ist, aber das Problem an und für sich wird immer deutlicher mit der wachsenden Bedeutung dieser Netzwerke.

Fischer:

Ich möchte zwei Bemerkungen zu den beiden Referaten von Herrn Hummer und Herrn Girsberger machen. In beiden Referaten wurden Fälle analysiert, die die Autonomie des internen Verbandsrechts von NGOs betreffen. Diesen möchte ich noch einen hinzufügen, der seinerzeit die österreichische Volksseele gewissermaßen zum Kochen gebracht hat. Es handelt sich um den spektakulären Fall *Karl Schranz*.

Dem Olympia-Sieger und mehrfachen Ski-Weltmeister Karl Schranz wurde durch einen Beschluß des IOC 1972 in Sapporo/Japan die Teilnahme an den Olympischen Winterspielen wegen behaupteter Verletzung des Amateurstatus verwehrt. Die Entscheidung des Komitees unter dem Vorsitz des Präsidenten Herrn Avery Brundage fiel erst einen Tag vor Beginn der Spiele, so daß Karl Schranz sofort die Rückreise nach Wien antreten mußte, wo er vom Bundeskanzler Kreisky empfangen und von einer unüberschaubaren Menschenmenge begrüßt wurde. Die Menschenmenge rief u.a.: „Nieder mit Avery Brundage“. Karl Schranz wurde von der deutschen Kaffee-Firma Aroma gesponsort, die durch das ihrer Meinung nach ungerechtfertigte Teilnahmeverbot Schadensersatzansprüche erheben wollte. Aber gegen wen? Die schwierige Rechtsfrage wurde damals von einer Tageszeitung so gelöst, indem sie in Balkenlettern den Vorschlag machte, Avery Brundage vor dem Internationalen Gerichtshof auf Schadensersatz zu verklagen. Das zeigt zwar einerseits nicht gerade profunde Kenntnisse des Völkerrechts, doch auch gleichzeitig die Schwierigkeit, offensichtlich rechtswidrige interne Verbandsentscheidungen von NGOs mit herkömmlichen Rechtsmitteln zu bekämpfen.

Zum zweiten Punkt: Sehr häufig wurde im Rahmen der Tagungen dieser Gesellschaft (insbesondere in Würzburg, Freiburg und München) die Stellung der multinationalen Gesellschaften erörtert. Grundsätzlich ist zu sagen, daß sie natürlich nicht Völkerrechtssubjekte sind, aber das ist eine *presumptio iuris et de iure*. Man kann etwa durch vertragliche Indizien auf eine Anerkennung durch einen oder mehrere Staaten auf die Verleihung einer solchen schließen, wie es ja auch von Herrn Hummer gesagt wurde. In diesem Punkt ist in der letzten Zeit eine interessante Entwicklung eingetreten. Über eine Internet-Recherche habe ich festgestellt, daß derzeit über 1.200 bilaterale Investitionsschutz- und Förderungsabkommen, sog. BITs (bilateral investment treaties) abgeschlossen wurden, deren Großteil bereits in Kraft ist. Und praktisch alle enthalten eine Streitbeilegungsklausel

zwischen Investor und Anlagestaat, die auf die Weltbankkonvention, die auch von Herrn Girsberger angeführt wird, verweist. Mit dieser Praxis hat sich auf universeller Ebene doch eine gewisse Bereitschaft gezeigt, solche Unternehmen als beschränkte Völkerrechtssubjekte anzuerkennen.

Eine Frage zum Schluß. Ich bin etwas skeptisch darüber, ob Non-Governmental Organizations, die bisher unter die Kategorien 1, 2 oder 3 (roster) im Rahmen des UNO-Wirtschafts- und Sozialrats fallen, schon allein durch die Übertragung des Konsultativstatus eine Völkerrechtssubjektivität in irgendeiner Form erlangen, wie es Herr Hummer behauptet. Betrachtet man den berühmten Fall *Rainbow Warrior*, wo ein Greenpeace-Schiff in den Hoheitsgewässern Neuseelands von Agenten des französischen Geheimdienstes versenkt wurde und eine Person ums Leben kam, so sieht man, daß der ganze Fall nur zwischen Frankreich und Neuseeland abgehandelt wurde. Die NGO Greenpeace International hat nach den Dokumenten, die zugänglich waren, hier keine gleichgeordnete Rolle gespielt. Es war eine Verletzung der territorialen Souveränität, und das wurde ja auch von Frankreich zugegeben und Schadensersatz an Neuseeland gezahlt. Die Frage, die sich hier an den Referenten stellt, lautet: Was ist nun die rechtliche Konsequenz einer solchen Rechtssubjektivität, wie sie hier von Herrn Hummer vertreten wurde?

Hobe:

Meine Frage richtet sich vor allem an die beiden völkerrechtlichen Referenten. Die Frage, die mich schon seit längerer Zeit sehr bewegt, ist eigentlich die der Zukunft des Völkerrechts. Diese Frage wurde nun einmal in der eindrucksvollen Schilderung der durch die Globalisierung hervorgerufenen neuen Problemlagen von Herrn Dicke angesprochen, und auch bei Herrn Hummer scheint sie in seiner Skizzierung der Rolle der NGOs deutlich durch. Zudem erwarte ich mir dazu noch weitere Aufklärung in den morgigen Referaten.

Wenn man also noch einmal skizzenhaft das umreißt, was gesagt wurde, dann hat Herr Dicke sehr richtig und sehr deutlich auf die begrenzte Regelungskapazität der Staaten für globale Probleme hingewiesen, Stichwort Finanzmärkte, Stichwort Internet. Und dann hat Herr Hummer sehr zutreffend auf die zunehmende Artikulation von Interessen abseits des Staates durch Nicht-Regierungsorganisationen, wie auch auf Probleme durch Auslagerung von Rechtsetzung, also einer Art autonomer Rechtsetzung, aufmerksam gemacht. Kleine Fußnote vielleicht an dieser Stelle: Herr Hummer und ich haben uns da schon verständigt. In meinem Beitrag im AVR hatte ich schon gesagt, daß zunächst einmal eine generelle Aussage über den Rechtsstatus der NGOs nicht möglich ist. Dazu sind es einfach schlicht viel zu viele. Es kommt also sehr darauf an, welchen Status das Völkerrecht den NGOs sozusagen durch implizite und explizite Anerkennung ihrer spezifischen Rolle zuerkennt. Da kämen, wenn man das Kriterium der Völkerrechtssubjektivität anlegt, wohl am ehesten die in Kategorie eins der Registrierung beim Wirtschafts- und Sozialrat erfaßten NGOs in Betracht, vielleicht auch noch die Kategorie zwei

durch die dort entsprechend vermittelten Mitwirkungsrechte, nicht aber haben wohl die im Roster erfaßten NGOs diesen Status erlangt. Und schließlich treten neben Staaten und NGOs als dritte wesentliche Wirkungseinheit die transnationalen Unternehmen, die ja den Globalisierungsprozeß wesentlich mitgestalten und auch – so wird man das wohl sehen müssen – von der bisherigen segmentären, nämlich primär nationalen, Rechtsetzung nicht unerheblich profitieren, verstärkt auf den Plan.

Nun also zu meiner die zukünftige völkerrechtliche Entwicklung betreffenden Frage. Ich teile vollständig Herrn Dicks Konklusion, daß der Staat unverzichtbar und auch in der Zukunft der primäre Akteur der internationalen Beziehungen bleiben wird, und dies auch und gerade in bezug auf die Rechtsetzung. Jetzt aber daran angeknüpft die Frage nach den weiteren völkerrechtlichen Konsequenzen: Wird das, was Staaten in Zukunft zu regeln haben und worauf sie möglicherweise zunehmend beschränkt sein werden, sozusagen der Kern, den völkerrechtlichen Konstitutionskern ausmachen, wie etwa Fragen des Gewaltverbots und andere *ius cogens*-Sätze etwa, und muß es nicht als unabweisliche Konsequenz der zunehmenden Aufwertung anderer Akteure auch zu einem zunehmenden Einbezug dieser Akteure in internationale Rechtsetzung kommen? Und die daran anknüpfende Frage: Welche Gestalt wird dann dieses – ja, soll man jetzt „Völkerrecht“ sagen – einnehmen? Ist dieses Recht vielleicht schon zunehmend in einem Transformationsprozeß etwa zu einer Art „transnationalem Recht“ begriffen? Ich meine, Anklänge an solche Entwicklungen in Ihren beiden Referaten gehört zu haben, und würde darum bitten, hier die völkerrechtliche Entwicklungsperspektive noch etwas zu verdeutlichen.

Balekjian:

Ist es nicht an der Zeit, an die globale Stärkung der Rechts- und Sicherheitslage der NGOs zu denken? Der selbstlose Einsatz und Aufopferungsgeist z.B. von Mitgliedern der „Médecins sans frontières“ verdienen mehr Aufmerksamkeit, um sie mit einem global gestalteten normativen Schutzmantel, ergänzt durch eine globale Öffentlichkeitsaufklärung, besser zu schützen.

Tomuschat:

Ich wollte eigentlich den Punkt vertiefen, den Herr Benedek auch schon angesprochen hat. Es geht um die Verantwortung der NGOs. Staat und Regierung haben eine öffentliche Verantwortung; sie besitzen heute im Regelfalle eine demokratische Legitimation. Bei den NGOs kann das eher zweifelhaft sein. Vielfach, wenn nicht ehemalige Funktionäre internationaler Organisationen auftreten, handelt es sich um Aktivisten, die eine ganz bestimmte Sache verfolgen. Es sind Leute, die eine „single issue“ im Kopfe haben. Sie verfechten mit allen Mitteln eben nur diese eine Sache. Und das weckt Zweifel an der Verantwortungsfähigkeit auch der internationalen Nicht-Regierungsorganisationen. Man kann sie ruhig als Völkerrechts-

subjekte bezeichnen, denn wenn ihnen bestimmte Mitwirkungsrechte unmittelbar kraft der Charta der Vereinten Nationen oder kraft Sekundärrechts zustehen, dann ist das ein völkerrechtlicher Status. Das bedeutet aber nicht, daß sie weitere Rechte hätten. Wir müssen uns vor begriffsjuristischen Ableitungen hüten wie etwa der, daß automatisch ein diplomatisches Schutzrecht bestehe. Wir können nicht die Rechtsprechung zum *Bernadotte*-Fall für die Nicht-Regierungsorganisationen weiterspinnen. Insofern ist es keine sehr dramatische Aussage, wenn ich feststelle, daß NGOs, jedenfalls was ihre Mitwirkungsrechte in den internationalen Organisationen angeht, einen gewissen völkerrechtlichen Status besitzen – einen Status nämlich, den ihnen ihr Heimatstaat nicht wegnehmen kann.

Nun komme ich zu einem dritten Punkt. Die NGOs haben ja in den internationalen Foren in jüngster Zeit eine große und bewegende Rolle gespielt. Es wird gesagt, daß auf der Konferenz von Rom im Juni/Juli des letzten Jahres das Statut für den Internationalen Strafgerichtshof nicht zustande gekommen wäre, hätte es nicht den Druck der NGOs gegeben. In Peking war es wohl bei der Welt-Frauenkonferenz ganz ähnlich, und ich erinnere mich persönlich noch lebhaft an die Wiener Welt-Menschenrechtskonferenz im Juni 1993. Oben tagten dort die Herren, die Diplomaten, und im Untergeschoß gab es ein lebhaftes buntes Treiben von Nicht-Regierungsorganisationen aus aller Welt mit Postern und Gesängen und Veranstaltungen. Weiß Gott, es war eine Fülle, die nicht zu überschauen war. Da stellt sich dann die Frage: Wie werden nun eigentlich die Staaten vertreten? Für mich liegen die entscheidenden Probleme auf einer konstitutionellen Ebene der Völkerrechtsordnung. Wer vertritt eigentlich in legitimer Weise ein bestimmtes Volk, ein bestimmtes Staatswesen? Wir haben von unserer Seite aus eine gewisse Sympathie für die NGOs und meinen, daß ein Volk häufig besser vertreten werde durch die NGOs als durch die eigene Regierung. Das gilt sicher dann, wenn es sich um eine Diktatur handelt. Wenn hingegen ein Staat eine demokratisch gewählte Regierung besitzt, müßte man eigentlich davon ausgehen, daß die wahren Aspirationen des Volkes besser durch die Regierung vertreten werden. Die Regierung steht nun allerdings in dem Zwang, das eine gegen das andere abzuwägen und jene faulen Kompromisse zu schließen, die nicht so attraktiv sind. Der ideologische Purismus, der moralische Fundamentalismus, bei uns heute durch die Grünen – jedenfalls teilweise – noch vertreten, ist immer attraktiver. In Asien – ich habe jüngst einen Aufsatz unseres japanischen Kollegen Onuma gelesen – gibt es ganz unterschiedliche Beurteilungen. Onuma ist z.B. der Auffassung, daß doch – gelegentlich jedenfalls – westliche NGOs als Ausdruck eines neuen westlichen Imperialismus gesehen werden könnten, wo der Westen seinen Einfluß mit der sanften Hand über die NGOs statt von Staats wegen verstärkt. Auch die Bundesrepublik ist ja gar nicht ungeschickt in dieser Kunst, denn wir haben ja auch unsere, ich will nicht sagen „fünfte Kolonne“, unsere Hilfstruppen, die politischen Stiftungen, die sich der Werkzeuge des Privatrechtes bedienen, und insofern nicht denselben Beschränkungen unterliegen, wie es das staatliche Handeln tut. Man sieht sehr deutlich am

Beispiel der Bundesrepublik, daß es möglich ist, den politischen Einfluß über die politischen Stiftungen in pluralistischer Weise zu steigern.

Seidl-Hohenveldern:

Ich möchte mich insbesondere Herrn Tomuschat und Herrn Benedek anschließen und insbesondere auch noch auf den schon etwas zurückliegenden Fall *Brent Spar* verweisen, wo eine Organisation, NGO, bewußt oder unbewußt, aber jedenfalls Unwahrheiten behauptet hat und mit diesen Unwahrheiten ihren heiligen Glauben eben durchgesetzt hat. Das ist die ganze Gefahr der NGOs, daß sie im Grunde genommen eben von einer Idee besessen sind. Ich wollte hier aber noch eine weitere Frage in die Diskussion bringen. Was ist eigentlich die „Handschlagsqualität“ der NGOs, d.h., wenn ein Staat oder Firmen Zugeständnisse an eine NGO machen? Nehmen wir an, es würden die Walfangflotten mit Greenpeace ein Abkommen machen, daß Wale nur bis zu einer Länge über soundsoviel Metern gefangen werden dürfen, um den Nachwuchs an Walen noch weiter zu halten. Schön, das wird abgemacht mit Sanktionen und Zahlungen und wer weiß noch was. Nun kommt auf einmal der World Wildlife Fund oder „Vierpfoten“ oder noch irgendeine Gruppe und sagt: „Nein, ich bin nicht damit zufrieden. Die Regelung ist gut, aber ich will mehr als Entschädigung.“ Was ist also bei NGOs mit gleicher Zielsetzung das Wort *einer* dieser NGOs wert, und gebe es Möglichkeiten, einen Beschluß, der auf diese Weise gefaßt worden ist, irgendwie zu verallgemeinern? Daß also, um bei meinem Beispiel zu bleiben, die Walfänger, wenn sie mit einer NGO abgeschlossen haben, sicher sind, daß sie von x anderen, die sich vielleicht geradezu *ad hoc* bilden, um mit dem *nuisance value*, den sie erreichen, vielleicht Schweigegelder kassieren, nicht mehr belangt werden können. Das ist die eine Sache.

Die andere Sache betrifft das Referat von Herrn Hummer. Er hat mich ja persönlich angesprochen wegen meiner Leugnung der Völkerrechtssubjektivität von NGOs. Ich bin mit Herrn Tomuschat natürlich der Meinung, daß im sehr begrenzten Rahmen, der sich aus Art. 71 der Satzung der Vereinten Nationen ergibt, auch eine NGO eigenständiger Träger von Rechten und Pflichten ist. Nur, das wirkt sich in der Praxis ja relativ wenig aus. Interessanter ist folgende Tatsache: Ich stimme mit Herrn Hummer völlig überein, wenn eine NGO sozusagen als beliebige Gruppe auftritt, d.h. also, wenn staatliche Hoheitsaufgaben auf eine NGO übertragen werden, daß sie dann selbstverständlich irgendwie an der Völkerrechtssubjektivität des Staates partizipiert, der sie beauftragt hat. Auch wenn es mehrere Staaten sind, dann gilt sie insoweit – aber nur in dem Rahmen dieser Beauftragung – als Völkerrechtssubjekt, genauso wie eine private Bank, die im Rahmen einer Währungs-umstellung beauftragt wird, die alten Banknoten gegen neue umzutauschen. Wenn da irgend etwas vorkommt, ist nicht die Bank verpflichtet, sondern die Bank kann sich auf die staatliche Immunität berufen, wenn sie z.B. für ungültig erklärte Banknoten bei einem solchen Umtausch einzieht und nicht etwa nach bürgerlichem Recht belangt werden kann. Der Bankkunde kann nicht mit dem Argument obsiegen, er habe doch 100.000 Peseten gegeben, er wolle 100.000 Peseten wiederhaben.

ben und daß da nun auf staatlichen Befehl Banknoten einer gewissen Ausgabe eingezogen werden, das interessiere ihn nicht. Er sei also um sein Depot betrogen worden. In solchen Fällen könnte sich nach meiner Ansicht die Bank hinter der Souveränität – in diesem Fall des spanischen Staates – verstecken. Die NGO würde von der Völkerrechtssubjektivität des Staates bzw. der kombinierten Macht der Staaten profitieren, die sie mit irgendeiner an und für sich hoheitlichen Aufgabe beauftragt haben.

Lapidoth:

Eine ganz kurze Frage: Können die neuen Vorschläge des Permanent Court of Arbitration in dieser Hinsicht behilflich sein? Es gibt neue „model rules“ für Schiedsgerichte zwischen Staaten, zwischen einem Staat und einem anderen Subjekt, zwischen internationalen Organisationen und Staaten, zwischen internationalen Organisationen und privaten Parteien etc. Diese Satzungen sind 1998 veröffentlicht worden.

von Hoffmann:

Herr Girsberger hat mich provoziert mit der Bemerkung, daß bei der Diskussion um die *lex mercatoria* das Verhältnis von wirklicher Bedeutung und literarischem Aufwand umgehend proportional sei. Ich glaube nämlich, daß die Diskussion um die *lex mercatoria* doch die Diskussion um etwas grundsätzlich Neues ist, was mit unseren Fragen, die wir hier haben, einen deutlichen Zusammenhang hat. Nämlich die *lex mercatoria* ist, wenn ich es kurz umreißen darf, die Beschreibung von Recht, das nicht von einem staatlichen Gesetzgeber erzeugt worden ist. Derartiges Recht gibt es heute in erheblichem Ausmaße. Das wurde von Herrn Drobnig und Herrn Böckstiegel betont. Heute gibt es nicht nur Privatrecht, das von Staaten geschaffen worden ist. Es gibt ebenso außerstaatliches Privatrecht – teilweise von NGOs, etwa der Internationalen Handelskammer, geschaffen. Und dieses Recht wird nicht nur angewendet von den privaten Schiedsgerichten, die man als Kolaborateure dieser NGOs ansehen könnte, sondern ebenso von staatlichen Gerichten. Ein praktisches Beispiel: Diese üblichen Handelsklauseln, wie „cif“ und „fob“ haben in den Incoterms der internationalen Handelskammer eine ausführliche inhaltliche Konkretisierung erfahren. Der deutsche Bundesgerichtshof – ebenso wie Gerichte ausländischer Staaten – scheuen sich nicht, unmittelbar zur Auslegung der Bedeutung der „cif“-Klauseln auf die Incoterms zurückzugreifen, obgleich die Parteien nicht ausdrücklich angeordnet haben, „cif“ sei im Sinne der Incoterms auszulegen. Bei den allgemeinen Richtlinien für Dokumentenakkreditive usw. ist es nicht anders. Also, ich will hier nur sagen, daß staatliche Gerichte dieses außerstaatliche, von NGOs geschaffene Recht in erheblichem Umfang anwenden. So sehen wir auf der einen Seite, daß die staatlichen Gerichte Recht anwenden, das außerstaatlich geschaffen worden ist. Auf der anderen Seite stellen wir zunehmend fest – Herr Girsberger hat kurz auch darauf hingewiesen –, daß Schiedsgerichte sich auch zum Sachwalter staatlicher Ordnungsvorstellungen

machen. Heute scheuen sich Schweizer Schiedsgerichte nicht, EG-Kartellrecht anzuwenden und Verträge an diesen Maßstäben zu prüfen. Es gibt eine Reihe von Schiedssprüchen, die das tun. Etwa erklären Schiedsgerichte Verträge für nichtig, weil sie Schmiergeldzahlungen, die vom staatlichen Recht verboten sind, anordnen. Wir können also beobachten, daß die staatlichen Gerichte außerstaatliche, von NGOs geschaffene Rechte, anwenden und wir sehen gleichzeitig, daß die außerstaatlichen Gerichte – nämlich die Schiedsgerichte – zum Wahrer staatlicher Ordnungsinteressen werden. Meine Schlußfrage geht schon fast ein bißchen in die allgemeinen Erwägungen von Herrn Dicke hinein: Besteht ein Gleichordnungsverhältnis von Staaten und NGOs? Hat dies zur Folge, daß *comitas* nicht nur ein Verhältnis des wechselseitigen Respekts der Staaten untereinander ist, sondern auch zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren?

Hummer:

Eingangs möchte ich folgendes feststellen: Ich habe mein Referat aufgrund des beinahe völligen Fehlens empirischer Studien zur Beleihung von NGOs mit völkerrechtlichen Handlungsbefugnissen bewußt breiter angelegt, um damit die enorme Fülle von einschlägigen Betrauungsakten umfassender als bisher zu dokumentieren. Die bisherigen doktrinären Aussagen zur Rechtspersönlichkeit von NGOs littten nämlich immer an einem Mangel dieses „empirischen Unterfutters“. Ich habe in diesem Zusammenhang schwerpunktmäßig drei Beleihungsfälle untersucht, nämlich die Mitarbeit von NGOs an Aktivitäten internationaler Organisationen – sowohl in (institutioneller) Form eines Konsultativ- oder Beobachterstatus als auch in (operationeller) Form einer Mitwirkung an Programmen und Konferenzen –, deren Verfahrensbeteiligung an der internationalen Rechtsprechung sowie deren Mitwirkung an der internationalen Rechtssetzung in Form völkerrechtlicher Verträge – und zwar sowohl in deren Anregung, Ausarbeitung, Implementierung und Kontrolle. Die dabei dokumentierte Vielfalt an Erscheinungsformen völkerrechtlicher Betrauung von NGOs ist verblüffend.

Herr Ress, Sie haben mit ihrer Eingangsfrage zur Reichweite bzw. zur Verallgemeinerungsfähigkeit der durch diese Betrauungen verliehenen (partiellen) Rechtsfähigkeit von NGOs im Völkerrecht genau den Kern des Problems getroffen. Sie fragen nämlich, ob aus dieser Fülle punktueller Verleihungen entweder auf einen bestimmten „Typ“ von NGOs oder einen bestimmten allgemeinen Kanon von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten geschlossen werden kann, d.h. ob es diesbezüglich bereits eine völkerrechtliche *lex lata* gibt. Dazu ist folgendes festzustellen. Wenn überhaupt, dann ließe sich eine solche „idealtypische“ Verallgemeinerung nur in dem am meisten standardisierten Bereich des „Konsultativstatus“ von NGOs beim ECOSOC – und zwar auch hier nur im „allgemeinen“ und im „speziellen“ Konsultativstatus, nicht aber im „Roster-Status“ – nachweisen. Schon der Konsultativ- bzw. Beobachterstatus bei anderen Organen der VN bzw. bei anderen Internationalen Organisationen folgen diesem ECOSOC-Modell aber nicht und formen unterschiedliche Konsultativbeziehungen aus. Es läßt sich aber

auch kein „Idealtypus“ einer NGO in dem Sinn nachweisen, daß nur diesem und keinem anderen „Typ“ von NGOs bestimmte völkerrechtliche Handlungsbefugnisse überbunden werden. Dementsprechend wird man feststellen können, daß sich trotz der Fülle von völkerrechtlichen Beleihungsformen von NGOs bis heute noch kein diesbezügliches allgemeines Völkerrecht herausgebildet hat. Obwohl es bereits jetzt schon erkennbar ist, daß sich durch weitere „Verdichtungsprozesse“ neue Gruppen von Beleihungsfällen herausbilden, ist – aufgrund des Grundsatzes der „Relativität der völkerrechtlichen Rechte und Pflichten“ – aus der bloßen Parallelität der Betrauungsformen eine *erga omnes*-Erstreckung derselben aber nicht so ohne weiteres möglich.

Daß NGOs im Rahmen ihrer Betrauung mit völkerrechtlichen Handlungsbefugnissen – und nur in diesem Rahmen – über partielle Völkerrechtssubjektivität verfügen, scheint heute mehrheitlich außer Streit zu stehen, wurde aber Anfang der 60er Jahre von Mosler und in der Folge von weiteren Autoren mit der Begründung geleugnet, daß der bis dahin allein exemplarische Fall der Verleihung des Konsultativstatus für NGOs beim ECOSOC aufzeige, daß dieser Status nur verbandsrechtlich verliehen wurde und damit nur dem „internen Staatengemeinschaftsrecht“ (im Verdross'schen Sinn) der Organisation angehöre. Diese Leugnung der Begründungsmöglichkeit einer (partiellen) völkerrechtlichen Rechtspersönlichkeit von NGOs durch Akte der Verbandsgewalt einer internationalen Organisation scheint mir zu sehr auf der Dichotomie zwischen „geborenen“ und „gekorenen“ Völkerrechtssubjekten zu beruhen. Auch die damit verwandte Ansicht, daß eine solche Rechtspersönlichkeit nur durch einen völkerrechtlichen Vertrag – d.h. durch die Satzung der internationalen Organisation selbst – verliehen werden kann, geht fehl, da sie – wie ich in meinem Referat mehrfach aufzeigen konnte – die Fälle nicht deckt, bei denen die Verleihung des Konsultativ- bzw. Beobachterstatus für NGOs zwar nicht gründungsvertraglich vorgesehen ist, aber in Wahrnehmung des Organisationsrechts des einzelnen Organs erfolgte. Sollte es für die ordnungsgemäße Funktionserfüllung notwendig sein, dann kann jedes Organ einer internationalen Organisation im Rahmen seiner Organisationsgewalt einer NGO bei sich Konsultativ- oder Beobachterstatus einräumen, und dieser Status kann nicht deswegen als „nicht-völkerrechtlich verliehen“ qualifiziert werden, da er durch einen bloßen Akt der Verbandsgewalt erfolgt, der satzungsmäßig nicht *expressis verbis* vorgesehen ist.

In eine ähnliche Richtung argumentiert auch Herr Seidl-Hohenveldern, wenn er feststellt, daß NGOs im allgemeinen deswegen über keine Völkerrechtssubjektivität verfügen, da sie nicht ihnen übertragene staatliche Hoheitsrechte im internationalen Bereich ausüben. Bloß organisationsrechtlich verliehene Konsultativ- und Beobachterstatus seien diesbezüglich eben keine aus der „Übertragung staatlicher Hoheitsrechte“ resultierende völkerrechtliche Rechtspositionen. Konsequenterweise würde diese Ansicht aber bedeuten, daß Betrauungsakte aus der bloßen Sphäre des „internen Staatengemeinschaftsrechts“ internationaler Organisationen heraus keine völkerrechtliche Relevanz hätten.

Eine weitere Relativierung einer (partiellen) Völkerrechtssubjektivität von NGOs aus verbandsrechtlicher Sicht wird auch noch dadurch vorgenommen, daß man feststellt, daß der Konsultativstatus zum einen nicht konsensual begründet, sondern nur einseitig konzedierte sei, des weiteren eine NGO auf die Verleihung dieses Status keinen Anspruch habe und dieser auch jederzeit wieder zurückgenommen werden könne. Dergestalt nur *ex gratia* verliehen und jederzeit revozierbar, erscheine ein Konsultativstatus dermaßen „instabil“, daß er kaum geeignet sei, eine gesicherte Rechtspersönlichkeit zu begründen.

Geht man hingegen – so wie ich – davon aus, daß selbst Betrauungsakte bloß organisationsrechtlicher bzw. sekundärrechtlicher Provenienz „völkerrechtlicher Natur“ sind und auch nicht deswegen „disqualifiziert“ werden können, daß auf sie kein Rechtsanspruch besteht und sie jederzeit widerrufbar sind, dann stellen diese völkerrechtlich relevante „Beleihungen“ mit internationalen Handlungsbefugnissen dar. Da aber (völkerrechtliche) Rechtssubjektivität – im Sinne einer (unwiderlegbaren) *praesumptio iuris et de iure* – immer dann vorliegt, wenn (völkerrechtliche) Handlungsfähigkeit gegeben ist, ist der Schluß von der Betrauung auf die Rechtspersönlichkeit zulässig. Diese Argumentation trifft um so mehr auf all diejenigen Beleihungsfälle von NGOs zu, die nicht verbandsrechtlich erfolgt, sondern auf staatliche Willensakte zurückzuführen sind, wie z.B. im Bereich der Mitwirkung von NGOs an der Ausarbeitung und Implementierung völkerrechtlicher Verträge.

Verfügen aber NGOs über völkerrechtliche Handlungsbefugnisse, dann stellt sich sofort die Frage nach deren Verantwortlichkeit, wie dies auch von den Herren Ress, Tomuschat, Seidl-Hohenveldern und Benedek festgestellt wurde. Hinsichtlich der (völker-)rechtlichen Verantwortlichkeit haben sich – ebenso wie für die Rechtspersönlichkeit – noch keine allgemeinen Regelungen herausgebildet, so daß sich diese – wenn überhaupt vorgesehen – nur nach den im Betrauungsakt selbst vorgesehenen Kriterien richtet. Trotz Fehlens eigener völkerrechtlicher Verantwortlichkeits- bzw. Haftungsmechanismen unterliegen NGOs aber nicht nur einer rechtlichen, sondern auch einer politischen Kontrolle. Als Privatrechtssubjekte unterliegen NGOs rechtlich sowohl der (externen) vereinsrechtlichen als auch der (internen) satzungsspezifischen Kontrolle. Sollten Maßnahmen des „internen Verbandsrechts“ von NGOs dem *ordre public* der jeweiligen nationalen Rechtsordnung widersprechen, können sie u.U. auch vor den ordentlichen nationalen Gerichten angefochten werden. Nationale NGOs werden darüber hinaus noch durch ihren „Dachverband“, nämlich ihre internationale NGO, kontrolliert. Was hingegen die politische Kontrolle von NGOs betrifft, so erfolgt sie in der Regel durch *contrarius actus* zum Beleihungsakt. So kann z.B. gem. Res. 1996/31 des ECOSOC bei einer mißbräuchlichen Inanspruchnahme des Konsultativstatus dieser Status suspendiert oder den betroffenen NGOs wieder aberkannt werden. Ein weiteres Beispiel stellt die Streichung einer NGO aus der Lobby-Liste beim EP dar, wenn diese sich nicht an die Vorgaben des einschlägigen Verhaltenskodex hält.

Sie, Herr Seidl-Hohenveldern, haben auf die „Verantwortungslosigkeit“ von NGOs hingewiesen, selbst wenn sie geschäftsschädigende, wahrheitswidrige Behauptungen in die Welt setzen, wie dies z.B. Greenpeace im Falle der *Brent Spar* gemacht hat. Daneben monierten Sie die fehlende „Handschlagsqualität“ von NGOs in dem Sinne, daß Zusagen einer NGO, nicht auch automatisch für die anderen, im selben Bereich tätigen NGOs verbindlich sind, so daß sich ein Staat nie sicher sein kann, ob sich alle NGOs solidarisch verhalten werden. Diese Gefahr besteht tatsächlich, sie wird meines Erachtens aber aufgrund der an sich hohen Professionalität der wichtigsten NGOs, auf die auch Herr Münch hingewiesen hat, sowie auch durch die Gleichschaltungswirkung einer „Netzwerkbildung“ einigermaßen relativiert.

Ganz ähnlich haben Sie, Herr Benedek, mit ihrem Beispiel der Verhinderung des Zustandekommens des MAI durch ein „Netzwerk“ von NGOs auf den Aspekt der politischen Verantwortlichkeit von NGOs abgestellt und von einer „relativen Verantwortungslosigkeit der organisierten nichtstaatlichen Gemeinschaft“ gesprochen. Wenn Sie dabei die Prinzipien der Demokratie und der Legitimität in dem Sinn verstehen, wie sie von der allgemeinen Staatslehre in Dienst genommen werden, haben Sie völlig recht: NGOs leiden diesbezüglich sowohl an einem Legitimitäts- als auch Demokratiedefizit. Ich möchte in diesem Zusammenhang aber nur zu bedenken geben, daß man die Dinge auch anders sehen kann, indem man – gerade wegen der Strukturunterschiede zwischen Staatsrecht und Verbandsrecht – staatsrechtliche Analogieschlüsse nicht so ohne weiteres zuläßt. Internationale Organisationen und NGOs leiden zwar an einem solchen (staatsrechtlichen) Legitimitäts- und Demokratiedefizit, das noch dazu (strukturell) unbehebbar ist, aber deren Gründungsväter haben es so gewollt, da sie erstere Organisationen bewußt mit einem „gewaltenvermengenden“ System ausgestattet haben. Sollte es mehr als die bloß staatsrechtlich tradierten Demokratie- und Legitimitätsbegriffe geben, dann müßte man konsequenterweise eigene legitimitätsstiftende Mechanismen für internationale Organisationen anerkennen und aufspüren (z.B. Legitimation durch Verfahren im Luhmannschen Sinne). Ist es in diesem Zusammenhang nicht Ausdruck höchster „basisdemokratischer“ Legitimität, wenn es zu den von mir geschilderten „volksdemokratischen Aktivitäten“ bzw. zur Gründung und Vernetzung von NGOs kommt? Großen NGOs – wie z.B. ai, Greenpeace etc. – ist auch die „Breite“ ihrer demokratischen Basis nicht abzuspüren. Daß sie (nur) „single issue orientiert“ sind und in diesem Sinne nicht allgemeinen Gemeinwohlvorstellungen genügen, worauf vor allem Herr Tomuschat hingewiesen hat, läßt sie doch nicht automatisch „undemokratisch“ agieren. Ich bin der Meinung, daß sich die Völkerrechtler in Zukunft verstärkt mit der Frage auseinandersetzen haben werden, wie Gemeinwohl- und Demokratievorstellungen von der staatlichen auf die internationale Ebene transmittiert werden können bzw. ob nicht beide Ebenen diesbezüglich über unterschiedliche Begrifflichkeiten verfügen und daher eigenen Gesetzmäßigkeiten folgen.

Sie, Herr Tomuschat, gingen noch einen Schritt weiter und wollten die Diskussion auf die „konstitutionelle Ebene“ der Völkerrechtsordnung verlagert wissen. In diesem Zusammenhang wiesen Sie zum einen darauf hin, daß eine demokratisch gewählte Regierung ein Volk zweifellos besser vertreten könne, als jede NGO. Zum anderen deuteten Sie aber auch an, daß sich Staaten immer öfter der Dienste von NGOs bedienen, um ihre politischen Zielvorstellungen national, vor allem aber auch international, zu transportieren. Diesbezüglich erwähnten Sie nicht zu Unrecht die bedeutende Rolle, die die politischen Stiftungen in der Bundesrepublik spielen. Genau in dieser Spannung liegt aber – richtig verstanden – die stabilisierende „Systemleistung“ von NGOs: Sie können (und wollen) einerseits den nach wie vor dominanten internationalen Akteur „Staat“ nicht ersetzen, sind aber andererseits in der Lage, Aktivitäten wahrzunehmen, die dieser in hoheitlicher Form nicht mehr oder nicht effektiv genug wahrnehmen kann oder will. Es geht daher eigentlich nur um die Frage, wie weit können und sollen NGOs zwar nicht den Staat an sich, aber doch staatliche Maßnahmen substituieren. Da der Staat schon in vielen Bereichen auf der „Flucht ins Privatrecht“ ist, könnte er diesen Vorgängen grundsätzlich gelassener gegenüberstehen.

Herr Balekjian, Sie haben nach der Immunität von NGOs bzw. von deren Personal bei der Verrichtung völkerrechtlich beliebiger Aktivitäten gefragt und als Beispiel dafür die Risiken von Mitarbeitern der NGO „Médicins sans frontières“ angeführt. Sollte sie nicht *expressis verbis* von dem die Gebietshoheit ausübenden Staat verliehen worden sein, existiert eine solche nicht. In diesem Zusammenhang könnten bestenfalls – allerdings nur *de lege ferenda* – Parallelen zur (funktionellen) Immunität des „staffs“ internationaler Organisationen bzw. zur sog. „Diplomatenschutzkonvention“ (1973) gezogen werden. Ansätze für eine solche Entwicklung lassen sich aber z.B. im Amtssitzabkommen der VN mit den Vereinigten Staaten aus dem Jahre 1947 erkennen, in dem sich die amerikanischen Behörden verpflichten, auch Vertretern bestimmter NGOs bei der An- und Durchreise durch die USA „jeden erforderlichen Schutz“ zu gewähren. Neben Amtssitzabkommen könnten aber auch Immunitäten- und Privilegienabkommen von internationalen Organisationen mit ihrem Sitzstaat solche Schutzbestimmungen enthalten, da der NGO-Vertreter bei der Organisation ja eine von dieser gewollte und erwünschte Tätigkeit wahrnimmt. Dementsprechend wäre es nur konsequent, ihm auch entsprechende Vorrechte zu konzessionieren und diese gegenüber dem Sitzstaat auch durchzusetzen.

Die „Kehrseite der Medaille“ zu ihrer Frage einer notwendigen Immunität für das rechtmäßige Verhalten des Personals von NGOs, Herr Balekjian, ist aber die Frage nach den Rechtsfolgen „überschießender“, um nicht zu sagen rechtswidriger Aktivitäten des „staffs“ „kampagnenorientierter“ NGOs, wie z.B. Greenpeace. Es ist mir leider trotz mehrfacher Kontaktierung solcher NGOs nicht gelungen, die Frage abzuklären, was im Innenverhältnis gilt, wenn solche NGOs im Rahmen einer Kampagne Mitarbeiter beauftragen, Aktionen durchzuführen, die unvermeidlich zu Sachbeschädigungen, Hausfriedensbruch, Nötigung, Körperverletzungen etc. führen. Solche nicht nur schadensersatzrechtlich, sondern auch – da zumindest mit

dohus eventualis vorgenommen – strafrechtlich relevante Aktivitäten, die der beauftragte Aktivist im Rahmen der Durchführung der Kampagne setzt, sind weder „versicherbar“ noch verfügen die NGOs offensichtlich über „präsenste Deckungsfonds“. Hier wäre eine nähere Untersuchung mehr als angezeigt. Zu diesen Fragen kommen noch die weiteren Unklarheiten arbeits- und dienstrechtlicher Natur hinzu, auf die auch Herr Ress eingangs hingewiesen hat.

Herr Ress hat auch noch darauf aufmerksam gemacht, daß NGOs eine Tendenz zeigen, sich aus der nationalen Gerichtsbarkeit auszgliedern, und in diesem Zusammenhang die Frage aufgeworfen, wie es diesbezüglich um den Rechtsschutz des Einzelnen – vor allem in Sportverbänden – bestellt sei. Tatsächlich unterwirft sich der Profisportler freiwillig der jeweiligen Verbandssatzung und der darin (obligatorisch) eingerichteten Verbandsschiedsgerichtbarkeit, gegen deren Entscheidungen nur in Fällen grober Verstöße gegen den *ordre public*, wie z.B. im Falle der Sittenwidrigkeit des Schiedsspruchs, der Rechtszug zur ordentlichen Gerichtsbarkeit offensteht. Wenngleich die einschlägige Judikatur in diesem Zusammenhang noch mehr als spärlich ist, so zeigen doch Erkenntnisse, wie das des EuGH in der *Causa Bosman*, daß eine zunehmende Sensibilität im Hinblick auf die Wirkungen besteht, die die Sonderrechtsordnung einer Vereinsatzung auf individuelle Rechtspositionen ausüben kann.

Das von Ihnen, Herr Drobnig, angezogene Phänomen der „Entstaatlichung“ durch zunehmende Rechtsetzung von NGOs ist tatsächlich ein immer stärker hervortretendes Problem, da diese Form der „Legislative“ ganz anderen Gesetzmäßigkeiten folgt und vor allem nicht demokratisch – im vorerwähnten Sinn – legitimiert ist. Die internationale Rechtsetzung durch NGOs kann dabei grundsätzlich in zweierlei Formen auftreten: zum einen durch eine inhaltliche Mitwirkung an der Ausarbeitung von völkerrechtlichen Verträgen und zum anderen durch ein sog. „standard setting“ im engeren Sinn, d.h. durch die Ausarbeitung von Standards durch NGOs, die anschließend von Staaten oder internationalen Organisationen anstatt eigener Rechtsetzung übernommen werden. Letzterer Vorgang findet vor allem im Bereich technischer Normung statt, wo Staaten und internationale Organisationen – vor allem die Europäische Gemeinschaft – Regulative von technischen Normungsinstituten in ihre Rechtsordnungen „kooptieren“. Daß hier die Tätigkeit der Internationalen Handelskammer bzw. von UNIDROIT besonders hervorzuheben ist, haben ja Sie, Herr Böckstiegel, schon besonders betont.

Was das von Ihnen, Herr Drobnig, in diesem Zusammenhang erwähnte Beispiel der Mitwirkung der Sozialpartner in der EU bei der Rechtsetzung in sozialen Fragen betrifft, so kann nach dem früheren Protokoll über die Sozialpolitik bzw. nach dem jetzigen Art. 137 (ex-Art. 118) EGV ein EU-Mitgliedstaat tatsächlich den Sozialpartnern die Durchführung von Richtlinien des Rates übertragen, die dann von diesen in Form einer Vereinbarung umgesetzt und näher ausgestaltet werden. Der Mitgliedstaat hat zwar die ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie zu kontrollieren, fungiert dabei aber – so wie Sie es, Herr Birk, genannt haben – le-

diglich „als Notar“ dieses Durchführungsvorganges. Sieht man die Sozialpartner als NGOs im engeren Sinn an, dann handelt es sich hier tatsächlich um einen sehr weitgehenden Fall einer „Legislativtätigkeit“ von NGOs.

Herr Birk, Sie haben mit ihrem Hinweis auf das Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta über Kollektivbeschwerden (1995) aber auch einen sehr weitreichenden Fall der Beteiligung von NGOs an der internationalen Judikative aufgezeigt. Darin erkennen nämlich die Vertragsparteien das Recht auf Einbringung einer sog. „Verbandsbeschwerde“ wegen einer nicht zufriedenstellenden Anwendung der Sozialcharta auch internationalen und repräsentativen nationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sowie internationalen und anderen repräsentativen nationalen NGOs zu. Staaten erklären hier also anlässlich der Ratifikation des Zusatzprotokolls, daß sie sich sogar von nationalen NGOs, allerdings nur in den Bereichen, in denen diese als besonders fachkundig anerkannt sind, mit einer Beschwerde vor dem „Komitee unabhängiger Experten“ belangen lassen. Daß sich Staaten von nationalen NGOs, die ihrer eigenen (Zivil-)Rechtsordnung unterstehen, anklagen lassen – und noch dazu in „heiklen“ sozialpolitischen Bereichen – ist doch eine sehr weitreichende Konzession an den nichtstaatlichen Sektor der „civil society“.

Herr Fischer und Herr Hobe haben neben den NGOs auch auf die wichtige Rolle multinationaler Unternehmen, sog. „Transnational Corporations“ (TNCs), hingewiesen. Sowohl was deren völkerrechtliche Beleihung, aber auch deren Kontrolle durch eigene Verhaltenskodizes betrifft, unterscheiden sich TNCs grundlegend von NGOs. Offensichtlich ist die TNC aufgrund ihrer gesellschafts- bzw. handelsrechtlichen Fixierung und Standardisierung, ihrer dadurch gegebenen rechtlichen Stabilität sowie ihrer Vermögensmasse als „stabiler“ und daher völkerrechtlich leichter „beleihbar“ als eine NGO anzusehen, die in unterschiedlichsten Rechtsformen auftreten kann, nicht gewinnorientiert tätig ist und dementsprechend auch viel weniger dauerhaft und „stabil“ ist. Die gescheiterten Versuche der Ausarbeitung eines eigenen (internationalen) Personalstatuts einer NGO zeigen die Schwierigkeiten auf, die einer rechtlichen Standardisierung von NGOs entgegenstehen. Dazu kommt noch die „transnationale“ und nicht bloß „internationale“ Wirkweise einer TNC sowie der Umstand, daß eine Reihe von NGOs „apatrid“ sind, d.h. daß sie sich überhaupt keiner nationalen Zivilrechtsordnung unterworfen haben. Daher gestaltet sich sowohl die Beleihung als auch die Kontrolle von NGOs durch Verhaltenskodizes weit schwieriger als die von TNCs.

Die Uhr und der Herr Vorsitzende sind unerbittlich. Ich muß mich daher entschuldigen, daß ich nicht auch noch auf den Rest Ihrer Fragen näher eingehen konnte. Besten Dank für Ihr Verständnis.

Siehr:

Die Frage ist: Wie setzt man den NGOs einen Rahmen für ihr Handeln im internationalen Wirtschaftsrecht, wer tut es und mit welchem Inhalt? Diese Frage wird

auch vor Zivilgerichten akut, wenn rein privatrechtliche Streitigkeiten zu beurteilen sind. Dann kommt es entscheidend auf den Inhalt dieser Rahmenbedingungen an. Diese Regeln müssen anders aussehen als Bestimmungen für rein lokale Sachverhalte, müssen befreit sein von Provinzialismen und regionaler Erdverbundenheit. Viele bereits vorliegende Regelwerke (UNIDROIT Principles, Vertragsrecht der Lando-Gruppe, Formulare und Internationale Handelsbräuche) werden den Bedingungen des übernationalen Rechtsverkehrs eher gerecht als Regeln rein nationalen Ursprungs. Bei Anwendung dieser Rechtsregeln für NGOs sollte sich ein staatliches Gericht im Sinne einer „funktionalen Verdoppelung“ so verhalten, als sei es eine übernationale Instanz, die neben dem reinen Privatrecht auch die vom Völkerrecht gebotenen Regeln anwendet. Diese völkerrechtlichen Regeln sollten nicht nur bei völkerrechtlichen Vorfragen befolgt werden, sondern verdienen auch Beachtung bei gewissen Hauptfragen.

Meessen:

Herr Dicke hat von der Entkopplung von Souveränität und Staat gesprochen. Ich meine, man sollte sich dieser These stellen. Die staatliche Souveränität hat ja nun einige Jahrhunderte schon überdauert bei mancherlei Änderungen, wenn man den Beginn bei Bodin und Hobbes ansetzt, vom Absolutismus über totalitäre Phasen bis hin zur Wandlung zum demokratischen Staat und, was den staatlichen Aufgabenbereich angeht, zum Versorgungsstaat. Die Frage wäre nun, ob die staatliche Souveränität denn auch den heutigen Tag noch überlebt oder ob wir uns der Entkopplungsthese von Staat und Souveränität anschließen müssen.

Der Befund ist in der These 3.a) in einem Kernpunkt formuliert. Dort ist von einer Einbettung in Mehr-Ebenen-Strukturen die Rede. Diese Einbettung ist verbunden mit der These einer Einbuße an Kompetenzbereich, Integrationsfähigkeit und Handlungsmacht des Staates. Es ist sicher richtig, daß der Staat ein erhebliches Maß an Kompetenzen an die Gesellschaft abgegeben hat; Deregulierung und Privatisierung sind hier die Stichworte. Fraglich scheint mir aber zu sein, ob die richtig festgestellte Einbettung in Mehr-Ebenen-Strukturen tatsächlich zu einer Einbuße an Staatlichkeit geführt hat, denn überraschenderweise haben wir ja doch mehr Staaten als je zuvor und kleinere Staaten als je zuvor, die durchaus selbstbewußt agieren. Ich meine, daß wir bei der Überprüfung dieser These berücksichtigen müssen, daß eine Kompensation stattfindet, so ähnlich wie im deutschen Bundesstaat aufgrund der Mitwirkung der Länder an der Bundesstaatsgewalt. Stärkt es nicht die Staatlichkeit, daß viele Staaten auf vielen Ebenen als kleine und kleinste Staaten agieren? Im übrigen scheint mir, daß diese Verlustliste, wenn wir uns den Kompetenzverlust anschauen, überwiegend Punkte umfaßt, die eigentlich gar keine echten Verluste darstellen, wenn ich so etwa an die staatlichen Einwirkungen in die Währung denke oder an staatliche Versuche, Außenhandel einzuschränken, an staatliche Versuche, Kapitalverkehr grenzüberschreitend zu regeln, und an andere Instrumente des Protektionismus. Es bedeutet meiner Ansicht nach keinen Verlust an Staatlichkeit, diese Befugnisse auf Weltebene durch die WTO eingeschränkt

oder auf europäischer Ebene an die EG abgegeben zu haben. Man vermeidet lediglich Selbstschädigungen. Dadurch wird Staatlichkeit auf das zurückgeführt, was heute als neue Kernaufgabe im wirtschaftlichen Bereich festgestellt werden muß, d.h. auf Gestaltung der Infrastruktur und auf gewisse Ausformungen der Ordnungspolitik, die noch keinen weltweiten Konsens oder europaweiten Konsens finden. Dadurch nehmen die Staaten – das ist das neue an unserer Situation – an einem Wettbewerb der Systeme teil. Teilnehmer sind jedoch immer noch die Staaten. Sie sind, wenn wir über Souveränität sprechen, „zuletzt“.

Man müßte, wenn man Staat und Souveränität entkoppeln will, eine andere politische Handlungseinheit finden. Herr Dicke hat dies angedeutet in seiner These 4.c.: staatentranszendierende Lösungen, Weltbürgerrecht, Staatengemeinschaft, Weltinnenrecht, Recht der Menschheit. Ist nun die Welt an die Stelle des Staates getreten? Diese Frage zu stellen, heißt in meinen Augen, sie jedenfalls heute noch zu verneinen. Die Welt ist sicherlich mehr als früher der geographische Raum für alles relevante Handeln geworden und gibt die geistige Orientierung ab. Aber die Welt ist doch nicht Akteur, und insofern sind ja die Referate 2 und 3 sehr eng auf das 1. Referat gezogen gewesen. Wenn die NGOs auf Weltebene eine Bedeutung erlangen, dann doch in dem Sinne einer pluralistischen Mitwirkung an der Willensbildung, d.h. es bedarf immer noch der Umsetzung durch staatliche Entscheidungen. Herr Tomuschat sprach von dem bunten Treiben der NGOs im Erdgeschoß. Es ist gewiß pressewirksamer als die brave Langeweile der Diplomaten im ersten Geschoß, aber die Diplomaten müssen doch die Ergebnisse festschreiben und sanktionieren. Ähnlich wird auch die *lex mercatoria* nur dadurch wirksam, daß sie als Schiedsspruch auch vollstreckbar ist. Es bedarf immer noch der staatlichen Anerkennung und Umsetzung, und insofern scheint mir – und das wäre meine Frage an Herrn Dicke – doch eher die Staatlichkeit noch gewahrt, auch wenn sie sich geändert hat, vor allem in ihrem Aufgabenkreis. An die Stelle des guten alten Territorialstaats ist eben heute der lebendige Staat getreten, der sich um Standortpolitik im Wettbewerb der Systeme kümmert. Der Ministerpräsident von Thüringen betreibt seinen Wahlkampf z.Zt. in New York, um dort klarzumachen, was für ein wundervoller Investitionsstandort doch Thüringen ist, und das ist auch recht so.

Klein:

Auch meine Bemerkungen beziehen sich auf das Referat von Herrn Dicke, dem ich besonders seiner Wohlgesetztheit wegen gerne gelauscht habe. Nun, nach all den von ihm konstatierten Entwicklungen kommt er ja zu dem für den Völkerrechtler letztlich doch beruhigenden Ergebnis, daß wir noch die Staaten brauchen und daß auch das Völkerrecht noch seine Funktion hat, allerdings offenbar in einer gewandelten Form. Bezüglich der Staaten wies er vor allem auf deren Kooperationsangewiesenheit hin. Das bedeutete ja nun aber einerseits Erweiterung oder doch Wiederherstellung von Aktionsmöglichkeiten, auf der anderen Seite aber über Interdependenz möglicherweise auch Dependenz. Allerdings ist diese Entwicklung recht eigentlich nicht neu. Herr Dicke selbst hat auf Wolfgang Friedmann verwie-

sen, und die Frage ist nur, ob sich diese Entwicklung so beschleunigt und so erweitert hat, daß hier die Quantität in Qualität umgeschlagen hat. Sicher ist richtig, daß die Staaten – auch wenn man sich dem anschließt, was gerade Herr Meessen gesagt hat –, ihre individuelle Handlungsfähigkeit, jedenfalls in dem gewohnten Sinn, an andere Machtträger verlieren, von denen heute schon vielfach die Rede war. Und das macht sich eben auch im zwischenstaatlichen Verhältnis bemerkbar. Staaten können sich heute auf der internationalen Ebene nicht mehr so verhalten, wie das früher der Fall war, und wenn wir Souveränität einmal sehr grob als das Fehlen von Dependenz und Interdependenz ansehen, dann ist im Grunde heute nur noch *ein* Staat ein Staat, nämlich die USA. Das ist natürlich eine bemerkenswerte, aber vielleicht nicht nur ganz erfreuliche Entwicklung.

Ich komme damit zu dem Satz, den eben gerade Herr Meessen zitiert hat: die Entkopplung von Staat und Souveränität. Ich möchte die Tatsache mal nicht in Frage stellen, nur es stellen sich dann zwei Fragen für mich: Wo geht diese Souveränität hin? Oder gar: Verschwindet sie? Was kann man mit dem Begriff unter den heutigen Umständen noch anfangen? Die Satzung der Vereinten Nationen, das positive Völkerrecht, geht ja davon doch noch aus, Art. 2 Ziff. 1. Nun kann man sagen, das ist obsolet geworden, aber es spricht doch auch wieder vieles dagegen, ohne daß ich das jetzt ausführen kann. Das letzte Auffangnetz für den Begriff der Souveränität wäre ja Völkerrechtsunmittelbarkeit; gerade vielleicht für integrierte Staaten, wie die Staaten der Europäischen Union, bleibt das vielleicht am Schluß noch übrig von der Souveränität.

Das dogmatisch Interessante der heutigen Entwicklung scheint mir zu sein, daß wir auf der einen Seite eine Fülle von tatsächlichen Gegebenheiten, aber auch Rechtsnormen haben, die auf der einen Seite von dieser Form der postklassischen, also vor allem nach 1945 entstandenen Völkerrechtsordnung ausgehen, auf der anderen Seite aber haben wir auch eine Fülle neuer Normen, die in die Richtung weisen, die man heute sehr stichwortartig mit Globalisierung und allen sich daran anschließenden Folgen bezeichnet. Das für mich dogmatisch Entscheidende und Aufregende ist: Wie verhalten sich diese beiden Normschichten des geltenden Völkerrechts zueinander? Brauchen wir hier vielleicht gar ein völkerrechtsinternes Kollisionsrecht?

Lassen Sie mich auf eine Entwicklung im Staat hinweisen, die in gewisser Weise parallel verläuft zu den Entwicklungen auf der internationalen Ebene. Auch im staatlichen Bereich haben wir eine Fülle von Entwicklungen, die mit den bekannten technischen Veränderungen zusammenhängen. Nicht nur der Mensch wird „gläsern“ im modernen Staat oder jedenfalls besteht die Gefahr dazu; auch der Staat selbst wird „gläsern“; es gibt keine *arcana imperii* mehr in dieser Situation. Der Staat zeigt sich als der kooperative Partner, die Hoheitsverwaltung wird zurückgedrängt, wenn wir das moderne Verwaltungsrecht sehen, der Staat ist derjenige, der sich als Partner zur Verfügung stellt. Wichtige Aufgaben werden aus der Staatsfürsorge – jedenfalls der unmittelbaren – entlassen, werden privatisiert mit

den ganzen Folgen der Legitimation, die sich daran anschließen. Wir haben hier also eine innerstaatlich längst bekannte Entwicklung, die sich offenbar auf der internationalen Ebene fortsetzt.

Ich möchte mit einer Frage schließen, Herr Vorsitzender. Was wir heute gehört haben in den Referaten, insbesondere auch in dem Referat von Herrn Dicke, ist das Nachziehen von Linien. Es ist beschrieben worden, was sich geändert hat, und wie möglicherweise das Völkerrecht darauf reagiert. Was ich ein wenig vermißt habe, ist die Vision, wie es eigentlich sein sollte, wie wir es uns vorstellen, daß es vernünftigerweise wäre, um dann zu versuchen, die Gestaltungsmacht, die Gestaltungsmöglichkeiten des Völkerrechts in diesem Sinne einzusetzen. Das wären dann nicht nur Prognosen, sondern das wären Vorschläge zur praktischen Völkerrechtspolitik. Danke schön.

Delbrück:

Herr Klein, Sie konnten keine bessere Legitimation für das noch folgende Referat von Herrn Frowein liefern, wie Sie es eben geliefert haben.

Zemanek:

Gestatten Sie mir einen Satz zu den Bemerkungen von Herrn Klein. Er hat mir aus der Seele gesprochen; ich schreibe mir seit einiger Zeit die Finger wund, daß ein solches völkerrechtliches Kollisionsrecht notwendig ist. Denken Sie doch bitte nur an den Widerspruch zwischen Menschenrechtsschutz und Interventionsverbot. Der ist mit den klassischen Methoden des Völkerrechts nicht zu lösen. Das ist eine Wertfrage und die kann man m.E. nur über Kollisionsrecht lösen.

Ich möchte zwei Punkte ansprechen. Der erste ist gewissermaßen eine Verbindung zwischen Herrn Dicke und Herrn Hummer. Es tut mir leid, daß Waldemar Hummer schon weg mußte. Herr Dicke hat davon gesprochen, daß die moderne Informationsgesellschaft die internationalen Beziehungen wesentlich verändert hat. Ich glaube, man sollte hier auf die Verbindung von moderner Informationsgesellschaft und NGOs hinweisen, denn die beiden stärken sich gegenseitig. Oft geben die NGOs ein Thema in der Politik vor, das verpuffen würde, würde es nicht von den Medien aufgegriffen, gewissermaßen amplifiziert und einer breiten Bevölkerung kundgetan werden. Damit tritt etwas ein, das uns wieder interessieren müßte. Es beeinflusst eine derartige Kampagne die Innenpolitik der Staaten und nachdem Außenpolitik in unserer Zeit meist Innenpolitik ist, beeinflusst dies das außenpolitische und damit völkerrechtliche Verhalten der Staaten. Sie, Herr Dicke, haben Boutros Ghali zitiert, CNN sei im Somalia-Konflikt das 16. Sicherheitsratsmitglied gewesen. Das hat zwei Seiten. Wenn sie nämlich tote Kinder im Fernsehen sehen, dann verlangen die Leute, es müsse etwas geschehen. Die Regierungen fühlen sich bemüßigt, etwas zu tun, manchmal auch nur zum Schein, aber geschehen muß etwas. Wenn, Gott behüte, dort Truppen hingeschickt werden, wie im Falle *Somalia*, und CNN zeigt 14 Tage oder drei Wochen später tote amerikanische Soldaten,

schlägt die Stimmung in der Bevölkerung um und die Regierung gerät unter Zugzwang, diese Soldaten abzuziehen. Wir müssen uns klar sein, daß hier eine Wechselwirkung vorhanden ist und daß nicht nur das direkte Verhalten der NGOs das Völkerrecht beeinflusst, sondern daß sie auch indirekt die Innenpolitik der Staaten beeinflussen können.

Der zweite Punkt: Sie, Herr Dicke, haben den – ich würde fast sagen – programmatischen Ausspruch getan, daß der Staat auch im 21. Jahrhundert unverzichtbar sein wird. Ich meine, wir sollten uns fragen, ob das der Staat ist so wie wir ihn heute verstehen. Von oben besteht eine Tendenz, Kompetenzen vom Staat nach höheren Ebenen zu verlegen, in den verschiedensten Dichten und den verschiedensten Intensitäten, durch Kontrollmechanismen etc. Gleichzeitig gibt es die Tendenz, Kompetenzen des Staates auf regionale Einheiten zu verlagern. Wenn wir davon ausgehen, daß eine der Hauptfunktionen des Staates in der heutigen Völkerrechtsgesellschaft darin besteht, internationalen Normen Wirksamkeit für Menschen oder juristische Personen zu schaffen, dann muß man sich fragen, was geschieht, wenn diese Kompetenzen nach oben oder nach unten abwandern, ob dann nämlich nicht ein direkter Zugriff des Völkerrechts auf diese Einheiten notwendig werden wird. Denn dann ist die bisherige Umsetzungsfähigkeit des Staates reduziert worden. Damit komme ich zum Schluß und gebe Ihnen noch ein Beispiel der Entstaatlichung: Art. 18 des Österreichischen Bundesverfassungsgesetzes gilt als die Heilige Kuh der Rechtsstaatlichkeit. Alle staatliche Verwaltung darf nur aufgrund von Gesetzen ausgeübt werden. Einer unserer prominentesten Verfassungsrichter hat kürzlich Aufsehen mit der Feststellung erregt, daß dieser Artikel durch Österreichs Beitritt zur EWG obsolet geworden sei, denn es werde eben ein großer, wichtiger Teil der staatlichen Verwaltung nicht mehr aufgrund österreichischer Gesetze ausgeübt, sondern aufgrund von Verordnungen bzw. Richtlinien der europäischen Behörden. Da haben Sie ein Beispiel von der Entstaatlichung.

Graf Vitzthum:

Meine erste Bemerkung betrifft den empirischen Befund, seine Erhebung und seine Bewertung. Wir haben hier ein Bild vor uns, das von den verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen, die sich einschlägig engagieren, unterschiedlich gezeichnet und beurteilt wird. Die einen sprechen von „offener Staatlichkeit“ (Festschrift Böckenförde), vom „Recht offener Staaten“ (di Fabio), vom Rückzug des Staates „im Wettbewerb der Systeme“ (Meessen). Die anderen stellen fest, legitimations-, pakt- und durchsetzungsfähig, etwa in der EG/EU und bezüglich ihrer Regulierungen, aber auch ganz allgemein hinsichtlich öffentlicher Einstands- und Schutzpflichten, seien bis auf weiteres nur die Staaten. Die „law and order“-Aufgabe zumal, einschließlich der Bekämpfung von Naturkatastrophen, liege nach wie vor schwerpunktmäßig bei ihnen „als Staaten“. Die meisten Politik- und Europawissenschaftler legen den Akzent offenbar auf jene „Offenheit“ des Staates, und das tut wohl auch das Gros der an „Globalität“ orientierten Kultur-, Kommunikations- und Wirtschaftswissenschaftler sowie die Mehrzahl der Verfassungstheoretiker.

Die meisten Staats- und Völkerrechtler akzentuieren demgegenüber die Unentbehrlichkeit des Staates. Trotz globaler Informationsgesellschaft, weltweiter Ökonomie und universellem Menschenrechtsstandard gehöre der Staat noch keineswegs ins Museum. Es ist ein Reiz der heutigen Referate und unserer Diskussion, die Pluralität der Sehweisen verdeutlicht zu haben. Dies ist vor allem Herrn Dicke zu verdanken, der seine politikwissenschaftliche Professionalität und damit seinen Respekt vor Realien und Universalien so pointiert eingebracht hat, jedenfalls bei der Befundnahme. Bei der Bewertung der Daten brauchten wir diese Perspektivenvielfalt freilich erst recht. Das gilt besonders für die Beantwortung der Frage, ob der Zug der Zeit wirklich unaufhaltsam in Richtung auf größere Einheiten i.S.v. „Entstaatlichung“ und „Entgrenzung“ geht. Wäre dies der Fall, wäre Globalisierung also in der Tat unser Schicksal, würde dies Grundaxiome unserer Staats- und Völkerrechtsordnung ins Wanken bringen. Hinter den Konzeptionen von Autonomie, Subsidiarität und Föderalismus, von Dezentralisation durch Selbstverwaltung und lokaler und regionaler Verantwortlichkeit steht doch der Gedanke, „small sei beautiful“. „Small“ sei vor allem gemeinwohlförderlicher: höhere Effektivität, größere Legitimität durch Kooperation gerade kleinerer Einheiten – unter dem Dach souveräner Nationalstaaten. Wenn dies künftig nicht mehr gilt, wenn die Entwicklung aus Sachgesichtspunkten die großen Zusammenschlüsse erzwingt, müssen wir alle jene Prinzipien, von der kommunalen Selbstverwaltung bis hin zur Regionalorganisation, überdenken und ggf. verwerfen oder jedenfalls ganz neu begründen.

Dem normativen Befund gilt mein zweiter Hinweis. Hier stoße ich mich an dem – auch in der Diskussion verschiedentlich anklingenden – Urteil, Staatlichkeit und nationale Interessen auf der einen Seite und universelle Werte und westliches Menschenbild auf der anderen seien *per definitionem* einander entgegengesetzt. Ist es denn so – um Ihre geistesgeschichtliche Herleitung dieser These, Herr Dicke, aufzugreifen –, daß etwa in der Romantik und später bei den Nationalkonservativen der Staat, auf den Bezug genommen wurde, eo ipso anti-universalistisch war? Mein Gegenbeispiel: Die Männer des 20. Juli, zumal die nationalkonservativen Militäroppositionellen, entwickelten durchaus menschenrechtliche Konzepte. Wir müssen verhindern, so ihr Ansatz, daß man Zehntausende russischer Kriegsgefangener verhungern läßt, daß Millionen Juden umgebracht werden usw. – gerade, weil wir Deutsche sind, weil unser Bild vom „Reich“, vom „anderen Deutschland“ solche Staatsverbrechen nicht zuläßt. Hier führte also eine geistig fundierte Konzeption vom (National- und Kultur-)Staat zur Verteidigung universeller Werte, zur humanitär motivierten Nothilfe für an Leib und Leben Bedrohte. Insofern gehört der nationalkonservative, also staatsbezogene Kern des 20. Juli nicht nur zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, des Grundgesetzes (Art. 1 Abs. 1 und 2) und ganz allgemein des Verfassungsstaats mit seinem Respekt vor der Menschenwürde und der Herrschaft des Rechts, sondern auch zur Menschenrechtsbewegung, wie sie vier Jahre später in der Allgemeinen Erklärung einen so sichtbaren, suggestiven Ausdruck fand.

Drittens rege ich an, „Souveränität“, „Staat“ und „Nation“ deutlicher auseinanderzuhalten. Die „Ära der Staatlichkeit“, ja des Nationalstaats ist noch nicht zu Ende. Überspitzt: „Eine Nation ohne eigenen Staat ist ein Unding“ (Roman Herzog). Gilt dieses Überlebenszeugnis auch für die Souveränität, oder löst sie sich im Internet oder zumindest im europäischen „Staatenverbund“ auf? Bekanntlich hat schon Georg Jellinek die These von der Teilung der Souveränität im Bundesstaat verworfen. Die Gliedstaaten, stellte er klar, besitzen zwar Staatsgewalt, aber keine Souveränität. „Nichtsoveräne Staaten“ sind die Gliedstaaten des föderalen, nicht die Mitgliedstaaten des supranationalen Zusammenschlusses. Die Mitgliedstaaten der EG/EU sind insoweit „stärker“ als die Gliedstaaten des Bismarck-Reichs oder der Bundesrepublik Deutschland. Die Kompetenzkompetenz ist bei den Mitgliedstaaten verblieben. Zu schnell föderale Strukturen in Europa ausmachen zu wollen, könnte der Sache der Integration nur schaden.

Vierte Bemerkung: Da wir hier in Kiel sind – dort hinten im Saal sehe ich diverse maritime Symbole – skizziere ich als Referenz gegenüber Ort und Vorsitzendem abschließend ein meeresbezogenes Beispiel. Es belegt die Ambivalenz unserer Lage zwischen integriertem Nationalstaat und politischer Globalisierung. Der Schutz von Kulturgütern außerhalb des Küstenmeeres sollte im VN-Seerechtsübereinkommen von 1982 weltweit und fair gelöst werden. Ensembleschutz für versunkene Galeere auf fremdem Festlandsockel – das ist die Wahrnehmung universaler Belange par excellence. Die Verhandlungen schlugen gleichwohl fehl. Materiell-, institutionell- und verfahrensrechtlich finden sich nur schutzpolitische Leerformeln in jener „Verfassung der Meere“. Also suchen wir weiter nach Schutzbestimmungen mit Gehalt und nach einem Vogt für die Durchsetzung. In der Not rufen manche, selbst in der UNESCO, nach dem Küstenstaat als Treuhänder der Gemeinschaftsinteressen. Das klingt funktional und würde – Frau König hat das für den Bereich der „Durchsetzung internationaler Bestands- und Umweltschutzvorschriften auf Hoher See“ (1990) illustriert – universelle Werte realisieren. Die Gefahr besteht freilich, daß statt treuhänderischer Funktion und universalistischem Interesse letztlich der partikularistische Raumbezug dominiert. „Sachwalterschaft für das Gemeininteresse aller Staaten“ wäre zum Hebel für die Durchsetzung der Eigeninteressen der Küstenstaaten geworden. Noch ist freilich nichts negativ präjudiziert, noch könnte sich ein weltweiter, wirksamer Schutz maritimer Kulturgüter vom (kontrollierten) Kieler Globalisierungsoptimismus inspirieren lassen.

Ginther:

Eine kurze Bemerkung zu Beginn. Anlässlich einer Evaluation von europäischen Erziehungsprojekten in Südafrika noch während der Apartheid-Verfassung unter dem Titel „Education for Liberation“ wurde mir von einem europäischen Diplomaten in Südafrika bedeutet: „Der Botschafter ist akkreditiert bei der Regierung, ich bin akkreditiert beim Volk.“ Damit wollte der Sprecher auf eine Differenzierung hinweisen, gemäß welcher das Volk gegenüber seinem Staat, soll heißen seiner Regierung, einen Status erhöhter Eigenständigkeit beansprucht. Das kam mir in

Erinnerung, als Herr Dicke in seinem so anregenden Referat auf „Entterritorialisierung“ von Staatlichkeit und damit auf deren Modifikation aufmerksam gemacht hat. Neuerdings wird auf eine „Entterritorialisierung“ völkerrechtlicher Beziehungen als Folge zunehmender Nutzung des elektromagnetischen Umfelds unseres Globus hingewiesen. In diesem Zusammenhang wird auch von einem Schwund von Souveränität der Staaten gesprochen. Die Frage ist, ob und inwiefern ein Funktions- und Bedeutungsverlust von territorialer Souveränität des Staates einen Reflex im Funktions- und Bedeutungswandel anderer Komponenten von Staatlichkeit der elementaren Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft nach sich zieht.

In der Charta von Arusha (African Charter for Popular Participation in Development and Transformation, Arusha 1990) wird, um ein Beispiel zu nennen, die Rolle des Volkes als Teilhaber und wesentlicher Akteur in der Entwicklung Afrikas hervorgehoben. Gleichzeitig wird „community empowerment“ als Voraussetzung endogener Entwicklung ebenso hervorgehoben wie die Rolle der Gebergemeinschaft, die die neuen Formen der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Volk zu unterstützen habe. Ein ähnlicher entwicklungspolitischer Zusammenhang wird in der Mitteilung der Kommission der EG an den Rat und die im Rat vertretenen Mitgliedstaaten zum Thema „Menschenrechte, Demokratie und Politik der Entwicklungszusammenarbeit“ (Sec. (91) 61 final, Brussels, 25. März 1991) hergestellt. Herr Hummer hat in der Diskussion darauf hingewiesen. Zudem gehen die EG in einer Richtlinie über dezentrale Entwicklungszusammenarbeit auf der Ebene von Nicht-Regierungsorganisationen und neuerdings der Lomé-Vertrag auch auf technische Details diesbezüglicher Entwicklungszusammenarbeit ein. Vielleicht sollten der Bedeutungsschwund von Territorium und die Erosion der territorialen Dimension von staatlicher Souveränität auch unter dem Gesichtspunkt eines Funktionsgewinnes auf Seiten des Volkes betrachtet werden. Darin könnte ein neuer Ansatz für eine völkerrechtsdogmatische Analyse von Entwicklung liegen. Dabei ging es nicht mehr um eine bloß temporäre, vorübergehende Lockerung der Einbindung der drei Staatselemente in einen konsolidierten Staatsbegriff, sondern vielmehr um Entwicklung als einen langfristigen Prozeß, in dem mit Entterritorialisierung es auch um eine längerfristige Funktionshebung und Mehrung der Bedeutung von Volk in einem modifizierten, das Völkerrecht der Zukunft bestimmenden Paradigma ginge, dessen theoretischen Kern wir allerdings noch nicht mit der erforderlichen Sicherheit kennen können.

Heintschel v. Heinegg:

Herr Dicke, Sie haben im Hinblick auf die völkerrechtlichen Konsequenzen – oder die „völkerrechtskonzeptionellen Konsequenzen“ – zum einen gesagt, das Völkerrecht müsse Recht bleiben, müsse seinen Rechtscharakter wahren. Dem stimme ich uneingeschränkt zu, und das dürften hier, glaube ich, wohl auch alle tun. Sie haben zum anderen aber auch betont, es müsse auf den Willen aller Rechtssubjekte Rückgriff genommen werden, wobei wohl einbezogen sein sollen Individuen oder zumindest gewisse Grundwerte, die dem Individuum zugerechnet werden. Letztlich

fallen Sie – und das hat Herr Ress in seinem Beitrag ebenfalls betont – auf einen naturrechtlichen Ansatz zurück. Diese naturrechtlichen Konzeptionen und Lösungsmöglichkeiten vertreten Sie unabhängig von der Frage, ob wir die Globalisierung überhaupt mit den Mitteln des Völkerrechts angehen müssen. Selbst wenn wir diese Frage positiv beantworten, bleibt jedoch zu ergründen, ob damit der richtige Weg beschritten würde. Denn der von Ihnen in Bezug genommene Immanuel Kant hat die Väter des Völkerrechts, auf die Sie sich u.a. berufen, nicht ganz zu Unrecht als leidige Tröster bezeichnet. Ich weiß nicht, ob wir allzu viel gewonnen haben, wenn wir naturrechtliche Grundsätze einerseits postulieren, andererseits aber nicht wissen, welcher der nächste Schritt sein soll.

Bothe:

Ich will versuchen, das Problem, das sich im Anschluß an das schöne Referat von Herrn Dicke stellt, mit einem Szenarium zu beleuchten, das Sie alle kennen. Es geht um eine Konsequenz der Globalisierung für das Völkerrecht. Eine Reihe von europäischen Regierungschefs meinen, man müßte die weltweiten Geldströme irgendwie bändigen. Erste Frage, wollen wir das wirklich? Wir sind in einer Regulierungsdebatte und können sie nicht vermeiden. Wenn wir meinen, nicht regulieren zu können, heißt das nicht, daß wir darauf verzichten sollten. Wenn wir bei einer vernünftigen Regulierungsdebatte zu dem Ergebnis kommen, daß wir reguliert werden sollten, dann muß man sich eben überlegen, wie man das vielleicht trotz der Schwierigkeiten macht. Auf der anderen Seite ist natürlich die Tatsache, daß reguliert werden könnte, noch kein hinreichender Grund dafür, auch wirklich zu regulieren. „More research is desired“. Bei der Regulierung, wenn wir sie denn wollen, geht es angesichts des Phänomens globaler Märkte letztlich darum, die Ergebnisse von Marktprozessen zu korrigieren, und zwar aus Gemeinwohlgründen. Dann entsteht die nächste Frage: Welches Gemeinwohl, woher wissen wir, was in diesem Zusammenhang eigentlich Gemeinwohl ist? Das führt zu der weiteren Frage, wie Entscheidungsprozesse zu organisieren sind, in denen sich herausstellt, was Gemeinwohl ist. Damit sind wir bei einer Verfahrensfrage. Traditionell erfolgt die Festlegung von Gemeinwohlzielen im internationalen System durch Konsens, durch Konsens der Staaten, genauer durch Konsens der politisch-administrativen Eliten. Wir wissen aus der innerstaatlichen Politikdebatte, daß die Akzeptanz dessen, was die politisch-administrativen Eliten unter sich ausmachen, begrenzt ist. Es ist ein Phänomen der Globalisierung, daß dieses mangelnde Vertrauen in die Prozesse der politisch-administrativen Eliten eine internationale Dimension bekommen hat, und das solle sie auch haben. Da schreckt mich auch die relative „Verantwortungslosigkeit“ oder der „single issue“-Charakter von NGOs überhaupt nicht. Natürlich ist Voraussetzung dafür, daß Entscheidungsprozesse angemessen funktionieren, Pluralität, d.h. Offenheit der Prozesse.

Nächste Ebene: Wenn wir denn wissen, was das Gemeinwohl fordert, wie kann reguliert werden und wer kann es? Die Staaten. Die einzelnen Staaten, weil sie auf einzelne Akteure unmittelbaren Zugriff haben. Aber reicht das, um internationale

Prozesse zu steuern? Die Ansatzmöglichkeiten, die Staaten haben, sind fraglich. Wenn es um Produkte geht, ist wesentlich die Marktmacht einzelner Staaten. Wenn hinreichend große Staaten ein Produkt nicht mehr hereinlassen, weil es in Kinderarbeit oder Gefangenearbeit hergestellt ist, dann hat das eine Auswirkung. Das ist effektiv. Das bedeutet, es gibt einen relativ kleinen Kreis von wirkmächtigen Akteuren. Im Grunde sind es drei – das ist das Phänomen der Triadisierung: USA, Japan und die Europäische Union. Ein Ansatzpunkt, der im gesamten Dienstleistungsbereich gilt, beruht darauf, daß das Ende einer Dienstleistung immer irgendwo auf einem staatlichen Gebiet ankommt. Dem kann sich schließlich keiner entziehen. Das Problem der Globalisierung wird ja oft darin gesehen, daß Akteure aus einem Zuständigkeitsbereich weglaufen. Das geht vielleicht mit Produktionsstätten, die irgendwo in Billigbereiche verlagert werden. Wer aber Kommunikations- oder Transportdienstleistungen anbietet, hat ein Interesse daran, in einen wirkmächtigen Markt hinein- oder aus ihm herauszukommen. Hier liegt die Ansatzmöglichkeit für staatliche Steuerung. Damit sind wir wieder beim Völkerrecht der Kooperation: Denn diese Ansatzmöglichkeiten sind natürlich um so wirksamer, je mehr sie sich auf Kooperation stützen können, und sie sind um so problematischer und ja teilweise auch anstößiger, je mehr sie einseitig sind, wie gewisse amerikanische Durchsetzungspraktiken.

Carty:

Einige ganz kurze Bemerkungen, Pauschalbemerkungen oder Behauptungen. Ich werde – vielleicht aus englischer Sicht – behaupten, Globalisierung müsse unseren vom Staat bestimmten Begriff des Rechts in Frage stellen. Meines Erachtens sind wir angesichts der über die Grenzen der Staaten schwemmenden Bewegungen der Menschen und der materiellen Technologien usw. aufgefordert, einen Rechtsbegriff zu entwickeln, der die persönliche Verantwortung des Individuums beinhaltet, wie am Anfang der völkerrechtlichen Moderne bei Grotius, Pufendorf usw. Es ist empirisch ganz klar, daß wir in einer ähnlichen Lage sind wie im 17. Jahrhundert, als der Staat noch nicht mächtig genug war, alle möglichen Akteure auf der internationalen Bühne zu beherrschen.

Es wäre eine schlechte Reaktion auf die Globalisierung, nur nach rechtlicher Anerkennung juristischer Phänomene durch die Staaten zu suchen. Vieles, was wir heute von den Kollegen gehört haben, ist irgendwie ein Versuch, einen Beweis darzulegen, wie die Staaten die Globalisierung als solche anerkennen, aber auch immerhin im Griff haben. Meines Erachtens liegt das Problem der Globalisierung, ganz pauschal gesagt, genau darin, daß die Staaten durch die Globalisierung überfordert sind, daß sie ahnungslos dieser Globalisierung gegenüberstehen bzw. von ihr überwältigt werden. Wenn versucht wird, die völkerrechtlichen Aufgaben der jetzigen Zeit näher zu bestimmen, sollte man mindestens folgendes erwähnen: die alles mit der sog. Zweiten Moderne von Ulrich Beck „Was heißt Globalisierung“ zu tun haben. Ich erwähne nur zwei Problembereiche:

Erstens, Konflikte der Kulturen (Samuel Huntington usw.): Eine Normativität, die einerseits möglicherweise auf Universalismus gebaut werden könnte, aber auch andererseits auf die Postmoderne, auf Kontextualismus. Hier finden sich mehrere Fragenkomplexe, die für den Völkerrechtler von Interesse sind, wie z.B. die Menschenrechte, humanitäre Intervention und die Legitimität der Gewaltausübung durch die Staaten im allgemeinen. Die Hauptfrage, die ich als Völkerrechtshistoriker gern stelle, ist: Könnte man wieder auf die völkerrechtliche Tradition bauen, d.h. auf Menschen wie Vitoria, Las Casas usw., die viele „insights“ anzubieten haben, wie man mit der Relativität der Werte zurechtkommen könnte? Diese Juristen bzw. Theologen waren sich hinsichtlich der Konfrontation mit der neuen Welt von Amerika der Relativität der Kulturen schon bewußt. Solche wissenschaftliche Arbeit von echter philosophischer Natur könnte die Zunft der Völkerrechtler deswegen abschrecken, weil sie keine berufliche Sicherheit durch den Gebrauch unwiderlegbarer technischer Argumentation gewährleisten.

Zweitens: Die Überforderung nicht nur der Staaten, sondern auch der Humanität durch die technologischen Entwicklungen und durch die wirtschaftlichen, vor allem finanziellen Bewegungen unserer Zeit. Hier droht der Sinnverlust des Menschen gegenüber den jetzigen verwirrenden Änderungen der gesellschaftlichen Strukturen auf allen Ebenen, individuellen, nationalen und internationalen usw. In diesem Bereich heißt Globalisierung genau, daß die Staaten mit ihren Juristen den neuesten Entwicklungen weitgehend ahnungslos zuschauen müssen. Deswegen reicht eine technische juristische Methode, die auf dem Willen des Staates besteht, nur, um die erwähnte Verwirrung zu wiederholen und fortzusetzen.

Ein neuer inter- und multidisziplinärer Ansatz ist uns Völkerrechtlern dringend geboten. Hier teilt die Völkerrechtswissenschaft in seiner bescheidenen Weise die Krise der Zweiten Moderne mit anderen Disziplinen. „Wille“ heißt die Fähigkeit der demokratischen Kollektivität, der Globalisierung Herr zu werden. Genau das ist nicht mehr möglich. Krisen der Kulturen sind nur eine Dimension dieser weiteren Krise. Seit Heidegger in den 20er Jahren wissen wir, wie nötig eine Erneuerung des Humanismus gegenüber der Technologie ist. Nochmals muß unsere Zunft die humanistischen Ursprünge der völkerrechtlichen Tradition auch erneuern.

Diese Bemerkungen sind keine vollendeten Argumente, sondern nur selbstgestellte Arbeitsthemen, die letzten Endes an die persönliche Verantwortung des Völkerrechtlers als Individuum appellieren. Es besteht die Gefahr der beruflichen Identitätskrise.

Geiger:

Meine Fragen schließen an einige der Vorredner an. Halten Sie mich bitte nicht für einen Pedanten, wenn ich der Kürze wegen vor allen Dingen nach einigen Begriffen frage. Schon seit jeher war es so, daß der Völkerrechtler etwa bei der Erörterung supranationaler Organisationen vom staatsübergreifenden Problemdruck gesprochen hat und auch davon, daß die Problemlösungskompetenz der einzelnen

Staaten unzureichend sei, und – im Anschluß an Wolfgang Friedmann – zwei Schichten des Völkerrechts unterschieden werden müßten, nämlich das Recht der Koexistenz und das Recht der Kooperation. Nun erleben wir die Globalisierung, und wie ich Sie verstanden habe, Herr Dicke, kommt jetzt ein Recht neuer Qualität auf uns zu. Sie haben gesprochen vom Recht der Menschheit. Dafür stellen Sie wohl nicht spezifisch auf eine neue – dritte – Schicht ab, sondern Sie empfehlen offenbar eine ganz neue Sicht auf das Völkerrecht insgesamt. Wie kann man das Besondere dieser neuen Qualität des Völkerrechts, die durch die Globalisierung hervorgebracht wird, näher konkretisieren, also auf einen Begriff bringen? Dann zweitens: Eine Wirkung der Globalisierung ist ja sicherlich, daß sich sogar der Kernbereich dessen, was wir innere Angelegenheiten nennen, auflöst. Jeder Sachverhalt, ganz gleich, wo er sich zuträgt, ist potentiell von „international concern“ und damit Gegenstand des Völkerrechts, Gegenstand der Einmischung der Staatengemeinschaft. Das wirkt sich wohl letzten Endes dahin aus, daß es zu einer Änderung der herrschenden Auffassung vom Staatsbegriff, also eines wesentlichen Strukturelements des Völkerrechts, kommen muß – auch davon haben Sie gesprochen –, die Jellineksche Definition ist unzureichend. Aber wie lautet denn der neue Staatsbegriff, was sind seine neuen Elemente? Mit der Streichung des Elements „Souveränität“ ist es ja nicht getan. Und drittens, wenn sich die Struktur des Völkerrechts ändert, wenn der Staat sich ändert, wenn der Kernbereich der inneren Angelegenheiten ausgehöhlt wird, dann wird es ja wohl notwendig sein, daß sich neue Grundsätze herausbilden, vor allen Dingen zum Schutz der Selbstbestimmung, zum Schutz der Autonomie des Staates oder eben der regionalen Einheiten, die an seine Stelle treten. Es muß wohl eine Art internationaler Rechtsstaatlichkeit entstehen, sowohl was die materiellen Schranken der Tätigkeit der Staatengemeinschaft angeht, aber auch, was die Streitentscheidungsmechanismen neuer Art betrifft; das wäre meine letzte Frage: was hat man sich darunter vorzustellen, sehen Sie da schon Ansätze?

Balekjian:

Eine ganzheitlichere Betrachtungsweise des Globalisierungsvorganges und einschlägiger Rechtsfragen läßt auch gleichzeitige Regionalisierungstendenzen und -fragen erkennen. Hier möchte ich zwei kurz anschneiden:

(1) Dem Sharia als islamischer (teleologisch global orientierter) Rechtsordnung wird ein bedeutender, ewiger Stellenwert eingeräumt. Für Bejaher dieses Stellenwertes sind territoriale Abgrenzungen zwischen Staaten und souveränen Rechtsordnungen im Sinne des herkömmlichen Völkerrechts nicht entscheidend: Es gibt einerseits den Bereich der (teleologisch global orientierten) islamischen Rechtsordnung und andererseits die Welt der (anderen) nicht-islamischen Rechtsordnung(en). Diese Sachlage erfordert, bei Diskussionen von Globalisierungsfragen nicht von einer nur westlich orientierten und auch nicht von einer nur islamischen usw. Betrachtungs- und Theoretisierungsweise auszugehen. Eine zu verkraftende,

konstruktive Auseinandersetzung mit der Globalisierung gegenüber reaktiven Widerständen und/oder Lösungsmöglichkeiten steht noch langfristig bevor.

(2) Die Globalisierungstendenzen lassen die Frage menschlicher Dimensionen erneut akut erkennen. Die sich gestaltende, allgemeine Globalisierungslehre geht an erster Stelle von einer (noch nicht definierten) liberalen, freien Markt- und Wettbewerbsordnung aus. Dies weist auf eine Frage hin, die nicht nur eminent relevant für Unternehmen, sondern auch für die harmonische Entwicklung des Wettbewerbs zwischen Völkern, Volkswirtschaften, ethnischen usw. Gruppen ist. Zwei Drittel der Menschheit ist (regional) noch nicht wettbewerbsfähig, ist arm, und kann in einer institutionalisierten, globalen Weltordnung wirtschaftlich, politisch, rechtlich zu einem schwer überwindbaren Klientenstatus reduziert werden. Die Römer haben eine von ihnen definierte, gestaltete und auferlegte *pax romana* (unter römischer Herrschaft) gestiftet. Auch in der gegenwärtigen Globalisierungsentwicklung ist die Frage einer *pax* aktuell. Dies kann aber nicht ohne Rücksicht auf globale Demokratie, Rechtsstaatlichkeit usw., ohne gerechten Zugang zu Entwicklungs- und Einkommensquellen in einer Rechtsordnung von (auch) Entwicklung und Schutz für die Schwachen beantwortet werden.

von Hoffmann:

Eine der ersten Thesen von Herrn Dicke ist, daß Globalisierung von Internationalisierung zu unterscheiden ist. Und auf diese Unterscheidung hat ja auch Herr Delbrück am Anfang hingewiesen in seinem Beispiel von dem törichten, geltungsbedürftigen deutschen Professor, der am Ende der Diskussion gesagt hat, er habe den Unterschied nicht begriffen. Bei der Halbzeit unserer Diskussion muß ich zugeben, daß ich mich in einer ähnlichen Situation befinde. Ich frage mich in der Tat, was von dem, was wir heute gehört haben, mit Globalisierung im Gegensatz zur bloßen Internationalisierung zu tun hat. Jedenfalls die zwei Folgereferate, das eine über die NGOs, das andere zentriert auf die Schiedsgerichtsbarkeit, beschreiben Phänomene, die zwar in den letzten Jahrzehnten einen großen quantitativen Sprung gemacht haben, aber in ihrer Bedeutung seit dem ersten Weltkrieg erkannt sind: der Schiedsgerichtshof der Internationalen Handelskammer ist 1919 gegründet worden; man berichtet über NGO-Kodifikationsentwürfe von 1913. Das ist klassische „Internationalisierung“, also relativ alter Schnee; mit Globalisierungselementen, insbesondere den neuen Kommunikationstechnologien, hat dies relativ wenig zu tun. Ich bitte um Aufklärung.

Ziegler:

Herr Dicke, Ihr schönes Referat hat mich außerordentlich bereichert, und Ihre kurzen Hinweise auf die Geschichte haben mich als Rechtshistoriker veranlaßt, vor diesem hohen Gremium ganz kurz auf ein paar Dinge hinzuweisen. Ich habe mich ja in der Nachfolge meines Lehrers Preiser bemüht, die Geschichte des Völkerrechts bis in das Altertum zurückzuführen, so wie wir es in anderen Bereichen der

Rechtsgeschichte auch können. Ich möchte heute nur auf das Spätmittelalter hinweisen, mit dem wir ja nun in ununterbrochener Verbindung zusammenhängen, und da sind mir spontan einige Beispiele in den Kopf gekommen, die man im 19. und im frühen 20. Jahrhundert, also auf dem Höhepunkt der überzogenen Souveränitätsvorstellungen, nur mit Schwierigkeiten integrieren konnte, die man heute mit Ihrem modernen Vokabular ganz elegant unterbringen könnte. Wir haben ja mit dem Heiligen Stuhl ein heutiges Völkerrechtssubjekt, das als Verein – ich sage es mit allem Respekt – in die klassische Antike zurückführt. Die Rolle der Kirche im Späten Mittelalter und in der Frühen Neuzeit hat die Ausbildung eines völkerrechtlichen Systems nicht verhindert; sie hat auf der anderen Seite die Verbundenheit begründet, durch die sich die engere Staatengemeinschaft noch 1648 in den Präambeln der Westfälischen Friedensverträge als *res publica Christiana* (Christenheit) manifestiert hat. Wir haben im späten Mittelalter noch die aus dem Hohen Mittelalter herübergekommenen Ritterorden als international agierende, auch militärisch präsente Mächte, von denen der Deutsche Orden und der Malteserorden, weil sie dann auch Territorialherren wurden, eine längere Existenz geführt haben. Und wir haben – darf ich es hier an der Ostsee sagen – mit einer von kaufmännischen Interessen vereinigten Städteverbindung zu tun, der Hanse, der kuriosen Struktur von mehreren Dutzend (im übrigen von deutschen Kaufleuten betriebenen) Kommunen, die größtenteils einen Landesherrn hatten, was sie aber nicht gehindert hat, als Verband die Rolle eines Souveräns zu spielen, Krieg mit Schweden und anderen Mächten zu führen und Frieden zu schließen. Kurz und gut, was ich meine, ist: Wie im Spätmittelalter konstituieren die nicht-souveränen und nicht voll souveränen Gewalten nicht eine internationale Rechtsordnung, aber sie bereichern sie. Und insofern sehe ich auch im 21. Jahrhundert, daß der Staat nach wie vor die wesentliche Organisationsform ist, die am höchsten entwickelte, die vielfach diese anderen Gewalten steuert und kontrolliert, ohne daß es zum Verschwinden des Staates führen muß. Und zur Genealogie auf dem Weg zum Weltbürgerrecht, das mir sehr sympathisch ist, würde ich noch erwähnen den großen Deutschschweizer Völkerrechtsklassiker des 19. Jahrhunderts, Bluntschli, bei dem ich wiederholt gesehen habe, wie er das damals noch sehr lückenhafte positive Völkerrecht ausgefüllt hat, nämlich immer wieder durch naturrechtliche Verweise. Das ist sehr beeindruckend. Wenn man etwa in unserem Jahrhundert die UdSSR und Hitler-Deutschland vor Bluntschlis Tribunal brächte: Eine Fülle von Sünden wäre zu verzeichnen. Kein Staat hat das Recht, sich von anderen völlig zu isolieren; er kann nicht Fremde ausschließen; und ein Staat darf Verträge nicht brechen, denn er versündigt sich damit an der Menschennatur. Der Staat ist für die Menschen da, nicht umgekehrt. Das sind uralte Überlegungen, die wir irgendwie als Juristen auch in unserem Legitimationshaushalt brauchen, damit wir gegebenenfalls Recht von Unrecht in Paragraphenform abgrenzen können.

Beyerlin:

Ich möchte nur ein paar knappe Bemerkungen zu den NGOs im internationalen Umweltbereich machen. Während auf der Rio-Konferenz 1992 die NGOs sich im wesentlichen nur in alternativen Zirkeln trafen und dort Gegenentwürfe zu staatlichen Positionen erstellten, war das fünf Jahre später auf der UN-Sondergeneralversammlung im Juni 1997, die Fortschritte seit Rio überprüfen sollte, doch erheblich anders. Damals kam es zu einem Qualitätssprung insofern, als die NGOs als offizielle Partner bei der Konferenz anerkannt wurden und auch offiziell mit aktiven Mitwirkungsrechten ausgestattet wurden. Interessant ist auch die Rolle, welche die NGOs heute bei den sog. Vertragsstaatenkonferenzen, also den Plenarorganen aller wichtigen modernen Umweltschutzübereinkommen, spielen. Anfänglich blieb es den Vertragsstaatenkonferenzen überlassen, in ihren Geschäftsordnungen die Frage der Beteiligung der NGOs zu regeln. Neuerdings gibt es jedoch Umweltschutzübereinkommen, in denen die Frage der Zulassung der NGOs selbst ausdrücklich geregelt ist. Schließlich sei noch darauf hingewiesen, daß heute in der Commission on Sustainable Development, also in einer UN-Institution, die sich auch mit dem Umweltschutz befaßt, zahlreiche Regierungsdelegationen auch Vertreter von NGOs aufweisen. Ich frage mich aber, ob man daraus schon den Schluß ziehen kann, daß die NGOs beschränkte Völkerrechtssubjekte sind. Ich glaube dies nicht, denn hierfür wäre es erforderlich, daß sie selbständige Träger von Rechten und Pflichten völkerrechtlicher Art wären. Dies ist m.E. ganz überwiegend nicht der Fall, da es sich fast durchgängig um die Zuweisung interner Mitwirkungsbefugnisse in Institutionen, also etwa in den Vertragsstaatenkonferenzen handelt, die ihrerseits allein nach außen hin völkerrechtlich handlungsfähig sind. Nach meinem Eindruck kann also von einer beschränkten Völkerrechtssubjektivität der NGOs heute jedenfalls im Umweltbereich nicht ohne weiteres die Rede sein. Ebensowenig wird man heute bereits von einer Entstaatlichung der transnationalen Rechtsbeziehungen zugunsten der NGOs sprechen können.

Girsberger:

Ich werde mich bemühen, in fünf Minuten, aber dafür etwas provokativ einen Rundumschlag zu machen, was die Fragen an mich betrifft. Sie verzeihen mir bitte die provokative Formulierung, aber wenn ich es kurz machen muß, kann ich es nicht näher ausführen.

Herr Drobnig hat von der Entstaatlichung der Rechtsetzung gesprochen, Herr Siehr ebenfalls. Sie haben auf die Initiativen der ICC und UNIDROIT hingewiesen und Herr Drobnig auf die „mindere Qualität“, welche das Regelwerk solcher Institution haben soll. Meine provokative Gegenfrage: Was ist an dieser „privaten Rechtsetzung“ so schlimm? Wer ist überhaupt schutzbedürftig? Wer muß geschützt werden vor diesen mächtigen Wirtschaftsorganisationen, die keinen staatlichen Charakter haben? Ich meine, es gibt genügend Möglichkeiten, diesen Schutz jedenfalls bei der Schiedsgerichtsbarkeit, aber auch bei der staatlichen Schiedsgerichtsbarkeit

sicherzustellen. Ein wichtiger Punkt ist bei der Schiedsgerichtsbarkeit sicher die Schiedsfähigkeit. Konsumenten können sich schützen, entweder indem man verbietet, daß solche Dinge vor ein Schiedsgericht gezogen werden, oder dadurch, daß die Kontrolle beim Rechtsmittelverfahren verschärft wird.

Daß, Herr Drobnig, der staatliche Strafanspruch nicht im Vordergrund steht bei privaten Regelungswerken, ist klar, aber er geht ja nicht bloß dadurch verloren, daß man sich in einem Schiedsverfahren auf die UNIDROIT-Regeln bezieht oder auf die Regeln der Lando-Kommission. Diese gelten neben der Rechtswahl auch nur, und das habe ich gesagt, unter zwei ganz engen Voraussetzungen: Die erste Voraussetzung ist, daß die Auslegung der Parteierklärung nicht weiterhilft, daß also nicht klar ist, was die Parteien wollten, als sie sich dieser Schiedsgerichtsbarkeit unterworfen haben, ohne ein spezielles nationales Recht zu wählen. Zweitens, daß der Sachverhalt eben keine besondere Berührung zu einem bestimmten nationalen Recht hat, zu einem bestimmten Territorium. Wenn man das in Verbindung bringt mit dem Grundsatz der Parteiautonomie, der ja die Schiedsgerichtsbarkeit beherrscht und den die Parteien ausnützen, wenn sie ein Schiedsgericht wählen, dann frage ich mich, wieso nicht ein Regelwerk gelten darf, das nicht staatlich ist, aber dafür den Vorzug hat gegenüber einem staatlichen Regelwerk, nämlich daß es up-to-date ist. Wir sehen ja gerade bei der Schiedsgerichtsbarkeit, daß – wie wir in der Schweiz sagen – der „autonome Nachvollzug“ ein wichtiger Punkt ist. Die Staaten hinken immer hinten nach, und die Schiedsgesetze werden viel später der Realität angepaßt. Man praktiziert es schon lange anders, bis dann der Staat tatsächlich, und zwar nicht resignierend, eingreift und nachvollzieht, was die Praxis schon lange getan hat. Die Kontrolle liegt ja – wie auch verschiedentlich gesagt wurde – letztendlich dann doch beim Staat: Er hat bei der Endkontrolle immer noch das letzte Wort zu sprechen, wenn es nämlich um die Durchsetzung eines Schiedsentscheids geht. Soviel zu der Frage Rechtsetzung privater Natur.

Ganz kurz zu Herrn Fischer: Das Problem von Karl Schranz könnte heute m.E. durch den erwähnten „Court of Arbitration for Sports“ in Lausanne („CAS“) sehr schön gelöst werden, wenn sich Karl Schranz, und das hätte er sicherlich getan, durch seine Mitgliedschaft beim nationalen olympischen Verband den internationalen Regeln dieser Verbands-Schiedsgerichtsbarkeit unterworfen hätte. Der CAS hätte dann innerhalb von vierundzwanzig Stunden entschieden, ob Karl Schranz bei den Spielen mitmachen darf.

Frau Lapidoth ist nicht mehr hier. Ich wollte ihr sagen, daß ich zu wenig verstehe vom erwähnten Permanent Court of Arbitration in Den Haag, aber daß ich der Meinung bin, bei so wenig Entscheidungen von diesem Tribunal sei es schwierig, es als Leitbild zu nehmen, und zwar sowohl in verfahrensrechtlicher als auch in materiellrechtlicher Hinsicht. Ich würde hier, ohne arrogant wirken zu wollen, vorschlagen, daß man dort umgekehrt – für diese sicher wertvolle Bereicherung des zwischenstaatlichen Schiedsrechts – auf die vielen Schiedsverfahren schaut, die in anderen Bereichen geführt wurden, und auch deren Verfahrensrecht. Ich

denke z.B. an das US Claims Tribunal, das Tausende von Fällen zu behandeln hatte. Ich denke auch an die UN-Kommission für Irak, die, glaube ich, etwa zwei Millionen Fälle zu behandeln hat, und dort wird sich sicher ein Verfahren herausbilden, das in seinen positiven Aspekten Vorbildwirkung haben kann, auch für solche zwischenstaatlichen Schiedsverfahren, bei denen leider in der Vergangenheit sehr wenig Gelegenheit bestand, eine Praxis zu entwickeln.

Einen wesentlichen Unterschied zwischen Globalisierung und Internationalisierung, wie ihn Herr von Hoffmann angesprochen hat, vermag ich in der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit ebenfalls nicht zu erkennen, wobei es natürlich auf die Definition der Globalisierung ankommt. Und das ist ja eine der Hauptfragen, denen wir uns heute zu stellen haben. Wenn Globalisierung Machtkonzentration bedeutet, wie wir sie in der internationalen Wirtschaft sehen aufgrund der Einfachheit, über die Grenzen zu fusionieren und sich zu konzentrieren, dann hat sie natürlich einen großen Einfluß auf die internationale Schiedsgerichtsbarkeit und auf die Streitbeilegung allgemein, weil dann ganz andere, nämlich verfahrensinterne Mechanismen spielen, die viel wichtiger werden als die Verfahren, die mit Dritten geführt werden. Darauf wollte ich hinweisen, als ich auf die verbandsinterne Schiedsgerichtsbarkeit zu sprechen kam und auf die NGO-interne Schiedsgerichtsbarkeit, wie wir sie z.B. im Sport erleben.

Dicke:

Jetzt bin ich in der Situation desjenigen, den die Hunde beißen, und muß deshalb diskriminieren. Aber lassen Sie mich zunächst für die Diskussion danken. Es gilt ja immer als ein Kompliment für ein Referat, wenn die Diskussion ertragreich ist, und die Diskussion hat mir jedenfalls viel mitgegeben, so daß ich mich ganz herzlich für dieses Kompliment bedanken möchte. Im folgenden möchte ich nur ganz wenige Punkte herausgreifen.

Herr Ziegler, ich bin in der Tat der Meinung, daß wir in vielfacher Hinsicht Analogien zum Spätmittelalter oder genauer gesagt: zum Übergang vom Spätmittelalter zur frühen Neuzeit ziehen können. Ich hätte noch einige ideengeschichtliche Entwicklungen zusätzlich genannt, um noch einmal meine Absicht zu verdeutlichen: In dieser Zeit beginnt ja mit der sog. „spätaristotelischen Politikwissenschaft“ oder „älteren deutschen Politiklehre“ die Entwicklung einer mit Gemeinwohlvorstellungen operierenden Staatsphilosophie. Bosse in Sachsen oder später Seckentorff in Thüringen sind über ihre Tätigkeit reflektierende Staatskanzler, die ihre Überlegungen aufschreiben, und hieraus entwickelt sich jene gemeinwohlorientierte Staatslehre, die bis weit ins 18. Jahrhundert hinein Bestand hat und erst abgelöst wird – jedenfalls in Deutschland –, als Kant mit seiner Rechtslehre ein neues Paradigma setzt. An diesen Entwicklungen kann man zeigen, daß der Rekurs auf rechtsphilosophische Überlegungen in einer Situation, die von Umbrüchen gekennzeichnet ist, durchaus produktiv sein kann.

Dann ein Wort zur terminologischen Klarheit: den Begriff „Naturrecht“ verwende ich persönlich nur in einem sehr präzisen Zusammenhang. Ich weise darauf hin, weil der Begriff mindestens dreideutig ist: Naturrecht kann erstens meinen das ontologische Naturrecht, wie es insbesondere Thomas von Aquin geprägt hat. Zweitens bezeichnet der Begriff das „rationale Naturrecht“ der Aufklärung, und heute wird der Begriff „Naturrecht“ ganz generell zur Bezeichnung vor- bzw. überpositiver Normen verwendet. Ich selbst verwende den Begriff nur im Blick auf das thomistische Naturrecht, etwa im Zusammenhang der Subsidiarität, denn diese stammt aus dem thomistischen Naturrecht. Ebenfalls zur Klarstellung: Ich habe den Kantischen Rechtsbegriff zugrunde gelegt und habe Vitoria etwas ausführlicher dargestellt. Der Rekurs auf Vitoria scheint mir deshalb hilfreich, weil er in einer Situation geschrieben hat, in der sich das positive Recht so sehr in den Vordergrund gedrängt hat, daß die Hierarchie des thomistischen Naturrechts im Grunde genommen nicht mehr anwendbar war. Immerhin hat Vitoria, der dem thomistischen Naturrecht weiter folgt, die Probleme beschrieben, welche sich aus dieser Entwicklung ergeben. Freilich hat er sie nicht lösen können. Der erste, der hierfür einen – nunmehr neuen – Ansatzpunkt geschaffen hat, war Thomas Hobbes mit seiner vertragstheoretischen Rechtslehre, auf welcher dann Rousseau und Kant aufgebaut haben. Erst hier erreicht der Rechtsbegriff eine neuzeitlichen Gegebenheiten angemessene Formulierung. Auf diesen Rechtsbegriff wollte ich hinweisen, und insofern ist es in meiner Sicht ein klein wenig irreführend, meine Intention „naturrechtlich“ zu nennen.

Ich denke allerdings, daß ein Operieren mit dem Kantischen Rechtsbegriff gerade in unserer Situation höchst hilfreich sein kann. Dabei lege ich auf einen Punkt – Herr Ress, Sie haben ihn angesprochen – großen Wert: Natürlich muß man zeigen, daß die mit diesem Rechtsbegriff verdeutlichten Entwicklungen eine Entsprechung im positiven Recht haben. Genau in diesem Sinne war es mein Bemühen zu zeigen, daß sich in der heutigen Situation zwischen Internationalisierung und Globalisierung ein Rechtsdenken von globalen Gemeinwohlbelangen her geltend macht. In dieser Situation stellt sich für mich die Frage – Herr Bothe hat sie aufgegriffen – wie man diese Gemeinwohlbelange formulieren kann. In diesem Zusammenhang möchte ich den – vielleicht für einige überraschenden – Hinweis auf ein Dokument nachtragen, nämlich die Pastoralkonstitution des Zweiten Vatikanischen Konzils *Gaudium et Spes*, die ja für die katholische Kirche durchaus Verfassungsrang hat: die Konstitution behandelt an einer Stelle eine völkerrechtsrelevante Frage, nämlich diejenige, wann der Heilige Stuhl von dem Recht Gebrauch macht, internationale Sachverhalte sittlicher Beurteilung zu unterziehen. Hierzu wird nur folgendes gesagt: Wenn die Rechte der Person es verlangen. Ich finde es bemerkenswert, daß ein Konzilsdokument hier nicht, wie dies die katholische Tradition nahelegen würde, von „Gemeinwohl“ spricht, sondern von den Rechten der Person. Mein Anliegen ist es gewesen, zumindest anzudeuten, daß wir in der heutigen Völkerrechtsentwicklung – ich habe das die „vertikale Einheit“ des Rechts genannt – auch zu Kollisions- und Vorrangnormen kommen müssen und wir nicht umhin

können, rechtliche Hierarchiefragen zu beantworten. Und der Rechtsbegriff Kants ist für mich ein sehr deutlicher Hinweis darauf, daß Menschenrechten bei solchen Fragen nach der Normenhierarchie sehr hoher Stellenwert einzuräumen ist.

Ein letzter Punkt: ich habe sicherlich sehr verkürzt diese These der Entkoppelung von Staat und Souveränität vorgetragen, und zwar deshalb verkürzt, weil man diese These auf zwei Ebenen diskutieren muß, was ich nicht getan habe. Erstens muß man sie diskutieren auf der institutionellen Ebene, und die meisten Fragen in der Diskussion haben sich auf diese Ebene bezogen. Man muß sie aber – so meine ich – auch diskutieren auf der rechtlichen bzw. rechtstheoretischen Ebene, und da denke ich sehr wohl, daß zwischen Souveränität und Staat ein völkerrechtliches Ordnungsrecht von beachtlichem Umfang getreten ist und sich von daher sowohl ein neues Souveränitäts- als auch Staatsverständnis ergibt. Um ein Beispiel zu nennen: im Kontext der politischen Theorie des demokratischen Verfassungsstaats werden – z.B. bei Habermas, die hier repräsentativ ist – in aller Regel vier Elemente des Staates genannt: der Rechtsstaat, die Demokratie, Menschenrechte und Sozialstaatlichkeit. In meiner Lesart fehlt hier ein fünftes Element, nämlich die völkerrechtliche Einbindung des Staates und damit auch eine gewisse Korrektur des Staates durch das Völkerrecht. Wenn ich von diesem Gesichtspunkt aus etwa in die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland schaue und sehe, wie schwer wir uns getan haben mit den Diskussionen über Einwanderungsfragen, oder wenn ich die Kosovo-Entscheidung des Bundestages vom Oktober 1998 daraufhin analysiere, wie sich hier das Verhältnis zwischen Bündnisloyalität auf der einen und völkerrechtlicher Beurteilung auf der anderen Seite darstellt, komme ich jedenfalls zu der Schlußfolgerung, daß wir sehr gut daran tun, internationales Ordnungsrecht in unser Staatsverständnis aufzunehmen. Analog muß natürlich auch auf der Ebene von NGOs, von regionalen Organisationen dieses Ordnungsrecht zur Geltung gebracht werden. Auch Blauhelme müssen z.B. an die Achtung der Menschenrechte gebunden sein. Auf die Berücksichtigung solcher Belange des internationalen Ordnungsrechts auf allen politischen Ebenen als Strategie globaler Gemeinwohlorientierung hinzuweisen, war meine Intention, und ich hoffe, dazu einige Anregungen gegeben zu haben. Ganz herzlichen Dank.

Neuhold:

Herr Dicke, ich danke Ihnen für Ihr knappes und gerade deshalb so eindrucksvolles Schlußwort. Meine Damen und Herren, ich werde nicht nur aus Zeitgründen nicht so töricht sein, ein Restimee zu versuchen. Ich nehme an, daß Sie mir alle zustimmen, daß wir heute eine geballte Ladung an Denkanstößen vermittelt bekommen haben. Ich bin sicher, daß das auch morgen der Fall sein wird. Ich darf mich in unser aller Namen nochmals sehr herzlich bei den Referenten bedanken. Mein Dank gebührt auch den Diskussionsteilnehmern und allen anderen für ihre Aufmerksamkeit.

Internet und IPR: Wo geht jemand ins Netz?

Von Prof. Dr. Katharina Boele-Woelki, Utrecht

Inhalt

- I. Einführung
- II. Die Rolle des IPR im Internet-Zeitalter
 - 1. Die Notwendigkeit des IPR
 - 2. Die Funktion des IPR
 - 3. Herkömmliche und neue Aufgaben des IPR
- III. Internet-Rechtsverhältnisse: Sachverhalte mit Auslandsberührung?
 - 1. Internet als Medium
 - 2. Internet als Locus
- IV. Lokalisationsprobleme
 - 1. Gemischte Anknüpfungsmerkmale
 - 2. Rechtsoasen im Internet
- V. Internet-Verträge
 - 1. Handelsverträge
 - a) Elektronische Vereinbarungen
 - b) Art. 5 Nr. 1 EuGVÜ/Luganer Parallelabkommen – das Inferno für den elektronischen Geschäftsverkehr?
 - c) Wiener Kaufrecht von 1980
 - d) Vertragsstatut Art. 4 EVÜ
 - 2. Verbraucherverträge
 - a) Zustandekommen und Wirksamkeit des Internet-Verbrauchervertrages
 - b) Der Internet-Verbraucher: aktiv oder passiv?
 - c) Internet-Werbung
 - d) Der Favor-protectionis-Ansatz
 - e) Neue internationale Regelungen
 - f) Gerichtstandsklausel und Rechtswahl in elektronischen AGB
- VI. Internet-Delikte
 - 1. Einschlägige IPR-Vorschriften
 - 2. Relevante Anknüpfungspunkte
 - 3. Lex originis
 - 4. Lex protectionis
 - a) Mehrere Erfolgsorte
 - b) Funktionsfähigkeit des Erfolgsortes als Anknüpfungspunkt
- VII. Schlußbetrachtung
- VIII. Thesen zum Referat
- Summary

1. Einführung

Als Einleitung eine kleine Anekdote.

Im Oktober 1998 nahm ich als stellvertretende Beobachterin der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht an der OECD-Ministerialkonferenz in Ottawa teil. Diese Konferenz stand voll und ganz im Zeichen des elektronischen Handels.¹ Während einer show-case Demonstration von Unternehmen, die Waren und Dienstleistungen elektronisch anbieten, kam ich ins Gespräch mit dem Vertreter eines kanadischen Buchgeschäfts, das seine Bücher online anbietet. Ich fragte, ob ich auch ein Buch bestellen könnte, obwohl ich nicht in Kanada wohnte. Ja natürlich, das wäre ein internationaler Auftrag, und es würde nur drei Tage dauern, bis ich das Buch in den Niederlanden in Händen hätte. Auf meine Frage, was geschehen würde, wenn ich mit meiner Kreditkarte bezahlen würde, das Buch jedoch nicht an der angegebenen Adresse eintreffen würde, lautete die Antwort: „Kein Problem, dann schicken Sie ein Email an unseren Webmaster. Er wird sich um das Problem kümmern und kontrollieren, wo sich das Buch befindet.“ „Ist es möglich, das Buch zurückzuschicken, wenn es mir nicht gefällt oder weil ich es beschädigt empfangen habe?“ war meine nächste Frage. Das könnte möglicherweise Probleme verursachen, war die zögernde Antwort. Schließlich fragte ich, ob dieses Problem wohl nach kanadischem Recht zu beantworten wäre. Aber natürlich, meinte mein Gesprächspartner erleichtert, aufgrund meiner Zahlung mit meiner Kreditkarte erfolge eine Konvertierung in kanadische Dollars und daher sei kanadisches Recht anwendbar. Ich zweifelte daran, ob auch ein Richter derselben Ansicht sein würde und fragte weiter, ob die allgemeinen Geschäftsbedingungen, auf die die Website des Buchgeschäfts einen Hinweis enthielt, das kanadische Recht für anwendbar erklärten und ob eine Gerichtsstandsklausel aufgenommen worden sei. „No, but this is a good point“. Dem Vertreter des Buchgeschäftes wurde sofort klar, daß Vorsorgemaßnahmen angebracht waren.

Die Wiedergabe dieser kurzen Konversation macht deutlich, daß nicht bei allen Unternehmen, trotz ihrer Kenntnisse und Anstrengungen im elektronischen Bereich, deutlich ist, welche Folgen der Handel über elektronische Datennetze mit sich bringt. Auf der einen Seite wird der Vorteil der weltweiten Zugänglichkeit und des immer größer werdenden Marktes erkannt. Auf der anderen Seite dagegen wird die Wahrscheinlichkeit, daß der Vertragsgegner in einer anderen Rechtsordnung wohnt oder seinen Sitz hat, verkannt, nebst der bekannten Tatsache, daß beispielsweise die vertraglichen Regelungen der beinahe 200 verschiedenen Rechtsordnungen voneinander abweichen. Am wichtigsten ist jedoch folgender Ausgangspunkt: Es ist keineswegs selbstverständlich, daß das eigene Recht immer zur Anwendung kommt. Daß ein Sachverhalt – ein Vertrag, eine unerlaubte Handlung

1 Das Thema lautete: „Eine Welt ohne Grenzen: Wahrnehmung der Möglichkeiten des weltumspannenden elektronischen Geschäftsverkehrs.“ S. <<http://www.ottawaocedconference.org>>.

oder ein Wettbewerbsverstoß -, der Verknüpfungen mit dem Recht mehrerer Staaten aufweist, zunächst der Prüfung zweier Vorfragen unterworfen werden muß, bevor das juristische Problem entschieden werden kann, gehört trotz eventueller juristischer Schulung nicht bei jedem Bürger zum Allgemeinwissen. Die beiden Fragen, mit denen sich die Spezialisten des internationalen Privatrechts beschäftigen, lauten: Welcher Richter ist international zuständig, und welches Recht ist anwendbar? Auf diese beiden Fragen müssen auch im Internet-Zeitalter, in dem der Zugang zu neuen Märkten eröffnet und erleichtert ist, Antworten gegeben werden.²

Das Internet ist auch für die IPR-Wissenschaft eine Herausforderung.³ In der Diskussion über die Funktion des IPR bei Internet-Sachverhalten⁴ können wir, wie in so vielen anderen Rechtsbereichen, zwei Gruppen unterscheiden. Diese Einteilung orientiert sich an der Vielfalt der vorgetragenen Argumente, die auf zwei Hauptaussagen reduziert werden können. Die eine Gruppe behauptet: „Was offline gilt, muß auch online gelten.“⁵ Andere sagen: „Was offline gilt, kann nicht in allen Fällen online gelten.“⁶

Zu untersuchen ist, ob die geltenden Regeln des internationalen Verfahrensrechts und des Kollisionsrechts der Herausforderung, die die Informationsgesellschaft an sie stellt, standhalten können. Die wichtigste Annahme des IPR beruht nämlich darauf, daß grundsätzlich bestimmte Forderungen und Geschehnisse lokalisiert werden können. Weil das Internet jedoch nicht geographisch organisiert ist, sondern logisch strukturiert, könnten geographisch orientierte Konzepte ihre Funktionsfähigkeit verlieren. Auf der anderen Seite ist zu untersuchen, ob nicht gerade das IPR mit seinen klassischen Mitteln den elektronischen Schnellweg in den Griff bekommen und damit einen erheblichen Bedeutungszuwachs verzeichnen könnte.⁷

2 *M. Burnstein*, Conflicts on the Net: Choice of Law in Transnational Cyberspace, *Vanderbilt J. Trans. L.* 1996, 75–116, war im Jahre 1996 der erste, der die IPR-Aspekte des Internets einer ausführlichen Analyse unterworfen hat.

3 Die erste internationale Konferenz, auf der ausschließlich die IPR-Aspekte des Internets zur Diskussion standen, fand am 28. Juni 1997 in der Utrechter Universität in Zusammenarbeit mit der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht statt. Die Beiträge sind veröffentlicht in: *K. Boele-Woelki/Ch. Kessedjian* (Eds.), *Internet: Which Court Decides? Which Law Applies?*, *Law and Electronic Commerce* 5, 1998.

4 Dieser Begriff ist so weit wie möglich auszulegen und umfaßt alle Sachverhalte, in denen das Internet auf irgendeine Art und Weise eine Rolle spielt. Zu den Merkmalen, die das Internet kennzeichnen, s. unter III. 2.

5 S. die ausführliche Darstellung von *P. Mankowski*, Das Internet im Internationalen Vertrags- und Deliktsrecht, *RabelsZ* 1999, 203–294 (293). Mit einigen Nuancen *M. V. Polak*, Internationaal privaatrecht – vangnet voor het Internet, in: *Recht en Internet – Verkenningen op het gebied van het Internationaal Privaatrecht, het Strafrecht en het Auteursrecht*, 1998, 59–118, *Handelingen van de Nederlandse Juristen-Vereeniging*. Auch die niederländische Regierung vertritt diesen Standpunkt. S. die Regierungsvorlage vom 12. Februar 1998 über die Gesetzgebung für den elektronischen Schnellweg, *Sitzungsberichte der Zweiten Kammer*, 1998, Nr. 91084.

6 *S. H. Kronke*, Applicable Law in Torts and Contracts in Cyberspace, in: *Boele-Woelki/Kessedjian* (Anm. 3), 65–87, und *K. Boele-Woelki*, De conflictenrechtelijke aspecten van Internet-koopovereenkomsten, *Europees privaatrecht*, *Molengrafica* 1997, 139–165, und *K. Boele-Woelki*, De functie van het IPR bij Internet-geschillen, *NJB* 1998, 1028–1031.

7 In diesem Sinne *Th. Hoeren*, Cybermanners und Wettbewerbsrecht – Einige Überlegungen zum Lauterkeitsrecht im Internet, *WRP* 1997, 993, 998.

Das Thema „Internet und IPR“ kann aus der Sicht des IPR auf folgenden Nenner gebracht werden: Sind die Änderungen, die die Globalisierung des Informations-, Güter- und Dienstleistungsangebotes verursacht haben, grundlegender Natur, oder handelt es sich nur um graduelle Unterschiede?

II. Die Rolle des IPR im Internet-Zeitalter

Die Vereinheitlichung des gesamten Privatrechts aller Rechtsordnungen ist eine Utopie. Dieser Tatsache hat das IPR seine Existenzgrundlage zu danken. Es ist daher allgemein anerkannt, daß bei Sachverhalten mit Auslandsberührung im Falle fehlender vereinheitlichter Normen das IPR eigentlich nur eine Verlegenheitslösung darstellt. In den Bereichen, in denen ein einheitliches Privatrecht gilt, wie zum Beispiel im internationalen Kaufrecht, spielt das Kollisionsrecht eine geringe Rolle. Das vereinheitlichte Recht setzt autonom seinen räumlichen und sachlichen Anwendungsbereich fest, so daß das anzuwendende Recht nicht mehr festgestellt zu werden braucht. Das Verhältnis des einheitlichen Privatrechts zum IPR kann jedoch im Internet-Zeitalter erneut zur Diskussion gestellt werden. Dabei verdienen bei Internet-Sachverhalten drei Aspekte besondere Beachtung: die Notwendigkeit, die Funktion und die Aufgaben des IPR.

1. Die Notwendigkeit des IPR

Zwar fehlt ein eigener Souverän mit entsprechendem Rechtskorpus für das Internet, jedoch steht diese Tatsache einem vereinheitlichten Internet-Recht, der *Lex Internet*, nicht im Wege. Letztendlich müßte das gesamte Vertrags- und Wirtschaftsrecht vereinheitlicht werden, was bei vielen große Skepsis hervorruft.⁸ Dennoch, internationale Verträge, Richtlinien,⁹ Modellregelungen¹⁰ oder EDI-Musterverträge sind teilweise bereits erstellt oder werden zumindest vorbereitet.¹¹ Der Vergleich mit der *Lex mercatoria* im Bereich des internationalen Handelsverkehrs drängt sich auf. Es wird jedoch noch einige Zeit dauern, bis sich ein Korpus von Internet-Regeln, eine *Lex electronica* entwickelt hat.¹² Vor Übereifer wird gewarnt.¹³ Der World Intellectual Property Organisation (WIPO) beispielsweise ist es zwar gelungen, internationale Abkommen über den Schutz von Musikrechten und Bild Darstellungen sowie den beschränkten Schutz von Computerprogrammen

8 P. Mankowski, Wider ein transnationales Cyberlaw, Archiv für Presserecht 1999, Heft 2.

9 Zum Fernabsatz und elektronischen Geschäftsverkehr.

10 Vorreiter ist die Modellregelung des UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce with Guide to Enactment 1996 (Ausgabe 1997).

11 S. hierzu ausführlich E.A. Caprioli/R. Sorieul, Le commerce international électronique: vers l'émergence de règles juridiques transnationales, Journal du droit international (Clunet) 1997, 323–393.

12 S. V. Gautrais/G. Lefebvre/K. Benyekhlef, Droit du commerce électronique et normes applicables: l'émergence de la *lex electronica*, RDAI/IBLJ 1997, 547–583.

13 S. Polak (Anm. 5), 75–77.

im Internet zu vereinbaren,¹⁴ ein Abkommen über den umfassenden Schutz von Software im Internet ist jedoch gescheitert.¹⁵

Hinsichtlich der Frage nach der Rechtsnatur schließlich ist nicht auszuschließen, daß die Regeln für den elektronischen Geschäftsverkehr einen Teil der *Lex mercatoria* bilden können. Noch nicht entschieden ist die Frage, ob die sich in der Entstehung befindende *Lex Internet* bei Internet-Streitigkeiten an die Stelle des nationalen Rechts treten oder nur eine Alternative zum geltenden Recht darstellen sollte. Nationale Gesetzgeber sind äußerst vorsichtig.¹⁶ Einigkeit besteht darüber, daß Absprachen besser in den internationalen Organisationen getroffen werden können.¹⁷ WIPO, UNCITRAL, die OECD und die Europäische Union arbeiten derzeit an neuen Regelungen, die den Internet-Bedingungen Rechnung tragen.¹⁸

2. Die Funktion des IPR

Im Zusammenhang mit dem Internet wird vertreten, daß das IPR nunmehr die Funktion eines Fangnetzes erfüllt.¹⁹ Die symbolische Bedeutung dieser Qualifikation als letztes Remedium bei Internet-Sachverhalten ist jedoch zweifelhaft. Ein Fangnetz ruft die Assoziation mit Schmetterlingen und Fischen oder einem Trapez oder Feuerbrand hervor. Beide Vorstellungen können bei Internet-Sachverhalten nicht mit dem IPR verknüpft werden. Zum einen gilt das IPR grundsätzlich für alle Sachverhalte mit Auslandsberührung und nicht nur für die „eingefangenen“ internationalen Sachverhalte. Zum anderen setzt die Hilfestellung oder Vorsichtsmaßnahme voraus, daß nur in Notfällen das IPR in Anspruch genommen wird. Diese Annahme wiederum geht davon aus, daß das Internet selbst Lösungen bereithält. Dies ist jedoch nicht der Fall. Wie bereits oben ausgeführt, ist das Internet kein Rechtsraum, in dem eigenständige Regeln gelten. Die Frage ist daher gerechtfertigt, warum eine neue Funktionsbezeichnung für das IPR als Fangnetz eingeführt werden soll, wenn bei Internet-Sachverhalten dieselben drei Hauptfragen beantwortet werden müssen, nämlich die nach der internationalen Zuständigkeit, nach dem anwendbaren Recht und nach der Anerkennungs- beziehungsweise Vollstreckungsmöglichkeit einer ausländischen Entscheidung. Das Internet stellt dies-

14 S. Ph. L. Spector, The World Trade Organization Agreement on Telecommunication, *Int'l Lawyer* 1998, 217–222.

15 S. S. von Lewinski, Die WIPO-Verträge zum Urheberrecht und zu verwandten Schutzrechten vom Dezember 1996, *Computer und Recht* 1997, 438–444 (440).

16 Das gilt vielleicht nicht für den deutschen Gesetzgeber mit dem Erlaß des Informations- und Kommunikationsgesetzes vom 22. 7. 1997 (BGBl. I, 1870). S. J. Feldges, The German Act on Information and Communication Services of 1997: A National Legislative Approach to an International Problem, in: W. P. Heere (Ed.) *International Law and The Hague's 750th Anniversary*, 1999, 177–191.

17 S. G. J. H. Smith, Content on the Internet – Law, Regulations, Convergence and Human Rights, in: Heere (Anm. 16), 165–175.

18 S. auch den amerikanischen Entwurf für ein Uniform Electronic Transactions Act der National Conference of Commissioners on Uniform State Laws (vom 18. September 1998), <<http://www.law.upenn.edu/bll/ulc/uecicta/eta1098.htm>>.

19 Polak (Anm. 5), 65, 118.

bezüglich dem IPR keine neuen Fragen. Eine völlig neue Dimension fehlt, und daher ist bei Internet-Sachverhalten die Bezeichnung der Funktion des IPR als Fangnetz abzulehnen. Die Umschreibung der Funktion des IPR als Verlegenheitslösung bleibt vorzugswürdig. Sie sollte weiter Geltung beanspruchen, ob die Sachverhalte mit Auslandsberührung unter Benutzung des Internets zustande gekommen sind oder nicht.

Im Verhältnis Internet und IPR geht es eher um die Frage, ob die verschiedenen IPR-Vorschriften auf Sachverhalte, die durch die Benutzung des Internets zustande gekommen sind, weiterhin anwendbar sind, weil dem Internet spezifische Charakteristika eigen sind. Kann beispielsweise durch die Anwendung einer Zuständigkeits- oder Kollisionsnorm, in der der gewöhnliche Aufenthalt oder der Sitz einer natürlichen Person oder einer Rechtsperson als Anknüpfungspunkt fungiert, ein schuldrechtliches Verhältnis, das über das Internet zustande gekommen ist, lokalisiert werden? Funktionieren die klassischen Anknüpfungsmerkmale noch in einer Welt, in der die Ortsbestimmung (beweis-)technisch komplizierter geworden ist?

3. Herkömmliche und neue Aufgaben des IPR

Auch bei Internet-Sachverhalten bleibt es bei der Funktion, die das IPR bei traditionellen Sachverhalten mit Auslandsberührung spielt. Im Falle von Streitigkeiten ist eine Feststellung der internationalen Zuständigkeit und des anwendbaren Rechts erforderlich. Wegen der Einfachheit und Schnelligkeit der elektronischen Kommunikation wird der ständig steigende Gebrauch des Internets auch zu einer vermehrten Anzahl von internationalen Rechtsverhältnissen führen und damit zu einem Bedeutungszuwachs des IPR. Die ordentlichen Gerichte und Schiedsgerichte werden in zunehmendem Maße mit Fällen, in denen das Internet eine Rolle spielt, konfrontiert werden. Dennoch ist es erstaunlich, daß es – soweit bekannt – bisher in Europa noch keine „echten“ IPR-Internet-Entscheidungen gibt, in denen beispielsweise die Vorschriften des GVÜ oder EVÜ geprüft wurden. Das ist anders in den Vereinigten Staaten, die ihrer Vorläuferrolle auch hier gerecht werden.²⁰

Nicht auszuschließen ist, daß sich in Zukunft die Art und Weise der Beilegung von Rechtsstreitigkeiten ändert. Auch elektronische Mittel werden dabei eingesetzt werden. Stärker noch, der Ruf nach einem *Judex Internet* wird laut.²¹ Im neuen

20 Die Entscheidungen beziehen sich zum größten Teil auf Fragen der „Jurisdiction“, s. G. Kaufmann-Kohler, *Internet: mondialisation de la communication – mondialisation de la résolution des litiges?*, in: Boele-Woelki/Kessedjian (Anm. 3), 89–142 (104); Mankowski (Anm. 5), 240, Anm. 160, F. A. Koch, *Internationale Gerichtszuständigkeit und Internet*, Computerrecht 1999, 121–129 (125–129), und C. Aciman, *Les communications via internet et les sites web permettent aux demandeurs d'obtenir la compétence des tribunaux dans les action*, RDAI/IBLJ 1997, 585–590.

21 S. K. Benyekhlef, *Dematerialized Transactions on Electronic Pathways: A Panorama of Legal Issues*, in: E. Mackaay (Ed.), *The Electronic Superhighway. The Shape of Technology and Law to Come*, 1995, 115.

Richtlinienentwurf über bestimmte rechtliche Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs im Binnenmarkt vom 18. November 1998²² wird dieser Änderung große Aufmerksamkeit gewidmet. Die gerichtlichen und außergerichtlichen Maßnahmen, die in Reaktion auf unerlaubte Handlungen oder Rechtsstreitigkeiten im Internet in grenzübergreifenden Fällen getroffen werden könnten, seien nicht immer wirkungsvoll oder sachdienlich genug, um einerseits Anbieter zur Bereitstellung entsprechender Dienste und andererseits die Nutzer, insbesondere Verbraucher,²³ zu ihrer Inanspruchnahme zu bewegen. Die mangelnde Anpassung der traditionellen Verfahren an die Besonderheiten des Internets und grenzübergreifende Vorgänge werde auf verschiedenen Ebenen deutlich. Schaden durch unerlaubte Handlung im Internet beispielsweise trete rasch und in einem großen räumlichen Gebiet ein. Hier wird die Langsamkeit der Klagewege kritisiert, die in bezug auf die Eigenheiten des Internets keine schnellen und wirkungsvollen Mittel zur Schadensabwehr zur Verfügung stellen. Des weiteren ist die Abwägung zwischen den Kosten eines Verfahrens und dem Streitwert von Wichtigkeit. Der aufwendige gerichtliche Klageweg braucht nicht beschritten zu werden, wenn Streitigkeiten geringwertige Streitgegenstände oder Auseinandersetzungen zwischen Privatpersonen betreffen. Aber auch die Bedingungen der außergerichtlichen Verfahren entsprechen nicht immer den Online-Gegebenheiten.²⁴ Ferner ist die Zusammenarbeit zwischen den Behörden in den Mitgliedstaaten noch nicht optimal geregelt. Mitgliedstaaten werden aufgerufen, innerstaatliche Rechtsvorschriften in der Weise anzupassen, daß die Inanspruchnahme von Mechanismen zur außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten unter Verwendung geeigneter elektronischer Mittel nicht mehr behindert wird.

Heute möge uns noch ein Online-Gericht, das im Internet angerufen wird und „dort“ sein Urteil unter Anwendung der *Lex Internet* ausspricht, imaginär erscheinen.²⁵ Diese Zukunftsvorstellungen sind jedoch nicht völlig aus der Luft gegriffen.²⁶ Die Juristische Fakultät in Montreal beispielsweise experimentiert seit vorigem Jahr mit dem Projekt „Cybertribunal“²⁷ und das amerikanische Cyberspace Law Institute hat den „Virtual Magistrate“ ins Leben gerufen. Dieser virtuelle Amtsrichter entscheidet nicht über Schadensersatzforderungen oder andere finanzielle Ansprüche, sondern hauptsächlich nur darüber, ob ein „system operator“ eine bestimmte Nachricht oder ein Online-System entfernen oder den Zugang

22 S. ausführlicher unter V.1.d).

23 S. zur Problematik aus englischer Sicht H. Rowe, *Electronic Commerce and Consumers*, *International Business Lawyer* 1998, 165–182.

24 Hinterlegung eines Originals des Schlichtungsspruches vor Gericht, Anwesenheit der Parteien, Notifizierung.

25 Burnstein (Anm. 2), 108–110.

26 S. J. Arsic, *International Commercial Arbitration on the Internet – Has the Future Come Too Early?*, *Journal of International Arbitration* 1997, 209; M. Schneider/Ch. Kumer, *Dispute Resolution in International Electronic Commerce*, *Journal of International Arbitration* 1997, 5.

27 S. <<http://www.cybertribunal.org>> (kostenlos, in englischer und französischer Sprache).

beschränken soll.²⁸ Ferner gibt es bereits ein „Online Ombuds Office“,²⁹ und in den Vereinigten Staaten können Ehen unter Zuhilfenahme elektronischer Mittel geschieden werden. Besonders aktiv in der Online-Streitbeilegung ist die WIPO mit Sitz in Genf. Für Konflikte über Domainnamen ist ein Online-Verfahren eingerichtet,³⁰ das auch auf Schiedsverfahren wegen Verletzung des geistigen Eigentums übertragen werden soll.

Wo findet die Online-Streitbeilegung statt? „Im Internet“ wäre eine zu einfache Antwort, denn „there is no ‘there’ there on the Internet.“³¹ Man könnte auch – den Richtern des Landgerichts München und des US District Court for the Southern District of New York folgend – behaupten „everywhere is there, on the Internet.“³² Das traditionelle Konzept eines Ortes, das Räumlichkeit, Gebiet, Abstand und Grenzen impliziert, wird bedeutungslos. Um eine territoriale Bindung aufrechtzuerhalten, könnten die Online-Verfahrensregeln die Bestimmung eines fiktiven Ortes durch die Verfahrensbeteiligten vorsehen.

Wenn im Bereich der grenzüberschreitenden Streitbeilegung an neue Formen gedacht wird, die den Bedingungen des Internets entsprechen, dann entstehen Zweifel an der traditionellen Funktion des Kollisionsrechts als Zuweisungsrecht. Warum sollte das Internet-Rechtsverhältnis in allen Fällen einem staatlichen Recht unterworfen werden? In der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit zum Beispiel wird eine Loslösung der vertraglichen Beziehungen von jeglicher staatlichen Rechtsordnung bevorzugt, weil keine Rechtsordnung speziell den Ansprüchen internationaler Transaktionen gewachsen ist.³³ Anders als ein staatlicher Richter ist der Schiedsrichter auch nicht gezwungen, Kollisionsnormen anzuwenden. Das internationale Schiedsverfahren wird sich daher auch leichter an die Online-Bedingungen anpassen können. Dennoch können sich auch für den staatlichen Richter neue Möglichkeiten ergeben, wenn im Wege internationaler Vereinbarungen eine *Lex electronica* zustande kommen sollte. Enthalten diese internationalen Vereinbarungen vereinheitlichte Normen im Bereich des Vertrags- und Deliktsrechts, so wäre denkbar, daß statt eines staatlichen Rechts dieses vereinheitlichte Recht angewendet wird, zumindest dann, wenn die Beteiligten diesbezüglich eine Wahl getroffen haben.³⁴ Eine derartige kollisionsrechtliche Rechtswahl könnte sich nicht

28 S. die ausführliche Beschreibung bei *Gautrais/Lefebvre/Benyekhlef* (Anm. 12), 564–566.

29 S. <<http://128.119.199.27//center/ombuds>>. Hierzu *A. Katsh*, The Online Ombuds Office. Adapting Dispute Resolution to Cyberspace, <<http://www.law.vill.edu/ncair/disres/katsh.htm>>; ferner The Global Arbitration Mediation Association Inc., <<http://www.gama.com>>.

30 S. die Homepage des WIPO Arbitration and Mediation Center, <<http://www.arbitrator.wipo.int>> und <<http://internetone.wipo.int/>>.

31 *Burnstein* (Anm. 2), 75.

32 Zitiert bei *Kronke* (Anm. 6), 65, Anm. 2.

33 Hierzu *K. Boele-Woelki*, Die Anwendung der UNIDROIT-Principles auf internationale Handelsverträge, *IPRax* 1997, 161–171 (170).

34 In diesem Sinne *Polak* (Anm. 5), 83–84, der das Inkrafttreten des internationalen Vertrages für einen Staat als Voraussetzung sieht. Undeutlich ist, ob dies der Staat des angerufenen Gerichts sein muß.

nur auf Regelungen nationaler oder internationaler Gesetzgeber beziehen, sondern auch auf autonome Regelungen, wie beispielsweise auf die UNIDROIT-Grundregeln der internationalen Handelsverträge.³⁵ Diese seit 1994 veröffentlichten Grundregeln sind auf die Bedürfnisse des internationalen Handelsverkehrs zugeschnitten und werden derzeit auf ihre Brauchbarkeit im elektronischen Geschäftsverkehr untersucht und, wenn nötig, angepaßt.³⁶

III. Internet-Rechtsverhältnisse: Sachverhalte mit Auslandsberührung?

Die Beantwortung der beiden Fragen: „Welcher Richter ist zuständig, und welches Recht ist anzuwenden?“ setzt einen Sachverhalt mit Auslandsberührung voraus. Das Erfordernis der sogenannten Internationalität ist erfüllt, wenn das Internet ein Synonym für Internationalität wäre.³⁷ Diese grobe Feststellung trifft jedoch nicht in allen Fällen zu und bedarf der Differenzierung.

Bei Internet-Verträgen beispielsweise muß neben der Anwendung der herkömmlichen Kriterien, die einen Vertrag als international kennzeichnen und die vor allem auf den (Wohn-) Sitz der Vertragsparteien oder den Erfüllungsort Bezug nehmen, die Frage nach der Funktion des Internets in der Vertragsbeziehung gestellt werden. Dabei darf man nicht aus den Augen verlieren, daß beispielweise sowohl der Benutzer, der zu Hause auf dem Internet surft, als auch das Unternehmen, das Waren und Dienstleistungen im Internet anbietet, angeblich gleichzeitig in der virtuellen Welt unterwegs sind, ohne daß beide ihren Wohnsitz oder Standort verlassen müssen. Daher ist zu prüfen, ob für geographisch orientierte IPR-Vorschriften diese Situation wirklich paradoxal zu sein scheint.³⁸

1. *Internet als Medium*

In vielen Fällen fungiert das Internet nur als Kommunikationsmittel. Wenn ein Verbraucher mit Wohnsitz in Deutschland bei einem deutschen Versandhaus

35 S. U. Drobing, The UNIDROIT Principles in the Conflict of Laws, *Uniform Law Review* 1998, 385–395.

36 S. M. J. Bonell, The UNIDROIT Principles: What Next?, *Uniform Law Review* 1998, 275–286.

37 So I. Geis, Internet und Datenschutzrecht, *NJW* 1997, 288–293 (288). S. auch B. Hanotiau, The Transborder Flow of Data: Applicable Law and Settlement of Disputes, 1997, 175–197 (184), in: *International Contracts for Sale of Information Services*, ICC Institute Publication nr. 440/5, der zu dieser Frage ausführt: „... the answer may not be always easy. One must therefore wonder whether it is not desirable to retain and to apply to the field of telematic flows a presumption that all data flows have in principle an international character, the opposite proof having to be made by those who plead the contrary.“

38 S. Th. Pfeiffer, Die Entwicklung des Internationalen Vertrags-, Schuld- und Sachenrechts in den Jahren 1995/96, *NJW* 1997, 1207–1216 (1214).

„elektronisch“ einkauft,³⁹ dann wird das Internet als Medium benutzt. Die bestellten Waren, die meistens vom Käufer nach Angabe der eigenen Kreditkartennummer durch Abbuchung des Rechnungsbetrages von seinem Konto bezahlt werden,⁴⁰ werden über die Post oder ein eigenes Speditionsunternehmen des Versandhauses beim Verbraucher abgeliefert. Weil der Erfüllungsort und der Wohnsitz beider Vertragsparteien in Deutschland gelegen ist, weist der Kaufvertrag keine Anknüpfungspunkte zu einer anderen Rechtsordnung auf. Es handelt sich um einen internen Sachverhalt. Die Benutzung des elektronischen Schnellweges beim Zustandekommen des Vertrages ändert nichts an dieser Qualifikation. Trotz der weltweiten Zugänglichkeit des Internets funktioniert die Website, auf der die Waren des Unternehmens angeboten werden, nur als Katalog. Das hat zur Folge, daß das Internet als solches ein Rechtsverhältnis nicht „internationalisiert“, wenn die übrigen objektiven Anknüpfungspunkte (Wohnsitz der Vertragsparteien und Erfüllungsort) in ein und derselben Rechtsordnung gelegen sind. Wenn also das Internet ausschließlich als Kommunikationsmittel benutzt wird, das im Vergleich zu anderen *qua* Schnelligkeit und Präzision bevorzugt wird, dann bleiben die genannten objektiven Anknüpfungspunkte für die Beantwortung der Frage, ob ein internationaler Sachverhalt vorliegt, entscheidend. Diese Ansicht findet ihre Unterstützung in einer in der Praxis oft vorkommenden Beschränkung, die sich viele Unternehmen, die ihre Waren und Dienstleistungen elektronisch anbieten, selbst auferlegen. Der Kreis der potentiellen Kunden wird auf diejenigen beschränkt, die im gleichen Land wie das Unternehmen selbst wohnhaft sind. Auf diese Art und Weise wird zwar der weltweite Zugang, den das Internet bietet, wieder eingeschränkt, jedoch das Zustandekommen eines internationalen Vertrages „vermieden“.⁴¹

Fraglich ist jedoch, ob auch bei der Vereinbarung einer Leistung, die elektronisch erbracht werden muß, das Internet nur als Kommunikationsmittel benutzt wird. Der Zugang zu Datenbanken, die Veröffentlichung eines Aufsatzes in einer elektronischen Zeitschrift, der Einsatz von „intelligent agents“, die ehrverletzende Äußerungen in Mailboxen oder Newsgroups, die wettbewerbswidrige Werbung auf der Website eines Unternehmens erfolgen doch „im“ Internet?

2. Internet als Locus

So könnte die Frage, ob in unserem Beispielsfall unter II.1.a) ein internationaler Vertrag zustande gekommen sei, aufgrund der Tatsache bejaht werden, daß der Abschluß der vertraglichen Beziehung „im Internet“ stattgefunden habe. Diese Ansicht steht unter der Prämisse, daß das Zustandekommen eines Vertrages oder

39 S. die Beschreibung eines elektronischen Vertragsschlusses mit konventioneller Auslieferung bei J. Scheller, Vertrieb und Zahlungsverkehr im Netz, in: U. Loewenheim/F. A. Koch, Praxis des Online-Rechts, 1998, 199–241 (200–203).

40 S. zur rechtlichen Verteilung des Mißbrauchsrisikos R. Pichler, Kreditkartenzahlung im Internet, NJW 1998, 3234–3239.

41 Für Nachweise s. Boele-Woelki (Anm. 6), 142 Anm. 15.

eine unerlaubte Handlung außerhalb der Geltung einer nationalen Rechtsordnung angesiedelt werden kann. Die Erfüllung dieser Voraussetzung ist notwendig, weil aus der Sicht des IPR bei der Feststellung der Internationalität eines Sachverhaltes nämlich grundsätzlich als Ausgangspunkt gilt, daß Berührungen zu mindestens zwei Rechtsordnungen vorhanden sind.

Fraglich ist somit, ob das Internet Merkmale aufweist, die eine Gleichsetzung mit einer nationalen oder transnationalen Rechtsordnung rechtfertigen. Vier Merkmale kennzeichnen das Internet.

a) Das Internet ist ein weltweites Computernetzwerk, das aus unzählbaren Netzwerken besteht.

Fraglich ist, ob das Internet nicht viel mehr als nur ein technisches System ist? Kann das Internet wegen seiner unvorstellbaren Zahl an Teilnehmern und seiner Komplexität inzwischen nicht auch als ein soziales System qualifiziert werden?⁴² Wie alle soziale Strukturen hat auch das Internet eigene Merkmale, eine eigene Struktur und eine eigene Kultur. Für Millionen von Menschen sind die Begriffe „Cyberspace“ oder „Cybernavts“ Ausdruck von ihnen geteilter Überzeugungen und bejahter Normen und somit einer eigenen Kultur. Wie gut die „Kultur“ funktioniert, wird deutlich an der Tatsache, daß jedes Weltgeschehen spontan eine Gruppe von Menschen zusammenführt, die über Internet die letzten Nachrichten und Meinungen austauschen. Ferner spielt, trotz aller Versachlichung, die „Netiquette“⁴³ eine große Rolle. Sie bestätigt den Wert der eigenen Internet-Kultur, insbesondere im Verhältnis zu nicht-kommerziellen Diensten und Funktionen. Die Stärke der Internet-Kultur wird ferner deutlich, wenn irgendein Staat eine Maßnahme plant, die mit dieser Kultur nicht in Übereinstimmung steht. Die amerikanische Regierung zum Beispiel stieß mit ihrem Plan, das Anbieten von Pornografie im Internet zu verbieten, auf massiven Widerstand wegen unverhältnismäßiger Beeinträchtigung der absoluten Meinungsfreiheit, die im Internet praktiziert wird.⁴⁴ Auch die Pläne der niederländische Regierung, Kryptologie im Internet zu verbieten, scheiterten. Die Möglichkeit, verschlüsselte Berichte über Internet zu verschicken, ist als ein höheres Gut zu bewerten als die Verfolgung krimineller Aktivitäten.

42 A. Koers, Internet in kort bestek, in: Recht en Internet – Verkenningen op het gebied van het Internationaal Privaatrecht, het Strafrecht en het Auteursrecht, Handelingen van de Nederlandse Juristen-Vereniging, 1998, 1–57 (34–36), hat diese Frage in den Beratungen der niederländischen Juristenvereinigung im Jahre 1998 ausführlich zur Debatte gestellt. Die folgenden Überlegungen sind seinen Ausführungen entnommen.

43 Die „Anstandsregeln“ im Internet, auch Internet-Knigge genannt. Es handelt sich um konkrete Handlungsdirektiven, die international von allen akzeptiert werden. S. im einzelnen mit weiteren Literaturnachweisen A. Niebler, Werbung im Netz, in: Loewenheim/Koch (Anm. 39), 243–267 (252–253).

44 Der Communications Decency Act von 1996 wurde vom Supreme Court in seiner Entscheidung vom 21. Juni 1996 für verfassungswidrig erklärt. American Civil Liberties Union v. Reno 929 F. Supp. 824 (E.D.Pa. 1996).

- b) Eigentum am Internet gibt es nicht.
- c) Eine zentrale Betriebsführung fehlt.

Wer denkt, daß hinter dem Internet eine gigantische weltweite Organisation operiert, der irrt. Einer der überraschendsten Aspekte des Internets ist gerade das beinahe völlige Fehlen einer führenden und verantwortlichen Organisation oder Instanz. Tatsächlich wird das Funktionieren des Internets mit Hilfe einer Vielzahl von sogenannten Übertragungsprotokollen⁴⁵ garantiert. Jeder, der diese Protokolle einhält, nimmt am Internet teil. In diesem Sinne ist das Internet eher ein Organismus, also ein einheitliches gegliedertes („lebendiges“) Ganzes, das sich allmählich entwickelt, als eine Organisation im klassischen Sinne.⁴⁶ Eine Ausnahme gilt bisher nur für Domainnamen, deren Registrierung zentral in jeder nationalen Rechtsordnung geregelt ist.

- d) Das Internet ist nicht in einer nationalen Rechtsordnung angesiedelt.

Die drei letztgenannten Merkmale lassen den Schluß auf einen Vergleich des Internets mit einem staatsfreien Gebiet, wie der Hohen See oder dem Polareis, wo internationale Regelungen gelten, zu.⁴⁷ In solchen Gebieten herrscht wegen des Fehlens einer souveränen Staatshoheit sogenannte Anknüpfungsverlegenheit. Bei den vielen denkbaren Lösungsmöglichkeiten überwiegen personelle Anknüpfungspunkte. Der als originell zu bezeichnende Vergleich des Internets mit staatsfreien Gebieten hat zum Vorteil, daß aus der Sicht des IPR kein Problem mehr mit der notwendigen Internationalität eines Sachverhaltes besteht. Des weiteren sind auch internationale Regelungen für das Internet, die zum Beispiel im Rahmen einer völkerrechtlichen Vereinbarung getroffen werden, denkbar. Fraglich ist, ob das Internet auf diese Weise einen nationalen oder transnationalen Status erlangen könnte. Zwar werden internationale Regelungen über die Benutzung des Internets zustande kommen, jedoch nicht über die im Internet geltenden Vorschriften. Das Internet ist nämlich nicht als Sachgebiet oder als ein Territorium zu identifizieren. Daher hinkt der Vergleich des Internets mit den staatsfreien Gebieten. Ein Territorium und damit eine Abgrenzungsmöglichkeit fehlt. Schiffs- und Flugzeugzusammenstöße außerhalb eines nationalen Hoheitsgebietes können dagegen lokalisiert werden. Das Individuum kann sich dort aufhalten. Dies gilt nicht für den Benutzer des Internets. Trotz intensiver Benutzung des elektronischen Schnellweges bleibt der Benutzer tatsächlich hinter seinem Computer sitzen. Er macht keine Reise ins

45 Ein Protokoll enthält Kommunikationsregeln. Es dient der Formalisierung des Datenaustausches von Maschinen. Zu den wichtigsten gehört das TCP/IP (Transmission Control Protocol/Internet Protocol) Protokoll. Es wurde 1983 wegen seiner weitgehenden Flexibilität und Globalität im Einsatz (es besteht keine Abhängigkeit von der Netzstruktur, den physikalischen Übertragungsmedien, von der Hardware oder bestimmten Betriebssystemen) als Regelwerk standardisiert und für das Internet als grundlegendes Übertragungsprotokoll festgelegt. S. ausführlich, M. Hage/T. Hitzfeld, Technische Gestalt der Kommunikationsnetze, in: *Loewenheim/Koch* (Anm. 39), 1-56 (19, 22).

46 S. Koers (Anm. 42), 20.

47 *Burnstein* (Anm. 2), 102-108.

Internet. Abschließend noch eine allgemeine Entgegnung auf die Behauptung, das Internet sei mit der Hohen See gleichzusetzen. Die Hohe See impliziert die Anwesenheit von territorial gebundenen Häfen. Diese Häfen sind in der Internet-Relation die Rechner der Benutzer und Anbieter. Der „virtuelle“ Raum besteht nicht ohne Anknüpfungspunkte in der realen Welt.⁴⁸

Aus der Sicht des internationalen Vertragsrechts ergeben sich noch weitere Argumente gegen die automatische Qualifikation eines Internet-Sachverhaltes als internationaler Sachverhalt. Bei der Feststellung der Internationalität werden verschiedene Ansätze zugrunde gelegt, nämlich die wirtschaftliche, die faktisch-geographische und die juristische Betrachtungsweise.⁴⁹

Bei der wirtschaftlichen Betrachtungsweise müssen Waren, Dienstleistungen oder Kapital die nationale Grenze passieren. Der Ort des Vertragsschlusses ist irrelevant. Der faktisch-geographische Ansatz untersucht dagegen, ob das Rechtsverhältnis Anknüpfungspunkte mit mehr als einem Land aufweist, während die juristische Betrachtungsweise danach fragt, ob mehr als nur ein nationales Recht angewendet werden will. Das technikneutrale Römische Schuldvertragsübereinkommen von 1980 verlangt, daß der Sachverhalt eine Verbindung zum Recht verschiedener Staaten aufweist (Art. 1 Abs. 1 EVÜ). Das bedeutet für die Anwendbarkeit der in diesem Übereinkommen enthaltenen Kollisionsnormen, daß nur Anknüpfungspunkte, die eine Verbindung zu einem anderen nationalen Staat herstellen, relevant sind. Der Ort des Rechtsgeschäftes ist ein geographischer Anknüpfungspunkt. Wenn angenommen wird, daß das Rechtsgeschäft „im Internet“ vorgenommen wird, dann folgt daraus, daß das Internet als ein fremdes Land qualifiziert werden müßte. Aus den bisherigen Ausführungen möge deutlich geworden sein, daß diese Voraussetzung nicht erfüllt ist, obwohl viele Dienstleistungen unmittelbar „im Netz“ erbracht werden können.⁵⁰ Digitalisierte Waren wie Software und elektronische Publikationen beispielsweise werden zwar Online geliefert, dadurch entsteht jedoch kein eigener Rechtsraum und keine Verbindung zum Recht verschiedener Staaten. Die elektronische Abrufbarkeit und Zugänglichkeit der Information allein rechtfertigen die Qualifikation des Internets als *Locus* nicht.

48 In diesem Sinne Y. Buruma, Internet en strafrecht, in: Recht en Internet – Verkenningen op het gebied van het Internationaal Privaatrecht, het Strafrecht en het Auteursrecht, 1998, 119–195 (131), Handelingen van de Nederlandse Juristen-Vereeniging 1998.

49 S. im einzelnen C. Joustra, De consumentenovereenkomst, 1997, 99–104.

50 S. auch N. Dethloff, Marketing im Internet und Internationales Wettbewerbsrecht, NJW 1998, 1596–1603 (1597).

IV. Lokalisationsprobleme

1. Gemischte Anknüpfungsmerkmale

Im internationalen Vertrags- und Deliktsrecht werden viele sogenannte gemischte Anknüpfungsmerkmale verwendet. Territoriale und personale Elemente werden kombiniert. Das gilt für den Ort, an dem eine natürliche Person ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat, oder an dem eine juristische Person ihren Sitz hat und den Ort, an dem eine Handlung vorgenommen wird oder ein Erfolg eingetreten ist. Gegenüber den ausschließlich territorialen Anknüpfungspunkten, zum Beispiel der Anknüpfung an den Belegenheitsort einer Sache, werden die gemischten Anknüpfungsgründe als personale Anknüpfungen abgegrenzt, gegenüber dem rein personalen Anknüpfungsfaktor Staatsangehörigkeit oder gewöhnlicher Aufenthalt dagegen als territorial. Die Verknüpfung einer (Rechts-)Person mit seiner mehr oder weniger tatsächlichen Anwesenheit beziehungsweise Betriebsniederlassung in einem Staat ist grundsätzlich schwieriger zu beweisen, als die Belegenheit einer Sache oder die Zugehörigkeit zu einem Staat. Die Mobilität des Individuums ist dafür verantwortlich. Ergeben sich bei Internet-Sachverhalten bei der Anwendung der gemischten Anknüpfungsmerkmale neue Probleme?

2. Rechtsoasen im Internet

„Rechtsoasen im Internet existieren und können von cleveren Internet-Providern gewinnbringend genutzt werden“, so lautet eine der Schlußfolgerungen von *Thomas Hoeren* nach der Ermittlung sogenannter Internet-Fluchtstätten.⁵¹ Unternehmen und Privatpersonen werden im Internet-Zeitalter „footloose“, d.h. weniger gebunden an einen tatsächlichen Ort.⁵² Unternehmen können auf einfachem Wege die günstigste Rechtsordnung wählen, zum Beispiel Staaten, wo die Zahlung mit Kreditkarten zugelassen ist, wo geringe Steuern erhoben werden (Antigua), wo die Gesellschaftsgründung von Ausländern günstig geregelt ist, oder wo die Anonymität wie ein Bank- oder Briefgeheimnis geschützt wird. Staaten, die keinem Vollstreckungsabkommen oder Urheberrechtsabkommen beigetreten sind, sind aus der Sicht des IPR besonders (un)günstig. In dieser Hinsicht erweisen sich Brunei, San Marino und Hongkong als vielsprechendes „Outsourcing“.⁵³ *Hoeren* weist zu Recht darauf hin, daß trotz Beitritts zu gängigen internationalen Abkommen die vollstreckungsrechtlichen Lücken besonders fatal werden können.⁵⁴ Obwohl derartige Phänomene im IPR in der Form der „Billigflaggen“ bekannt sind,⁵⁵ die teilweise mit den Grundsätzen zur Durchgriffshaftung gelöst werden, sollten die Inter-

51 In diesem Sinne *Th. Hoeren*, *Rechtsoasen im Internet, MultiMedia und Recht* 1998, 297–298 (298).

52 In diesem Sinne *Koers* (Anm. 42), 43.

53 *Hoeren* (Anm. 51), 297.

54 *Hoeren* (Anm. 51), 298.

55 S. zur Problematik *U. Drobnič/J. Basedow/R. Wolfrum*, *Recht der Flagge und „billige Flaggen“ – Neuere Entwicklungen im IPR und Völkerrecht*, *BerDGesVölkR* 31, 1990.

net-Paradiese nicht unterschätzt werden. Besonders in der Vollstreckungsphase eines Urteils ist ein böses Erwachen nicht auszuschließen.

Das führt dazu, daß bei der Beantwortung der IPR-Fragen wegen der vermeintlichen Anreize, die das Internet bietet, im Einzelfall Vorsicht geboten ist. Die Email- oder Website-Adressen beispielsweise lassen nicht immer deutlich und unmittelbar erkennen, wo sich der Wohnsitz einer Privatperson oder der Sitz eines Unternehmens befinden.⁵⁶ Natürlich dürfen diese Befürchtungen nicht übertrieben werden, insbesondere nicht im Falle seriöser Anbieter, die kein anderes Interesse haben als ihren Kunden- und Geschäftskreis zufriedenzustellen und zu erweitern. Sie werden sich vor einer Verschleierung der notwendigen Angaben hüten. Im Bereich des Deliktsrechts sieht die Lage anders aus. Hier kann der Schädiger gerade ein Interesse daran haben, nicht erkannt und aufgespürt zu werden.

V. Internet-Verträge

Der elektronische Geschäftsverkehr kennzeichnet sich durch fehlende Materialisation: Dienste-Anbieter und Kunden sehen einander nicht, die vertraglichen Absprachen werden nicht in einem Schriftstück auf Papier festgelegt, und die klassischen Zahlungsmittel (Barzahlung, Scheck, Kreditkarte mit eigenhändiger Unterschrift) scheiden aus. Statt dessen wird mit elektronischem Geld, sogenannten „cybercoins“ abgerechnet.⁵⁷ „E-commerce“ ist in aller Munde. Vertragliche Verhältnisse weisen einen vielseitigen Charakter auf. Eine Transaktion, bei der der Benutzer in Deutschland wohnt, der Lieferant von Internet-Diensten in den Niederlanden, der über einen aus den Vereinigten Staaten stammenden „intelligent agent“⁵⁸ operiert, während der Zugang über ein englisches Tochterunternehmen des in Frankreich seßhaften Anbieters des Internet-Zugangs erfolgt, ist leicht vorstellbar. Drei verschiedene Vertragsformen sind im elektronischen Handel gebräuchlich: Kaufverträge, Dienstverträge und Lizenzverträge.⁵⁹ Verschiedentlich

56 Erhält ein Anbieter ein Email, auf der die Adresse K.Boele@CompuServe.com angegeben ist, dann kann K. Boele überall in der Welt seinen/ihren (Wohn-)Sitz haben, weil der amerikanische Provider „CompuServe“ überall in der Welt Nutzer akzeptiert. Auch wenn die Email-Adresse die Andeutung eines Landes enthält, zum Beispiel K.Boele@interbox.nl, dann ist zwar erkennbar, daß der Provider „interbox“ seinen Sitz in den Niederlanden, hat, der Bericht kann jedoch auch mit Hilfe eines „Zustellroboters“ (forward file) an eine andere Adresse in ein anderes Land geschickt werden oder über ein Modem in einem anderen Land gelesen werden. Schließlich gibt es noch Möglichkeiten, um völlig anonym zu bleiben. Mit einer Remailer-Adresse ist es möglich, Berichte ohne Angabe der Adresse zu versenden.

57 S. zum Einsatz von Netzgeld als Instrument des bargeldlosen Zahlungsverkehrs, S. Kämpel, Elektronisches Geld (cyber coins) als Bankgarantie, NJW 1999, 313–320.

58 „Intelligente“ Software, die im Auftrag des Nutzers in großen Datenbeständen sucht und sie erkennbar macht.

59 Von einer Behandlung des internationalen Immaterialgüterrechts und insbesondere der Frage, ob die dort vorherrschende *Lex-protectionis*-Anknüpfung auch bei Internet-Sachverhalten standhaft bleibt und nicht eventuell durch die *Lex-originis*-Anknüpfung zu ersetzen ist, ist im vorliegenden Beitrag abgesehen. S. statt vieler H. Schack, Neue Techniken und Geistiges Eigentum, JZ 1998,

wird eine Leistung „im Internet“ verlangt, zum Beispiel die elektronische Veröffentlichung eines Buches, der Zugang zu einem bestimmten Informationssystem, zu Texten, Fotos oder zu musikalischen Produkten. Sowohl im Bereich der internationalen Zuständigkeit als auch im Kollisionsrecht ist zwischen Handelsverträgen und Verbraucherverträgen zu unterscheiden.

1. Handelsverträge

Aus der Sicht des europäischen IPR wird bei Internet-Handelsverträgen die Frage nach der internationalen Zuständigkeit nach Art. 5 Nr. 1, 17 EuGVÜ/Luganer Parallelabkommen zu beurteilen sein und die Frage nach dem anwendbaren Recht nach den Art. 3, 4 EVÜ. Die Vorschaltung der Kollisionsnormen des EVÜ ist nur dann erforderlich, soweit nicht das Wiener Kaufrecht von 1980 zur Anwendung kommt. Einigkeit besteht darüber, daß auch im elektronischen Wirtschaftsverkehr die Vereinbarung eines Gerichtstandes oder die Aufnahme einer Schiedsklausel und die Bestimmung des anwendbaren Rechts oder der anwendbaren Rechtsvorschriften propagiert werden muß.

a) Elektronische Vereinbarungen

Die elektronische Vereinbarung einer Schiedsklausel steht dem Schriftformerfordernis des Art. 2 Abs. 2 UNÜ⁶⁰ nicht entgegen. Bei der Auslegung des inzwischen mehr als 40-jährigen Übereinkommens ist mit Rücksicht auf Art. 7 UNÜ das UNCITRAL-Modellgesetz⁶¹ zu berücksichtigen, dessen Art. 7 Abs. 2, 2 die Schriftform als erfüllt ansieht, wenn die Klausel visuell wahrnehmbar ist und physisch reproduziert werden kann.⁶²

Unstreitig ist, daß derartige Überlegungen sich auch auf das Schriftformerfordernis des Art. 17 I 2 lit. a EuGVÜ/Luganer Parallelabkommen übertragen lassen. Ausreichend ist danach auch die elektronische Übermittlung, solange sichergestellt ist, daß der Nachweis einer Vereinbarung durch Text möglich ist.⁶³

Auch über die Frage, ob eine elektronische Gerichtstandsklausel zumindest in der Zukunft und vielleicht sogar schon jetzt als Handelsbrauch im Sinne von Art. 17 I

753–763 (761); P. E. Geller, *International Intellectual Property, Conflicts of Laws, and Internet Remedies*, in: J. J. C. Kabel/G. J. H. M. Mom (Eds.), *Intellectual Property and Information Law, Information Law Series 6*, Festschrift *Herman Cohen Jehoram*, 1998, 29–37, und P. Schønning, *Internet and the Applicable Copyright Law: A Scandinavian Perspective*, *European Intellectual Property Review* 1999, 45–52.

60 UN-Übereinkommen über die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Schiedssprüche vom 10.6.1958.

61 UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration, UN-Doc. A/40/17 und UN-Doc. A/RES/72.

62 In diesem Sinne C. Kessedjian, *Les clauses d'élection de for et arbitrage – En l'absence de clause ou en cas d'invalidité de celle-ci, comment se détermine la compétence des tribunaux*, ICC 20. Oktober 1998, *Forging Trust in Electronic Commerce: Law and Dispute Resolution*.

63 S. hierzu ausführlich *Kaufmann-Kohler* (Anm. 20), 130 mit Literaturnachweisen.

2 lit. c EuGVÜ/Luganer Parallelabkommen anzusehen ist, besteht Einigkeit.⁶⁴ Zu erwarten ist, daß, je mehr Verträge über das Internet abgeschlossen werden, desto mehr die elektronische Gerichtsstandsvereinbarung in den Rang der Handelsgebräuchlichkeit aufrückt.⁶⁵ Sowohl über die Vereinbarung eines Gerichtsstandes als auch über das anwendbare Recht müssen die Parteien Übereinstimmung erzielt haben. Digitale Signaturen werden den handschriftlichen Unterschriften gleichgestellt.

Aber auch im elektronischen Geschäftsverkehr kann ein „battle-of-electronic-forms“ Probleme verursachen. Das Vertragsstatut wäre zu bestimmen, um festzustellen, welche der allgemeinen Geschäftsbedingungen vereinbart worden ist. Auch unter Einsatz von „intelligent agents“ ist es möglich, direkt die Internet-Seiten des anderen Vertragspartners zu konsultieren, ohne die allgemeinen Seiten mit den allgemeinen Geschäftsbedingungen gesehen, geschweige denn gelesen zu haben. Um in jedem Falle Probleme bei widersprüchlicher Gerichtsstands- und Rechtswahlklauseln zu vermeiden, sollte technisch die Möglichkeit geschaffen werden, keinen Vertragsschluß elektronisch tätigen zu können, bevor nicht mit Mausclick ausdrücklich den Klauseln über das zuständige Gericht und das anwendbare Recht zugestimmt worden ist.⁶⁶ Den Unternehmen im elektronischen Geschäftsverkehr sei diese technische Vorsichtsmaßnahme geraten, denn die Zuständigkeits- und die Rechtsanwendungsfragen sind sehr viel schwieriger zu beantworten, wenn keine Vereinbarung getroffen worden ist.

b) Art. 5 Nr. 1 EuGVÜ/Luganer Parallelabkommen – das Inferno für den elektronischen Geschäftsverkehr?

Die Feststellung des für die internationale Zuständigkeit notwendigen Erfüllungsortes, der nach dem auf dem Vertrag anwendbaren Recht zu bestimmen ist, ist nicht immer eine leichte Aufgabe. Zu hoffen ist, daß bei der Revision des Brüsseler und des Luganer Übereinkommens der gerichtsstands begründende Erfüllungsort von einem nationalen Recht losgelöst und mit Rücksicht auf seine prozessuale Funktion definiert wird.⁶⁷ Ob Erfüllungsortsvereinbarungen eine zuständigkeits-

64 S. Kaufmann-Kohler (Anm. 20), 126.

65 In diesem Sinne Mankowski (Anm. 5), 218–219.

66 So auch der Vorschlag von Kessedjian (Anm. 62). S. ferner die Erläuterung zu Section 107 (Manifesting Assent) des amerikanischen Entwurfs eines Uniform Electronic Transactions Act (Anm. 18): „With each click on screen, the purchaser is indicating assent to that term in order to obtain the desired result. So long as the action of clicking in each case relates to a discreet term, or follows the full presentation of all terms, the actions of the purchaser can be said to clearly indicate assent to the terms available for review. As with the exchange of standard paper forms, there is no requirement that the terms be read before the on screen click occurs, so long as they were available to be read. Indeed, in such a scenario the problem of additional and conflicting terms which have so confused courts in the battle of forms is not present.“

67 S. H. Schack, Entscheidungszuständigkeiten in einem weltweiten Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommen, ZEuP 1998, 931–956 (937–943). Eine möglichst konkrete Definition der maßgeblichen Erfüllungsorte der für die Praxis wichtigsten Verträge ist somit erforderlich. Ferner Ch. Kohler, Die Revision des Brüsseler und des Luganer Übereinkommens über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen,

begründende Wirkung haben, wenn die Geschäftspartner im elektronischen Handelsverkehr auch unmittelbar einen Gerichtsstand vereinbaren können, ist nachdrücklich zu bezweifeln.⁶⁸ Fehlt eine solche Vereinbarung, dann entscheidet das Vertragsstatut. Wegen der Schwierigkeit bei Verträgen, die elektronisch zustande kommen und ausgeführt werden, den Erfüllungsort eindeutig festzustellen, wird im Zusammenhang mit Art. 5 Nr. 1 EuGVÜ/Luganer Parallelabkommen vom „l'enfer de Dante“ gesprochen.⁶⁹

Der Ruf nach einem Klägergerichtsstand bei Internet-Streitigkeiten wird laut.⁷⁰ Dieser Wunsch kann in absehbarer Zeit realisiert werden. Im Jahre 2000 wird die Haager Konferenz für IPR nämlich aller Voraussicht nach ein weltweites Gerichtsstand- und Vollstreckungsabkommen zustande bringen. Die Vorbereitungen sind im vollen Gange. Einer der Vorschläge, vom ständigen Büro der Haager Konferenz unterbreitet, bezieht sich auf den elektronischen Geschäftsverkehr. Der Kläger solle bei Verträgen, die ausschließlich elektronisch zustande gekommen und erfüllt worden sind, für den daraus entstandenen Schaden die Gerichte an seinem Wohnsitz anrufen können, vorausgesetzt, er habe alle seine Verpflichtungen erfüllt.⁷¹ Dieser Vorschlag bezieht sich auf reine Online-Dienstleistungen im Finanzierungsbereich, die auch online abgerechnet werden.⁷² Der Aufnahme einer solchen Regelung in einem internationalen Abkommen ist durchaus zuzustimmen.⁷³ Wenn wir bereits heute mit Internet-Streitigkeiten konfrontiert werden, warum sollten wir auf übermorgen warten? Im übrigen können die Geschäftspartner jederzeit andere Vereinbarungen treffen.

Ein kurzer Blick über den Ozean. Dort unterscheidet die US-amerikanische Rechtsprechung für die Begründung der *personal jurisdiction* im Bereich der vertraglichen und außervertraglichen Haftung zwischen aktiven und passiven Websites.⁷⁴ Eine aktive Website enthält alle notwendigen Informationen, die eine direkte Kontaktaufnahme zum Anbieter ermöglichen und einen Vertragsschluß herbeiführen können. *Personal jurisdiction* wird in diesen Fällen angenommen. Passive Websites dagegen enthalten lediglich Informationen oder Reklame. Sie haben

Generalia und Gerichtsstandsproblematik, Referat für die Tagung der Wissenschaftlichen Vereinigung für Internationales Verfahrensrecht, Berlin 7.–10. April 1999.

68 In diesem Sinne *Schack* (Anm. 67), 939.

69 So die Beschreibung von *Kessedjian* (Anm. 62).

70 S. *Kaufmann-Kohler* (Anm. 20), 133–135. Das *forum contractus* als reiner Klägergerichtsstand ist nach der Ansicht von *Schack* (Anm. 67), 934, ungerecht und ungeeignet.

71 Information document No. 2 of September 1998 for the attention of the Special Commission of November 1998 on the question of jurisdiction, recognition and enforcement of foreign judgments in civil and commercial matters, Article 6 – Contracts in general, Variant 4.

72 Nach der Ansicht von *Schack* (Anm. 67), 932, scheint in den Vorbereitungskommissionen der Haager Konferenz eine realitätsfremde Euphorie ausgebrochen zu sein, wenn eine sehr weitgehende Regelung der Entscheidungszuständigkeit angestrebt werde, die zugleich dem „Zeitalter des Internets“ gerecht werden solle. Er fragt sich des weiteren, ob ausgerechnet ein weltweites Übereinkommen der richtige Platz für erste Gehversuche sei (948–949).

73 Anderer Ansicht ist *Schack* (Anm. 67), 948–949.

74 S. *Koch* (Anm. 20), 121–129 (125–129).

keine zuständigkeitsbegründende Wirkung, weil die Anbahnung eines Vertragsschlusses nicht vorgesehen ist.⁷⁵

c) Wiener Kaufrecht von 1980

Bei den Anwendungsvoraussetzungen des Wiener Kaufvertragsrechts sind im Falle eines Internet-Kaufvertrages zwei Aspekte zu beachten. Das Übereinkommen findet nämlich keine Anwendung, wenn für eine Partei der Auslandsbezug nicht erkennbar ist (Art. 1 Abs. 2).⁷⁶ Dieses subjektive Kriterium könnte bei einer Internet-Transaktion eine Rolle spielen, wenn beispielsweise aufgrund der benutzten Sprache angenommen werden kann, daß es sich um ein Inlandsgeschäft handelt oder wenn der ausländische Verkäufer über einen inländischen Provider seine Waren anbietet. Der zweite Aspekt ist von größerer Relevanz. Häufig wird über Internet Software gekauft und geliefert. Das ist schnell, billig und komfortabel. Die Frage, ob Computersoftware unter den Begriff „Waren“ im Sinne von Art. 1 Abs. 1 fällt, war eine besonders in Deutschland viel diskutierte Frage. *Diedrich* kam 1994⁷⁷ zu der richtigen Schlußfolgerung: Der Begriff „Waren“ umfasse auch unkörperliche Gegenstände, sofern sie als separater Kaufgegenstand bestimmbar, eigentumsfähig und übertragbar seien.⁷⁸ Diese Qualifikation ist von prinzipieller Bedeutung für den elektronischen Schnellweg, der für den Kauf von Software das ideale Mittel darstellt.⁷⁹

d) Vertragsstatut Art. 4 EVÜ

Die Feststellung der charakteristischen Leistung wird sich bei Internet-Verträgen nicht als besonders schwierig erweisen.⁸⁰ Die Lokalisierung der charakteristischen Leistung am Aufenthalts- bzw. Niederlassungsort des Leistenden dagegen erfordert sichere Kenntnis über diesen Anknüpfungspunkt. Abzuwarten ist, ob auf den Marktmechanismus vertraut werden kann und die Gefahr, daß – wie bereits ausgeführt – die richtigen Angaben nicht verschleiert werden, gering bleibt. Eventuellen Schwierigkeiten bei der Feststellung des anwendbaren Rechts über Art. 4 II EVÜ – zum Beispiel wer erbringt bei einer Online-Transaktion die charakteristische Leistung – kann über die Ausweichvorschrift in Art. 4 V EVÜ begegnet werden. Gerade diese Auffangklausel wird bei der Feststellung des Internet-Vertragsstatuts an Bedeutung gewinnen.⁸¹

Erwähnenswert ist hier wiederum der Entwurf einer Richtlinie zur Harmonisierung des elektronischen Geschäftsverkehrs in der Europäischen Union.

75 *S. Kaufmann-Kohler* (Anm. 20), 100–103, 104–108.

76 *S. hierzu Boele-Woelki* (Anm. 6), 144–145.

77 *F. Diedrich*, Autonome Auslegung von Internationalem Einheitsrecht, Computersoftware im Wiener Kaufrecht, 1994, 321.

78 Für Rechtsprechungsnaehweise s. *Boele-Woelki* (Anm. 6), 154–155.

79 Zur Anwendbarkeit des Haager Produkthaftungsübereinkommens von 1973 bei Lieferung von Software über Internet s. *Kronke* (Anm. 6), 72–73, und *Boele-Woelki* (Anm. 6), 156–158.

80 In diesem Sinne auch *Mankowski* (Anm. 5), 220.

81 *S. Boele-Woelki* (Anm. 6), 147, 161.

Am 18. November 1998 unterbreitete das Europäische Parlament und der Rat einen Vorschlag für eine Richtlinie über bestimmte rechtliche Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs im Binnenmarkt.⁸² Die Richtlinie bezweckt das einwandfreie Funktionieren des Binnenmarktes, insbesondere den freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft zwischen den Mitgliedstaaten, sicherzustellen.⁸³ Als Dienste der Informationsgesellschaft gilt jede in der Regel gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung (Art. 2 unter a). Diese Definition bezieht sich laut Begründung auf eine Vielzahl höchst unterschiedlicher Wirtschaftstätigkeiten, die sich über das Netz abwickeln lassen.⁸⁴

Bezüglich des Mangels an Vertrauen bei den Verbrauchern wird in der Begründung zum Richtlinienvorschlag über rechtliche Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs hervorgehoben, daß die Verbraucher und allgemeiner die Nutzer von Diensten sich in einer unklaren und vagen Situation mit wenigen Garantien hinsichtlich des geltenden Schutzniveaus sehen könnten und daher davor zurückschrecken, online Verträge abzuschließen und die neuen Möglichkeiten auszuschöpfen.⁸⁵

Die „auswärtigen Aspekte“ – so die Formulierung in der Begründung – sollen in der Richtlinie nicht behandelt werden. Obwohl die Richtlinie nicht darauf abzielt, spezifische IPR-Regeln für die Zuständigkeit der Gerichte und betreffend das anwendbare Recht einzuführen, und damit die einschlägigen internationalen Übereinkommen unberührt lassen soll, sind einige Vorschriften der Richtlinie einerseits wegen der darin gewählten Begriffsbestimmungen interessant. Andererseits ist es für die Auslegung der benannten internationalen IPR-Vorschriften von Wichtigkeit, den in der Richtlinie verfolgten Binnenmarktansatz aufzuzeigen. Die Richtlinie bezieht sich lediglich auf die Stellung von Dienste-Anbietern mit Niederlassung in einem Mitgliedstaat. Nicht erfaßt werden Dienste der Informationsgesellschaft, die von einem außerhalb der Mitgliedstaaten niedergelassenen Dienste-

82 KOM(1998) 586 endg., 98/0325 (COD), <<http://europa.eu.int/comm/dg15/en/media/electcomm/999.htm>>.

83 Art. 1 Abs. 1.

84 Genannt werden:

- (1) Dienstleistungen von Unternehmen an Unternehmen und von Unternehmen an Verbraucher,
- (2) Dienste zum Verkauf von Waren und Dienstleistungen und für den Nutzer unentgeltlicher Dienste (deren Finanzierung zumeist über kommerzielle Kommunikationen erfolgt,
- (3) Dienste, die elektronische Transaktionen hinsichtlich der Waren erlauben, wie interaktives Teleshopping, Online-Einkaufszentren etc.,
- (4) unterschiedliche und weitgestreute Bereiche und Wirtschaftstätigkeiten wie zum Beispiel elektronische Zeitungen, Schulung, Online-Lexika, den Online-Verkauf bestimmter Waren wie zum Beispiel PKW, Tourismusdienste, Leistungen freier Berufe (Anwälte, Ärzte, Buchprüfer etc.), Leistungen von Grundstücksmaklern, virtuelle Supermärkte, Kleinanzeigen-dienste, elektronische „schwarze Bretter“, Stellenvermittlungsdienste, Suchmaschinen, Unterhaltungs-dienste, Video auf Abruf, Dienste, die den Zugang zum World-Wide-Web vermitteln, Diskussionsforen etc.

85 S. Anm. 82.

Anbieter bereitgestellt werden.⁸⁶ In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, daß der Standort der verwendeten technischen Mittel nicht den Ausschlag geben darf. Die Definition der Niederlassung stütze sich nicht auf Kriterien der technischen Gegebenheiten, sondern auf Kriterien der Wirtschaftstätigkeit⁸⁷ (Herkunftslandsprinzip). Ist der Anbieter in der Gemeinschaft niedergelassen, benutze er jedoch einen in einem Drittland belegenen Server, dann würden seine Dienste unter die Richtlinie fallen. Umgekehrt sollen in Drittländern niedergelassene Anbieter, die einen Server in der Gemeinschaft benutzen, nicht von der Richtlinie erfaßt werden. Erbringe ein Unternehmen Dienstleistungen über eine Website, so sei es weder dort niedergelassen, wo sich die technischen Mittel befänden, die diese Website beherbergen würden, noch dort, wo die Website zugänglich sei. Außerdem sei in den Fällen, in denen der Anbieter mehrere Niederlassungen habe, der Mitgliedstaat zuständig, in dem der Anbieter den Mittelpunkt seiner Tätigkeit habe.⁸⁸

Es wird als selbstverständlich betrachtet, daß der Binnenmarktansatz, „insbesondere die Anwendung des Herkunftslandsprinzips, zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht als Modell für zukünftige internationale Vereinbarungen anzusehen ist, da dieser Ansatz nur verfolgt werden kann, wenn ein ausreichender Grad an rechtlicher Integration besteht.“⁸⁹

Trotz dieser Warnung hinsichtlich der Brauchbarkeit des Herkunftslandsprinzips für internationale Vereinbarungen darf die Bedeutung der Wahl für dieses Anknüpfungsmerkmal nicht unterschätzt werden. Eine Signalwirkung wird unzweifelhaft davon ausgehen.

2. Verbraucherverträge

Das Internet erschließt den Zugang zu einem größeren Angebot an hochwertigen und preisgünstigen Waren und Dienstleistungen und eröffnet den Unternehmen erhebliche Wachstumschancen. Die Vielfalt der über Internet angebotenen Waren und Dienste ist groß. Die Liste der kommerziellen Anbieter reicht von Versandhäusern, Banken und Versicherungen, bis Software-Produzenten, Apotheken, Reiseunternehmen, Rechtsberatern, Ausbildungsinstituten und sogar Tabakgeschäften. Große Computergiganten stimulieren mit gezielten Aktionen die Präsenz der kommerziellen Unternehmen im Internet. Einigkeit besteht in jedem Falle darüber, daß die voranschreitende Kommerzialisierung des Internets nicht mehr

86 Anm. 82 unter 4.

87 Die Bestimmung des Ortes der Niederlassung des Anbieters habe somit gemäß den in der Rechtsprechung des Gerichtshofes entwickelten Kriterien zu erfolgen. S. die in Anm. 82 unter Ziffer 9 genannten Gründe, die beim Erlaß der Richtlinie in Erwägung gezogen werden.

88 S. vorige Anm.

89 Anm. 82 unter 4.

aufzuhalten ist.⁹⁰ Der Umsatz der kommerziellen Dienste im weltweiten Computernetz steigt. Eine Prognose für die OECD vom März 1997 geht davon aus, daß bis zum Jahre 2007 7,5 % des Gesamtvolumens aller Kaufverträge über das Internet abgeschlossen werden.⁹¹ Obwohl die tatsächlichen und vor allem die geschätzten Zahlen für viele in schwindelerregende Höhen klettern, steht die Entwicklung des elektronischen Geschäftsverkehrs mit Verbrauchern erst am Anfang.⁹² Verbraucher und vor allem Mittel- und Kleinbetriebe sind noch zurückhaltend. Mittel- und Kleinbetriebe fürchten die Kosten und die notwendige Sachkenntnis, im Internet zu operieren. Bei Verbrauchern besteht ein noch nicht zu unterschätzender Mangel an Vertrauen hinsichtlich der wenigen Garantien und des geltenden Schutzniveaus. Auf der einen Seite geht es um das Wachstum des neuen Wirtschaftszweiges,⁹³ auf der anderen Seite muß der Schutz der Verbraucher verstärkt werden. Gerade die Verbraucherorganisationen plädieren daher weltweit für eine Reglementierung des Internets. Diese teilweise unterschiedlichen Interessenlagen kamen während der OECD-Ministerkonferenz im Oktober 1998 deutlich ans Licht. Die vereinbarte Erklärung über den Verbraucherschutz im elektronischen Geschäftsverkehr⁹⁴ ist aus der Sicht der Verbraucher wenig ermutigend. Sie ist auch für die Auslegung geltender IPR-Vorschriften und zukünftiger Regeln von Wichtigkeit:

The international legal community has only just started reviewing the many complex legal issues surrounding applicable law and jurisdiction in cyberspace. Any premature regulation mandating the law and forum of the country of destination for consumer transactions would seriously undermine the growth of electronic commerce, as compliance would be overly burdensome for all business and practically impossible for small and medium-sized enterprises.

Die Kenntnisnahme dieser Erklärung hat zumindest bereits den Rat der Europäischen Union am 19. Januar 1999 veranlaßt, eine EntschlieÙung über die Verbraucherdimension der Informationsgesellschaft zu erlassen.⁹⁵ Darin wird die Kommission unter anderem gebeten, im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht und

90 A. M. Froomkin, Regulation of Computing and Information Technology, Flood Control on the Information Ocean: Living with Anonymity, Digital Cash, and Distributed Databases, *Journal of Law and Commerce* 1996, 395–507 (450), schreibt: „The shopping mall of the future may be on line, and offer everything from video product demonstrations and recorded customer testimonials to technical specifications for the product. Interactive sales may allow merchants to question customers as to their needs and budgets and then guide them to particular products; the products could be manufactured to the customer's size, color, and other specifications based on the customer's specifications. It may even be possible to haggle with the merchant's computer about the price.“

91 C. Heckman, Gateways to the Global Market: Consumers and Electronic Commerce, <<http://www.oecd.org/daf/ccp/cons/bpaper.htm>>.

92 S. Ch. Hoedl, How to market services: advertising, consumer protection and personal data, *RDAI/IBLJ* 1998, 285–315.

93 Ob bisher wirklich soviel Geld mit dem elektronischen Handel verdient wird, wie überall zu lesen ist, ist zweifelhaft. Viele Dienste werden gratis angeboten. Der kommerzielle Anbieter muß mit den Hobbyisten konkurrieren. Eine Suchmaschine, die nur gegen Bezahlung funktioniert oder eine Zeitung, die ihre Nachrichten nur gegen Bezahlung freigibt, ist sofort „out of business“. Das Internet-Publikum sucht den kostenlosen Konkurrenten.

94 S. <<http://www.ottawaoecdconference.org>>.

95 *Abl EG* (1999/C 23/01) vom 28.1.1999.

den internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, daß die Verbraucher die bereits durch die Übereinkommen von Brüssel und Rom gewährten einschlägigen Rechte in Anspruch nehmen können, unter anderem die Rechte betreffend die Anwendbarkeit der Rechtsvorschriften des Wohnsitzstaates und den leichten Zugang zu nationalen Gerichten, und um diese Rechte, soweit angebracht, zu stärken. Um diese Ziele zu erreichen, wird von der Kommission erwartet, gegebenenfalls Vorschläge für einschlägige Maßnahmen zu unterbreiten.

a) Zustandekommen und Wirksamkeit des Internet-Verbrauchervertrages

Wie sieht ein elektronischer Verbrauchervertrag aus? Im oben genannten Beispielfall unter III. 1. ist angegeben, wie in den meisten Fällen ein Kaufvertrag über Internet mit einem Verbraucher zustande kommt. Meistens wird ein elektronisches Bestellformular unter Angabe der Kreditkartennummer ausgefüllt und über die elektronische Postadresse des Verbrauchers an den Anbieter von Waren oder Diensten zurückgeschickt.

Nach welchem Recht ist nun zu beurteilen, ob ein Internet-Vertrag wirksam zustande gekommen ist? Art. 8 Abs. 1 EVÜ⁹⁶ bestimmt, daß das Zustandekommen und die Wirksamkeit eines Vertrages sich nach dem Vertragsstatut beurteilen, also nach dem Recht, das anzuwenden wäre, wenn der Vertrag wirksam wäre. Diese Kollisionsnorm hat zur Folge, daß nach einem staatlichen Recht zu beurteilen ist, ob das Angebot der Waren auf der Website des Internet-Geschäftes tatsächlich als ein Angebot im Sinne des Zustandekommens eines Vertrages zu werten ist oder nur als eine *invitatio ad offerendum*. Wenn der Verbraucher beim Ausfüllen des elektronischen Bestellformulars der Website des Anbieters gebeten wird, seine Kreditkartennummer einzugeben und wenn weiter die Abwicklung des Vertrages ohne Zutun eines Dritten erfolgt, dann kann wie bei einem Automaten von einem Angebot *ad incertas personas* gesprochen werden.⁹⁷

Der Richtlinienentwurf der EU-Kommission zum elektronischen Geschäftsverkehr regelt in Art. 11 den Zeitpunkt des Zustandekommens des Vertrages. Danach gilt der Vertrag als geschlossen, wenn der Nutzer vom Dienste-Anbieter eine elektronische Empfangsbestätigung erhalten und er seinerseits den Eingang der Empfangsbestätigung bestätigt hat. Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Richtlinie werden bei der Frage über den Zugang der Empfangsbestätigung entstehen. Der Entwurf sieht nämlich vor, daß für den Zugang der Zeitpunkt, an dem der Nutzer die Bestätigung abrufen kann, maßgeblich ist.⁹⁸

96 Art. 31 Abs. 1 EGBGB.

97 Literaturnachweise bei *Boele-Woelki* (Anm. 6), 148–149.

98 Skeptisch *S. Freytag*, EU-Kommission: Richtlinienentwurf zum Electronic Commerce, Multi Media und Recht 1998, V–VII (VI). Eine vergleichbare Regelung ist zu finden in Section 402 (Time and Place of Sending and Receipt) des amerikanischen Entwurfs für ein Uniform Electronic Transactions Act (Anm. 18), der wiederum seine Grundlage in Art. 15 des UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce (Anm. 10) findet.

b) Der Internet-Verbraucher: aktiv oder passiv?

Welchem Recht unterliegt ein Internet-Verbrauchervertrag? Ob die strengen Voraussetzungen des Art. 5 Abs. 2 EVÜ erfüllt sind und damit der Anwendung des Rechts am gewöhnlichen Aufenthalt des Verbrauchers nichts im Wege steht, wenn er auf eine im Internet angebotene Ware oder Dienstleistung reagiert, ist umstritten.⁹⁹ Die spezielle Kollisionsnorm für Verbraucherverträge verlangt nämlich, daß entweder (1) dem Vertragsabschluß ein ausdrückliches Angebot oder eine Werbung in dem Staat vorausgegangen ist, in dem der Verbraucher seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, und daß der Verbraucher in diesem Staat auch die zum Abschluß des Vertrages erforderlichen Rechtshandlungen vorgenommen hat oder (2) daß der Vertragsgegner des Verbrauchers oder sein Stellvertreter die Bestellung des Verbrauchers in dessen Aufenthaltsstaat entgegengenommen hat. Art. 13 EuGVÜ/Luganer Parallelabkommen enthält nahezu dieselben Voraussetzungen für den Gerichtsstand in Verbraucherangelegenheiten. Wenn diese Bedingungen erfüllt sind, kann der Verbraucher grundsätzlich die Gerichte an seinem gewöhnlichen Aufenthalt anrufen. Wegen der gleichlautenden Bedingungen, die für die internationale Zuständigkeit und für das anzuwendende Recht bei Verbraucherverträgen gelten, muß eine einheitliche Auslegung nicht nur bezüglich der beiden Fragen (internationale Zuständigkeit und anwendbares Recht) angestrebt werden, sondern vor allem in allen Vertragsstaaten dieser beiden internationalen Abkommen.

Sowohl Art. 5 EVÜ als auch Art. 13 EuGVÜ/Luganer Parallelabkommen differenzieren anhand sehr detaillierter Kriterien zwischen dem aktiven und dem passiven Verbraucher. Die besonderen IPR-Vorschriften sind für den aktiven Verbraucher, der die Initiative zum Abschluß des Vertrages ergriffen hat, nicht bestimmt. Der passive Verbraucher dagegen, der durch den Vertragsschluß „überrascht“ worden ist, kann im Unterschied zum aktiven Verbraucher darauf vertrauen, daß er ein Gericht in seinem Aufenthaltsstaat anrufen kann und daß sein Recht Anwendung findet. Er fällt unter den Schutz seines eigenen Rechts, auch wenn ein anderes Recht vereinbart worden ist. Bei der Prüfung, ob die erforderliche Rechtshandlung zum Vertragsschluß seitens des Verbrauchers an seinem gewöhnlichen Aufenthalt vorgenommen wurde, treten bei Internet-Verträgen nur dann Auslegungsschwierigkeiten auf, wenn der Verbraucher nicht von seinem häuslichen Terminal reagiert, sondern zum Beispiel auf Reisen ist und sich mit seinem Laptop, mobilen Telefon und Modem in seinen häuslichen Rechner einwählt oder über einen fremden Rechner seine Bestellung aufgibt.

c) Internet-Werbung

Die entscheidende Frage ist, ob das Werbeangebot im Internet sich direkt an den Verbraucher richtet. *Mankowski* kommt in seinem jüngsten Beitrag in *Rabels*

⁹⁹ Literaturnachweise bei *Boele-Woelki* (Anm. 6), 149–150.

Zeitschrift¹⁰⁰ nach ausführlicher Begründung zu dem Schluß, daß Werbung im Internet für die Zwecke des Art. 5 Abs. 2 EVÜ unter Berücksichtigung der Marketing-Reichweite des Internets als grundsätzlich weltweit wirkende und ausgerichtete Werbung zu bewerten sei.¹⁰¹ Das damit verbundene Rechtsanwendungsrisiko sei dem Anbieter zuzumuten.¹⁰² Er könne sich durch rechtsgeschäftliche Abschlußkontrolle selbst schützen. Wolle er das Rechtsanwendungsrisiko vermeiden, dann müsse er konsequenterweise Vertragsanträge von Verbrauchern, die außerhalb der von ihm avisierten geographischen Zielgebiete ansässig seien, ablehnen.

Andere Autoren in Deutschland, der Schweiz, Frankreich und den Niederlanden zweifeln daran, ob die Werbung im Internet als Absatztätigkeit im Lande des Verbrauchers anzusehen ist.¹⁰³ Ich teile diese Skepsis.¹⁰⁴ Die Werbung im Internet richtet sich nur an diejenigen, der mit dem Medium umzugehen weiß. Eine Parallele mit dem Kabel- oder Satellitenfernsehen ist nicht angebracht.¹⁰⁵ Das Suchen über Internet erfordert Geduld und Interesse und ist mit dem Druck auf den Fernsehknopf unvergleichbar. Der Verbraucher wird nicht „überfallen“. Er sucht seinen Vertragspartner selbst aus. Es ist sein freier Wille, im Internet nach dem günstigsten und besten Angebot zu suchen. Diese Suche nach dem richtigen Produkt erfordert eine gewisse Kenntnis mit dem Umgang der Apparatur.¹⁰⁶ Zugegeben, die hier vertretene Auslegung ist nicht gerade verbraucherfreundlich, jedoch im Hinblick auf die aktive Rolle, die der Verbraucher bei einer Internet-Transaktion nun einmal spielt, unvermeidlich.¹⁰⁷ Daher ist die Ansicht, der im Internet surfende Verbraucher sei sich häufig nicht bewußt, daß er via Computer aus seinem he-

-
- 100 *Mankowski* (Anm. 5), 292. Gleicher Ansicht ist *Polak* (Anm. 5), 85–86, der die Anwendbarkeit des Art. 5 EVÜ u. a. deshalb für geboten hält, weil der Verbraucher nicht das Schlachtopfer der komplizierten Verbraucherregelung, die aus dem Prä-Internet-Zeitalter stammt, werden darf.
- 101 So auch *H. Rüßmann*, Internationalprozeßrechtliche und internationalprivatrechtliche Probleme bei Vertragsschlüssen im Internet unter besonderer Berücksichtigung des Verbraucherschutzes, in: *R. Tauss/J. Kollbeck/Mönikes* (Hrsg.), Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft, 1996, 709–737 (712–714).
- 102 In diesem Sinne auch *K. Thorn*, Verbraucherschutz bei Verträgen im Fernabsatz, IPRax 1999, 1–9: Der gewerbsmäßige Anbieter von Waren und Dienstleistungen setze ein gebietsneutrales, weil weltweites Medium ein, um Verträge anzubahnen. Daher müsse er sich den technisch vom Verbraucher vollzogenen Grenzüberschritt zurechnen lassen (4–5).
- 103 Literaturnachweise bei *Boele-Woelki* (Anm. 6), 149–150. Ferner *Kronke* (Anm. 6), 83–84. S. auch *K. Siehr*, Telemarketing und Internationales Recht des Verbraucherschutzes, Jahrbuch des Schweizerischen Konsumentenrechts 1998, 151–201 (167–169).
- 104 S. auch *S. J. M. G. Kersemakers*, De Europese richtlijn inzake overeenkomsten op afstand: de consument afdoende beschermd?, in: *E. J. Arkenbout*, Privaatrecht in de 21 Eeuw, De elektronische snelweg, 1999, 9–22 (11–12).
- 105 So *D. Martiny* in: Münchener Kommentar, Band 10, IPR, 1998, Art. 29 Nr. 20, und *B. von Hoffmann*, The European Community and Private International Law, in: *B. von Hoffmann* (Ed.), European Private International Law, 1998, 13–65 (53), der die Frage, ob eine Werbung im Internet sich direkt an den Verbraucher richtet, aus der Sicht des Verkäufers beurteilt und nicht aus der Sicht des Verbrauchers.
- 106 S. zu den Orientierungsproblemen der Internet-Nutzer *M. Herberger*, „Navigare necesse est“ – Anmerkungen zur Orientierung im Internet, NJW 1999, 1168–1170.
- 107 Unproblematisch dagegen ist die weitere Voraussetzung des Art. 5 II EVÜ. Der Verbraucher wird in aller Regel an seinem gewöhnlichen Aufenthalt die zum Abschluß des Vertrages erforderlichen Rechtshandlungen vorgenommen haben.

mischen Umfeld weltweit kommuniziere,¹⁰⁸ mangels Realitätssinn abzulehnen. Es besteht gerade ein Mangel an Vertrauen beim Verbraucher über die anwendbaren Rechtsregeln bei Internet-Geschäften. Zum Kummer vieler (Groß-) Unternehmen, die ein Wirtschaftswunder vom Internet erwarten, halten sich die „Business-to-consumer“ Geschäfte bisher noch in Grenzen und wächst die Zahl der Verbrauchertransaktionen nur langsam.¹⁰⁹ Das Vertrauen in und der Umgang mit dem elektronischen Geschäftsverkehr soll gerade in Zukunft gefördert werden. Der EU-Richtlinienvorschlag vom November 1998¹¹⁰ ist ein illustratives Beispiel.

Auch die zweite Fallkonstellation – die Entgegennahme von Bestellungen im Aufenthaltsstaat des Verbrauchers – kann bei Internet-Verträgen, bei denen der Anbieter außerhalb des Aufenthaltsstaates seinen Sitz hat, nicht dazu führen, daß das Recht des Verbrauchers anwendbar wird.¹¹¹ Die Bestellannahme durch den Anbieter geht auf seinem Rechner ein und ist nicht dem Verbraucherstaat zuzuordnen, weil diese auf dem Bildschirm des Verbrauchers stattfindet.¹¹²

d) Der *Favor-protectionis*-Ansatz

Bevor auf den *Favor-protectionis*-Ansatz, der unter anderem von *Polak*,¹¹³ *Mankowski*¹¹⁴ und *Kaufmann-Kohler*¹¹⁵ bei der Anwendung der speziellen IPR-Verbrauchervorschriften propagiert wird, noch näher einzugehen ist, sei darauf hingewiesen, daß das Internet dem Verbraucher neben dem immensen Waren- und Dienstleistungsangebot auch noch einige andere nützliche Vorteile bietet. Unüberlegte Entscheidungen sind nicht zu befürchten.¹¹⁶ Der Internet-Kunde kann die Produkte in Ruhe vergleichen. Will er zum Beispiel ein Ferienhaus mieten, dann sind in der Regel alle Räumlichkeiten des Hauses über den Bildschirm zu besichtigen und nicht nur ein Foto des Gebäudes, so wie es in einem Katalog aus Platzgründen der Fall wäre. Des weiteren können die allgemeinen Geschäftsbedingungen in Ruhe gelesen, ausgedruckt und verglichen werden. Auf diese Weise bietet der Geschäftsverkehr über Internet, zumindest was die Auskunftspflicht über das Produkt anbelangt, einen gewissen Verbraucherschutz. Im sonstigen Geschäftsverkehr ist das nicht immer der Fall.

Während *Mankowski* keine größeren Schwierigkeiten bei der Subsumtion des Internet-Verbrauchervertrages unter die Voraussetzungen des Art. 5 Abs. 2 EVÜ

108 In diesem Sinne *Thorn* (Anm. 102), 4.

109 S. *Kaufmann-Kohler* (Anm. 20), 137, die dennoch einen spektakulären Zuwachs erwartet.

110 S. Anm. 82.

111 S. *Kronke* (Anm. 6), 83.

112 So aber *A. Waldenberger*, Grenzen des Verbraucherschutzes beim Abschluß von Verträgen im Internet, *Betriebs Berater* 1996, 2365–2371 (2371).

113 *Polak* (Anm. 5), 85–86.

114 *Mankowski* (Anm. 5), 234–255.

115 *Kaufmann-Kohler* (Anm. 20), 135–140, zur Anwendbarkeit des Art. 13 EuGVÜ/Luganer Parallelabkommens.

116 S. *H. Köhler*, Die Rechte des Verbrauchers beim Teleshopping (TV-Shopping, Internet-Shopping), *NJW* 1998, 185–190 (187).

sieht, wird von *Polak* zugegeben, daß die von ihm vertretene Ansicht mit den IPR-Verbrauchervorschriften nicht im Einklang steht.¹¹⁷ Es ist daher auch sehr erstaunlich, daß die Jahresversammlung 1998 der niederländischen Juristenvereinigung in großer Mehrheit der Ansicht ist, daß die für internationale Verbraucherverträge geltenden Beschränkungen hinsichtlich der Rechtswahl und der Wahl des Gerichtsstandes auf jeden über das Internet zustande gekommenen Verbrauchervertrag angewandt werden müssen, ungeachtet der Art und Weise des Zustandekommens des Vertrages.¹¹⁸

Bei der Frage des anwendbaren Rechts könnte die mit dem *Favor-protectionis*-Gedanken begründete weite Auslegung des Art. 5 Abs. 2 EVÜ mit dem Vorhandensein besonderer Umstände gerechtfertigt werden. Unerläßlich ist dann aber eine genaue Begriffsbestimmung, was unter einem Internet-Verbrauchervertrag verstanden werden muß. Die weite Auslegung stößt jedoch bereits viel eher auf besondere Schwierigkeiten, wenn nämlich die Frage der internationalen Zuständigkeit unter Anwendung des Art. 13 EuGVÜ/Luganer Parallelabkommen festgestellt werden muß. Eine einheitliche Auslegung aller IPR-Verbrauchervorschriften ist absolut erstrebenswert. Die Freiheit, die dem Richter eingeräumt werden soll, unter allen Umständen das Recht des Verbrauchers zur Anwendung zu bringen, auch wenn die Tatbestandsmerkmale nicht erfüllt sind, ist bei der Anwendung der speziellen Zuständigkeitsnorm viel beschränkter, wenn nicht sogar ausgeschlossen. Ohne Abstimmung mit den anderen Vertragsstaaten und ohne Zustimmung des Europäischen Gerichtshofes wird es für ein nationales Gericht schwierig werden, den „Virtual-world“-Ansatz zu wählen. Ob die nationalen Gerichte dennoch diesen Weg einschlagen werden, ist daher zweifelhaft. *Carla Joustra* hat in ihrer Dissertation aus dem Jahre 1997¹¹⁹ über internationale Verbraucherverträge dargestellt, wie streng die Tatbestandsmerkmale über das Zustandekommen eines Verbrauchervertrages in den beiden IPR-Vorschriften in der Rechtsprechung interpretiert werden. Viele typische Verbraucherverträge, wie die bekannten Kaffeefahrten oder eine lokale Fahrt am Urlaubsort, wurden in vielen Fällen nicht als Verbraucherverträge im Sinne des EuGVÜ/Luganer Parallelabkommens beziehungsweise des EVÜ angesehen.

Schließlich ist zweifelhaft, ob die Folgen der *Favor-protectionis*-Auslegung übersehen werden. Die Vorteile des Internets werden nämlich völlig eingedämmt. Einzig und allein der Anbieter trägt das weltweite Gerichtsstands- und Rechtsanwendungsrisiko. Das Internet als künftiger Motor des Geschäftsverkehrs ist damit abgeschrieben. Diese Entwicklung ist weder dem Verbraucher noch dem Internet-Unternehmen dienlich. Eine restriktive Auslegung der IPR-Verbrauchervorschriften dagegen hat zum gegenwärtigen Zeitpunkt den Vorteil, daß auf das bestehende

117 *Polak* (Anm. 5), 86.

118 *S. C. E. Drion*, Van de mazen en het Net, *Nederlandse Juristenblad* 1998, 1185–1188 (1188).

119 *Joustra* (Anm. 49).

Spannungsverhältnis zwischen der Zunahme des elektronischen Geschäftsverkehrs und dem notwendigen Verbraucherschutz deutlicher hingewiesen werden kann.

e) Neue internationale Regelungen

Schließlich muß der internationale Gesetzgeber eingreifen, denn es besteht unzweifelhaft ein Schutzbedarf des Internet-Verbrauchers.¹²⁰ Die Reform des Brüsseler Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommens ist in Vorbereitung. Der Vorschlag für einen Rechtsakt des Rates über die Ausarbeitung eines neuen Übereinkommens über die gerichtliche Zuständigkeit, die Anerkennung und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 31. Januar 1998¹²¹ enthält zahlreiche Änderungen im Vergleich zu dem EuGVÜ, so wie es nach dem Beitritt von Österreich, Finnland und Schweden gilt. Wird in diesem Vorschlag, der im nächsten Jahrhundert in Kraft treten soll, auf Internet-Verträge Rücksicht genommen? Die Verbraucherverträge sollen wiederum in Art. 13 geregelt werden, aber an den elektronischen Geschäftsverkehr scheint der Rat nicht gedacht zu haben. Die Absatztätigkeit im Land des Verbrauchers bleibt als Tatbestandsmerkmal bestehen, während die zweite Bedingung – Vornahme der für den Abschluß des Vertrages erforderlichen Rechtshandlung im Aufenthaltsstaat des Verbrauchers – gestrichen worden ist. Diese Änderung wird zwar für den mobilen Verbraucher eine Erleichterung darstellen, jedoch die Frage, ob der Internet-Verbraucher im Hinblick auf die Internet-Werbung als aktiver oder passiver Verbraucher operiert, bleibt nicht nur bei der Frage des anwendbaren Rechts bestehen. Eine deutliche Antwort und Abstimmung ist wünschenswert.

Inzwischen wird an der Revision des EuGVÜ und des Luganer Parallelabkommens in Brüssel gearbeitet. Das EuGVÜ wird aller Voraussicht nach unter Einfluß des Amsterdamer Vertrags zur Änderung des Unionsvertrags und der Gemeinschaftsverträge vollständig durch einen Rechtsakt der Gemeinschaft (Verordnung) ersetzt werden.¹²² Ende April 1999 hat die beim Rat der Europäischen Union gebildete Arbeitsgruppe ihre Vorschläge fertiggestellt. In dem Vorschlag für die Neufassung der Zuständigkeitsnorm für Verbraucherverträge wurde davon abgesehen, den elektronischen Schnellweg ausdrücklich als Kommunikationsmittel zu nennen. Auch der Unterschied zwischen dem aktiven und passiven Verbraucher wird aufgehoben. Der Schutz des Abschnitts 4 (Zuständigkeit für Verbrauchersachen) soll auch dem aktiven Verbraucher zugute kommen. Abschnitt 4 bleibt nicht nur beschränkt auf Kauf- und Dienstleistungsverträge, sondern gilt auch in allen anderen Fällen, wenn der andere Vertragspartner in dem Staat, in dem der Verbraucher seinen Wohnsitz hat, eine kommerzielle oder berufliche Tätigkeit betreibt oder eine solche auf irgendeinem Wege auf diesen Staat oder auch auf andere

120 Überzeugend dargelegt von *Kaufmann-Kohler* (Anm. 20), 138/140.

121 ABI EG 98/C33/05, KOM/97/0609 endg.– CNS 97/0339.

122 S. hierzu ausführlich *Kohler* (Anm. 67), unter A II.

Staaten ausrichtet und der Vertrag unter diese Tätigkeit fällt. Für Internet-Verbraucherverträge bleibt es somit bei der „Ausrichtung“ der Tätigkeit des Unternehmers, die zumindest auch auf den Staat des Verbrauchers gezielt sein muß. Die Frage, wann eine Werbemaßnahme bei der Benutzung des Internets sich direkt an den Verbraucher in seinem Aufenthaltsstaat richtet, bleibt unbeantwortet. Des weiteren ist eine Anpassung des Art. 5 EVÜ unumgänglich. Zu bedenken gilt, daß die ausschließliche Übertragung des weltweiten Gerichtsstands- und Rechtsanwendungsrisikos auf den Anbieter von Diensten und Waren nicht unbedingt verbraucherfreundlich ist. Das Risiko weltweiter Gerichtspflichtigkeit wird zweifelsohne auf die Kosten der Internet-Produkte übertragen werden. Damit werden die Vorteile des elektronischen Handels auch und gerade für den Verbraucher *nihil*. Des weiteren darf nicht aus dem Auge verloren werden, daß das Aufenthaltsrecht des Verbrauchers nicht in allen Fällen das für ihn günstigste Recht darstellt.¹²³

Auch die Vorschläge, die bisher für Verbraucherverträge im Rahmen des künftigen Haager Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommens gemacht worden sind, enthalten noch die Absatztätigkeit des Unternehmens im Aufenthaltsstaat des Verbrauchers als Voraussetzung.¹²⁴ Einer Präzision dieses Tatbestandsmerkmals ist nachzueifern.

Neu ist eine weitere Initiative der Haager Konferenz für IPR, die wahrscheinlich in diesem Jahr gestartet wird. In Zusammenarbeit mit der Universität Genf ist geplant, alle IPR-Regeln, die für den elektronischen Rechtsverkehr relevant sein können, zu inventarisieren und auf ihre Brauchbarkeit zu durchleuchten.

f) Gerichtsstandsklausel und Rechtswahl in elektronischen AGB

Soweit ein Internet-Verbrauchervertrag nicht unter die speziellen IPR-Verbrauchervorschriften fällt, gelten die allgemeinen Vorschriften, Art. 2, 5 Nr. 1, 17 EGÜ/Luganer Parallelübereinkommen und Art. 3, 4 EVÜ. Für den Verbraucher kann dies nachteilige Folgen haben, wenn der Gerichtsstand des Vertragsgegners vereinbart wird und ein anderes Recht als das Recht des Verbraucheraufenthaltsstaates. Derartige Vereinbarungen werden üblicherweise in allgemeinen Geschäftsbedingungen aufgenommen, und bei Internet-Verträgen sind diese in elektronischer Form zugänglich. Welche Voraussetzungen sind an die Kenntnisnahme und die Zustimmungserklärung zu stellen? Diese Frage ist noch nicht beantwortet.¹²⁵ Sowohl die spätere Zusendung der AGB in ausgedruckter Form an die Adresse des Verbrauchers¹²⁶ als auch „hyperlinks“¹²⁷ entsprechen nicht den Erfordernissen, die die Fernabsatz-Richtlinie der Europäischen Union vom 4. Juni

¹²³ In diesem Sinne auch *Siehr* (Anm. 103), 171.

¹²⁴ S. Anm. 71, Article 7 – Contracts with consumers.

¹²⁵ S. allgemein *Ph. Koehler*, Allgemeine Geschäftsbedingungen im Internet, MultiMedia und Recht 1998, 289–294.

¹²⁶ *S. M. Löhnig*, Die Einbeziehung von AGB bei Internet-Geschäften, NJW 1997, 1688–1689.

¹²⁷ Teil eines Text-Dokuments, auf das durch Mausclick verwiesen wird.

1997¹²⁸ stellt.¹²⁹ Der Lieferer ist verpflichtet, die wichtigsten Angaben auf einem für den Verbraucher verfügbaren dauerhaften Datenträger zu übermitteln.¹³⁰ Bei der Umsetzung dieser Richtlinie werden sich die Mitgliedstaaten für den wirksamen Gebrauch der elektronischen AGB noch eine Lösung einfallen lassen müssen. Man könnte auch hier¹³¹ verlangen, daß kein Vertragsschluß getätigt werden kann, wenn nicht vorher ausdrücklich auf einer besonderen Seite den AGB einschließlich der Vereinbarungen zum Gerichtsstand und anwendbaren Recht zugestimmt worden ist. Besser wäre noch, wenn beim Ausfüllen des elektronischen Bestellformulars die Vereinbarungen nicht nur automatisch auf dem Bildschirm in leserlicher Form erscheinen, sondern auch auf der Festplatte des Verbrauchers installiert werden.

Aus kollisionsrechtlicher Sicht ist Art. 12 II der Fernabsatz-Richtlinie interessant.¹³² Die Mitgliedstaaten werden darin verpflichtet, bei engem Zusammenhang des Vertrages mit einem oder mehreren der EU-Mitgliedstaaten sicherzustellen, daß der Mindeststandard der Richtlinie auch dann gewahrt ist, wenn das Recht eines Drittstaates als Vertragsstatut gewählt worden sein sollte. Fraglich ist, was bei einem Internet-Verbrauchervertrag unter einem „engen Zusammenhang mit einem oder mehreren der EU-Mitgliedstaaten“ zu verstehen ist. Sollte der gewöhnliche Aufenthalt in einem Mitgliedstaat ausreichen, dann sollte der „enge Zusammenhang“ besser mit diesem Anknüpfungspunkt konkretisiert werden. Art. 12 II¹³³ kann in den Ländern, die einen Vorbehalt bezüglich der Geltung des Art. 7 I EVÜ erklärt haben, zu Problemen führen, wenn die Gerichte dieser Länder Internet-Verbraucherverträge nicht nach Art. 5 EVÜ, sondern nach Art. 4 EVÜ beurteilen. Das von der Richtlinie bezweckte Schutzniveau ist in Deutschland und im Vereinigten Königreich nämlich nur dann in vollem Umfang garantiert, wenn angenommen wird, daß auch bei Internet-Verbraucherverträgen die Voraussetzungen des Art. 5 EVÜ erfüllt sind.¹³⁴ Die Anwendbarkeit der speziellen IPR-Verbrauchervorschriften auf Internet-Verbraucherverträge ist jedoch keineswegs sicher und sollte bei der Umsetzung der Fernabsatz-Richtlinie berücksichtigt werden.¹³⁵ Art. 7 I EVÜ bietet dabei eine gute Formulierungshilfe.¹³⁶

128 Richtlinie 97-7-EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.5.1997 über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz. ABLEG 1997L 144/19 (4.6.1997). S. die Literaturnachweise bei *Mankowski* (Anm. 5), 256 Anm. 229.

129 S. im einzelnen *Thorn* (Anm. 102), 5-9.

130 Art. 5 Fernabsatz-Richtlinie.

131 S. unter V.1.a).

132 S. hierzu ausführlich *Thorn* (Anm. 102), 6-9.

133 Die Formulierung entspricht dem Art. 6 II der Richtlinie über mißbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen.

134 Illustrativ *Kronke* (Anm. 6), 84.

135 S. auch *H. Kronke*, Electronic Commerce und Europäischer Verbrauchervertrag/IPR, RIW 1996, 985-993, ferner *Thorn* (Anm. 102), 9, der Vorschläge für eine Anknüpfungsregel für das deutsche Fernabsatzgesetz unterbreitet.

136 S. auch *Boele-Woelki* (Anm. 6), 153.

VI. Internet-Delikte

Neben den vertraglichen Internet-Verhältnissen kommen eine Reihe von außervertraglichen Schuldverhältnissen durch die Benutzung des Internets zustande. Das Internet bringt Nutzern nicht nur Freiheiten, sondern auch Risiken.¹³⁷ Auch die Haftung wegen unerlaubter Handlung muß mangels vereinheitlichten Rechts mit einer IPR-Brille betrachtet werden. Alle schädigenden Handlungen, die der Benutzer bei jedweder Internet-Anwendung tätigen kann, rechtfertigen eine Inanspruchnahme durch das Opfer. Es geht um Virenverseuchung,¹³⁸ Persönlichkeitsrechtsverletzungen,¹³⁹ Abfangen von privaten Nachrichten, unerwünschte Zusendung von Werbe-Emails,¹⁴⁰ Computerhacking, Softwarediebstahl oder Verletzungen der Urheberrechte.¹⁴¹ Bei der massiven Zerstörung von Datenbanken und Websites ist die Assoziation mit einem Internet-Krieg („cyberwar“) nicht aus der Luft gegriffen.¹⁴² Hacker beispielsweise beeinflussen die freie Nutzung des Internets. In der vierten Januarwoche 1999 verschwand nach einem Computereinbruch bei einem irischen Anbieter, der im Auftrag von ost-timoresischen Freiheitskämpfern handelte, das gesamte ost-timoresische Internet-Gebiet, d.h., alle Websites und Email Adressen mit dem Schlußkürzel .tp, von der Internet-Bildfläche. Es handelte sich wahrscheinlich um einen Cyber-Angriff der indonesischen Regierung, die diese Anschuldigungen jedoch zurückwies.¹⁴³ Scheinbar konnte nicht festgestellt werden, wer für die Vernichtung verantwortlich war. Die elektronische Dimension verstärkt den politischen Aktivismus. Immer öfter werden die Datennetze und

137 So Koch (Anm. 20), 121.

138 Mindestens eine halbe Million Computer wurde im April 1999 mit dem Computer-Virus „Melissa“ infiziert. Innerhalb weniger Minuten kann dieses Virus die gesamte Nachrichtenübermittlung über das Internet zum Stillstand bringen. Daß es dennoch nicht zum Zusammenbruch des World-Wide-Web kam, ist dem Umstand zu verdanken, daß Melissa kurz vor dem Wochenende ins Internet eingeschmuggelt wurde. Das „Computer Emergency Response Team“ der Universität in Pittsburgh entdeckte das Virus und warnte die großen amerikanischen Unternehmen, die am Wochenende einen Schutzschild gegen Melissa entwickelten. S. H. Rademacher, Melissa auf der Spur, Computer-Viren bedrohen die schöne Welt der elektronischen Netzwerke, FAZ vom 7. April 1999, 16.

139 S. NRC Handelsblad vom 3.2.1999. Am 2. Februar 1999 wurden Aktivisten der („Christian Gallery“) von einem Gericht in Portland, Oregon, zu Schadensersatz in Höhe von 107 Millionen Dollar wegen ihrer Websites mit den sogenannten „Nuremberg Files“ verurteilt. Darin werden Ärzte, die Abtreibungen vornehmen als „babyslagers“ dargestellt und verunglimpft.

140 In der Rechtsprechung und der herrschenden Literaturmeinung in Deutschland wird ein gänzlich Verbot von Werbe-Emails angenommen. S. NJW-CoR 1999, 52; LG Berlin, Urt. v. 13.10.1998 – 16 O 320–98 (Die unerwünschte Zusendung von Werbe-Emails greift in das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb ein); LG Augsburg, Beschl. v. 19.10.1998 – 2 O 34416–98 (Die unaufgeforderte Zusendung einer Email an Privatleute stellt einen Verstoß gegen § 823 I BGB dar).

141 S. speziell zu Straftaten im Internet U. Sieber, Mißbrauch der Informationstechnik und Informationsstrafrecht, <http://www.jura.uni-wuerzburg.de/1st/sieber/mitis/com_tu.31.htm>.

142 Gleich nach den ersten NATO-Bombenangriffen auf Serbien Ende März 1999 wurde der Server der NATO Website mit zahlreichen Emails lahmgelegt. Den NATO Webmasters gelang es erst nach drei Tagen den eigenen Computer vor Virusinfektionen zu schützen. S. J. L. Schenker, Internet Wars, Time 1999, 40.

143 NRC Handelsblad vom 29. Januar 1999.

Websites des politischen Gegners lahmgelegt.¹⁴⁴ So gelang es amerikanischen Hackern der sogenannten „legion of the underground“, mehrmals den elektronischen Schutzwall Chinas zu durchbrechen und die Website mit den strengen Zensurvorschriften der chinesischen Regierung zu löschen. Diese Extremfälle mögen verdeutlichen, daß wir uns über die technischen (Un-)Möglichkeiten des Internets und insbesondere über das Aufspüren derjenigen, die anderen – wenn auch vielleicht aus verständlichen Motiven – Schaden zufügen, keine Illusionen machen sollten.

Festzuhalten ist, daß das Internet ungekannte Möglichkeiten bietet, Spuren zu verwischen. Ein theoretischer Haftungsanspruch geht folglich ins Leere, wenn die Person des Täters unbekannt ist. Das IPR als Zuweisungsrecht kann dieses Problem leider ebensowenig lösen wie beispielsweise das internationale Strafrecht oder eine *Lex electronica*.

1. Einschlägige IPR-Vorschriften

Sollten Schädiger und Geschädigter nach entstandenem Schaden einen Gerichtsstand und ein anzuwendendes Recht nicht bestimmt haben, ist im Bereich des europäischen Zuständigkeitsrechts die Anwendbarkeit des Art. 5 Nr. 3 EuGVÜ/Luganer Parallelabkommen zu prüfen.¹⁴⁵ Das Kollisionsrecht der unerlaubten Handlung ist noch nicht vereinheitlicht. Das wird sich ändern, wenn die Europäische Kommission aufgrund der Vorarbeiten der europäischen Gruppe für IPR gemäß Artikel 65 EG-Vertrag eine Verordnung für das auf unerlaubte Handlungen anwendbare Recht erstellt. Bis zum Inkrafttreten dieser gemeinschaftsrechtlichen Regelung kommen in den Mitgliedstaaten der EU die allgemeinen nationalen Kollisionsnormen für unerlaubte Handlung zur Anwendung. Grundanknüpfung ist die Anknüpfung an den *locus delicti commissi*. Spezielle Kollisionsnormen für Internet-Delikte fehlen. Beim Auseinanderfallen von Handlungs- und Erfolgsort weisen die Deliktskollisionsnormen in den europäischen IPR-Systemen teilweise Unterschiede auf. So kennen das deutsche und mit Einschränkungen das italienische IPR das Ubiquitätsprinzip,¹⁴⁶ aufgrund dessen der Geschädigte das für ihn günstigste Recht wählen kann. In den übrigen europäischen Ländern wird die Wahl zwischen dem Recht des Handlungs- oder des Erfolgsorts nicht der geschädigten Partei überlassen, sondern vom Gesetzgeber oder Richter getroffen.¹⁴⁷

144 S. FAZ vom 7.4.1999, 13–14: Revolution ohne Blutvergießen, Früher im Dschungel, heute am Computer: Das Internet bringt asiatische Diktaturen ins Wanken.

145 S. B. Bachmann, Der Gerichtsstand der unerlaubten Handlung im Internet, IPRax 1998, 179–187.

146 Dieser Grundsatz gilt nicht bei Schutzrechtsverletzungen, s. MünchKomm – Kreuzer, Nach Art. 38 Anh. II RdNr. 26.

147 S. W. Posch, International Law of Non-Contractual Obligations in Europe (European International Tort Law), in: von Hoffmann (Anm. 105), 87–114.

2. Relevante Anknüpfungspunkte

Welche Anknüpfungspunkte sind bei Internet-Delikten aus der Sicht des internationalen Verfahrensrechts und des Kollisionsrechts relevant? Bei der Beantwortung dieser Frage ist als eines der wichtigsten Merkmale des Internets die weltweite Reichweite zu beachten. Die Möglichkeit, diese weltweite Reichweite zu beschränken, besteht nicht, weder für denjenigen, der Informationen und Dienste anbietet, noch für denjenigen, der die Informationen abrufen oder von den Diensten Gebrauch macht, noch für die verschiedenen technischen Zwischenstationen – Lieferant von Internet-Diensten und Telekommunikationsunternehmen¹⁴⁸ – noch für staatliche Behörden.¹⁴⁹ Anzunehmen ist, daß den Benutzern des Internets die fehlende Zugangsbeschränkung bekannt ist. Gerade dem Anbieter von Informationen ist dieses Wissen über den grenzüberschreitenden Charakter des Internets zuzurechnen. Überall auf der Welt können die Informationen abgerufen werden und Schäden verursachen. Daher erscheint es gerechtfertigt, auch diese Verletzungsorte, die in anderen Ländern als dem Einspeisungsort liegen können, bei den IPR-Fragen zu berücksichtigen.¹⁵⁰

Ein weiteres Charakteristikum des Internets ist die Weiterleitung von Daten über zahlreiche alternative Netzwerke. Sogenannte Routing-Informationsprotokolle können über die Transmission der Daten Auskunft geben. Für das IPR ist die Übertragung der Daten jedoch kein relevanter Anknüpfungspunkt. Die Information befindet sich vom Ort des Einspeisens bis zum Ort des Abrufs stets auf verschiedenen Netzwerken *in transitu*. Bedeutungslos ist auch die Zwischenschaltung von Lieferanten von Internet-Diensten oder die Tätigkeit von Vermittlern des Zugangs zu Kommunikationsnetzen.¹⁵¹ Sie sorgen nur für die reine Durchleitung, können jedoch nicht für den Inhalt der übermittelten Information verantwortlich gemacht werden, sofern sie nicht selbst als Schädiger oder Geschädigte in Erscheinung treten.¹⁵² Das IPR bleibt daher im Bereich der unerlaubten Handlung auch im Internet-Zeitalter mediumneutral.¹⁵³

Zwei relevante Anknüpfungspunkte bleiben übrig. Erstens: der Ort des Einspeisens des materiell deliktischen Inhalts in das Internet. Dieser Ort kann mit dem gewöhnlichen Aufenthalt oder dem Sitz des Schädigers zusammenfallen. Zweitens: der Ort, an dem die Handlung ihre schädliche Wirkung entfaltet. An diesem Ort wird der Geschädigte vielfach seinen gewöhnlichen Aufenthalt oder seine Niederlassung haben.

148 S. Bachmann (Anm. 145), 183–184.

149 S. Polak (Anm. 5), 90.

150 S. Polak (Anm. 5), 91.

151 S. Mankowski (Anm. 5), 257–258.

152 Diese Ansicht wird in Art. 12 des Richtlinienentwurfs über den elektronischen Geschäftsverkehr vertreten. Die Vorschrift bestimmt, daß der Lieferant von Internet-Diensten nicht verantwortlich ist, sofern er die Übermittlung nicht veranlaßt, den Adressaten der übermittelten Informationen nicht ausgewählt und die übermittelten Informationen nicht ausgewählt oder verändert hat.

153 In diesem Sinne auch Polak (Anm. 5), 91.

Für das Auseinanderfallen von Handlungs- und Erfolgsort können die alten Schulbeispiele – der Pistolenschuß oder die Briefsendung über die Grenze – mit neuen Beispielen – die ehrverletzende Äußerung über Email oder der Wettbewerbsverstoß auf den Websites eines Unternehmens – ersetzt werden. Internet-Delikte sind nämlich meistens Distanzdelikte. Abgesehen von der Frage, ob Alternativität zwischen Handlungs- und Erfolgsort bestehen sollte, ist zu untersuchen, ob die territorial- oder tätigkeitsbezogenen Anknüpfungsmerkmale bei unerlaubten Handlungen im Internet funktionsfähig sind.

3. *Lex originis*

Bei der Bestimmung des Handlungsortes ist zwischen drei Orten zu differenzieren: (1) der Ort des Einspeisens, (2) der Ort der Konzeption und (3) der Ort des Abrufens. Da bei der Feststellung des Ursprungs der schädigenden Handlung mehrere Orte in Betracht zu ziehen sind, kann bei Internet-Delikten statt von der Anwendbarkeit des Rechts am Handlungsort auch von der Anwendbarkeit der *Lex originis* gesprochen werden.¹⁵⁴

Unter Berücksichtigung der technischen Möglichkeiten des Internets in Form der Anonymisierung oder Codierung von Ursprungsquellen ist zweifelhaft, ob der Ort des Einspeisens als Handlungsort in allen Fällen das Recht anzuweisen vermag, mit dem die engste Verbindung besteht. Zunächst einmal ist dieser Ort leicht zu manipulieren und daher oft schwierig zu ermitteln. Ferner ist der Ort des Einspeisens in das Internet nur aus technischen Gründen von Bedeutung. Überall dort, wo Zugang zum Internet besteht, kann dieser Ort gelegen sein. Besondere Vorkehrungen müssen nicht getroffen werden, wenn die Handlung in Land A oder Land B erfolgt. Am wichtigsten ist die notwendige Vermeidung der komplizierten Fragen zur Beweislast(-umkehr).¹⁵⁵ Daher sollte auch der Ort, an dem die schädliche Information verfaßt und entworfen worden ist, aus der Sicht des IPR in Erwägung gezogen werden.¹⁵⁶ Die Vermutung, daß der Ort der Konzeption mit dem gewöhnlichen Aufenthalt des Schädigers oder dessen Niederlassung zusammenfällt, ist gerechtfertigt und könnte unter Beweis des Gegenteils als Regel formuliert werden. Zu beachten gilt ferner folgendes: Wenn die Verantwortlichen für den Inhalt der Internet-Schädigung ausfindig gemacht werden können, wie zum Beispiel im Falle der amerikanischen Aktivisten gegen Abtreibungen, die in Form einer Gruppenklage zu Schadensersatz wegen verletzender Bilder und Informationen auf ihren Websites verurteilt worden sind,¹⁵⁷ oder wenn politische Organisationen oder sogenannte „Cyber angels“ bei der Zerstörung von Datenbanken sich

154 So Polak (Anm. 5), 92–93.

155 S. hierzu im einzelnen Mankowski (Anm. 5), 258–261.

156 Anderer Ansicht Th. Hoeren/R. Pichler, Zivilrechtliche Haftung im Online-Bereich, in: Loewenheim/Koch (Anm. 39), 381–471 (461), die den Ort der Verfassung der fraglichen Äußerung nicht als Anknüpfungspunkt in Betracht ziehen, weil es sich nur um eine Vorbereitungshandlung handelt.

157 S. Anm. 139.

dafür verantwortlich erklären, dann verliert der Ort des „uploading“ an Bedeutung. Eine strikte Benutzung nur dieses Anknüpfungspunktes könnte zu Mißbrauch führen und sollte vermieden werden. Sollte der Ort des Einspeisens und der Ort, an dem der Schädiger seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat und an dem beispielsweise die schädliche Information oder die Software zur Vernichtung von Datenbanken konzipiert worden ist, nicht übereinstimmen, gilt es, die engste Verknüpfung zu wählen. Der Ort des Einspeisens trägt einen zufälligeren Charakter als der Ort der Konzeption. Bei Internet-Delikten wäre daher als *locus delicti* besser der Ort zu wählen, an dem der Urheber der Verletzung seinen gewöhnlichen Aufenthalt oder seine Niederlassung hat, sofern dieser Ort ermittelt werden kann. Zu guter Letzt ist zu untersuchen, ob der Ort der Abrufbarkeit der Information auch als Handlungs-ort betrachtet werden kann. Diese Frage ist grundsätzlich zu verneinen,¹⁵⁸ weil der Schädiger nach dem Einspeisen auf den Abruf durch den Benutzer keinen Einfluß mehr nehmen kann. Ihm ist die allzeitige Zugänglichkeit des Abrufens bekannt. Nur eine Maßnahme, die in seinem Verantwortungsbereich liegt, verhindert den durch seine Handlung entstehenden Schaden.

Bei der *Lex-originis*-Anknüpfung ist demnach zu prüfen, ob am Ort des Einspeisens auch die Konzeption der schädigenden Handlung stattgefunden hat. Dies ist nicht anzunehmen, wenn der gewöhnliche Aufenthalt oder die Niederlassung des Verletzenden sich in einem anderen Land als am Ort des Einspeisens befindet. Praktikabilität und Vorhersehbarkeit gereichen der *Lex-originis*-Anknüpfung zum Vorteil. Die deliktische Haftung ist nämlich nur nach dem Recht des Ortes, an dem die schädigende Handlung ihren Ursprung findet, zu beurteilen. Somit wird nur ein Recht zur Anwendung berufen. Das Problem der Vorhersehbarkeit ist nicht gegeben, weil nur die für den Verletzenden geltenden Normen berücksichtigt werden. Die Frage, ob die schädigende Handlung in den Ländern, in denen sie ihre Wirkung entfaltet, eine deliktische Haftung verursacht, braucht nämlich nicht beantwortet zu werden.

4. *Lex protectionis*

Ein großer Nachteil der *Lex-originis*-Anknüpfung ist das einseitige Abstellen auf die Umgebung des Schädigers.¹⁵⁹ Diese Bedenken gelten nicht für die Anknüpfung an den Ort, an dem das unmittelbar betroffene Rechtsgut zur Zeit der Verletzung lokalisiert werden kann (Erfolgsort). Oft wird dies der gewöhnliche Aufenthalt oder die Niederlassung des Geschädigten sein. Daher wird die Anknüpfung an den Erfolgsort auch als *Lex-protectionis*-Anknüpfung umschrieben. Auch bei dieser Anknüpfung sind Zwischenstationen, die den Abruf ermöglichen, unerheblich, soweit sie nicht selbst beispielsweise durch die Zerstörung von Datenbanken oder von Zugangswegen Schaden erlitten haben. Gerade bei Internet-Delikten stellt sich jedoch die Frage, ob und wie Rechtsgüter des Geschädigten nicht auch in einer

¹⁵⁸ Im gleichen Sinne *Bachmann* (Anm. 145), 184.

¹⁵⁹ Auch *Polak* (Anm. 5), 94 zweifelt am Realitätssinn der *Lex-originis*-Anknüpfung.

anderen Rechtsordnung geschützt werden und inwieweit diese Rechtsordnungen als Erfolgsorte mit zuständigkeitsbegründender und kollisionsrechtlicher Wirkung in Betracht zu ziehen sind. Internet-Delikte sind in vielen Fällen Streudelikte, so daß nicht nur der Ort, wo der Geschädigte selbst an seinem Rechner die schädliche Information abrufen oder die Vernichtung von Daten konstatiert,¹⁶⁰ als Erfolgsort anzumerken ist.¹⁶¹ Auch in anderen Ländern als dem Land des Abrufens kann ein Schaden für den Verletzten entstanden sein. Ist der Schädiger daher weltweit gerichtspflichtig und kann eine Vielzahl von Rechtsordnungen berufen werden? Ist ihm dieses Risiko zumutbar? Grundsätzlich sind diese Fragen zu bejahen.¹⁶² Der Schädiger macht sich die Vorteile eines weltweiten Kommunikationssystems zunutze. Wer sich im Internet ehrverletzend äußert,¹⁶³ erreicht ein weltweites Publikum. Wer mit Viren behaftete Suchprogramme installiert, hat die Absicht, unzählige Nutzer zu schädigen. Wer Datenbanken zerstört, weiß, daß diese nicht nur neu errichtet werden müssen, sondern auch für niemanden mehr zugänglich sind.¹⁶⁴ Ausdrückliche Beschränkungen durch den Täter können selbstverständlich keine Wirkung entfalten, sonst würde man ihm die Freiheit einer einseitigen Bestimmung des Gerichtsstandes und einer einseitigen Rechtswahl einräumen.¹⁶⁵

Liegt aber das Gerichtsstands- und Rechtsanwendungsrisiko beim Schädiger, dann sollten mit Rücksicht auf die Vorhersehbarkeit¹⁶⁶ folgende Einschränkungen gelten. Vom Geschädigten ist zu verlangen, glaubwürdig darzulegen, daß er auch außerhalb seines Aufenthalts- und Niederlassungsstaates Schaden erlitten hat.¹⁶⁷ Eine weltweite Gerichtspflichtigkeit des Schädigers und die Maßgeblichkeit mehrerer Rechtsordnungen, die nebeneinander zur Anwendung kommen, wird auf diese Art und Weise vermieden. Bei der Bestimmung des Erfolgsortes muß der Bezug zum konkret geschützten Rechtsgut nämlich unbedingt gewahrt bleiben. Diese für die Entscheidungszuständigkeit von *Schack* formulierte Prämisse¹⁶⁸ ist auch auf die kollisionsrechtliche Ebene übertragbar und ist bei der Anknüpfung an den Erfolgs-

160 S. *Mankowski* (Anm. 5), 269–270.

161 In diesem Sinne LG Karlsruhe Ur. v. 23.11.1998 – 10 O 286/98, NJW-CoR 1999, 171: Ob der Server, von dem aus die Nutzer Zugriff auf die vom Beklagten gestalteten Internet-Seiten erhalten, im Ausland steht, ist für die Frage der Anwendbarkeit deutschen Rechts ohne Bedeutung. Die internationale und örtliche Zuständigkeit bestimmt sich bei der Verletzung absoluter Rechte wie stets nach dem Erfolgsort, also daraus, wo die Verletzung bestimmungsgemäß abrufbar ist (Leitsatz).

162 In diesem Sinne auch *Schack* (Anm. 67), 763.

163 Eine Ausnahme kann bei der Individualkommunikation im Wege der Email-Berichte angenommen werden. S. *Mankowski* (Anm. 5), 272–273. Bei gezielten Angriffen gegen individuelle Einrichtungen dagegen ist eine Ausnahme wegen Beweisschwierigkeiten schwieriger zu rechtfertigen, anders *Mankowski* (Anm. 5), 273.

164 Bei Wettbewerbsverstößen können sich Ausnahmen ergeben.

165 So zu Recht *Mankowski* (Anm. 5), 272.

166 S. zum Problem der Vorhersehbarkeit *F. Dessemontet*, Internet, les droit de la personnalité et le droit international privé, in: *B. Dutoit* (Ed.), *Le droit au défi d'Internet*, 1997, 77–102.

167 In diesem Sinne auch *Polak* (Anm. 5), 96.

168 So zu Recht *Schack* (Anm. 67), 948. Orte, an denen bloß mittelbarer Vermögensschaden eingetreten sei, müssen seiner Ansicht nach ausscheiden, damit aus dem Tatortgerichtsstand kein reiner Klägergerichtsstand werde.

ort bei Internet-Delikten von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Der Gefahr einer Kaskadenanknüpfung¹⁶⁹ und eines Kläegergerichtsstandes¹⁷⁰ wird unter Rücksichtnahme auf dieses Gebot Einhaltung geboten. Im übrigen darf man, was den Bereich der internationalen Zuständigkeit anbelangt, den Internet-Akteuren nicht erlauben, sich hinter zuständigkeitsrechtlichen Grenzen der Rechtsverfolgung zu verstecken. Das durch die weite Deliktzuständigkeit eröffnete *forum shopping* ist eine Chance auf effektiven Rechtsschutz.¹⁷¹

a) Mehrere Erfolgsorte

Sollten trotz dieser Einschränkung mehrere Erfolgsorte einen Gerichtsstand zur Verfügung stellen, gilt es zunächst, die für die internationale Zuständigkeit zu Art. 5 unter 3 EUGVÜ/Luganer Parallelabkommen vom EuGH entwickelten Grundsätze zu untersuchen. Danach gilt das Ubiquitätsprinzip. Der Kläger kann bei Distanz- und Streudelikten als Gerichtsstand zwischen dem Handlungsort und dem oder den Erfolgorten wählen. In der bekannten Shevill-Entscheidung hat der EuGH der Wahlmöglichkeit strenge Zügel angelegt.¹⁷² Diese Einschränkung könnte auf Delikte, die mit Hilfe des Internets begangen worden sind, übertragen werden. Das würde bedeuten, daß das Gericht des Handlungsortes (Ort des Einspeisens, Ort der Konzeption) zur Beurteilung des Gesamtschadens zuständig ist, während die Gerichte der einzelnen Erfolgsorte nur über die in dem betreffenden Rechtsgebiet eingetretenen Schäden urteilen dürfen. Das Gericht des Verbreitungsstaates ist somit nur für denjenigen Teilschaden zuständig, welcher in dem betreffenden Staat entstanden ist. Dieses vom EuGH speziell für Pressedelikte entwickelte Mosaiksystem hat im europäischen Schrifttum mehr Ablehnung als Zustimmung erfahren. Die Begrenzung auf den im Gerichtstaat erlittenen Schaden führt nämlich zu einer Zersplitterung des einheitlichen Prozeßstoffes und notwendigerweise zu Parallelverfahren, die weder für den Kläger noch für den Beklagten dienlich sind.¹⁷³ Und warum sollte hinsichtlich des Gesamtschadens am Gerichtsstand des Handlungsortes eine im Vergleich zu den Gerichtsständen der Erfolgsorte größere Befugnis bestehen? Eine Privilegierung des Gerichtsstandes des Handlungsortes erscheint gerade bei Internet-Delikten nicht gerechtfertigt.¹⁷⁴ Die Kognitionsbefugnis des angerufenen Gerichtes am Erfolgsort, welcher im übrigen meistens mit dem Wohn- oder Aufenthaltsstaat des Geschädigten identisch sein wird, sollte sich daher ebenso wie am Gerichtsstand des Handlungsortes auf den Gesamtschaden beziehen. Gerade bei Internet-Delikten ist wegen der Gefahr der Anonymisierung oder Codierung von Ursprungsquellen die Feststellung des Handlungsortes viel schwieriger als die Feststellung des Verletzungsortes. Bei der Haftung wegen unerlaubter Handlung wird die Schadensersatz- oder Unterlas-

169 S. zu diesem Begriff Polak (Anm. 5), 93.

170 S. Schack (Anm. 67), 948.

171 So Schack (Anm. 67), 763.

172 EuGH 7.3.1995, Rs. C-68/93 (Fiona Shevill/Presse Alliance SA), Slg. 1995, 415.

173 S. Schack (Anm. 67), 948 mit weiteren Literaturnachweisen in Anm. 85.

174 In diesem Sinne auch Polak (Anm. 5), 110. Anderer Ansicht Bachmann (Anm. 144), 186–187.

sungsklage jedoch meistens vom Geschädigten eingereicht. Sollte nur am Gerichtsstand des Handlungsortes der Gesamtschaden geltend gemacht werden können, dann wird der Internet-Geschädigte mit einem unzumutbaren Risiko belastet. Gerade ihn gilt es aber zu schützen, wenn ihm unter Benutzung des weltweit zugänglichen Internets Schaden zugefügt wird.

b) Funktionsfähigkeit des Erfolgsortes als Anknüpfungspunkt

Besonders im Hinblick auf Internet-Delikte ist daher für die zuständigkeits- und kollisionsrechtliche Fragestellung eine Vereinfachung wünschenswert. Das auf die außervertragliche Internet-Haftung anwendbare Recht könnte der Zuständigkeit folgen (Gleichlauf). Bei der Wahl zwischen den beiden relevanten Anknüpfungspunkten ist der Erfolgsort dem Handlungsort vorzuziehen, weil das tätigkeitsbezogene Anknüpfungsmerkmal Handlungsort sich bei Internet-Delikten nicht immer als funktionsfähig erweisen wird. Wichtig ist, daß der Schutz des Geschädigten auch bei der deliktischen Internet-Haftung im Vordergrund steht. Der Erfolgsort ist leichter zu ermitteln und steht dem Geschädigten am nächsten. Das Recht des Erfolgsortes ist grundsätzlich das ihm vertraute Umgebungsrecht. Das dort ansässige Gericht kann unter Anwendung des eigenen Rechts die Verletzung des dort geschützten Rechtsgutes am besten beurteilen. Kläger- und Beweisnähe machen den Erfolgsort als stark personal gefärbtem Anknüpfungspunkt vorzugswürdig. Der gesamte Schaden sollte am Erfolgsort geltend gemacht werden können. Kollisionsrechtlich hat dies zur Folge, daß, soweit Rechtsgutverletzungen in mehreren Staaten vom Geschädigten glaubwürdig gemacht werden können, mehrere Rechtsordnungen auch zur Anwendung berufen werden. Dieser Nachteil ist in Kauf zu nehmen, wobei sich die Anwendbarkeit mehrerer Rechtsordnungen wegen der vom Geschädigten verlangten Beweisführung hinsichtlich des erlittenen Schadens in Grenzen halten wird.

Ist die Anknüpfung an den Erfolgsort auch im Bereich der grenzüberschreitenden Online-Wettbewerbsverstöße funktionsfähig? Bei dieser besonderen Form der unerlaubten Handlung wird in der realen Welt bisher an den Ort der wettbewerblichen Interessenkollision beziehungsweise an den Marktort angeknüpft. Die Bestimmung des Marktortes könnte bei Wettbewerbshandlungen im Internet Schwierigkeiten bereiten, nicht nur wegen der Vielgestaltigkeit der Wettbewerbshandlungen in Datennetzen, sondern vor allem weil nicht einfach festgestellt werden kann, ob eine Wettbewerbshandlung geeignet ist, den Wettbewerb auf ausländischen Märkten spürbar zu beeinflussen.¹⁷⁵ Es fehlt ein Indiz wie das der Verbreitung. Nach der Ansicht von *Nina Dethloff* wird daher die Marktortan-

175 Anderer Ansicht *P. Mankowski*, Internet und Internationales Wettbewerbsrecht, GRUR Int. 1999 (im Druck), Werbemaßnahmen im Internet seien potentiell weltweit ausgerichtet und unterlägen daher theoretisch jedem Marktrecht der Erde. Die notwendige Korrektur gewährleiste eine kollisionsrechtliche Spürbarkeitsschwelle, die sich an objektiven Kriterien (Inhalt des Werbeangebots, Zuschnitt und Organisation des werbenden Unternehmens, in eingeschränktem Maße Sprache und Zahlungsmodalitäten) zu orientieren habe.

knüpfung bei Wettbewerbshandlungen im Internet den für das internationale Wettbewerbsrecht bedeutsamen Anknüpfungsmaximen nicht gerecht, weil weder die Praktikabilität noch die Vorhersagbarkeit gewährleistet seien.¹⁷⁶ Bei Maßnahmen des Online-Marketing führe die Marktortanknüpfung meistens zur Maßgeblichkeit des strengsten Wettbewerbsrechts.¹⁷⁷ Bei einer kollisionsrechtlichen Neuorientierung sollte daher verstärkt das Recht des Herkunftslandes berücksichtigt werden. Wahrscheinlich erweist sich hier die Anknüpfung an den *locus originis* tatsächlich als praktikabel, weil die Teilnehmer am Wettbewerb (Konkurrenten) auch bei der Werbung und der Absatzhandlung im Internet ein Interesse an Identifikation und damit Lokalisation haben.

VII. Schlußbetrachtung

Es mag nicht verwundern, daß das IPR für die im Titel dieses Beitrages gestellte Frage: „Wo geht jemand ins Netz?“ nicht nur eine Antwort bereithält. Abhängig von den verschiedenen Arten von Internet-Rechtsverhältnissen wird diese Frage unterschiedlich beantwortet. Generell kann festgestellt werden, daß das IPR auch im Internet-Zeitalter seine Funktion bei der Bestimmung des Gerichtsstandes und des anwendbaren Rechts erfüllen kann. Die geltenden IPR-Vorschriften führen jedoch nicht bei allen Internet-Rechtsverhältnissen zu befriedigenden Lösungen. Illustrativ sind die speziellen Vorschriften für Verbraucherverträge. Hier erweist sich das IPR als unnötig streng und wenig flexibel. Das Bedürfnis, die speziellen IPR-Verbrauchervorschriften dem Internet-Zeitalter anzupassen, ist groß. Von der Gelegenheit sollte bei der Revision der europäischen, beim Zustandekommen des künftigen Haager Gerichtsstands- und Vollstreckungsabkommen und bei der gleichzeitig in Angriff zu nehmenden Revision des europäischen Schuldvertragsübereinkommens Gebrauch gemacht werden. Gerade der elektronische Geschäftsverkehr ist auf Vertrauen angewiesen. Das IPR kann hier einen nützlichen Beitrag leisten. Wenn die IPR-Fragen von den beteiligten Parteien selbst in Form einer Gerichtsstands- und Rechtswahl gelöst werden können, ist dies auch bei Internet-Rechtsverhältnissen zu begrüßen. Parteiautonomie ist auch hier allerhöchstes Primat. Den Parteien ist daher für den vertraglichen und außervertraglichen Bereich nachdrücklich anzuraten, diesbezüglich Vereinbarungen zu treffen. Dabei sollte die Technik so eingerichtet werden, daß der Gültigkeit und Wirksamkeit von elektronisch

176 Überhaupt keine Probleme erwarten Polak (Anm. 5), 104, und Schack (Anm. 67), 762, und nur geringe Probleme sieht J. Dieselhorst, Anwendbares Recht bei Internationalen Online-Diensten, ZUM 1998, 293–300 (293–296). Er untersucht die objektive Zielrichtung und Erheblichkeit des Online-Angebotes für den Markt, dessen Wettbewerbsrecht für anwendbar in Erwägung gezogen wird. S. auch Hoeren/Pichler (Anm. 156), 464. Ob eine über das Internet verbreitete und weltweit abrufbare Werbung an einem bestimmten Ort die Eignung zukommt, den dortigen Wettbewerb zu beeinflussen, sei anhand aller Umstände des jeweiligen Falles zu beurteilen (465).

177 S. Dethloff (Anm. 50), 1596–1603.

vereinbarten Gerichtsstands- und Rechtswahlklauseln keine Hindernisse im Wege stehen.

Bei der Auslegung und der Ausarbeitung von IPR-Vorschriften für vertragliche und außervertragliche Internet-Schuldverhältnisse sollte eine interdisziplinäre Vorgehensweise ernsthaft in Betracht gezogen werden. Sowohl das internationale Steuerrecht als das internationale Strafrecht kämpfen mit demselben Problem, nämlich dem Problem der Lokalisation. Eine Zusammenarbeit mit den Spezialisten dieser Rechtsbereiche kann sich als äußerst fruchtbar erweisen und ermöglicht das Zustandekommen einheitlicher Regeln, die weltweit respektiert werden.

VIII. Thesen zum Referat

1. Das Internet ist nicht nur ein technisches System, sondern auch ein soziales System.¹⁷⁸ Wie alle soziale Strukturen hat auch das Internet eigene Merkmale, eine eigene Struktur und eine eigene „Kultur“.
2. Ein transnationales Internet-Rechtsregime besteht nicht. Internationale Staatsverträge, Modellgesetze, Richtlinien und Musterverträge für die Benutzung der neuen Kommunikationstechnologien könnten in der Zukunft zu einer Einheit zusammenwachsen, die eine Gleichsetzung mit der *Lex mercatoria* rechtfertigen.
3. Das IPR bleibt auch bei Internet-Sachverhalten eine Verlegenheitslösung. Bei Internet-Sachverhalten müssen dieselben drei Hauptfragen beantwortet werden wie bei anderen Sachverhalten, nämlich die nach der internationalen Zuständigkeit, nach dem anwendbaren Recht und nach der Anerkennungsbeziehungswise Vollstreckungsmöglichkeit einer ausländischen Entscheidung. Das Internet stellt diesbezüglich dem IPR keine neuen Fragen.
4. Wegen der Einfachheit und Schnelligkeit der elektronischen Kommunikation wird der ständig steigende Gebrauch des Internets auch zu einer vermehrten Anzahl von internationalen Rechtsverhältnissen führen und damit zu einem Bedeutungszuwachs des IPR.
5. Wenn im Bereich der grenzüberschreitenden Streitbeilegung an neue Formen (Online-(Schieds-)Gerichte) gedacht wird, die den Bedingungen des Internets entsprechen, dann entstehen Zweifel an der herkömmlichen Funktion des Kollisionsrechts als Zuweisungsrecht. Statt eines staatlichen Rechts könnte eine *Lex electronica* angewendet werden, zumindest dann, wenn die Beteiligten diesbezüglich eine Wahl getroffen haben.
6. Internet-Rechtsoasen mit fehlenden Vollstreckungsmöglichkeiten sollten nicht unterschätzt werden.
7. Die elektronische Vereinbarung einer Schiedsklausel steht dem Schriftformerfordernis des Art. 2 Abs. 2 New Yorker Übereinkommen nicht entgegen. Das gilt auch für das Schriftformerfordernis des Art. 17 I 2 lit. a EuGVÜ/Luganer Parallelabkommen.
8. Dem Vorschlag des ständigen Büros der Haager Konferenz für IPR, einen Klägergerichtsstand bei reinen *online*-Dienstleistungen im Finanzierungsbereich einzurichten, ist zuzustimmen.

¹⁷⁸ In Anlehnung an *Koers* (Anm. 42), 30.

9. Die Feststellung der charakteristischen Leistung wird sich bei Internet-Verträgen nicht als besonders schwierig erweisen. Die Lokalisierung der charakteristischen Leistung am Aufenthalts- bzw. Niederlassungsort des Leistenden dagegen erfordert sichere Kenntnis über diesen Anknüpfungspunkt.
10. Die Subsumtion eines Internet-Verbrauchervertrages ohne Rücksicht auf sein Zustandekommen unter Art. 13 EuGVÜ/Luganer Parallelabkommen und Art. 5 EVÜ ist eine Auslegung *contra legem*.
11. Bei der Revision der europäischen, beim Zustandekommen des künftigen Haager Gerichtsstands- und Vollstreckungsabkommens und bei der gleichzeitig in Angriff zu nehmenden Revision des europäischen Schuldvertragsübereinkommens sollten die speziellen IPR-Verbrauchervorschriften dem Internet-Zeitalter angepaßt werden.
12. Die Initiativen der Europäischen Union im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs sind zu begrüßen. An weltweiten Absprachen besteht jedoch ein noch größeres Bedürfnis.
13. Im Internationalen Deliktsrecht ist unter Berücksichtigung der technischen Möglichkeiten des Internets in Form der Anonymisierung oder Codierung von Ursprungsquellen zweifelhaft, ob der Ort des Einspeisens als Handlungsort in allen Fällen das Recht anzuweisen vermag, mit dem die engste Verbindung besteht. Auch der Ort, an dem die schädliche Information verfaßt und entworfen worden ist, sollte aus der Sicht des IPR in Erwägung gezogen werden. Die Vermutung, daß der Ort der Konzeption mit dem gewöhnlichen Aufenthalt des Schädigers oder dessen Niederlassung zusammenfällt, ist gerechtfertigt und könnte bis zum Beweis des Gegenteils als Regel formuliert werden.
14. Die Anknüpfung an den Erfolgsort macht den für Internet-Delikte Verantwortlichen grundsätzlich weltweit gerichtspflichtig und kann zur Anwendbarkeit von mehreren nationalen Rechten führen. Mit Rücksicht auf die Vorhersehbarkeit des Schadens ist vom Geschädigten jedoch glaubwürdig darzulegen, daß er auch außerhalb seines Aufenthalts- und Niederlassungsstaates Schaden erlitten hat.
15. Bei der Anknüpfung an den Erfolgsort muß bei Internet-Delikten der Bezug zum konkret geschützten Rechtsgut unbedingt gewahrt bleiben. Der Gefahr einer Kaskadenanknüpfung und eines Klägergerichtsstandes wird unter Rücksichtnahme auf dieses Gebot Einhalt geboten.
16. Eine Privilegierung des Gerichtsstandes des Handlungsortes gegenüber dem Gerichtsstand des Erfolgsortes hinsichtlich der Geltendmachung des Gesamtschadens erscheint auch bei Internet-Delikten nicht gerechtfertigt.
17. Eine Vereinfachung der zuständigkeits- und kollisionsrechtlichen Fragestellung bei Internet-Delikten als Streudelikten ist wünschenswert. Das auf die

außervertragliche Haftung anwendbare Recht folgt der Zuständigkeit (Gleichlauf). Als Anknüpfungspunkt ist der Erfolgsort dem Handlungsort vorzuziehen.

18. Bei einer kollisionsrechtlichen Neuorientierung im Bereich des internationalen Wettbewerbsrechts erweist sich die Anknüpfung an den *Locus originis* wahrscheinlich als praktikabel, weil die Teilnehmer am Wettbewerb (Konkurrenten) auch bei der Werbung und der Absatzhandlung im Internet ein Interesse an Identifikation und damit Lokalisation haben.

Summary

Internet and Private International Law: Where does one become caught in the Net?

In this contribution dealing with the private international law aspects of Internet contracts and Internet torts the following propositions are put forward:

1. The Internet is not only a technical system, but also a social one. Like all social structures the Internet has its own characteristics, its own structure, and its own „culture“.
2. A transnational Internet law does not exist. International conventions, model laws, directives, and standard contracts for the use of the new communication technologies might altogether eventually become a set of rules, which may justify placing them on an equal footing with the *lex mercatoria*.
3. In Internet-related cases private international law remains a largely makeshift solution. In these cases the same three questions need to be answered, such as the question of jurisdiction, of applicable law, and recognition and enforcement of foreign judgments. Contrary to what first might have been thought, the Internet does not pose new questions in the field of private international law.
4. Due to the simplicity and speed of electronic communications the increased use of the Internet will give rise to an increased number of relationships containing a foreign element. The importance of private international law will therefore significantly increase.
5. If in the field of international dispute resolution alternative forms such as on-line (arbitration) tribunals will play a more important role, doubts may arise with respect to the traditional function of private international law in determining the applicable law. Instead of a national law a *lex electronica* might be applicable, at least if the parties have made such a choice in this respect in their contract.
6. Legal systems of convenience which are friendly to the Internet but without possibilities to enforce foreign judgments should not be underestimated.
7. The electronic agreement on an arbitral clause meets the requirement of writing contained in Article 2 section 2 of the New York Convention of 1958. The same holds true with regard to the writing requirement of Article 17 section 1, 2 lit. a of the Brussels/Lugano Convention.
8. The proposal of the Permanent Bureau of the Hague Conference on Private International Law to introduce a forum specifically for the claimant as regards

purely online transactions in the field of financial services should be supported.

9. It is submitted that the determination of the characteristic performance will not cause any serious problems in the case of Internet contracts. The localization of the characteristic performance, however, requires accurate information as regards the connecting factor.
10. The subsumption that an Internet consumer contract falls under Article 13 Brussels/Lugano Convention and Article 5 EC Contracts Convention without taking into account the way in which it is concluded has to be qualified as an interpretation *contra legem*.
11. The revision of the Brussels/Lugano Conventions, the adoption of the future Hague Convention on jurisdiction and enforcement, and the simultaneous start on the revision of the EC-Contracts Convention, which would be desirable, should make the specific private international law rules for consumer contracts more suitable to the Internet environment.
12. The initiatives of the European Union in the field of electronic commerce are to be applauded. However, global consent in this field is even more important.
13. In the field of international tort law it is doubtful whether in all cases – taking into account the technical possibilities of anonymizing and security coding original sources – the place of uploading as the place where the act is committed will determine the law with which the case is most closely connected. The place where the harmful information has been drafted and conceived should – from the point of view of private international law – also be taken into account. The notion that the place of conception goes hand in hand with the place of habitual residence or the place of business of the tortfeasor is justified and could be formulated as a legal presumption unless the opposite is proved.
14. In case of using the *Erfolgsort* as a connecting factor the person who is responsible for Internet torts can be sued worldwide and several national laws will be applicable. With regard to the foreseeability of the damage, the injured party should be required to prove that he also suffered damage outside the state of his place of habitual residence or business.
15. If in Internet torts the law of the *Erfolgsort* will be applied, the connection with the concrete protected right should be unconditionally be guaranteed in order to limit the dangers of a „cascade-connection“ and of a *forum actoris*.
16. The preferential treatment of the forum of the *Handlungsort* as opposed to the forum of the *Erfolgsort* in the case of claiming the total amount of damage is also in Internet tort cases not justifiable.

17. A simplification of the private international law solutions to Internet torts as scattered torts is desirable. The applicable law should be the *lex fori* of the competent court (*Gleichlauf*). As a connecting factor the *Erfolgsort* is preferable to the *Handlungsort*.
18. In the field of international unfair competition law the application of the law of the *locus originis* is probably more practical because the participants on the market (competitors) have an interest in identifying themselves on account of their advertising and marketing activities.

Das Internet und der Nationalstaat*

Von Prof. Dr. Christoph Engel, Bonn

Inhalt

- I. Eigenarten des Internet
 1. Global
 2. Dezentral
 3. Zeitlos
 4. Sehr billig
 5. Sehr einfach
 6. Digital
 7. Individuell
 8. Drahtlos
 9. Sehr sicher
 10. Geheim
 11. Anonym
- II. Unbekannte
 1. Marksättigung
 2. Qualitative Netzentwicklung
 3. Kommerzialisierung
 - a) Netz
 - b) Dienste
 - c) Internet-Kultur
 4. Auflösung in Sprach- und Kulturräume
 5. Aufmerksamkeitsmanagement
- III. Wirkungen
- IV. Folgen für die Herrschaft nach innen
 1. Widerspruch
 - a) Kontrolle
 - b) Ad-hoc-Einfluß
 - c) Vulgarisierung der Intermediäre
 - d) Organisation diffuser Minderheiten
 - e) Umverteilung der Chancen zu politischer Macht
 2. Abwanderung
 - a) Einleitung
 - b) Physische Abwanderung
 - c) Partielle Abwanderung
 - d) Virtuelle Abwanderung
 - e) Steuerflucht
 3. Destabilisierung
 4. Umbau von Staatlichkeit

* Für wertvolle Hinweise danke ich *Adrienne Héritier* und *Christoph Knill*.

- V. Folgen für die Souveränität nach außen
 - 1. Gebietshoheit
 - 2. Informationshoheit
 - 3. Währungshoheit
 - 4. Wertehoheit
 - 5. Desintegration
 - 6. Prohibitive Kosten der Autonomie
 - 7. Umbau von Staatlichkeit
 - 8. Potential für internationale Konflikte
- VI. Wirkungsverlust alter Lösungen der Völkergemeinschaft
 - 1. Souveränität
 - 2. Koexistenz
 - 3. Vertrag
- VII. Neuer Bedarf nach übernationalen Regeln
 - 1. Beseitigung von Hindernissen für den Internet-Handel
 - 2. Internationale Institutionen der Privatrechtsgesellschaft
 - 3. Internationale Marktkorrektur
- VIII. Lösungen
 - 1. Einleitung
 - 2. Lösungen der Staatengemeinschaft
 - 3. Lösungen ohne die Staatengemeinschaft
 - a) Strategische Dämpfung des Systemwettbewerbs
 - b) Extraterritorialität
 - c) Kollisionsrecht
 - 4. Lösungen ohne Staat
 - 5. Lösungen ohne Recht
 - a) Technische Normen
 - b) Soziale Normen
 - c) Intrinsische Motivation
 - 6. Lösungen ohne fremde Hilfe
 - a) Verfügungsrecht beim Störer
 - b) Technische Lösungen
 - c) Schutzintermediäre
 - d) Versicherungslösungen
 - e) Schutz vor Selbstschutz?
- IX. Elemente einer neuen internationalen Herrschafts- und Werteordnung
 - 1. Das normative Ziel
 - 2. Elemente der Lösung
- X. Thesen zum Referat
 - Summary

Schöpferische Zerstörung: So hat *Joseph Schumpeter* das Wirken des Wettbewerbs genannt.¹ Den betroffenen Unternehmen, ihren Anteilseignern und Arbeitnehmern gilt das natürlich wie Hohn in den Ohren. Nicht anders reagieren heute die Nationalstaaten. Denn auch sie geraten unter Wettbewerbsdruck. Ihre Leistungen sinken zu einem Bündel an Dienstleistungen herab. Viele der Elemente dieses Bündels sind auch bei anderen staatlichen oder privaten Anbietern erhältlich. An die Stelle des staatlichen Monopols tritt, ökonomisch gesprochen, monopolistischer Wettbewerb.² Mit diesem Begriff bezeichnen die Ökonomen einen Zustand, in dem zwar nicht dasselbe Produkt, wohl aber brauchbare Substitute angeboten werden.³ Das Internet ist natürlich nicht der einzige Grund, warum der Systemwettbewerb immer lebhafter wird.⁴ Das Internet ist vielmehr Faktor und Indikator für die Globalisierung zugleich. Umgekehrt beschränken sich die Wirkungen des Internet auf den Nationalstaat auch nicht auf die Möglichkeit, nationaler Regulierung auszuweichen. Hier liegt nur das Phänomen, das die größte öffentliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen hat.

Technik determiniert soziale und politische Vorgänge nicht. Sie ist darauf aber auch nicht ohne Einfluß.⁵ Deshalb beginnt diese Untersuchung mit einer kurzen Phänomenologie des Internet (I). Bedeutsam ist aber weniger das Internet in seiner heutigen Gestalt als sein Potential für die Zukunft. Wegen seiner stürmischen Entwicklung ist das notwendig eine Vorhersage mit einer ganzen Reihe von Unbekannten (II). Weil dem so ist, ist auch die Wirkung des Internet auf den Nationalstaat keine kausale (III). Wohl hat es aber Folgen für die Herrschaft nach innen (IV) und für die Souveränität nach außen (V). Aus beidem folgt, daß viele alte Lösungen der Völkergemeinschaft zur Bewältigung internationaler Konflikte an Wirkung verlieren (VI). Andererseits wird der Bedarf nach übernationalen Lösungen durch das Internet nicht kleiner, sondern eher größer (VII). Deshalb droht nicht etwa Anarchie. Wohl besteht aber Anlaß, nach neuen, dem Gegenstand besser angepaßten Lösungen zu suchen (VIII). Aus der Gesamtschau dieser Lösungen leiten sich zugleich die Elemente einer neuen internationalen Herrschafts- und Werteordnung ab (IX).

- 1 *J. A. Schumpeter*, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie (Originalausgabe: *Capitalism, Socialism and Democracy*, 1942), 7. Aufl., 1993, 134 ff.; vgl. auch schon *ders.*, Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung über Unternehmergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus, 1917, 9. Aufl. 1997, 88 ff.
- 2 *W. Schäfer*, Globalisierung: Entmonopolisierung des Nationalen?, in: *H. Berg* (Hrsg.), Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen – Formen – Konsequenzen, Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 263, 1999, 9–21 (10 und passim).
- 3 Grundlegend *E. H. Chamberlin*, The Theory of Monopolistic Competition. A Reorientation of the Theory of Value, 1933; *J. Robinson*, The Economics of Imperfect Competition, 1933. Einen modernen Überblick bietet *J. Tirole*, The Theory of Industrial Organization, 1988 (Kapitel 7).
- 4 Zu diesem Konzept aufschlußreich die in dem folgenden Band versammelten Beiträge: *L. Gerken* (Ed.), Competition among Institutions, 1995.
- 5 Näher unten III.

I. Eigenarten des Internet

Warum das Internet potentiell erheblichen Einfluß auf soziale und politische Vorgänge hat, erschließt sich aus einer kleinen Liste seiner Eigenschaften. Das Internet ist global (1), dezentral (2), zeitlos (3), sehr billig (4), sehr einfach (5), digital (6), individuell (7) und nach Wunsch auch drahtlos (8), sehr sicher (9), geheim (10) und anonym (11).

1. Global

Im Internet spielt räumliche Distanz keine Rolle mehr.⁶ Das gilt nicht nur technisch, sondern auch ökonomisch. Wer das Internet nutzt, bezahlt Telefongebühren nur für die Verbindung bis zum Einwahlknoten seines Internet-Providers. Solche Einwahlknoten gibt es mittlerweile in beinahe allen Ortsnetzen. Wer das Internet häufig nutzt, für den lohnen überdies Pauschalangebote. Das Internet hat keine eigene Infrastruktur, sondern es nutzt alle schon vorhandenen Übertragungswege. Technisch ist das Internet also kein Netz, sondern ein Dienst. Die Infrastruktur dieses Dienstes ist vollständig international.⁷

Oft ist für den gewöhnlichen Nutzer nicht einmal zu erkennen, an welchem Ort der Adressat seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat. Das liegt an den sog. Domain-Names. Damit zwei Computer im Internet miteinander kommunizieren können, müssen sie eindeutig adressiert sein. Das geschieht mit Hilfe der sog. IP-Adressen. Die langen Zahlenreihen, die man braucht, um alle vernetzten Computer der Welt korrekt zu bezeichnen, könnte sich aber kein Mensch merken. Die Aufgabe der Domain-Names ist es, diese Zahlenkombinationen in Kürzeln umzusetzen, mit denen unser Vorstellungsvermögen etwas anfangen kann. Nach den bisher praktizierten Regeln gibt es dafür zwei parallele Systeme. Die eine Klasse von Domain-Names endet mit einem Nationalitätskürzel, etwa .de. Hier ist die Zuordnung zu einer Nation also gegeben. Es gibt aber kein Nationalitätskürzel .us. Das ist leicht zu erklären. Das Internet ist ursprünglich in den Vereinigten Staaten entstanden. Auch heute sind noch mit Abstand die meisten Internet-Nutzer Amerikaner. Es gibt deshalb ein zweites System mit den Kürzeln .edu, .com, .net, .org, .gov, .mil und .int. All diese Klassen von Domain-Names werden nun aber nicht nur in den USA, sondern weltweit genutzt.⁸ Wer als Deutscher Kunde von America Online ist, dessen Email-Adresse lautet etwa ... @aol.com.

6 D. G. Post, *Governing Cyberspace*, Wayne Law Review 43 (1996), 155 (bei Fn. 15): „Cyberspace (...) does not merely weaken the significance of physical location, it destroys it“; (bei Fn. 16): „events in cyberspace (...) do not cross geographical borders (...), they ignore the existence of borders altogether“.

7 D. Brock, *Wirtschaft und Staat im Zeitalter der Globalisierung. Von nationalen Volkswirtschaften zur globalisierten Wirtschaft*, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 33–34/97, 12–19 (16 f.).

8 Eine sehr gut lesbare Einführung in das System der Domain-Names findet sich bei K. W. Grewlich, *Governance in „Cyberspace“*. *Access and Public Interest in Global Communications*, 1999, 193–216.

Bei solchen Domain-Names ist der Ort zwar für die meisten Nutzer nicht zu entschlüsseln, sehr wohl aber für einen Staat. Er muß dann allerdings einen höheren Ermittlungsaufwand treiben. Noch schwieriger wird es, wenn die Internetnutzung auch technisch nicht mehr innerhalb eines einzigen Territoriums stattfindet. Dafür gibt es vor allem zwei Gründe. Distanz spielt zwar aus der Sicht des Internet-Nutzers praktisch keine Rolle mehr. Für die Netzarchitektur macht es aber schon einen Unterschied, ob eine Internet-Seite aus den USA herbeigeschafft werden muß, oder ob sie auf einem lokalen Server verfügbar ist. Deshalb werden häufiger benutzte Internet-Seiten auf lokalen Servern „gespiegelt“. Sie sind dann also nicht nur einmal, sondern möglicherweise viele Male in den unterschiedlichsten Ländern zum Abruf verfügbar. Außerdem kommt es immer häufiger vor, daß Daten nicht auf einem einzigen Computer verarbeitet werden, sondern in Zusammenarbeit zwischen einer Vielzahl von Computern. Ein klassisches Beispiel ist der Arbeitnehmer, der sich von zu Hause aus in den Zentralrechner seines Unternehmens einwählt und dort zusammen mit seinen Kollegen ein Dokument bearbeitet.⁹ Diese Personen brauchen natürlich nicht alle im selben Staat zu arbeiten. So läßt die Lufthansa benutzte Flugscheine in Indien bearbeiten.¹⁰ Hierher gehört auch das Surfen im Internet. Es wird durch Hypertext ermöglicht. Auf den meisten Internet-Seiten ist Hypertext bekanntlich blau unterlegt. Durch Anklicken führt er den Nutzer weiter auf eine andere Seite. Auf diese Weise wechselt ein Nutzer während einer einzigen Sitzung oft viele Male zwischen Servern aus den unterschiedlichsten Ländern hin und her.

2. Dezentral

Regulierung tut sich viel leichter, wenn sie nicht Tausende von Personen oder Vorgängen kontrollieren muß, sondern nur die wenigen Schaltstellen, an denen sie miteinander verknüpft sind.¹¹ Deshalb ist es für die Chance zur Regulierung bedeutsam, daß der Zentralisierungsgrad im Internet extrem gering ist. Es war ja ursprünglich sogar entstanden, um im Falle eines Nuklearschlags immer noch Kommunikationswege zu finden.¹² Ohne Übertreibung kann man sagen, daß im Internet 1 % Vereinheitlichung 99 % Diversität gegenüberstehen.¹³ Vereinheitlicht sind nur das Routing der Signale, Qualitätsstandards, Protokollstandards sowie die bereits erwähnten IP-Adressen und Domain-Names.¹⁴

9 M. Dertouzos, *What Will Be. How the New World of Information Will Change Our Lives*, 1997, 109 f.

10 Zur damit verknüpften Möglichkeit, Wertschöpfungsketten zu zerschneiden, noch näher unten IV.2.c).

11 Von P. David stammt dafür die plastische Formulierung „regulation targets bottlenecks“.

12 Treffend zur Geschichte des Internet R. Werle, *The Impact of Information Networks on the Structure of Political Systems*, in: C. Engel/K. Keller (Eds.), *Understanding the Impact of Global Networks on Local Social, Political and Cultural Values*, 159–185 (161).

13 Sh. Eisner Gilett/M. Kapor, *The Self-Governing Internet: Coordination by Design*, <<http://ccs.mit.edu/papers/CCSWP197/CCSWP197.html>> (24.05.1999).

14 Ebd.

Daß das Internet kein einzelnes Netz ist, sondern ein Netz der Netze, erschwert nicht nur seine Kontrolle, sondern erleichtert umgekehrt auch den Eintritt in den Markt der Netzanbieter. Schon mit einem einzigen Server kann man nämlich zum Internetprovider werden. Solch ein Server kostet nicht mehr als US \$ 50.000.¹⁵ Die Kunden dieses einen Anbieters können nicht bloß untereinander kommunizieren, sondern mit Menschen und Computern in aller Welt. Ökonomisch gesprochen: Weil das Internet auf einem so niedrigen Niveau standardisiert ist, ist es für einen neuen Anbieter ganz leicht, die Netzexternalitäten des gesamten Internet auszunutzen. Das Problem der kritischen Masse, das bei anderen Netzwerksgütern ein zentrales Marktzutritts Hindernis darstellt, spielt beim Internet nur eine ganz untergeordnete Rolle.¹⁶

3. Zeitlos

Der Komponist *Wolfgang Rihm* hat das Internet als das Medium bezeichnet, „in dem Raum und Zeit zusammentreffen“.¹⁷ Der Satz trifft zunächst in einem ganz vordergründigen Sinne zu. Wer als Wissenschaftler mit amerikanischen Kollegen zusammenarbeitet, lernt Email nicht nur aus Kostengründen schnell schätzen. Vielmehr spielt dann auch die Zeitdifferenz zwischen beiden Kontinenten für den Austausch kaum noch eine Rolle. Man braucht nicht alles in die kurze Zeit am Nachmittag zu drängen, in der beide am Schreibtisch sind. Weltweit agierende Unternehmen haben noch viel ausgefeiltere Instrumente, um Quasi-Gleichzeitigkeit zu organisieren.¹⁸ So wird in manchen multinationalen Unternehmen mittlerweile rund um die Uhr entwickelt. Wenn der deutsche Ingenieur nach Hause geht, übergibt er das halbfertige Produkt an seinen amerikanischen Kollegen. Dieser gibt es viele Stunden später an einen Japaner weiter.

Das Internet überbrückt aber nicht nur wenige Stunden, sondern auch sehr lange Zeiträume. Diese Eigenschaft teilt es an sich mit allen Abrufdiensten. Im Gegensatz zu Diensten wie pay-per-view fehlt dem dezentralen Internet aber eine Instanz, die regelmäßig aufräumen würde. Dem Internet fehlt eine Kultur des Vergessens.¹⁹ Was einmal ins Netz gestellt worden ist, bleibt dort auf unvorhersehbare Zeit erhalten. Die Suchmaschinen entdecken es auch noch Jahre später und geben

15 *H. H. Perritt*, Cyberspace and Sovereignty, *Journal of International Legal Studies* 3 (1997), 155–204 (161).

16 Leittexte zu den ökonomischen Hintergründen: *M. L. Katz/C. Shapiro*, Technology Adoption in the Presence of Network Externalities, *Journal of Political Economy* 94 (1986), 822–841; *dies.*, Product Introduction with Network Externalities, *Journal of Industrial Economics* 40 (1992), 55–83; einen Überblick über die seither erschienene Literatur gibt *M. J. Holler*, Modellierung von Netzwerkeffekten und Ansätze industriepolitischer Aussagen, *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 16 (1997), 90–114.

17 Den Hinweis verdanke ich *E.-J. Mestmäcker*.

18 *Dertouzos* (Anm. 9), 93 und passim.

19 Diesen Gedanken verdanke ich *Nicole te Heesen*.

ihm – beinahe²⁰ – das gleiche Gewicht wie einer Nachricht vom selben Tage. Selbst wenn der Urheber die Nachricht entfernen wollte, kann er nie sicher sein, ob ihm das gelingt. Dafür ist die schon erläuterte Technik des Spiegelns verantwortlich. Daß die Nachricht auf dem Ursprungsserver gelöscht ist, entfernt sie deshalb noch nicht aus dem Netz. Es gibt zwar eine spezielle Such-Software, die auch die Spiegelungen finden soll. Perfekt gelingt das normalerweise aber nicht.

4. Sehr billig

Im Internet ist es nicht nur gleich teuer, mit seinem Nachbarn oder einem Fidschi-Insulaner zu kommunizieren. Vielmehr ist die Internetkommunikation überhaupt sehr billig. Dies gilt nicht nur für die Übertragungskosten bis zum nächsten Einwahlknoten, sondern auch für die Tätigkeit des Internet-Providers und für die über das Netz nutzbaren Dienste. Kostenlose Email gehört fast schon zum Standard. Einzelne Unternehmen verzichten sogar für den gesamten Internet-Zugang auf eine Zahlung des Nutzers.²¹ Es gehört beinahe schon zur Internet-Kultur, daß man auf die angebotenen Inhalte kostenlos zugreifen kann. Wer ein Entgelt vom Nutzer haben will, muß schon sehr attraktive Inhalte bieten.

Aus all diesen Gründen ist die Internet-Nutzung meist eine Niedrigkosten-Entscheidung. Für solche Entscheidungen haben sich die Ökonomen in den vergangenen Jahren sehr interessiert.²² In solchen Situationen verhalten sich die Menschen anders. Das Kostenkalkül spielt praktisch gar keine Rolle mehr. Aber auch die konsequente Mehrung des eigenen Vorteils tritt in den Hintergrund. Der Wunsch nach Partizipation, das Gefühl der Solidarität oder auch einfach eine Art Handeln aufs Geratewohl werden signifikant häufiger. Instrumente zur Steuerung menschlichen Verhaltens, die ganz aus dem Rationalkalkül begründet sind, passen dann nicht mehr. So macht es etwa wenig Sinn, Entscheidungen ein wenig billiger oder ein wenig teurer zu machen. Das heißt nun nicht, daß solches Verhalten überhaupt nicht zu steuern wäre. Nur hilft dem Staat sein in Hochkosten-Situationen erprobtes Lenkungswissen hier wenig.²³

20 Alle Suchmaschinen sortieren die Treffer. Unter den Kriterien befindet sich regelmäßig auch die Häufigkeit, in der darauf in der jüngeren Vergangenheit zugegriffen worden ist.

21 Sie müssen sich dann natürlich indirekt finanzieren, dazu näher unten II.3.b).

22 Der Gedanke geht vor allem auf Überlegungen von G. Kirchgässner zurück. Er hat ihn in drei Aufsätzen näher entfaltet: G. Kirchgässner, Towards a Theory of Low-Cost Decisions, *European Journal of Political Economy* 8 (1972), 305–320; G. Kirchgässner/W. Pommerehne, Low-Cost Decisions as a Challenge to Public Choice, *Public Choice* 77 (1993), 107–115; G. Kirchgässner, Bemerkungen zur Minimalmoral, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 116 (1996), 223–251.

23 Hier liegt einer der Gründe, warum das Internet zum Umbau von Staatlichkeit nötig ist, näher unten IV.4. und V.7.

5. *Sehr einfach*

Die Internet-Gemeinde hat ihre eigenen Begriffe. Was die anderen einfach einen Brief nennen würden, heißt sie abschätzig snail-mail. Email ist aber nicht nur viel schneller, sondern für einen Computer-Nutzer auch viel einfacher. Auch einen herkömmlichen Brief würde er ja am Computer schreiben. Er müßte ihn dann ausdrucken, in einen Umschlag stecken, eine Briefmarke darauf kleben und ihn zum Postkasten tragen. Bei Email genügt statt dessen ein Mausklick auf die Sendetaste. Eingehende Mail kann man mit der Return-Funktion in zwei Minuten beantworten. Man kann ein und dieselbe Mail über eine Mailing-List an eine beliebig große Zahl von Personen zugleich schicken. Wer als Wissenschaftler zu Hause arbeitet, wird bald auch den Zugriff auf Datenbanken und elektronische Zeitschriften zu schätzen lernen. Wofür er früher in die Bibliothek gehen und den Kopierer hätte anwerfen müssen, erhält er heute in einer Minute als PDF-File. Darin kann er dann sogar noch elektronisch recherchieren.

All das klingt nach Trivialitäten. Es ändert das Nutzungsverhalten aber fundamental. Kaum jemand würde mit anderen dreißig Briefe am Tag austauschen. Dreißig Emails gelten dagegen für niemanden als schockierend. Weil es so einfach geworden ist, schickt man jemandem drei Zeilen, mit dem man früher einfach gar nicht korrespondiert hätte. Andere Personen mit offenen oder verdeckten Kopien am Gedankenaustausch zu beteiligen, macht praktisch gar keine zusätzliche Mühe. Wem die Informationen über den Kopf zu wachsen drohen, der kann sie sich mit Filtern in handhabbare Einheiten zerlegen.

6. *Digital*

Im Internet geschieht alle Kommunikation digital. Nicht nur Texte, sondern auch Ton und Bilder werden in ja/nein-Informationen aufgelöst. Das hat eine Reihe bedeutsamer Folgen. Zunächst können all diese Inhalte denselben Übertragungsweg nutzen. Technisch braucht man also nicht mehr Datenleitung, Telefon und Fernsehkabel auf getrennten Wegen.²⁴ Schärfener formuliert: All diese Übertragungswege werden zu Konkurrenten.

Digitale Informationen können außerdem zu beliebigen Produkten verknüpft werden. Wer möchte, kann seiner Homepage Bilder, Töne oder Videosequenzen begeben. Die einzelnen Bestandteile können auch erst ad hoc von verschiedenen Quellen zusammengetragen werden und der sicht- oder hörbaren Information können Steuersignale beigegeben werden. Auf diesem Wege läßt sich etwa ein differenzierter Urheberrechtsschutz etablieren.²⁵

Schließlich kann man digitale Informationen komprimieren. Am Beispiel von Videosequenzen: Was das menschliche Auge ohnehin nicht wahrnimmt, schneidet

24 Zum Bandbreitenproblem näher unten II.2.

25 Näher dazu unten VII.2.

ein Programm aus der Datenmenge gleich heraus. Und der Eindruck bewegter Bilder entsteht auf der Retina ja bekanntlich durch die schnelle Sequenz von Standbildern. Von einem zum nächsten Standbild ändert sich meist aber nur ein kleiner Teil des Bildes. Auch dieser Effekt wird bei der Datenkompression ausgenutzt. Sie überträgt nur die Änderungen gegenüber älteren Bildern. Komprimierte Dateien brauchen viel weniger Bandbreite und Speicherplatz. Deshalb gelingt es auch, über schmalbandige Informationskanäle anspruchsvolle Inhalte zu übertragen.

7. Individuell

Das Internet ist ein ideales Instrument, um Massenmedien zu individualisieren. Das größte Netz ist eine Suchmaschine. Wer diese Maschinen elegant zu bedienen weiß, findet durch die Verknüpfung mehrerer Suchbegriffe relativ schnell, wonach ihn verlangt. Häufiger benutzte Suchanfragen kann er speichern. Manche Zeitungen bieten Nachrichten-Filter an, die der Nutzer wie eine Art Raster über das gesamte Nachrichtenangebot legt. Das läßt sich auch auf das gesamte Verlagsprogramm oder auf noch größere Teile des Internet erweitern.²⁶

Noch wirkungsvoller sind Suchinstrumente mit einer Lernfunktion. Sie speichern, bei welchen Inhalten der Nutzer in der Vergangenheit aktiv zugegriffen hat. Dieses Nutzungsprofil gleichen sie mit den Nutzungsprofilen anderer Personen ab. Das erlaubt der Technik gleichsam Analogieschlüsse mit guter Treffsicherheit.²⁷ In ähnlicher Weise funktionieren etwa auch die Empfehlungslisten von amazon.com. Bei jedem Buch bieten sie Links zu anderen Büchern, die frühere Käufer signifikant häufig ebenfalls erworben haben.²⁸

8. Drahtlos

Weil im Internet nur ja/nein-Informationen transportiert werden, macht es grundsätzlich keinen Unterschied, ob dafür ein drahtgebundener oder drahtloser Übertragungsweg genutzt wird. Der bisherige Startnachteil für die Bewohner dünn besiedelter, ländlicher Gegenden wird deshalb viel geringer. Oder spezifischer für die deutsche Situation formuliert: Ein Universaldienst für das Internet ist technischer Unsinn. Es genügt die in dünn besiedelten Gebieten immer viel billigere drahtlose Verbindung.

Die drahtlose Übermittlung erschließt außerdem ganz neue Nutzungsmöglichkeiten. Das fortgeschrittenste Projekt stammt aus den Vereinigten Staaten. Es trägt den Namen „Bluetooth“. Es nutzt Radiofrequenzen und stellt auf Distanzen bis zu

26 Näher Dertouzos (Anm. 9), 121.

27 Dertouzos (Anm. 9), 114 f. schildert ein Beispiel für die Musik-Auswahl.

28 Zu dem offensichtlichen Datenschutzproblemen unten VII.3. und VIII.6.b).

zehn Metern drahtlose Verbindungen mit bis zu ein Mb/S her.²⁹ Mit dieser Technik wird das elektronische Haus möglich. Wer einen kleinen Sender und Empfänger bei sich trägt, kann gleichsam im Vorbeigehen alle Haushaltsgeräte steuern. Kleine Sende- und Empfangsstationen, für die etwa die bisherigen Telefonhäuschen auf der Straße in Betracht kämen, erlauben, praktisch ständig online zu sein.³⁰

Für die zwischenstaatlichen Handlungsmöglichkeiten hat vor allem die Satellitenkommunikation Bedeutung. Dabei geht es nicht so sehr um die schon vorhandenen direktstrahlenden Satelliten. Sie werden so in den Weltraum verbracht, daß sie an einem festen Punkt über der Erde zu stehen scheinen. Dieser Punkt ist aber so vergleichsweise weit von der Erdoberfläche entfernt, daß viel Energie für den Rücktransport gebraucht wird. Energie ist im Weltall das knappste Gut, weil sie nur über Sonnenkollektoren erschlossen werden kann. Hier liegt der technische Vorzug niedriger fliegender Satelliten. Auch bei ihnen dauert die Übertragung der Signale allerdings Sekundenbruchteile. Das ist für manche Dienste nicht schlimm. So liegt es etwa bei Abrufdiensten oder bei Email. Für interaktive Dienste ist das allerdings ein großes Hindernis.

Die niedriger fliegenden Satelliten erlauben nicht nur Geschäftsleuten die weltweite Kommunikation. Vielmehr sind sie auch dort attraktiv, wo sich Länder ganz gegen den internationalen Informationsfluß abschotten oder wo sie versuchen, diesen Informationsfluß durch Nadelöhre zu zwingen, die sie kontrollieren. Nordkorea und Myanmar gehören in die erste Kategorie,³¹ China und Singapur in die zweite.³² Ein erstes System ist bereits am Markt. Ein Handy für die Nutzung dieses Iridium-Systems kostet etwa US \$ 1.800. Das Unternehmen verlangt 80 Cent für die Nutzungsminute. Es wird erwartet, daß die Preise noch sinken. Das zweite System, Teledesic, soll 2002 aktiv sein. Es wird eine viel höhere Bandbreite haben, aber nicht teurer sein als heute Iridium. Damit können dann auch Bewegtbilder übertragen werden. Bemerkenswert ist das System außerdem deshalb, weil praktisch die gesamte Intelligenz im Satelliten liegen soll. Damit haben Nationalstaaten fast nur noch die Möglichkeit, direkt gegen Nutzer vorzugehen.³³

9. Sehr sicher

Die Kommunikation im Internet ist sehr sicher. Um sogar noch in einem atomaren Krieg Kommunikation aufrecht zu erhalten, war es ursprünglich ja einmal geschaf-

29 Technische und ökonomische Einzelheiten finden sich auf folgender Website: <<http://www.sss.mag.com/ssnews.html#3>> (23.02.1999).

30 Zu den ziemlich futuristisch anmutenden sozialen Folgen näher *Dertouzos* (Anm. 9), 113–138.

31 *A. M. Froomkin*, Flood Control on the Information Ocean. Living with Anonymity, Digital Cash, and Distributed Databases, *University of Pittsburgh Journal of Law and Commerce* 15 (1996), 395–07 (445).

32 *J. Goldsmith*, Against Cyberanarchy, *University of Chicago Law Review* 65 (1998), 1199–1250 (1228 m.w.N.).

33 All diese Informationen verdanke ich *Robert Spinrad*.

fen worden.³⁴ Der technische Grund ist die Paketvermittlung der Signale.³⁵ Die gesamte Nachricht wird in kleine Datenpakete zerteilt. Jedes dieser Pakete wird in Angaben gleichsam verpackt, die über Sender und Empfänger Auskunft geben und das Paket gerade dieser Nachricht zuordnen. Diese Datenpakete können nun ganz unterschiedliche Wege durch das Netz nehmen. Kommt ein Paket gar nicht oder nicht schnell genug an, schickt der Empfänger eine Fehlermeldung an den Sender. Das fehlende Paket wird auf einem anderen Übertragungsweg nachgezogen.³⁶ All das schützt nicht nur vor dem Zusammenbruch von Übertragungswegen, sondern auch vor gezielten staatlichen Störungen.³⁷

10. Geheim

Microsoft hat es in dem aktuellen Kartellverfahren gerade schmerzhaft erfahren: Emails sind nicht sicherer als Postkarten. Die amerikanischen Kartellbehörden haben fast 6 000 Emails von Microsoft abgefangen und können nun einen beinahe lückenlosen Beweis führen. Die Nutzer haben deshalb ein hohes Interesse daran, die übermittelten Inhalte zu verschlüsseln. Dann steht zugleich auch fest, daß der übermittelte Inhalt wirklich vom Aussteller stammt und daß er in der Zwischenzeit nicht verändert worden ist.³⁸

Die Verschlüsselungstechniken sind mittlerweile hoch entwickelt. Die größte praktische Bedeutung haben dabei Lösungen, die zwei verschiedene Schlüssel einsetzen: einen öffentlichen und einen privaten.³⁹ Die Verwendung zweier verschiedener Schlüssel verhindert, daß der Schlüssel selbst vom Absender zum Empfänger übermittelt werden muß. Bei dieser Gelegenheit könnte er nämlich leicht abgefangen werden. Bei den Zwei-Schlüssel-Systemen kann das technische Instrument, das zur Entschlüsselung der Nachricht gebraucht wird, dagegen ganz offen übermittelt werden. In der Praxis nennen es viele Personen auf ihrer Homepage. Sie müssen dann nur noch verhindern, daß jemand auf ihren eigenen Schlüssel zugreift.

Wer möchte, kann sogar noch einen Schritt weitergehen. Wird eine verschlüsselte Nachricht abgefangen, erhält man nur Datensalat. Man weiß dann zugleich aber auch, daß jemand eine verschlüsselte Nachricht versandt oder empfangen hat. In den westlichen Industrienationen wird das bald kaum noch irgendeine Aussage

34 S. erneut oben 2.

35 Grewlich (Anm. 8), 33.

36 All diese Angaben verdanke ich Robert Spinrad.

37 In den Worten von Miles Kahler, „jamming is hard to implement in the net“.

38 Grewlich (Anm. 8), 171 f.

39 Einen Überblick über andere Lösungen gibt Grewlich (Anm. 8), 174; für weitere Details s. Dertouzos (Anm. 9), 99–107, und umfassend K. W. Dam/H. S. Lin (Ed.), *Cryptography's Role in Securing the Information Society*. Committee to Study National Cryptography Policy. Computer Science and Telecommunications Board. Commission on Physical Sciences, Mathematics, and Applications. National Research Council, 1996, und dort insbesondere die Anhänge auf Seiten 343–676.

zulassen. Denn die meisten Menschen werden ihren elektronischen Verkehr routinemäßig verschlüsseln.⁴⁰ Das wird auch nicht an den Kosten scheitern. Ein ausgesprochen wirksames Verschlüsselungssystem, Pretty Good Privacy, steht im Internet sogar kostenlos zur Verfügung.⁴¹ In totalitären Staaten mag das dagegen anders sein. Es ist technisch aber nicht schwierig, die verschlüsselte Nachricht hinter einer scheinbar ganz harmlosen zu kaschieren. So könnte das pornographische Bild als religiöse Hymne verschlüsselt in ein arabisches Land gelangen.⁴² Keine Verschlüsselung ist perfekt. Geheimdienste oder Ermittlungsbehörden können mit hohem Aufwand danach trachten, verschlüsselte Nachrichten zu entschlüsseln. Traditionell betrachten die USA Verschlüsselungstechniken sogar als Waffen und unterwerfen sie einer strengen Exportkontrolle.⁴³ Überdies bestehen die Sicherheitsbehörden vieler Länder darauf, daß der private Schlüssel an einem Ort hinterlegt wird, auf den sie notfalls Zugriff haben.⁴⁴ Auch dagegen gibt es aber wieder ein relativ einfaches Gegenmittel. Man verschlüsselt eine Nachricht zunächst mit einem privaten Schlüssel, der nicht hinterlegt ist. Diese schon einmal verschlüsselte Nachricht verschlüsselt man dann ein zweites Mal mit einem Schlüssel, dessen privater Teil bei der Hinterlegungsstelle liegt. Für staatliche Scanner wird die Nachricht dann unauffällig. Sie wirkt, als sei sie in zulässiger Weise verschlüsselt.⁴⁵ Damit bleiben letztlich nur zwei wirkliche Schwachstellen: der Moment, in dem das Signal kodiert wird, und der Moment, in dem es entschlüsselt wird.⁴⁶ Sind die Computer in diesem Zeitpunkt offline, wird es für die Überwachungsbehörden aber sehr schwer, diese Schwachstelle auszunutzen.

11. Anonym

Anonyme Briefe hat es schon immer gegeben. Im Internet steht ziemlich weitgehende Anonymität aber mit sehr geringem Aufwand zur Verfügung. In vielen Chat-Groups wird sogar bewußt eine Kultur des Pseudonyms gepflegt. Der Reiz besteht gerade darin, daß die Personen einander nicht im wirklichen Leben begegnen und daß sie auch nicht damit rechnen müssen, daß ihr Pseudonym gelüftet wird. Das ist eine Art elektronischer Maskerade. Wenn er wollte, könnte der Betreiber der Chat-Group aber jedem Besucher die Maske vom Gesicht reißen. Denn die Paketvermittlung funktioniert ja nur, weil jeder Computer durch eine IP-Adresse eindeutig bestimmt ist.⁴⁷ Der Ermittler muß den Kommunikationsvorgang nicht einmal zeitgleich erfassen. Denn wer wann mit wem in Verbindung stand, wird in den sog. Log-Files lückenlos erfaßt.

40 S. noch näher unten VIII.6.b) zur Verschlüsselung als einer Technik der Selbsthilfe.

41 <http://www.nai.com/default_pgp.asp> (15.03.1999).

42 Das eindringliche Beispiel stammt von *Dertouzos* (Anm. 9), 290.

43 Die Überprüfung dieser Politik ist der zentrale Gegenstand des Berichts *Cryptography's Role in Securing the Information Society* (Anm. 39), 113–166 und 249–264.

44 Umfassend ebd. 167–215 und 265–285.

45 *Grewlich* (Anm. 8), 187.

46 Diesen Hinweis verdanke ich *Robert Spinrad*.

47 S. bereits oben 9.

So wie sich der Erpresser Handschuhe anziehen und Buchstaben aus der Bildzeitung aufkleben, kann aber auch ein Nutzer des Internet den Rückschluß auf seine Person sehr erschweren. Zunächst kann er die IP-Adresse unkenntlich machen, in dem er die Verbindung über einen Anonymizer leitet. Das sind sog. Remailer. Sie sehen ihre Aufgabe gerade darin, die ursprüngliche IP-Adresse des Absenders zu entfernen und durch ihre IP-Adresse zu ersetzen. Schaltet man mehrere Remailer hintereinander, nützt es einer Verfolgungsbehörde nicht einmal etwas, den Remailer unter Druck zu setzen. Denn nur der erste Remailer könnte ja die Verbindung zum Absender herstellen.⁴⁸ Der Nutzer kann auch einen elektronischen Agenten einsetzen, der Such- und Download-Operationen in einer vorprogrammierten und anonymen Weise ausführt.⁴⁹

Wenn der Nutzer Teil einer größeren Gemeinschaft ist, kann er sich außerdem hinter der Firewall verstecken, mit der das Intranet vom Internet getrennt wird. Die Aufgabe solcher Firewalls ist es gerade, nach außen hin nur einen relativ großen Adressraum erkennen zu lassen, nicht dagegen die konkrete IP-Adresse. Schließlich kann man sich in interne Netze aus Gründen der Praktikabilität normalerweise an jedem beliebigen Computer einloggen. Selbst wenn eine Ermittlungsbehörde die IP-Adresse herausbekäme, wüßte sie deshalb noch nicht, wer den Computer benutzt hat.⁵⁰ Dasselbe Problem stellt sich auch bei Internet-Cafés. Hierzu gibt es ein eindringliches Beispiel. *François Mitterrand* hat dem französischen Volk seine Krebserkrankung über viele Jahre verheimlicht. Nach seinem Tode hat sein Arzt über diese Geschichte der Verheimlichung ein Buch geschrieben. Kurz vor der Auslieferung an den Buchhandel hat Mitterrands Familie ein Urteil erstritten, das die Auslieferung an den Buchhandel verbot. Ein findiger Besitzer eines Vorausexemplars hat den gesamten Text wenige Tage später in einem Internet-Café eingesehen und ins Netz gestellt.

II. Unbekannte

Gegenstand dieses Referats ist keine rechtsdogmatische, sondern eine rechtspolitische Frage. Durch einen Blick in die Wirklichkeit von heute läßt sich abschätzen, ob das Internet für den Nationalstaat überhaupt ein Problem schafft. Insbesondere kann man Wirkungsbeziehungen zwischen einzelnen oder mehreren Eigenschaften der Kommunikation im Internet und historischen Funktionsbedingungen des Nationalstaats herausarbeiten. Eine Reaktion der Rechtsordnung macht aber nur dann Sinn, wenn diese Wirkungsbeziehungen auch in dem Moment noch vorhanden sind, in dem die eingesetzten Instrumente greifen. Wir haben deshalb gleich in dreifacher Hinsicht eine prognostische Aufgabe vor uns. Das Internet

48 Näher zu den Anonymisierungstechniken *Froomkin* (Anm. 31), 414–427.

49 *D. Baecker*, *Networking the Web*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 93–111 (102).

50 Diese Informationen verdanke ich *Thomas Feldkamp*.

kann sich verändern, der Nationalstaat und die ihn tragende Gesellschaft können einen anderen Charakter annehmen. Schließlich müssen wir abschätzen, welchen Einfluß die angebotenen Instrumente auf dieses Wirkungsgefüge haben werden. Der robusteste Teil dieser Aufgabe ist die Analyse der Effekte von Technik auf Staat und Gesellschaft.⁵¹ Schon weniger robust ist die Vorhersage der Effekte von Instrumenten auf dieses Wirkungsgefüge. Denn sie treffen ja nicht auf einen naturwissenschaftlichen Vorgang, sondern auf soziale und politische Verhältnisse.⁵² Am schwierigsten ist schließlich die Vorhersage der faktischen Entwicklung. Unsicher ist schon, mit welcher Geschwindigkeit sich das Internet ausbreiten wird (1). Auch die qualitative Entwicklung des Netzes enthält manche unbekannt Faktoren (2). Ausgesprochen schwer ist vorherzusagen, in welchem Ausmaß sich Netz und Dienste kommerzialisieren (3) und ob sich das Internet in Sprach- und Kulturräume auflösen wird (4). Schließlich besteht zwar weitgehend Einigkeit darüber, daß im Zeitalter des Internet nicht der Mangel, sondern der Überfluß an Informationen das entscheidende Problem darstellt. Die Instrumente zur Bewältigung dieses Problems stecken aber noch in den Kinderschuhen (5).

1. Marksättigung

Es ist schon schwer genug, verlässliche Aussagen über die Zahl der Personen zu machen, die heute imstande sind, das Internet zu nutzen. Eine wahrscheinlich relativ optimistische Schätzung geht davon aus, daß im Juni 1998 in den USA 70,2 Mio. Personen Zugang zum Internet hatten, in Deutschland 12,2 Mio. Das wären in den USA etwa 35 % der Bevölkerung, in Deutschland 15 %.⁵³ Über die Zukunft kann man kaum mehr sagen, als daß die Markterschließung in den Industrieländern stürmisch voranschreitet. Immerhin läßt sich dafür aber auch ein konzeptioneller Grund angeben. Er liegt in den dynamischen Besonderheiten von Netzwerksgütern, von denen schon die Rede war.⁵⁴ Stilisiert man die Erfahrungen, die bisher mit der Ausbreitung solcher Güter gesammelt worden sind, gibt es zwei Schwellen. Eine erste Schwelle entscheidet darüber, ob der angebotene Dienst überhaupt Bestand hat oder vom Markt verschwinden muß. Diese Schwelle ist beim Internet sicher überschritten. Eine zweite Schwelle macht das Netzwerkgut für bestimmte Personengruppen unverzichtbar. So kann sich in Deutschland nahezu niemand mehr vorstellen, ohne Telefon zu leben. Diese zweite Schwelle ist beim Internet für die gesamte deutsche Bevölkerung sicherlich noch nicht erreicht. In manchen Bevölkerungsgruppen wird es aber immer schwerer vorstellbar, nicht elektronisch erreichbar zu sein. Ein gutes Beispiel ist gerade die Wissenschaft. Wer internationale Kontakte pflegen will, ist praktisch gezwungen, über Email erreichbar zu sein.

51 S. aber auch unten III.

52 Näher unten IV.–V.

53 Werle, in: Engel/Keller (Anm. 12), 159–185 (177).

54 S. oben 2.

Wie schnell das Internet breite Kreise der deutschen Bevölkerung erreichen wird, wird voraussichtlich vor allem von zwei miteinander zusammenhängenden Faktoren abhängen: von der Preisentwicklung und von der Überwindung der letzten Meile. An dieser Stelle hängt also auch die Entwicklung des ganz dezentralen Internet letztlich an der Entwicklung der bisher vollständig zentralen Ortsnetze. Oder noch plastischer: Die nationale Telekommunikationspolitik ist auch ein zentraler Faktor für die Entwicklung des Internet. Bekanntlich ist in Deutschland letztlich nach wie vor offen, ob es auch auf der letzten Meile zu wirksamem Netzettbewerb kommen wird oder bloß zu einem hochregulierten Dienstewettbewerb auf den Netzen der Deutschen Telekom.⁵⁵

2. Qualitative Netzentwicklung

Drei Pfade der Netzentwicklung haben besondere Bedeutung für das Nutzungsverhalten und damit für die gesellschaftlichen und politischen Rückwirkungen. Die wichtigste Frage ist, wie sich die Bandbreiten entwickeln werden. Solange hier kein erheblicher Fortschritt eintritt, werden Bewegtbilder und Multimedia-Anwendungen randständig bleiben.⁵⁶ Der eigentliche Engpaß ist dabei sowohl gegenwärtig wie auf absehbare Zukunft wiederum die letzte Meile.⁵⁷ Im Augenblick sind zwar auch die Kapazitäten für Langstreckenverbindungen knapp. Technisch wie ökonomisch dürfte sich dieses Problem aber bald lösen lassen.⁵⁸

Auch die nächste Unbekannte ergibt sich vornehmlich aus den Verhältnissen auf der letzten Meile. Wer das Internet privat nutzt, loggt sich typischerweise nur gerade für die Nutzungszeit ein und verläßt das Netz sofort danach wieder. Denn

55 Näher C. Engel/G. Knieps, Die Vorschriften des Telekommunikationsgesetzes über den Zugang zu wesentlichen Leistungen. Eine juristisch-ökonomische Untersuchung, *Law and Economics of International Telecommunications* 37, 1998.

56 Technisch gibt es allerdings die Möglichkeit, bereits heute bis zu 1 Mb/Sec in Anspruch zu nehmen. Damit können ohne Qualitätsabstriche in Echtzeit Bewegtbilder übertragen werden. Weil die Architektur des Netzes darauf einstweilen nicht ausgerichtet ist, stört das jedoch eine Vielzahl anderer Nutzer, näher M. Hutter, *The Commercialization of the Internet. A Progress Report*, in: Engel/Keller (Anm. 12), 73–92 (76).

57 In den meisten Ländern der Welt besteht sie aus einem analogen Telefondraht. Er verbindet gleich zwei Nachteile. Die ursprünglich digitalen Signale müssen dann mit einem Modem in analoge Signale übersetzt und mit einem weiteren Modem beim Empfänger wieder in digitale Signale rückübersetzt werden. Außerdem hat ein Telefondraht nur eine Kapazität von 60 Kb. Deutschland gehört zu den wenigen Ländern der Welt mit einer relativ großen Zahl von ISDN-Anschlüssen. Sie sind digital und haben die doppelte Bandbreite. Leitungen bis zu den Endhaushalten mit noch größerer Kapazität gibt es etwa in Kalifornien und Massachusetts, näher: *Realizing the Information Future. The Internet and Beyond*. NRenaissance Committee. Computer Science and Telecommunications Board. Commission on Physical Sciences, Mathematics, and Applications. National Research Council. 1994, 179. Ernsthaft erwogen werden auch asymmetrische Lösungen mit einem schmalen Steuerkanal vom Endhaushalt zu auswärtigen Servern und einem relativ breiten Rückkanal.

58 Die technisch wahrscheinlichste Lösung besteht im Übergang zu vollständig optischer Übertragung. Denn eine einzige Glasfaser hat bereits eine Kapazität von 40 GB. Mehrere 100 Glasfasern können zu einer Leitung gebündelt werden. Diese Lösung wird möglich, weil nunmehr auch rein optische Vermittlungen zur Verfügung stehen, näher D. J. Farber, *Predicting the Unpredictable – Technology and Society*, in: Engel/Keller (Anm. 12), 29–38 (30 ff.).

es gibt zwar mittlerweile eine ganze Reihe von Internet-Providern, bei denen die Dauernutzung des Netzes nicht sonderlich teuer ist. Wohl ist bei den meisten Telekommunikations-Anbietern aber eine quasi-permanente Ortsnetz-Verbindung prohibitiv teuer. Soweit Ortsnetz-Verbindungen von Konkurrenten der Deutschen Telekom angeboten werden, gibt es auch hier aber bereits erste, relativ günstige Pauschalangebote. Wenn sich solche Tarife durchsetzen, wird sich auch das Nutzungsverhalten ändern. Erst dann wird man auch in Deutschland von dem Phänomen des „living on the web“ sprechen können.

Schließlich ist unklar, wie sich die Netz- und Dienstarchitektur in den nächsten Jahren entwickeln wird. Bisher wird der Internet-Verkehr weitgehend über die klassischen Netze der Individualkommunikation abgewickelt. Wenn vollständig gleichartige oder ähnliche Inhalte viele Personen zugleich erreichen sollen, werden die Vermittlungsstellen dieses Netzes stark belastet. Technisch wie ökonomisch liegt es deshalb nahe, für hybride Dienste zwischen Individual- und Massenkommunikation neben dem klassischen Netz für den Individualverkehr auch Netze mit hybrider Architektur zu schaffen. Dann könnten etwa Mailing-Lists oder nach den individuellen Wünschen gefilterte Nachrichtendienste viel effektiver verbreitet werden.⁵⁹ Ebenso unklar ist, wie sich die System-Fassade entwickeln wird. Traditionell diente das Betriebssystem als technische Brücke zur Verbindung von beliebiger Hard- und Software. Seit immer mehr Computer vernetzt sind, rückt zunehmend der Browser an diese Stelle.⁶⁰ Sollte sich das auf breiter Fläche durchsetzen, wäre die Ausgestaltung des Browsers der entscheidende Ort, um über die publizistische Wirksamkeit von Inhalten zu entscheiden.⁶¹

3. Kommerzialisierung

Über kaum eine Frage wird so lebhaft spekuliert wie über die Kommerzialisierung des Internet.⁶² Das ist zunächst natürlich eine ökonomische Frage. Netz (a) wie Dienste (b) sind knappe Güter. Irgend jemand muß die Kosten für ihre Produktion tragen. Die Kommerzialisierung des Internet würde zugleich aber auch seine Kultur diametral verändern. Auch ökonomisch an sich nachvollziehbare Entwicklungen könnten deshalb unterbleiben, weil sie von einer großen Zahl der Nutzer nicht gewünscht sind (c).

a) Netz

Die Finanzierung der letzten Meile des Netzes geht traditionelle Wege. Das ist ja gerade der Grund, warum die Telekommunikationspolitik so viel Einfluß auf die technische Reichweite des Internet hat.⁶³ Das Backbone, also die Langstrecken-

59 Diese Hinweise verdanke ich *Martina Zitterbart*.

60 *Dertouzos* (Anm. 9), 109, 336.

61 Entsprechend intensiv wird im Moment der Kampf um die Verbreitung und Ausgestaltung der sog. Portals geführt. Auch diesen Hinweis verdanke ich *Robert Spinrad*.

62 Umfassend *Hutter*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12); s. auch *Baecker*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12).

63 S. oben I.

verbindungen, sind praktisch vor allem ein amerikanisches Problem. Das Internet ist ursprünglich in diesem Lande entstanden. Seine Architektur führt dazu, daß auch heute noch der Großteil des Verkehrs durch die USA geführt wird. Das gilt auch dann, wenn Nutzer aus anderen Ländern miteinander kommunizieren. Historisch ist das Backbone des Internet weitgehend aus dem USA-Bundeshaushalt finanziert worden.⁶⁴ Die amerikanische Regierung zieht sich aus dieser Finanzierung jedoch erklärtermaßen immer stärker zurück.⁶⁵ Bisher treten pauschale Zahlungen der Internet-Provider an die Betreiber der Langstreckenverbindungen an diese Stelle.⁶⁶

Eine Vielzahl von Vorschlägen möchte diesen Zustand ändern und zu einer nutzungsabhängigen Tarifierung gelangen.⁶⁷ Technisch ist das möglich. Die sog. ATM-Technologie erlaubt es, jedem einzelnen Datenpaket zugleich Informationen über die Dringlichkeit beizugeben. Prioritärer Verkehr würde dann besonders schnell oder mit besonders hoher Bandbreite transportiert.⁶⁸ Solche Lösungen erscheinen ökonomisch plausibel. Denn das Backbone hat ein starkes Spitzenlastproblem. Seine Grundlast liegt bei nur etwa 5 % der Kapazität.⁶⁹ Außerdem beanspruchen die verschiedenen Dienste das Netz in ganz unterschiedlichem Ausmaß. Ein unformatiertes Wort, wie es etwa bei Emails üblich ist, benötigt im Durchschnitt nur etwa 44 Bit. Ein unkomprimiertes Video braucht dagegen 100 MB/S. Das ist ein Verhältnis von 1 : 2 Mio.⁷⁰ Kritiker halten dem allerdings entgegen, daß die häufigen Verstopfungen im Internet nicht die Folge der gegenwärtigen Preisgestaltung, sondern des unvorhersehbaren Wachstums seien.⁷¹ Ökonomisch gesprochen läge dann kein allokatives, sondern ein dynamisches Problem vor.

Sollte sich die nutzungsabhängige Tarifierung durchsetzen, wären bestimmte Nutzungen vielleicht keine Niedrigkostenentscheidungen mehr.⁷² Das würde die staatliche Einflußnahme auf das Nutzungsverhalten vereinfachen. Der Staat könnte sich über die Zahlungen nicht nur leichter informieren, sondern durch pekuniäre Anreize auch Verhaltensänderungen auslösen.

64 Einzelheiten bei: *Realizing the Information Future* (Anm. 57), 175, und bei *J. K. MacKie-Mason/H. R. Varian, Some FAQs about Usage-Based Pricing*, <ftp://alfred.sims.berkeley.edu/pub/Papers/useFAQs.html> (13.02.1999).

65 Die Geschichte der Privatisierung des Backbone ist nachgezeichnet bei *Grewlich* (Anm. 8), 53–56.

66 *MacKie-Mason/Varian* (Anm. 64), 2.

67 Ebd. 1 und passim; weitere Lösungsvorschläge schildert *Hutter*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 73–92 (75).

68 Diese Information verdanke ich *Martina Zitterbart*.

69 *MacKie-Mason/Varian* (Anm. 64).

70 *MacKie-Mason/Varian* (Anm. 64), 3. Ebenso eindeutig ist eine weitere Zahl: Multimedia-Anwendungen machen nur etwa 0,01 % der Internet-Nutzungen aus, nehmen aber 20 % der Bandbreite in Anspruch, *Grewlich* (Anm. 8), 57.

71 So insbes. *D. Farber* bei der Diskussion von *Farber*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12).

72 S. oben I.4.

b) Dienste

Die Internetprovider bezahlen zwar für die Nutzung des backbone, nicht aber dafür, daß ihre Kunden auf Internet-Angebote zugreifen. Auch für solche Angebote wird bisher aber oft kein Entgelt erhoben. Das hat auch technische Gründe. Praktisch kommen für die Zahlung bisher nur Kreditkarten in Frage. Solange starke Kryptographie nicht allgemein verbreitet ist,⁷³ besteht ein nicht ganz kleines Risiko, daß Dritte die Kreditkartennummer erfahren und damit Mißbrauch treiben.⁷⁴ Vor allem sind die Transaktionskosten für Kreditkartenzahlungen vielfach zu hoch. Erst e-cash würde auch Mikro-Zahlungen möglich machen,⁷⁵ wie sie etwa für den einzelnen Zugriff auf das Angebot einer Nachrichten-Agentur gebraucht würden.

Zu diesen technischen Gründen kommt aber auch die Gewohnheit der Verbraucher. Das Internet hat seinen Siegeszug in den Universitäten angetreten. Die Produktion und Verbreitung der Inhalte ist hier bereits aus den Haushalten der Universitäten beglichen. Die Wissenschaftler haben selbst ein Interesse daran, ihre Gedanken unter die Leute zu bringen. Viele kommerzielle Anbieter fanden es deshalb ratsam, ihre Leistungen lieber indirekt zu finanzieren. Sie tun das etwa über Banner-Werbung oder Pop-up-Fenster, durch die sich der Nutzer erst einmal durcharbeiten muß, bevor er zu dem gewünschten Inhalt vordringt. Andere Anbieter verschenken die Hauptleistung an das allgemeine Publikum und machen damit Gewinn, daß sie gewinnbringend Nebenleistungen vertreiben. Standardbeispiele sind Netscape oder der Acrobat-Reader. Beide verdienen damit, daß sie den Inhalte-Anbietern Software verkaufen, die die Möglichkeiten des Browsers oder Readers optimal nutzen. Auch hier ist die zentrale Frage wieder, ob durch Kommerzialisierung die alte Niedrigkostensituation aufgelöst wird.

c) Internet-Kultur

Die Unterscheidung zwischen Hoch- und Niedrigkostensituationen erschöpft das Problem allerdings nicht. Die universitäre Vergangenheit des Netzes hat seine Kultur vielmehr noch sehr viel tiefer geprägt. Ein deutliches Indiz ist die Tatsache, daß die Internet-Gemeinde auf unverlangt zugesandte Werbung mindestens so heftig reagiert wie auf Pornographie oder Propaganda.⁷⁶ Dem entspricht die Bereitschaft einer großen Zahl von Personen, freiwillig in Gremien mitzuarbeiten, die das Netz arbeitsfähig hielten und entwickelten.⁷⁷ Die traditionelle Internet-Gemeinde erinnert deshalb sehr an Phänomene, die *Elinor Ostrom* für die Fischerei, Bodenschätze und Umweltprobleme untersucht hat. Eine sozial relativ geschlossene Gruppe organisiert sich selbst lieber kollektiv, statt ihr Verhalten dezentral

73 S. oben I.10.

74 S. aber unten VIII.6.d) zu kollektiven Lösungen für dieses Problem.

75 Dazu noch näher unten V.3.

76 S. noch näher unten VII.3., VIII.5.b) und 6.; vgl. auch *Dertouzos* (Anm. 9), 28: „Info-feudalism by a few princes is intolerable to the cerfs of a computer community“.

77 Näher *Werle*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 159–185 (162).

und kollektiv über den Preis zu koordinieren.⁷⁸ Wird es dieser Kultur gelingen, auch die große Vielzahl neuer Internet-Nutzer zu erfassen? Wird sie wenigstens selbst für ihren Teilbereich des Netzes weiterbestehen können? Wird es also gelingen, die Koexistenz zwischen einem kommerzialisierten Internet für den gelegentlichen Nutzer und einer ganz anders motivierten traditionellen Internet-Gemeinde zu organisieren?⁷⁹

4. Auflösung in Sprach- und Kulturräume

Auch eine weitere kulturelle Frage ist alles andere als ausgemacht. Unter den sozialwissenschaftlichen Beobachtern des Internets ist die Sorge verbreitet, daß der American Way of Life über dieses Vehikel endgültig Weltgeltung erlangt.⁸⁰ Tatsächlich beobachten Kommunikationsforscher aber, daß sich das Internet mit großer Geschwindigkeit in Sprach- und Kulturräume ausdifferenziert.⁸¹ Das gilt anscheinend besonders für Japaner, aber durchaus auch für Franzosen und Deutsche. Sollte sich diese Entwicklung verfestigen, hätte das Netz vielleicht noch technisch globale Reichweite, würde als Kommunikationsraum dagegen wieder weitgehend den historisch gewachsenen Gesellschaften entsprechen. Vermutlich dürfte die Wahrheit in der Mitte liegen. Die Eliten verstehen ohnehin alle Englisch. Wer in einem autoritären Land lebt und die Weltöffentlichkeit erreichen will, wird sich dieser Sprache bedienen. Wem Recht oder Gesellschaft im Inland den Zugriff auf begehrte Inhalte verwehren, der wird einen ausreichenden Anreiz haben, die dafür erforderlichen Teile des Englischen zu erlernen.

5. Aufmerksamkeitsmanagement

Schon vor dem Internet ist die Wissenschaft in viel zu vielen Publikationen erstickt. Der Blick in eine Bahnhofsbuchhandlung beweist, wie selektiv notwendig jeder Leser vorgehen muß. Trotzdem ist das Internet ein Quantensprung. Man braucht nur einmal eine Suchmaschine mit einem leidlich bekannten Begriff zu füttern, um zu wissen, daß man ohne Informationsmanagement verloren ist.

Im Internet ist das Problem aber nicht nur besonders dringlich, sondern die Chance seiner Bewältigung ist auch größer. Nimmt sich der Nutzer selbst der Frage an, wird er seine Suchtechnik verfeinern. Die Stichworte Filter, Häufigkeitsverteilung und lernfähige Suchprogramme haben wir bereits kennengelernt.⁸² Im Zeitalter des Überflusses an Informationen entscheidet über die politische Wirkung und über

78 E. Ostrom, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action* (The Political Economy of Institutions and Decisions), 1990.

79 Die Frage hat viel mit dem Grundproblem des Konstruktivismus zu tun. Anregend M. Thompson, *Global Networks and Local Cultures. What are the Mismatches and what can be Done About them?*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 113–129.

80 Eindringlich K. Kevniston, *Cultural Diversity or Global Monoculture. The Impacts of the Information Age*, in: *Engel/Keller* (Anm.12), 131–140.

81 Diesen Hinweis verdanke ich Günter Müller.

82 S. oben I.5.

den kommerziellen Erfolg aber, ob es einem Anbieter gelingt, die Aufmerksamkeit des Publikums auf sich zu ziehen. Wir können sicher sein, daß die technische und publizistische Kreativität gerade auf diese Frage gelenkt werden wird. Bisher zeichnet sich aber erst am Horizont ab, wie die wichtigsten Lösungen aussehen könnten. Von den portals war schon die Rede.⁸³ Eine andere Push-Technologie sind etwa die Pop-up-Fenster, die der Nutzer erst einmal wegschalten muß, bevor er zum eigentlich gewünschten Inhalt kommt. Wer weiß, nach welchen Mechanismen Suchmaschinen die gefundenen Inhalte ordnen, kann außerdem versuchen, diese Ordnung zu manipulieren.⁸⁴ Werden sich die Nutzer das aber auf Dauer gefallen lassen? Oder werden sie ihrerseits Schutzmechanismen entwickeln, um die Herrschaft über ihre eigene Aufmerksamkeit in der Hand zu behalten? Das ist nicht nur eine technische, sondern auch eine kulturelle Frage. Indem sie bestimmte Informationen bewußt verwerfen, entscheiden die Nutzer nämlich auch, in welcher Form von Gesellschaft sie leben wollen.⁸⁵

III. Wirkungen

Uns interessieren die Wirkungen des Internet auf den Nationalstaat. Allgemeiner gesprochen geht es also um das Verhältnis von Technik und politischen Institutionen. Dieses Verhältnis ist natürlich nicht deterministisch.⁸⁶ Andererseits ist die Technikentwicklung für die Wirkungsweise von Institutionen aber auch nicht irrelevant. Am besten kann man den Zusammenhang in Kategorien der Systemtheorie beschreiben. Die neue Technik ist nicht Teil des gesellschaftlichen Subsystems Politik, sondern gehört zu seiner Umwelt. Kurzfristig kann die Politik technische Veränderungen schlicht ignorieren. Sie wirken, systemtheoretisch gesprochen, dann wie irrelevanter Umweltlärm. Durch die technische Entwicklung können sich aber die Restriktionen verändern, innerhalb derer Politik gemacht wird. Ist das so, kann dieses Element der Umwelt auf Dauer die Selbstreferenz des politischen Systems immer stärker stören. Deshalb lohnt es sich für ein gesellschaftliches Subsystem, in Mechanismen zu investieren, die das Störpotential abschätzen und rechtzeitig versuchen, das neue Element in das eigene System zu integrieren.⁸⁷

83 S. oben 1.

84 Technisch geschieht das mit Hilfe sog. Meta-Tags im Source Code. Der Nutzer sieht diese Informationen nicht und bemerkt die Manipulation deshalb auch nicht. *F. Rötzer, Aufmerksamkeit – Rohstoffe der Informationsgesellschaft*, in: *A. Brill/M. de Vries* (Hrsg.), *Virtuelle Wirtschaft. Virtuelle Unternehmen, virtuelle Produkte, virtuelles Geld und virtuelle Kommunikation*, 1998, 174–191 (195).

85 *Thompson*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 116 f.

86 Das betonen etwa *Werle*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 160, und *Thompson*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 118.

87 Vgl. *Baecker*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 93–95.

Das Störpotential des Internet beruht gelegentlich einmal darauf, daß ganz neue Möglichkeiten geschaffen werden, politischen Einfluß zu nehmen. Das beste Beispiel wird uns noch näher beschäftigen: e-cash als privates Geld.⁸⁸ Wichtiger als die qualitativen sind aber die quantitativen Wirkungen des Internet. Es läßt nämlich Phänomene ubiquitär werden, die bisher marginal waren. So konnte man natürlich auch bisher in Deutschland ausländische Zeitungen kaufen. Schon die Nutzung anderer ausländischer Massenmedien war dagegen schwierig. Die meisten britischen Fernsehprogramme werden etwa über dieselben Astra-Satelliten ausgestrahlt, die auch die deutschen Veranstalter nutzen. Die britischen Programme sind aber verschlüsselt. Aus urheberrechtlichen Gründen verkaufen die britischen Veranstalter keine Schlüssel nach Deutschland. Jeder Inhalt, der irgendwo im Ausland einmal ins Internet gestellt worden ist, ist dagegen an jedem vernetzten deutschen Computer ohne weiteres verfügbar. Andere Regelungsprobleme werden im Internet zwar nicht ubiquitär, aber doch so bedeutsam, daß sie nicht länger ignoriert werden können. So haben die Neonazis natürlich auch schon vor dem Internet zueinander gefunden. Mit verschlüsselten Emails und web-pages können sie sich aber sehr viel wirksamer organisieren als zuvor. Schließlich haben manche Regelungsprobleme erst durch das Internet öffentliche Aufmerksamkeit erlangt. So scheint es etwa bei der Kinderpornographie zu liegen. Neue Bilder werden anscheinend gottlob auch über Email kaum ausgetauscht. Durch Organisationen wie die Cyberangels ist die Öffentlichkeit aber darauf aufmerksam geworden, wieviele Menschen diese perversen Bilder aus den 60er und 70er Jahren sehen wollen.

Viele Wirkungen des Internets sind überdies nicht monokausal. Insbesondere werden die Staaten als Anbieter von Regeln nicht nur durch das Internet lebhafterem internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Vielmehr ist das Internet nur Faktor und Indikator für das allgemeinere Phänomen der Globalisierung.⁸⁹ Schließlich ist das Verhältnis von Technik und politischen Institutionen nicht einseitig. Vielmehr betreiben nationale und internationale Akteure das Geschäft der Globalisierung in strategischer Absicht.⁹⁰ Das ist attraktiv, weil die Technik die Restriktionen für politisches Handeln ändert. Manchmal erlaubt die technische Entwicklung auch einen Kampf um das Forum. Die Chance dazu eröffnet vor allem die digitale Technik des Internet. Alle Formen der Massen- und Individualkommunikation sind nunmehr nämlich über ein und dieselbe technische Infrastruktur verfügbar.⁹¹ In Deutschland ist die Frage vor allem im Verhältnis zwischen Bund und Ländern

88 S. unten V.3.

89 Näher unten IV.2., V.-VI.

90 Näher *S. Sassen*, *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, 1996; vgl. auch *Dertouzos* (Anm. 9), 291: die Technik kann der Vorwand in älteren Interessenkonflikten sein.

91 Solange das Bandbreiten-Problem nicht bewältigt ist, gilt das allerdings nicht für das Fernsehen, s. oben II.2.

zum Schwur gekommen. Zwei inhaltlich wie formal aufeinander abgestimmte Normwerke, der Mediendienste-Staatsvertrag und das Informations- und Kommunikationsdienstegesetz, sind der fragile Kompromiß.⁹²

Außerdem entwickelt sich nicht nur die Technik, sondern auch Staat, Gesellschaft und politische Institutionen. So könnte es sein, daß Persönlichkeit und Gesellschaft gar nicht mehr dieselben sind, wenn das Internet zum Alltag großer Teile der Bevölkerung gehört.⁹³ Den politischen Institutionen mag es gelingen, ganz neue Steuerungsinstrumente zu entwickeln, die mit den neuen Regelungsproblemen fertig werden, ja den Staat vielleicht sogar mächtiger machen.⁹⁴ Schließlich sollten wir bescheiden sein. Es hat Jahrhunderte gedauert, bis die wahre soziale Bedeutung des Buchdrucks erfaßt war.⁹⁵ Und Autos wurden in den Vereinigten Staaten zunächst vor allem als Befreiung von dem Problem der Pferdeäpfel auf den Straßen begrüßt.⁹⁶

IV. Folgen für die Herrschaft nach innen

Welche Folgen das Internet für die Herrschaft im Inneren eines Nationalstaats haben kann, macht eine Unterscheidung von *Albert O. Hirschman* deutlich. Der Staat ist eine Organisation. Die Bürger sind die Mitglieder dieser Organisation. Regierung, Verwaltung und Gerichte sind aus dieser Perspektive das Management. Wie in einer Aktiengesellschaft können die Mitglieder das Management durch Widerspruch (1) oder durch Abwanderung beeinflussen (2). Im ersten Fall stellen sie die Mitgliedschaft selbst nicht in Frage, sondern nutzen ihre rechtlichen und politischen Einflußmöglichkeiten. Im zweiten Fall drohen sie dagegen damit, die Mitgliedschaft aufzugeben, wenn das Management sein Verhalten nicht ändert.⁹⁷ Das Internet erweitert sowohl die Möglichkeiten zum Widerspruch wie zur Abwanderung. Manchmal führt es aber auch einfach nur zur Destabilisierung (3). Der Staat sieht sich genötigt, anspruchsvollere Steuerungstechniken einzusetzen als bisher (4). Im Ergebnis ändert sich der Charakter von Staatlichkeit (5).

92 Aus der Sicht des Bundes durchdenken das Problem *M. Bullinger/E.-J. Mestmäcker*, *Multimedia-dienste. Struktur und staatliche Aufgaben nach deutschem und europäischem Recht*, *Law and Economics of International Telecommunications* 30, 1997.

93 Diesen Gedanken verdanke ich *Winfried Hassemer*.

94 S. dazu auch unten VIII.1.

95 *Baecker*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 101 mit Nachweisen.

96 *Kevniston*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 140.

97 Näher *A. O. Hirschman*, *Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten*, *Schriften zur Kooperationsforschung* A 8, 1974.

1. Widerspruch

Das Internet erweitert die Möglichkeiten der Bürger, auf die Entscheidungen staatlicher Institutionen Einfluß zu nehmen.⁹⁸ Hierbei gilt, was wir allgemein zu den Wirkungen gesehen hatten: Manche Möglichkeiten zum Widerspruch sind qualitativ neu. Vor allem wird Widerspruch nun aber viel einfacher und deshalb wahrscheinlicher. Manche Personen und Gruppen waren früher gar nicht zum wirksamen Widerspruch in der Lage. Für alle sinken die Opportunitätskosten des Widerspruchs.⁹⁹ Am Beispiel des Briefs: Wichtig ist für die meisten Menschen nicht so sehr, daß die Briefmarke teurer wäre als die eine Telefoneinheit zum Absetzen eines Emails. Vielmehr werden sie dazu nun vor allem deshalb eher bereit sein, weil es weniger Zeit und Mühe kostet.¹⁰⁰ Oft wird Widerspruch nun sogar zur Niedrigkostenentscheidung werden, so daß Kostenkalküle für das Individuum gar keine Rolle mehr spielen.¹⁰¹ Schließlich hat Widerspruch natürlich dann besonderes Gewicht, wenn der Widersprechende zugleich mit Abwanderung drohen kann. Deshalb ist es so bedeutsam, daß das Internet beide Möglichkeiten zugleich erweitert.

Das Internet erweitert zunächst die Chancen zur Kontrolle der Regierenden (a). Auch wird es nun viel einfacher, ad hoc politischen Einfluß geltend zu machen (b). Die bisherigen Intermediäre wären vulgarisiert (c). Diffus über die Bevölkerung verteilte Minderheiten können sich organisieren (d), und auch sonst werden die Chancen zu politischer Macht neu verteilt (e).

a) Kontrolle

Wer kontrollieren will, muß wissen, was der Kontrollierte treibt. In Deutschland ist es darum traditionell nicht gut bestellt. Der Regierungs- und Verwaltungsstil ist vom Geheimnis geprägt. Schon für die Akteneinsicht der Beteiligten gibt es strenge Regeln. Erst recht wird der Öffentlichkeit der Zugang zu solchen Informationen verwehrt. In den Landespressegetzen gibt es allerdings einen Informationsanspruch der Presse. Und das Umweltinformationsgesetz hat für diesen Teilbereich nun unter dem Druck der Europäischen Union zu einer Änderung geführt. Wirkliche Staatsgeheimnisse kann die Regierung natürlich auch in Zeiten des Internet schützen. Von den Möglichkeiten der Verschlüsselung haben wir ja bereits gesprochen.¹⁰² Was einmal an irgendeiner Stelle preisgegeben wurde, ist im Internet potentiell aber für jedermann verfügbar. Neue Informationsintermediäre können sich darauf spezialisieren, daraus Sündenregister der Administratoren zusammenzustellen. Sie brauchen nicht einmal zu warten, bis ihnen jemand einen belastenden Vorfall schildert. Vielmehr kann ihnen ein elektronisches Sniffer-Pro-

98 Vgl. Schäfer, in: Berg (Anm. 2), 11.

99 Der Begriff der Opportunitätskosten paßt besser als der allgemeine Begriff der Kosten.

100 Vgl. oben I.5.

101 Vgl. zu diesem Konzept bereits oben I.4.

102 S. oben I.10.

gramm die Arbeit erleichtern. Auf die gleiche Art kontrollieren in den USA etwa bereits Consumer Complaints Stations das Verhalten von Ärzten.¹⁰³

Außerdem ist das Internet ja zeitlos.¹⁰⁴ Den Regierenden wird deshalb die Chance des kollektiven Vergessens genommen. Sie können nie sicher sein, wann eine Suchmaschine die Untat wieder hervorbringt, die sie zu Beginn einer Legislaturperiode begangen haben. Außerdem erhalten die Bürger im Internet unvorhersehbare und durch den wirtschaftlichen Wettbewerb nicht gesteuerte Informationen über parallele Lösungen sozialer Probleme im Ausland. Dadurch fällt es ihnen viel leichter, politische Denkverbote aufzubrechen, Scheinargumente zu entlarven und alternative Lösungen hoffähig zu machen.

b) Ad-hoc-Einfluß

Der Einfluß der Bürger auf politische Entscheidungen ist in einer repräsentativen Demokratie eigentlich durch Wahlen und Abstimmungen kanalisiert. Natürlich war die Politik auch in der Vergangenheit nie vollständig gegen andere Formen des Einflusses abgeschirmt. In der Vergangenheit konnte aber viel leichter Einfluß nehmen, wer sich zuvor passend organisiert hatte. Medien und Verbände sind die beiden wichtigsten Instrumente dafür. Anderen Teilen der Bevölkerung blieben vor allem die Bürgerinitiative und die Demonstration. Durch das Internet werden nun die Möglichkeiten erweitert, ad hoc politischen Einfluß zu nehmen. In den USA hat sich dafür der Begriff der „Civil Society“ eingebürgert.¹⁰⁵ Im Internet genügt, daß eine einzige Person von einem problematischen Vorgang Kenntnis erhält. So funktioniert etwa das elektronische Warnsystem von Greenpeace.¹⁰⁶ Über eine Mailing-List kann man in Stunden politischen Protest oder einen Verbraucherboykott organisieren.¹⁰⁷ Gelegentlich ist es auf diese Weise sogar einmal gelungen, in letzter Minute eine politische Entscheidung zu kippen. So ist es etwa einem Entwurf zur Änderung des amerikanischen Urheberrechts ergangen, mit dem die Datenbanken von West Law stark begünstigt worden wären.¹⁰⁸

Auch im Zeitalter des Internet gelingt es also nicht einem von 80 Millionen Deutschen im Alleingang, politische Entscheidungen zu ändern. Er braucht sich aber nicht mehr auf Dauer an festorganisierte Parteien oder Verbände zu binden. Auch

103 Näher *Dertouzos* (Anm. 9), 166 f.

104 S. oben I.3.

105 *L. K. Grossman*, *The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age*, 1995; *G. Browning*, *Electronic Democracy. Using the Internet to Influence American Politics*, 1996; *H. Perritt*, *Cyberspace Self-Government. Town Hall Democracy or Rediscovered Royalism?*, *Berkeley Technology Law Journal* 11 (1997), 413–482.

106 *Thompson*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 124.

107 *U. Beck*, *Das Demokratie-Dilemma im Zeitalter der Globalisierung*, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 38/98, 3–11 (7).

108 Das Beispiel verdanke ich *Herbert Burkert*. Er formuliert die folgenden vier Bedingungen für den Erfolg solch einer Strategie: a) Geschwindigkeit nützt, etwa weil Politiker das Entscheidende erst kurz vor der Abstimmung offenbaren; b) es gibt schon vorher einen Ort im Internet, an dem Gesinnungsgenossen Informationen sammeln; c) die Situation ist politisch instabil; d) für den entscheidenden Schlag bekommt die Gruppe Unterstützung durch traditionelle Medien.

viel weniger dichte, ad hoc aktualisierte oder gar erst gebildete Interessengruppen können genügen. Um einen alten¹⁰⁹ Begriff aufzugreifen: anstelle der Organisation genügt die bloße soziale Bewegung.¹¹⁰ Das macht es wahrscheinlicher, daß viele aus den „sprachlosen Millionen dieser Erde“ eine Stimme erhalten.¹¹¹

c) Vulgarisierung der Intermediäre

Damit Menschen ad hoc Widerstand gegen eine politische Entscheidung organisieren, müssen sie davon normalerweise schon stark betroffen sein. Außerdem eignen sich Ad-Hoc-Bewegungen schlecht zur Formulierung eigener Politikziele. Es ist deshalb kein Zufall, daß sie sich viel eher zusammenfinden, um gegen eine bereits von anderer Stelle formulierte Lösung Widerstand zu leisten. Auch im Zeitalter des Internet werden politische Intermediäre deshalb nicht überflüssig. Sie verändern durch das Internet aber ihren Charakter.¹¹² Es wird viel einfacher, neue Intermediäre zu schaffen. Diese neuen Intermediäre agieren anders als ihre Vorgänger. Die traditionellen Intermediäre geraten unter Druck.

Die neuen Intermediäre werden gelegentlich als Samisdat-Medien bezeichnet.¹¹³ Technisch ist die Gründung neuer Medien so einfach, weil das Internet weltweit standardisiert ist. Deshalb kann jedermann ohne weiteres sein eigener Anbieter werden.¹¹⁴ Ökonomisch sind die Markteintrittskosten denkbar niedrig. Regelmäßig genügt eine eigene Homepage, für die man nicht mehr als einen Computer und einen Internetzugang braucht.¹¹⁵ Der größte Vorzug des Internet ist aber publizistischer Natur. Als Recherchemedium erlaubt das Internet den einfachen und schnellen Zugriff auf Informationen als den Rohstoff jedes Intermediärs. Selbst Publikumsbefragungen sind im Internet ohne großen Aufwand zu organisieren. Daß sie professionellen statistischen Standards regelmäßig nicht genügen werden, wird die neuen Intermediäre kaum stören. Denn suggestive Kraft haben die auf diese Art gewonnen Prozentzahlen allemal.¹¹⁶

Sehr einfach ist auch der Vertrieb. Eine Website müssen die Adressaten zwar erst einmal finden. Dabei helfen aber Suchmaschinen und mehr noch Hyperlinks. Daraus setzt sich eine Art Netzwerk an Informationsangeboten zusammen. Wer mehr Überblick will, kann sich auch der einschlägigen Link-Lists bedienen. Auch Push-Technologien sind nicht auf große Unternehmen beschränkt. Das klassische Instrument ist das Crossposting in Mailing-Lists. Man macht eine weitverbreitete Mailing-List mit verwandten Inhalten aus und weist auf die eigene Mailing-List

109 – durch den Nationalsozialismus allerdings belasteten –

110 Werle, in: Engel/Keller (Anm. 12), 175, spricht von „social-movement-type-organisations“.

111 So hat Yehudi Menuhin die Hoffnung formuliert: „When are all these technologies finally going to let us hear from the voiceless millions of this earth?“, zitiert nach Dertouzos (Anm. 9), 284.

112 Perritt (Anm. 15), 163.

113 Dertouzos (Anm. 9), 161.

114 Grewlich (Anm. 8), 53 f.

115 Zu den Zahlen s. näher oben I.4.

116 Vgl. hierzu Dertouzos (Anm. 9), 161, 216.

oder Website hin. In einer wesentlichen Hinsicht können solche neuen Intermediäre ihren klassischen Konkurrenten sogar überlegen sein. Sie haben viel bessere Möglichkeiten, Streuverluste zu beschränken; denn sie können beliebig kleine Stückzahlen produzieren. Wenn das den Adressaten attraktiver erscheint, gibt es überhaupt nur ein Informationsangebot, auf das die Adressaten bei Bedarf zugreifen. Eine Zwischenform ist etwa der Emailversand von Inhaltsverzeichnissen, die zugleich Links darstellen. Als plastischer Begriff für diese neuen Intermediäre hat sich in den USA der Begriff „narrowcasting“ eingebürgert, der sie von klassischem „broadcasting“ unterscheidet.¹¹⁷

Die typische Folge sind Intermediäre, die sich nur mit einem ganz spezifischen Gegenstand beschäftigen.¹¹⁸ Die Grenze zwischen privater und öffentlicher Kommunikation wird durchlässig. Was dem einen wie ein neuer Intermediär erscheint, hält der andere nur für einen elektronischen Stammtisch. Um von privater zu öffentlicher Kommunikation zu wechseln, muß man nur die Email-Adresse austauschen. So geht es ja auch praktisch häufig in Mailing-Lists zu. Was man für wichtig genug für alle hält, schickt man an die Adresse der ganzen Liste. Daraus entwickelt sich dann vielleicht ein privater Austausch, oder umgekehrt wird die private Kommunikation mit einem anderen Adressaten der Liste irgendwann einmal wichtig genug, um sie öffentlich zu machen.

Durch das Internet kommen zugleich auch die bisherigen Intermediäre unter Druck. Dafür sind vor allem zwei Gründe maßgeblich. Bisher sind die Leistungen vieler Intermediäre mit anderen Produkten gekoppelt und zu einem einheitlichen Preis vertrieben worden. So hat man etwa nicht getrennt für die editorische Leistung der Zeitungsredaktionen bezahlt, sondern für Information und Edition zugleich. Im Internet ist der Zugriff auf die einzelne Nachricht nicht mehr schwierig. Ob weiterhin genug Zahlungsbereitschaft für eine Editionsleistung vorhanden ist, wird sich erst erweisen müssen.¹¹⁹ Weil es viel einfacher wird, neue Intermediäre zu gründen, kommen die bisherigen Intermediäre außerdem unter Wettbewerbsdruck. Das zwingt viele von ihnen, genauer auf die Wünsche der Mitglieder zu hören. Auch innerhalb der Intermediäre begegnet uns also die Logik von Abwanderung und Widerspruch.¹²⁰ Nach außen hin stärkt das diese Intermediäre nicht notwendig. Denn gar nicht so selten gibt es einen Widerspruch zwischen einer Logik der Einflußnahme und eine Logik der Mitgliedschaft.¹²¹

117 *Thompson*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 118.

118 *Perritt* (Anm. 15), 160, spricht vom „unbundling“ der Medien zu Einzelinformationen.

119 Diesen Hinweis verdanke ich *Miles Kahler*.

120 S. oben IV.1.–2.

121 Dieses Begriffspaar stammt von *P. C. Schmitter/W. Streeck*, *The Organisation of Business Interests. Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 1/99; den Zusammenhang zum Internet stellt her *Werle*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 73 ff.

d) Organisation diffuser Minderheiten

Die größte praktische Bedeutung haben die neuen Möglichkeiten zum Widerspruch für solche Interessen, die bisher kaum zu organisieren waren. Damit verliert eine klassische Einsicht von *Mancur Olson* erheblich an Bedeutung. Er hatte darauf hingewiesen, daß praktisch nur organisierte, nicht aber die diffuse Interessen eine Chance haben, auf politische Entscheidungen Einfluß zu nehmen. Zentrale politische Entscheidungen waren traditionell also systematisch zu Lasten diffuser Interessen verzerrt.¹²² Im Internet gibt es nun aber die Möglichkeit zur virtuellen Nachbarschaft,¹²³ zur Gemeinschaft ohne räumliche Nähe.¹²⁴ Natürlich wird es noch einfacher, wenn sich die betroffenen Personen wenigstens gelegentlich einmal gesehen haben,¹²⁵ oder wenn eine bisherige schwache Interessenorganisation nun erstarkt.¹²⁶ Notfalls geht es aber sogar ganz ohne diese Hilfe. So haben sich in den USA über das Internet Erwachsene zusammengefunden, die in ihrer Kindheit an Kinderlähmung erkrankt waren. Sie haben die Schulmedizin davon überzeugt, daß die angeblich ausgeheilte Krankheit nicht selten doch behandlungsbedürftige Spätfolgen hat.¹²⁷ Noch wichtiger ist das Internet in Ländern mit einer schlecht entwickelten Infrastruktur. Dort findet Politik plötzlich nicht mehr ausschließlich in den Ballungsräumen statt.

Wer von ökonomischem Denken geprägt ist, wird allerdings einwenden, daß bisher nur von technischen Möglichkeiten zur Organisation diffuser Gruppen die Rede war. Das Internet ändert für sich allein also nichts daran, daß der Einzelne beinahe schon irrational handelt, wenn er sich für die Gemeinschaft derer engagiert, die sein Interesse teilen. Hinzu kommt ein dynamisches Problem, das wir bereits kennengelernt haben. Auch Interessengruppen werden für ihre Mitglieder um so wertvoller, je mehr andere Personen sich daran beteiligen. Auch hier gibt es also ein Problem der kritischen Masse.¹²⁸ Je intensiver die Interessen einer diffusen Gruppe bisher verletzt worden sind, desto weniger Gewicht haben diese Argumente allerdings schon aus ökonomischer Perspektive. Vor allem aber ist die Kommunikation im Internet so billig, daß sich die Menschen nur noch bedingt nach dem ökonomischen Kalkül richten. An dieser Stelle bekommt also erneut die Einsicht Bedeutung, daß Kommunikation im Internet zu einer Niedrigkostenentscheidung wird.¹²⁹

122 *M. Olson*, Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften 10, 3. Aufl. 1992.

123 Der Begriff stammt von *Dertouzos* (Anm. 9), 157–160.

124 Dieser Begriff stammt von *Thompson*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 118 („community without propinquity“).

125 *Dertouzos* (Anm. 9), 9.

126 Ebd. 201.

127 Näher *Dertouzos* (Anm. 9), 137.

128 Diesen Hinweis verdanke ich *Günter Knieps*.

129 Näher oben I.4.

e) Umverteilung der Chancen zu politischer Macht

Politische Entscheidungen sind zwar rückgebunden an die Wünsche und Vorlieben der Bürger. Sie entstehen aber nicht einfach aus der Aggregation individueller Präferenzen mit Hilfe formaler Entscheidungsregeln. Der wichtigste Rohstoff für die Durchsetzung der eigenen Interessen im politischen Prozeß ist vielmehr politische Macht. Es gibt viele Versuche, das Phänomen der Macht konzeptionell zu fassen. An dieser Stelle muß einer genügen. Er stammt von *Jack Knight*. Knight versteht politische Entscheidungen als das Ergebnis von Verhandlungen zwischen organisierten Interessen. Daß diese Vorstellung auch für Deutschland plausibel ist, wird man schwerlich bestreiten können. Es verhandeln die Parteien einer Koalition, die Ressorts in der Regierung, der Referatsleiter mit den Verbänden, und im Bundesrat die Regierung mit der Opposition. Das Ergebnis dieser Verhandlungen hängt nach Knights Vorstellungen vom Zusammenspiel der folgenden fünf Faktoren ab: Wer auch mit dem Status quo gut leben kann, hat ein größeres Drohpotential.¹³⁰ Mehr Chancen hat auch, wer in den politischen Kampf mehr Ressourcen investieren kann.¹³¹ Geduld zahlt sich in Verhandlungen oft aus.¹³² Mehr Erfolg wird auch haben, wer mit politischen Risiken produktiv umgehen kann:¹³³ Man muß erkennen, wann man sich Widerspruch leisten kann, dann aber auch Gebrauch davon machen. Schließlich kann die glaubhafte Drohung mit Vergeltungsmaßnahmen das Verhandlungsergebnis verändern.¹³⁴

Das Internet hat vor allem auf eines dieser Elemente Einfluß: Es verändert die Ressourcen, die bei politischen Auseinandersetzungen Erfolg versprechen. Dadurch verteilt es zugleich die Chancen zu politischer Macht um.¹³⁵ Traditionell kam es vor allem auf die professionelle Organisation von Interessen an.¹³⁶ Sie war auch eine Frage des Geldes, das für die Beschäftigung von Spezialisten eingesetzt werden kann. Durch die Informationstechnik wird Professionalität jedoch immer mehr zu einem Allgemeingut. Bei der Textverarbeitung ist dieser Prozeß ja schon weit vorangeschritten. Durch das Internet erfaßt er nun auch die eigentliche Organisation von Interessen.

Vor allem nützt das Internet aber asymmetrisch solchen Personen, die bisher wenig oder gar keinen politischen Einfluß hatten. Die erfolgreiche Nutzung der neuen Möglichkeiten setzt drei Eigenschaften voraus: technische Kompetenz, die gute Beherrschung der englischen Sprache, vor allem aber die Fähigkeit, spielerisch zwischen verschiedenen Rollen hin und her zu wechseln. Die politischen Eliten

130 Knight faßt das näher als den Zusammenbruchswert: *Jack Knight*, Institutionen und gesellschaftlicher Konflikt, Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften 99, 1997, 141.

131 Ebd. 144.

132 Knight (Anm. 130) spricht präziser von der Zeitpräferenz, 142.

133 Knight (Anm. 130) spricht von der Risikoeinstellung, 146.

134 Ebd. 149.

135 Vgl. *Grewlich* (Anm. 8), 2: Das Internet bewirkt „a redistribution of professional opportunities, wealth and social status“.

136 S. gerade d).

haben auch bisher schon geläufig Englisch gesprochen und geschrieben. Die beiden anderen Faktoren haben dagegen das Potential, politische Macht neu zu verteilen. Viele derer, die heute die politische Macht in Händen halten, sind nicht mit dem Computer und dem Internet aufgewachsen. Manche haben einfach Scheu vor diesen neuen technischen Medien. Jedenfalls sind sie regelmäßig aber viel weniger geschickt im Umgang damit als die nachwachsende Generation. Die wichtigste Ressource im politischen Kampf waren bisher breit angelegte Netzwerke aus persönlichen Beziehungen. Sie verlieren ihre Bedeutung zwar nicht. Das Internet beschleunigt aber die Ausdifferenzierung der Gesellschaft in immer mehr und immer spezialisiertere Subsysteme. Zur entscheidenden sozialen Fähigkeit wird deshalb das virtuose Spiel mit einer Vielzahl von Rollen. Neben die eine physische tritt eine Vielzahl virtueller Nachbarschaften.¹³⁷ Wer Erfolg haben will, muß in mehreren Kulturen zugleich leben.¹³⁸ Das Leitbild ist der „urban villager“, der virtuell mit Personen aus der ganzen Welt verbunden ist, zugleich aber seine lokale Umgebung nur noch selten verlassen muß.¹³⁹ Die Welt wird mit anderen Worten noch einmal sprunghaft moderner.¹⁴⁰ Das gelingt Menschen um so leichter, je früher in ihrem Leben sie damit Erfahrungen sammeln. Auch hierdurch werden also die Jüngeren gegenüber der Generation bevorzugt, die bisher die Macht in Händen hält.

2. Abwanderung

a) Einleitung

Das Internet vermehrt nicht nur die Möglichkeiten zum Widerspruch gegen politische Entscheidungen, sondern auch zur Abwanderung aus dem politischen System.¹⁴¹ Regelmäßig ist die Chance zur Abwanderung gleichbedeutend mit der Möglichkeit, zwischen verschiedenen Regelsystemen Arbitrage zu treiben.¹⁴² Das Internet intensiviert dann den Systemwettbewerb.¹⁴³ Der Staat sieht sich als Anbieter von Regeln einem Wettbewerb ausgesetzt.¹⁴⁴ Der Staat wandelt sich vom Monopol zum Club. Die Verfassung wird zur Clubsatzung. Der Staat wird zum Anbieter eines Bündels öffentlicher Güter.¹⁴⁵

137 Dertouzos (Anm. 9), 159.

138 Kevniston, in: Engel/Keller (Anm. 12), 135, spricht von einer Zweitkultur des Amerikanischen als Bindeglied zur Welt.

139 Dertouzos (Anm. 9), 280 f.

140 Das ist der zentrale Gedanke von W. Kersting, Global Networks and Local Values. Some Philosophical Remarks from an Individualist Point of View, in: Engel/Keller (Anm. 12), 9–27.

141 Vgl. Schäfer, in: Berg (Anm. 2), 11.

142 A. M. Froomkin, The Internet as a Source of Regulatory Arbitrage, in: B. Kahin/C. Nesson, Borders in Cyberspace. Information Policy and the Global Information Infrastructure, 1997, 129–163.

143 S. bereits oben vor I.

144 W. Kerber, Erfordern Globalisierung und Standortwettbewerb einen Paradigmenwechsel in der Theorie der Wirtschaftspolitik?, Ordo 49 (1998), 253–268 (254 f.).

145 Ebd. 256 f.

Systemwettbewerb und Abwanderung sind allerdings nicht identisch. Denn die Vorstellung vom Systemwettbewerb unterstellt, daß die bisherige durch eine neue Form der sozialen Ordnung ersetzt wird. Abwanderung kann dagegen auch ein anarchisches Element haben. Dann führt sie nicht zu neuer Ordnung, sondern bloß zur Destabilisierung. Die Frage hat gerade für das Internet Bedeutung.¹⁴⁶

Man kann die politische Bedeutung von Abwanderung auch mit einer Konzeption erklären, die *Gerhard Wegner* in seiner Habilitationsschrift entwickelt hat. Er weist darauf hin, daß staatliche Steuerungsimpulse auf Adressaten treffen, die zur kreativen Reaktion imstande sind. Ein Regulator weiß vorher also nie, ob die Adressaten ihr Verhalten an die neue Restriktion einfach nur linear anpassen. Im glücklichsten Fall löst der Impuls vielmehr eine technische oder institutionelle Innovation aus, die den staatlichen Steuerungswunsch verstärkt. Umgekehrt kann es den Adressaten durch Innovation aber auch gelingen, dem Steuerungsimpuls auszuweichen.¹⁴⁷ Die Abwanderung ist solch eine adverse kreative Reaktion. Die neuen Möglichkeiten des Internet zur Abwanderung sind für die Politik dabei besonders gefährlich, weil sie nachträglich in ein vorhandenes Regelungsgefüge eingreifen. Die Politik konnte also nicht vorbeugend über die Eindämmung des Abwanderungsrisikos nachdenken.

Auch für die Zukunft wird das Geschäft des Regierens schwieriger. Denn die neuen Möglichkeiten zur Abwanderung entwerten nicht nur das Lenkungspotential des klassischen Ordnungsrechts. Vielmehr erfassen sie auch Lenkungsinstrumente, die sich der Staat gerade erst zugelegt hat. Das gilt insbesondere für Verhandlungen im Schatten der Hierarchie.¹⁴⁸ An sich ist das ein sehr wirkungsvolles Instrument. Der Staat droht mit einseitigen belastenden Regeln und bewegt eine Branche dadurch zur Selbstregulierung. Das verbessert nicht nur in tiefgreifender Weise die Vollzugschancen. Vielmehr überwindet der Staat auch Wissensschränken, die seiner einseitigen Intervention gesetzt wären.¹⁴⁹ All das funktioniert aber nur, wenn ein Branchenverband imstande ist, das Verhalten seiner Mitglieder wirklich zu lenken. Können die Mitglieder der Verbandsgewalt durch Abwanderung ausweichen, ist der Verband dagegen kein attraktiver Verhandlungspartner für den Staat mehr.

Das Ausmaß des Systemwettbewerbs hängt nicht am Internet allein. Vielmehr ist die Bedeutung des Internet nur in der Wechselbeziehung zu anderen Faktoren der Globalisierung zu verstehen. Es verringert dramatisch die Kosten zur Überwin-

146 Näher unten 3.

147 *G. Wegner*, Wirtschaftspolitik zwischen Selbst- und Fremdsteuerung – ein neuer Ansatz, *Contributions Jenenses* 3, 1996; s. dazu auch meine Besprechung in *RabelsZ* 63 (1999), 191–196.

148 Der plastische Begriff stammt von *F. W. Scharpf*, *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, *Theoretical Lenses on Public Policy*, 1997, 205 f.

149 Näher *C. Engel*, Selbstregulierung im Bereich der Produktverantwortung. Instrumente und deren Ausgestaltung, Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter 1998/7.

dung von Raum und Zeit.¹⁵⁰ Das ist deshalb so bedeutsam, weil zugleich die Transportkosten gesunken sind und durch GATT sowie WTO die ökonomischen Barrieren an den politischen Grenzen kleiner geworden sind.¹⁵¹ Außerdem haben die Unternehmen gelernt, hochkomplexe Systeme von Lieferbeziehungen „just in time“ zu koordinieren.

Mit dem Systemwettbewerb ist es nicht anders als mit dem Produktwettbewerb: Ein Anbieter wird nicht nur von aktuellem, sondern bereits von potentielllem Wettbewerb diszipliniert. Damit haben wir den konzeptionellen Grund für die Verknüpfung von Widerspruch und Abwanderung gefunden.¹⁵² Die glaubhafte Drohung mit der Abwanderung verleiht dem Widerspruch Nachdruck. Überdies können nationale Akteure internationale Verhandlungsmacht aufbauen, die sie dann auf nationaler Ebene ausspielen. Darauf verstehen sich vor allem die Umweltverbände gut.¹⁵³ Manchmal gewinnen nationale Interessengruppen sogar einen ausländischen Souverän als Bundesgenossen. So haben die amerikanischen Datenschützer erst dann Einfluß auf die amerikanische Politik bekommen, als die Europäische Union mit der extraterritorialen Anwendung ihres Datenschutzrechts gedroht hat.¹⁵⁴

Wie intensiv der Systemwettbewerb ist, hängt vom Ausmaß der Mobilität der Regelungsadressaten ab.¹⁵⁵ Man darf dabei aber den Blick nicht künstlich auf die physische Abwanderung verengen (b). Bedeutsamer ist das Internet für die partielle (c) oder gar bloß virtuelle Abwanderung (d). Außerdem erleichtert es die Steuerflucht (e) und schlägt dem Staat auch dadurch Handlungsmöglichkeiten aus der Hand.

b) Physische Abwanderung

Wer sich in der virtuellen Welt des Internet aufhält, ist vor dem physischen Zugriff der staatlichen Schergen nicht geschützt. Das Internet kann die Entscheidung zur physischen Abwanderung aber erleichtern. Es ist mit Email, discussion groups und Internet-Zeitungen nämlich viel leichter, die Verbindung zur alten Umgebung zu halten. Wenn er das möchte, kann ein Mensch seine gesamte Krankengeschichte auf einer smart card mitnehmen.¹⁵⁶ Wer sich auf Mobilität einrichtet, kann seine kulturelle Heimat auch gleich in einer internationalen Elite suchen, die zwischen gelegentlichen Treffen über das Internet Kontakt hält.

150 S. oben I.1. und 3.

151 Näher U. Steger (Hrsg.), *Wirkmuster der Globalisierung*, Ladenburger Kolleg Globalisierung verstehen und gestalten, 1998.

152 Vgl. bereits oben IV.1.–2.

153 Grewlich (Anm. 8), 11.

154 Den Hinweis verdanke ich Henry Perritt, näher zum Datenschutz unten VII.3. und VIII.3.b).

155 Kerber (Anm. 144), 253.

156 Näher Dertouzos (Anm. 9), 169.

c) Partielle Abwanderung

Praktisch wichtiger sind aber die vom Internet eröffneten Möglichkeiten zur bloß partiellen Abwanderung. Sie zeigen sich vor allem, wenn Unternehmen in bisher nicht bekanntem Ausmaß Wertschöpfungsketten zerschneiden;¹⁵⁷ denn das Internet senkt die Transaktionskosten für grenzüberschreitende Geschäfte.¹⁵⁸ Die Unternehmen können den Bezug von Vorleistungen nun weltweit organisieren¹⁵⁹ und sich die Vorprodukte „just in time“ zuliefern lassen. Das gilt nicht nur für Waren, sondern auch für Dienstleistungen. Ein marokkanisches Unternehmen übernimmt den Computersatz für 20 % aller in Frankreich erscheinenden Bücher.¹⁶⁰ Ein amerikanisches Unternehmen läßt viele Tausende Arztrechnungen in einem kleinen irischen Dorf bearbeiten.¹⁶¹ Die Lufthansa hat ihr Abrechnungszentrum für benutzte Flugscheine nach Indien verlegt.¹⁶²

Das Internet erleichtert aber nicht nur den Handel, sondern auch die Unternehmensorganisation auf Distanz. Es gibt der Suche nach hybriden Lösungen zwischen Vertrag und Organisation deshalb zusätzlichen Aufschub.¹⁶³ Der Begriff vom virtuellen Unternehmen macht die Runde.¹⁶⁴ So gibt es in Kalifornien etwa viele Firmen, die Bestellungen für maßgeschneiderte Güter aufnehmen und diese dann von Subunternehmern in Asien zu niedrigen Löhnen fertigen lassen.¹⁶⁵ Andere Unternehmen stellen für jede neue unternehmerische Aufgabe ad hoc Teams aus eigenen Mitarbeitern und unternehmensfremden Personen zusammen.¹⁶⁶

Schließlich werden durch das Internet ausländische Direktinvestitionen viel einfacher. Wer sich als Kapitaleigner dem staatlichen Zugriff entziehen will, braucht sich deshalb nicht mehr notwendig auf Portfolioinvestitionen zu verlegen, also einfach nur nach Anlagemöglichkeiten für sein Kapital zu suchen. Vielmehr kann er selbst das Kapital im Ausland unternehmerisch für sich arbeiten lassen. Als Eigentümer hat er viel größeren Einfluß auf das unternehmerische Risiko. Er

157 F. L. Sell, Anforderungen an immobile Produktionsfaktoren vor dem Hintergrund der Globalisierung, in: H. Berg (Hrsg.), Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen – Formen – Konsequenzen, Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 263, 69–101 (80).

158 C. Kirchner, Kommentar [zu Hannelore Weck-Hannemann: Globalisierung: Herausforderung oder Anwendungsfall der neuen politischen Ökonomie?, Jahrbuch für neue politische Ökonomie 17 (1998), 84–107], Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 17 (1998), 108–112 (108 f.).

159 H. Klodt, Globalisierung: Phänomen und empirische Relevanz, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 17 (1998), 7–34 (9).

160 J. Becker/D. Salamanca, Globalisierung, elektronische Netze und der Export von Arbeit, Aus Politik und Zeitgeschichte 42/ 97, 31–38 (31).

161 Ebd.

162 Ebd. 32 f.

163 Solche hybriden Formen sind der zentrale Forschungsgegenstand von O. E. Williamson, Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Unternehmen, Märkte, Kooperationen, Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften 64, 1990, 18–237.

164 Sell, in: Berg (Anm. 157), 80.

165 Ebd. 80.

166 M. de Vries, Das virtuelle Unternehmen. Formentheoretische Überlegungen zu Grenzen eines grenzenlosen Konzepts, in: A. Brill/ders. (Hrsg.), Virtuelle Wirtschaft. Virtuelle Unternehmen, virtuelle Produkte, virtuelles Geld und virtuelle Kommunikation, 1998, 54–86 (59).

braucht die Auslandsrisiken deshalb nicht mehr so breit zu streuen. Eine Risiko-
prämie erhält er selbst und nicht mehr das Unternehmen, in dem er sein Kapital
angelegt hat.

Mit der partiellen Abwanderung geht die Entkopplung staatlicher Leistungen
einher. Traditionell hat der Staat, ökonomisch gesprochen, ein hoch aggregiertes
Bündel von Leistungen produziert, von der äußeren Verteidigung und der inneren
Sicherheit über die Schulausbildung der Kinder bis hin zum Kartell- und Pri-
vatrecht. Dieses Bündel konnten die Einwohner nicht aufschneiden. Auch wer viele
dieser Leistungen gar nicht wollte, hat sich doch sehr gründlich überlegt, ob er ins
Ausland abwandern soll; denn dort hätte er ja wieder nur ein anderes, ähnlich hoch
aggregiertes Bündel staatlicher Leistungen erhalten können. Die partielle Abwan-
derung ist dagegen gerade das Mittel, um dieses Bündel zu zerteilen. Wer dabei
geschickt ist, kann den Staat wie eine Cafeteria behandeln, in der er nur das ver-
zehrt, was ihm schmeckt.

Die Möglichkeiten zur Entkopplung gehen sogar noch weiter. Mit Hilfe des Inter-
net können gut organisierte gesellschaftliche Akteure nun auch Aufgaben überneh-
men, die traditionell nur der Staat bewältigen konnte. Denn das Internet senkt die
Transaktionskosten für viele Tätigkeiten dramatisch. Eine extremes Beispiel ist
privates Geld. Einen einheitlichen Wertmesser, ein Instrument zur Übertragung
von Werten und zur Verlagerung von Konsum in die Zukunft konnte bisher nur
der Staat zur Verfügung stellen. Er tat das bekanntlich mit Hilfe der Notenbanken.
Mittlerweile gibt es aber ernstzunehmende Überlegungen, ein privates elektro-
nisches Geld zu schaffen. Es wird vor allem gebraucht, um die Mikrozahlungen zu
bewältigen.¹⁶⁷ Auch die Organisation von Märkten war bisher meist nur mit staatli-
cher Hilfe zu bewältigen. Das klassische Beispiel sind die Börsen. Manche Güter
werden erst an organisierten Märkten überhaupt handelsfähig. Andere Güter
könnten sonst nur zwischen wenigen Personen gehandelt werden. So liegt es etwa
bei Aktien.¹⁶⁸ Im Zeitalter des Internet bedürfen die Unternehmen dieser Hilfe
häufig nicht mehr. Das klassische Beispiel sind die Computerbörsen.

Schließlich macht es das Internet auch viel einfacher, sich selbst vor der störenden
Einwirkung Dritter zu schützen. Diese Möglichkeiten werden uns noch näher
beschäftigen müssen.¹⁶⁹ An dieser Stelle genügt der Hinweis, daß der Staat dann
auch als Schutzstaat nicht mehr gebraucht wird.

d) Virtuelle Abwanderung

Die letzte Möglichkeit zur Abwanderung, die bloß virtuelle Abwanderung, er-
schließt sich erst dem Juristen. Der eigentliche Regelungsgegenstand wird dabei

167 Einen Überblick über Projekte und Möglichkeiten gibt *Froomkin* (Anm. 31), 450–471; s. noch
näher unten V.3.

168 Anregend zu organisierten Märkten *R. Richter/E. Furubotn*, *Neue Institutionenökonomik. Eine
Einführung und kritische Würdigung*, *Neue Ökonomische Grundrisse I*, 1996, 309–351.

169 S. unten VIII.6.

überhaupt nicht verändert. Dem Regelungsadressaten gelingt es aber, sein Verhalten so einzufärben, daß die störende Rechtsregel nicht mehr greift. Manchmal gelingt das schon auf der Ebene des materiellen Rechts. Hierher gehört etwa der alte kartellrechtliche Streit über die richtige Abgrenzung des räumlich relevanten Markts. Die Unternehmen versuchen regelmäßig, die Kartellbehörden und -gerichte davon zu überzeugen, daß nicht auf den deutschen Markt, sondern auf den Weltmarkt abzustellen ist. Das hat vor allem für Kartellrechtstatbestände Bedeutung, die an der Marktbeherrschung ansetzen. Denn wer auf dem deutschen Markt stark erscheint, ist es auf dem viel größeren Weltmarkt noch lange nicht. Das Internet liefert dafür neue Argumente. Denn die Transaktionskosten für den weltweiten Handel sinken ja. Zur virtuellen Abwanderung wird das allerdings nur, wenn es einem Unternehmen gelingt, den Kartellbehörden eine größere Intensität des Auslandswettbewerbs einzureden als der Wirklichkeit entspricht. Denn sonst wäre das Unternehmen ja wirklich vom Weltmarkt her kontrolliert. Das deutsche Kartellrecht hätte keinen Grund mehr zur Intervention.

Praktisch bedeutsamer ist die virtuelle Abwanderung dort, wo ein Unternehmen nicht am materiellen Recht ansetzt, sondern am Kollisionsrecht. Die Regeln des Kollisionsrechts entscheiden darüber, welches nationale Recht auf einen Sachverhalt mit Auslandsberührung angewendet wird. Sie beruhen auf dem Grundgedanken des internationalen Entscheidungseinklangs. Die Staaten sind grundsätzlich also bereit, den Regelungsanspruch ihres eigenen Rechts zurücktreten zu lassen. Diese Bereitschaft ist im wesentlichen auf das Privatrecht beschränkt.¹⁷⁰ Welches Recht anzuwenden ist, entscheidet das Kollisionsrecht mit Hilfe von Anknüpfungspunkten. So kommt es nach Art. 15 I in Verbindung mit Art. 14 I 1 EGBGB für die Wirksamkeit eines Güterrechtsvertrags auf das Recht des Staats an, dem beide Ehegatten angehören.¹⁷¹ Aus Gründen der Rechtssicherheit und der Praktikabilität verwendet das Kollisionsrecht also sehr einfache Anknüpfungspunkte, in unserem Beispiel die gemeinsame Staatsangehörigkeit der Ehegatten. Je weiter dieser Anknüpfungspunkt von dem Regelungsanliegen einer Rechtsordnung entfernt ist, desto eher entsteht ein Spielraum zur virtuellen Abwanderung. Der Regelungsadressat kann sich nun nämlich darauf beschränken, den Anknüpfungspunkt zu verändern, den regelungsbedürftigen Sachverhalt aber sehr wohl im Inland belassen.¹⁷²

170 S. noch näher unten VIII.3.c).

171 Natürlich sind die Dinge in Wahrheit viel komplizierter. Siehe zunächst die zahlreichen weiteren Regelungen in Art. 14 und 15 EGBGB, sodann die Regel des Art. 4 I EGBGB über den *renvoi* und die Regel des Art. 6 EGBGB über den *ordre public*.

172 Auch das deutsche Kollisionsrecht ist aber zunehmend von dem aus den Vereinigten Staaten kommenden Trend zu einer Anpassung von Anknüpfung und regelungsbedürftigem Problem erfaßt. Deutlich wird das etwa an den Regeln aus Art. 29 EGBGB über Verbraucherverträge und aus Art. 30 EGBGB über Arbeitsverhältnisse. Damit schrumpft zugleich die Chance zur virtuellen Abwanderung. Diesen Hinweis verdanke ich *Wolf Osthaus*.

e) Steuerflucht

Die vom Internet eröffneten Chancen zur physischen, partiellen oder virtuellen Abwanderung verringern nicht nur die Möglichkeiten des Staats zur direkten Regulierung. Vielmehr haben sie allesamt auch Auswirkungen auf das Steuerrecht. Das ohnehin schon mobilere Kapital wird durch das Internet noch mobiler und ist damit dem Zugriff des deutschen Fiskus immer stärker entzogen. Die partielle Abwanderung dient oft gerade dazu, die mit hohen Steuern belasteten Teile der Wertschöpfungskette ins Ausland zu verlagern. Schließlich eröffnet das hochkomplizierte deutsche Steuerrecht manch eine Möglichkeit zur bloß virtuellen Abwanderung. Der Volksmund spricht dann von einem Schlupfloch.

Die Erosion der Steuerbasis hat nicht nur Bedeutung für das Steuerrecht selbst. Vielmehr werden dem Staat dadurch auch die Mittel entzogen, die er alternativ einsetzen könnte, um das Verhalten der Bürger zu steuern. Neue Subventionen sind nur möglich, wenn der Staat andere Leistungen verringert. Auch der vergleichsweise teure Vollzug des Ordnungsrechts kann unerschwinglich werden. Der Staat kann sich schon aus fiskalischen Gründen genötigt sehen, zu anderen Steuerungsinstrumenten zu greifen, etwa den erwähnten Selbstbeschränkungsabkommen.¹⁷³

3. Destabilisierung

Die Begriffe Abwanderung und Widerspruch sind positiv besetzt. Sie beschreiben, wie die Verbandsmitglieder erreichen, daß die Verbandsspitze möglichst weitgehend wirklich dem Willen der Mitglieder gehorcht. Dabei ist unterstellt, daß die überkommenen und die neu geschaffenen Steuerungsmöglichkeiten funktionell äquivalent sind. Diese Unterstellung trifft nicht immer zu. Dann kann das Internet zur Destabilisierung führen. Vorsichtiger und vermutlich zutreffender formuliert: Den neuen Handlungsmöglichkeiten der Individuen angemessene Steuerungsinstrumente müssen erst gefunden werden.

Destabilisierende Wirkungen kann das Internet in ökonomischer, politischer und gesellschaftlicher Hinsicht haben. In ökonomischer Hinsicht kann es das in jeder Marktwirtschaft inhärente Stabilisierungsproblem verstärken. Es zeigt sich am deutlichsten an den zyklischen Risiken auf Finanzmärkten.¹⁷⁴ Viele Ökonomen befürchten, daß diese Risiken durch privates elektronisches Geld verschärft würden.¹⁷⁵ Auch der internationale Devisenhandel wird weitgehend elektronisch abgewickelt. Er hat bereits im Jahre 1995 dazu geführt, daß an einem einzigen

173 S. oben Anm. 149.

174 S. dazu etwa M. Hellwig, Systemische Risiken im Finanzsektor, in: D. Duwendag (Hrsg.), Finanzmärkte im Spannungsfeld von Globalisierung, Regulierung und Geldpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 261, 1998, 123–151.

175 S. näher unten V.3.

Handelstag an den Devisenmärkten ein Fünftel des jährlichen Welthandels mit Waren und Dienstleistungen umgesetzt wurde.¹⁷⁶

Die Sorge um eine politische Destabilisierung wird auf das anarchische Potential des Internet zurückgeführt. Den Anbietern geächteter Inhalte könnte es gelingen, sich jeder staatlichen Kontrolle zu entziehen. So sind bereits heute die deutschen Nationalsozialisten straff über das Internet organisiert.¹⁷⁷ Außerdem können zentrale politische Entscheidungen für ein Volk von 80 Millionen nur getroffen werden, wenn der Entscheidungsraum zuvor auf wenige Möglichkeiten beschränkt wurde.¹⁷⁸

Auf der Kante zwischen politischen und sozialen Wirkungen steht die Befürchtung, das Internet könne zu einer Desintegration der Gesellschaft führen.¹⁷⁹ Außerdem wird in Zeiten der Globalisierung der Spielraum zur staatlich verordneten Umverteilung kleiner. Das folgt unmittelbar aus den Schwierigkeiten bei der Besteuerung mobiler Faktoren.¹⁸⁰ Damit verliert eines der wichtigsten Instrumente zur Abmilderung sozialer Spannungen an Wirksamkeit. Schließlich führt das Internet zu einer neuen Klassenbildung in der Gesellschaft. Bevorzugt ist, wer die technische, sprachliche und vor allem psychologische Fähigkeit besitzt, die Vorteile des Internet zu nutzen.¹⁸¹ Je größer die Zahl der Personen bleibt, die dazu außerstande sind, desto verführerischer wird die Flucht in die Eindeutigkeit. Das könnte den Sekten neuen Auftrieb geben. Solche Heilslehren könnten schließlich auch Einfluß auf staatliche Entscheidungen gewinnen. Manche befürchten gar einen neuen „Heiligen Krieg“ gegen die Moderne.¹⁸²

4. Umbau von Staatlichkeit

Schließlich zwingt das Internet teils allein, teils im Zusammenwirken mit anderen Elementen der Globalisierung zu einem tiefgreifenden Umbau von Staatlichkeit. Die neuen Möglichkeiten zum Widerspruch¹⁸³ erschüttern die strikte deutsche Vorstellung von einer repräsentativen Demokratie. Auf Dauer wird die Verfassung

176 E. Reuter, *Recht und Ökonomie im Zeitalter der Globalisierung. Gedanken zu einem schwierigen Wechselverhältnis*, Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe 220, 1997, 2. Der tägliche Devisenhandel machte 1,35 Bio. \$ aus, der jährliche Welthandel mit Waren und Dienstleistungen etwa 6 Bio. \$. Das Bruttoinlandsprodukt der deutschen Wirtschaft im Jahre 1994 betrug 3,3 Bio. \$.

177 S. auch unten VII.3.

178 Im ökonomischen Gedankenexperiment dürfen es nicht mehr als 2 Möglichkeiten oder nicht mehr als 2 Akteure sein. Näher zum sog. Condorcet Paradoxon P. Bernholz/F. Breyer, *Grundlagen der Politischen Ökonomie. II Ökonomische Theorie der Politik*, 3. Aufl. 1994, 54–69. Der unordentliche politische Alltag wird zwar auch mit einer etwas komplizierteren Ausgangslage fertig. Beliebig viele Gegenstände oder Interessengruppen kann aber auch er nicht aufeinander abstimmen.

179 Dazu noch näher unten V.5.

180 S. gerade 2.e).

181 S. oben 1.e).

182 Kevniston, in: Engel/Keller (Anm. 12), 136–138, berichtet die Furcht von B. Barber vor einem „Jihad“ oder auch ausschließlichem kulturellem Nationalismus.

183 S. oben 1.

dem gestiegenen politischen Einfluß zwischen den Wahlen durch Referendum und Abstimmung entsprechen müssen. Wegen der Vulgarisierung der Intermediäre wird sich die privilegierte verfassungsrechtliche Stellung der Parteien und Massenmedien auf Dauer kaum halten lassen. Es wird der Wunsch stärker werden, den gestiegenen faktischen Möglichkeiten zur Information durch ein Auskunftsrechts zu entsprechen. Auf Selbstregulierung und Selbsthilfe als die wirksamsten Steuerungsinstrumente kann der Staat zwar versuchen, Einfluß zu nehmen. Auch wenn ihm das gelingt, bleiben Rechtsstaat und Demokratie aber weitgehend auf der Strecke.¹⁸⁴

V. Folgen für die Souveränität nach außen

Das Internet ist in der Lage, die staatliche Souveränität auf vielfache Weise einzuschränken. Es hält sich nicht an Landesgrenzen (1). Es beeinträchtigt die Informations- (2), Währungs- (3) und Wertehoheit der Nationalstaaten (4). Deshalb hat es das Potential zur Desintegration der Nationalstaaten (5). Autonomie wird für einen Nationalstaat prohibitiv teuer (6). Er ist auch aus diesem Grunde zum Umbau seiner Staatlichkeit gezwungen (7). Neue internationale Konflikte entstehen (8).

1. Gebietshoheit

Im Internet spielen Staatsgrenzen weder technisch noch ökonomisch eine Rolle.¹⁸⁵ Das schwächt die Souveränität auf doppelte Weise. Hält ein Staat eine technische, ökonomische oder inhaltliche Frage des Internet für regelungsbedürftig, ist der Regelungsgegenstand seiner Hoheitsgewalt sehr weitgehend entzogen. Auch seine Personalhoheit oder die institutionelle Hoheit helfen kaum weiter. Politikwissenschaftlich gesprochen sieht sich der Staat deshalb einem Mehrebenen-Problem ausgesetzt, wie es ganz ähnlich auch der Schutz des Klimas oder der Atmosphäre mit sich bringt.¹⁸⁶

Das Internet ist jedoch kein Naturphänomen. Es wird von Menschen gemacht und von Menschen genutzt. Diese Menschen müssen nicht das gemeine Wohl der Welt oder das Wohl eines bestimmten Nationalstaats im Auge haben. Im Gegenteil werden sie oft ihren Vorteil suchen. Das Internet erweitert die Möglichkeiten zur strategischen Einwirkung auf nationale Regulierung. Das gilt einmal für die Regulierung des Internet selbst. So würden die USA gern die elektronischen Spielhallen regulieren, tun sich damit aber schwer, weil sich die Betreiber vorsorglich in der Karibik angesiedelt haben. Wir wissen schon, daß das Internet auch in vielen

184 Näher Engel (Anm. 149), 40–50.

185 S. oben I.1.

186 Vgl. Steger (Anm. 151), 61: „Das Auseinanderfallen des staatlichen Handlungsraumes und der Reichweite der Probleme stellt die Funktion des Nationalstaats auf den Prüfstand“.

anderen Lebensbereichen neue Möglichkeiten zur Abwanderung eröffnet.¹⁸⁷ Sie schwächen zugleich auch die Souveränität.

2. Informationshoheit

Die Staaten hatten auch in der Vergangenheit nie die vollständige Informationshoheit. Vom Flugzeug abgeworfene Flugblätter, der Spill-over terrestrischer Frequenzen, die direktstrahlenden Satelliten ließen fremde Inhalte eindringen.¹⁸⁸ Die Menschen sind gereist und haben telefoniert. Auf diese Art sind Informationen aus dem Inneren eines Staats ins Ausland gedrungen. Durch das Internet wird beides aber so viel leichter, daß die Vorstellung einer staatlichen Informationshoheit nicht mehr viel Sinn macht.¹⁸⁹ Denn das Internet ist nicht nur sehr billig und sehr einfach, sondern auch sehr sicher und auf Wunsch geheim sowie anonym.¹⁹⁰ Praktisch geht es dabei weniger um die Propaganda fremder Staaten. Wohl erhalten die Menschen aber Einblick in fremde Lebensformen, lernen andere politische Institutionen verstehen und sind imstande, ihr Land viel genauer mit dem Ausland zu vergleichen. Das nutzt nicht nur fremden Staaten, sondern auch nichtstaatlichen Organisationen. Umweltorganisationen ist es mit Hilfe des Internet gelungen, Angelegenheiten zum Gegenstand zwischenstaatlicher Verhandlungen zu machen.¹⁹¹ Wer sich informieren will, kann auf ausländische Datenbanken zugreifen.¹⁹² Nationale Geheimniskrämerei bricht sich in einer vernetzten Welt oft an ausländischer Offenheit. Wer etwa vertrauliche deutsche Regierungsdokumente lesen will, kann sie oft mit Hilfe des amerikanischen Freedom of Information Act erhalten, weil sich die deutsche Regierung genötigt gesehen hat, ihre amerikanischen Partner zu konsultieren.

Umgekehrt fällt es den Nationalstaaten immer schwerer, Vorgänge auf ihrem Territorium vor den Augen der Weltöffentlichkeit zu verbergen. So sorgen Studenten einer amerikanischen Lawschool dafür, daß Informationen aus Bosnien und aus dem Kosovo ständig im Internet verfügbar sind.¹⁹³ Auf die gleiche Weise können ausländische Staaten und nichtstaatliche Organisationen auch viel besser kontrollieren, ob ein Staat seine völkerrechtlichen Verpflichtungen einhält.

187 S. oben IV.2.

188 Zur älteren völkerrechtlichen Diskussion darüber s. *C. Engel*, Das Völkerrecht des Telekommunikationsvorgangs, *RabelsZ* 1985, 90–120.

189 Vgl. *Brock* (Anm. 7), 17: „Die Verbreitung von Wissen [ist] wesentlich schwerer einzudämmen oder zu kanalisieren [...] als der Export von Gütern“.

190 Näher oben I.4. und 5. sowie 9.–11.

191 Näher *Perritt* (Anm. 15), 155.

192 Ebd.

193 Die beiden Initiativen gehen vom Chicago-Kent College of Law aus, <<http://pbosnia.kentlaw.edu>> (2.3.1999); <<http://www.kentlaw.eduprojects/kosovo>> (2.3.1999); weitere Beispiele bei *Froomkin* (Anm. 31), 506.

3. Währungshoheit

Von der Möglichkeit privaten elektronischen Geldes haben wir bereits mehrfach gesprochen.¹⁹⁴ Technisch ist es machbar.¹⁹⁵ Ökonomisch ist elektronisches Geld vor allem deshalb attraktiv, weil nur so Mikrozahlungen möglich werden.¹⁹⁶ Außerdem ist anonymes elektronisches Geld der sicherste Weg, um zu verhindern, daß aus elektronischen Zahlungsvorgängen Persönlichkeitsprofile abgeleitet werden.¹⁹⁷ Da elektronisches Geld ein Substitut für Kreditkarten darstellt, ist allerdings abzuwarten, ob die Kreditkartenunternehmen die Entstehung dieses neuen Markts verhindern können. Visa hat jedenfalls gerade das technisch ambitionier- teste Projekt, Mondex, aufgekauft.¹⁹⁸

Elektronisches Geld könnte die Visionen *Friedrich-August von Hayeks* von pri- vatem Geld¹⁹⁹ und *Knut Wicksells* von einer reinen Kreditwirtschaft²⁰⁰ Wirklichkeit werden lassen. Dann verlören die nationalen Notenbanken die Möglichkeit zur Geldmengensteuerung. Außerdem ist anonymes elektronisches Geld noch an- onymer als Bargeld. Bei beiden Zahlungsmitteln kann der Zahlungslauf nicht nachvollzogen werden.²⁰¹ Beim anonymen elektronischen Geld brauchen sich überdies nicht einmal Käufer und Verkäufer physisch zu begegnen.²⁰² Das wird die Geldwäsche erleichtern und die Geldvermögen staatlicher Kontrolle sehr weit- gehend entziehen.

4. Wertehoheit

Werte erfüllen individuelle und soziale Funktionen. Dem Individuum erleichtern sie Orientierung und Entscheidung. Beides geht letztlich ineinander über. Denn ohne ein Vorverständnis kann das Individuum seine Umgebung nicht verstehen. Dieses Vorverständnis enthält aber immer schon ein Stück Werturteil.²⁰³ Für das Zusammenleben der Individuen schaffen Werte, systemtheoretisch gesprochen,

194 S. oben II.3.b) und IV.2.c).

195 Überblicke geben etwa *A. Bühl*, Cybermoney oder die Verflüchtigung des Geldes, in: *Brill/de Vries* (Anm. 84), 224–240; *A. Berentsen*, Digitales Geld, Geldmenge und Geldpolitik, ebd. 251–264.

196 S. bereits oben II.3.b) und *Froomkin* (Anm. 31), 454.

197 Ebd.

198 Den Hinweis verdanke ich *Saskia Sassen*.

199 *F. A. von Hayek*, Denationalisation of Money: the Argument Refined. An Analysis of the Theory and Practice of Concurrent Currencies, Hobart Paper Special 70, 1990.

200 *K. Wicksell*, Geldzins und Güterpreise. Eine Studie über die den Tauschwert des Geldes bestimmenden Ursachen, 1898, 2. Aufl. 1984.

201 Dies gilt jedenfalls für das Internet-Zahlungssystem ecash der Firma DigiCash. Vgl. *A. Berentsen*, Monetary Policy Implications of Digital Money, *Kyklos* 51 (1998), 89–117 (92); *J. Bibow*/*T. Wichmann*, Elektronisches Geld. Funktionsweise und wirtschaftspolitische Konsequenzen, *RWI-Mitteilungen* 47 (1997), 115–139 (124 ff.).

202 Vgl. *R. W. Rahn*, The New Monetary Universe and its Impact on Taxation, in: *J. A. Dorn* (Ed.), *The Future of Money in the Information Age*, 81–89 (82).

203 Näher *H. Albert*, Traktat über rationale Praxis, *Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften* 22, 1978.

den Code, der Kommunikation erst ermöglicht.²⁰⁴ Werte werden über Erziehung, Sozialisation und Enkulturation übertragen. Die Kulturen waren zwar auch bisher nicht vollständig deckungsgleich mit den Staatsgrenzen. Auch war Kultur immer schon eher ein gesellschaftliches als ein staatliches Phänomen. Die Kulturen waren herkömmlich aber eher territorial und lokal als personal. Wenn sie personal waren, knüpften sie vornehmlich an landsmannschaftliche Elemente an. Deshalb konnten sich Staat und Gesellschaft auf eine gemeinsame Kultur einrichten.

Das ist im Internet schwieriger geworden. Raum und Zeit spielen hier keine Rolle mehr.²⁰⁵ Die Menschen kommen mit fremden Kulturen viel häufiger und viel intensiver in Berührung als zuvor.²⁰⁶ Missionarisch gesonnene Kulturen können versuchen, ihren Einflßbereich aktiv auszuweiten. Je weniger sich das Internet in Sprach- und Kulturräume ausdifferenziert,²⁰⁷ desto eher könnte eine globale Monokultur des Englischen und des American Way of Life entstehen.²⁰⁸ Alternativ könnte sich die Kultur auch immer stärker nach Bevölkerungskreisen, beruflicher Herkunft oder ideologischer Orientierung ausdifferenzieren. Es könnte zu einer kulturellen Entterritorialisierung der Eliten kommen.²⁰⁹ Nicht wenige Menschen werden imstande sein, in mehreren Kulturen zugleich zu leben. Eine optimistische Lesart verbindet eine im engeren Sinne lokale Einbindung mit anderen professionellen oder ideologischen Bindungen ohne Ortsbezug. Gerade diese moderne Lösung des Problems könnte selbst aber ein neues Problem schaffen. Wer mit dem virtuosen Spiel verschiedener Rollen nicht zurecht kommt, könnte die Flucht in die Einfachheit antreten und seine Identität bei strengen Ideologien suchen.²¹⁰

Welcher dieser Trends sich schließlich durchsetzen wird, ist kaum vorherzusagen. Alle haben aber gemein, daß sich die weitgehende Übereinstimmung zwischen Kulturraum und Nationalstaat lockert.²¹¹ Gleichzeitig differenziert sich der Zugang der Menschen zur Information immer stärker aus. Nachrichtenfilter führen zu maßgeschneiderten Medien.²¹² Die Nachrichten werden auch nicht mehr notwendig gleichzeitig wahrgenommen. Wie erfolgreich Push-Techniken sein werden, ist noch nicht abzusehen.²¹³ Damit verstärkt sich ein Prozeß, der bereits mit der Ausdifferenzierung der Print-Medien und der Privatisierung der elektronischen Medien eingesetzt hat. Es gibt nicht mehr wenige Intermediäre, die gleichsam von

204 Näher *Baecker*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12); zu beiden Funktionen und ihrem inneren Zusammenhang *Kersting*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 9–27.

205 S. oben, I.1. und 3.

206 *David*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 39–71 (42).

207 S. dazu oben II.4.

208 Näher *Kevniston*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 131–136 und passim.

209 *H. Klodi*, Globalisierung: Phänomen und empirische Relevanz, *Jahrbuch für neue politische Ökonomie* 17 (1998), 7–34 (9 f.); s. auch *Brock* (Anm. 7), 18: Die nationalen Kulturen werden durch „globalisierte Expertenkulturen“ ersetzt.

210 S. bereits oben IV.1.e).

211 Diesen Gedanken verdanke ich *F. W. Scharpf*.

212 *Dertouzos* (Anm. 9), 121.

213 S. oben II.5.

selbst die politische Agenda des Volks bestimmen. Schließlich verlieren die politischen Institutionen auch als Steuerungsinstanzen Terrain. Viele Fragen sind durch Selbstregulierung oder Selbsthilfe viel wirkungsvoller zu bewältigen. Deshalb wäre es auch gar nicht rational, wenn die Individuen ihre Aufmerksamkeit sehr weitgehend gerade dem Handeln politischer Institutionen zuwendeten.²¹⁴

5. Desintegration

Politische Institutionen sind kein Selbstzweck. Wenn historische Kulturen vergehen, löst das zunächst einmal nur nostalgisches Bedauern aus. Anders ist es dagegen, wenn nicht bloß ein Wert durch einen anderen ersetzt wird oder eine Kultur durch eine andere, sondern wenn das Verhalten der Menschen überhaupt weniger in Werte eingebettet wäre. Dann wird die „kognitive Karte“ der Individuen nämlich unsicher.²¹⁵ Gesellschaftliches Zusammenleben wird schwieriger. Vieles, was zuvor als selbstverständlich vorausgesetzt werden konnte, kann nun bestenfalls noch durch Rechtsregeln gesichert werden.²¹⁶ Die Menschen müssen viel mehr Aufwand treiben, um ein verlässliches intersubjektives Informationssystem zu schaffen.²¹⁷ Das wirkt sich auch auf das Funktionieren einer Marktwirtschaft aus; denn nur beim Spot-Vertrag über ein standardisiertes Gut gehen die Vertragsparteien sofort nach dem Vertragsschluß wieder auseinander. Wird auf Ziel geliefert oder kann der Käufer die Qualität des Guts nicht ohne weiteres prüfen, sind die Parteien unvermeidlich auf längere Frist aneinander gebunden. Das ist erst recht so, wenn sie im Unternehmen anstelle des Austauschs das Prinzip der Organisation setzen oder zu einer der unendlichen Zwischenformen zwischen Vertrag und Organisation greifen.²¹⁸ All solche Gestaltungen führen nur dann zu Kooperationsgewinnen, wenn die Parteien ein Mindestmaß an Risikobewußtsein aufbringen. Wollen sie sich gegen jedes auch nur erdenkliche Risiko absichern, wird der Vertrag bestenfalls zum Nullsummenspiel.²¹⁹ Ohne ein Mindestmaß an Vertrauen gerade auch gegenüber Personen, die man zuvor nicht persönlich kannte, mehrt eine Marktwirtschaft also nicht den Wohlstand aller. Dieses Vertrauen wurzelt bisher in der gemeinsamen Kultur der Parteien.²²⁰

Das Internet könnte das Potential haben, die Wertorientierung der Menschen zu erodieren. Dafür gibt es einen psychologischen und einen soziologischen Anhalts-

214 Vgl. eine Formulierung, die ich *Saskia Sassen* verdanke: „The political space is being reconfigured“.

215 *Knight* (Anm. 130), 88 f.

216 *Knight* (Anm. 130), 194 f. Unter welchen Bedingungen Rechtsregeln in einer durch das Internet globalisierten Welt diese Rolle überhaupt erfüllen können, wird uns noch beschäftigen, näher unten VIII.

217 *David*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 64.

218 Vgl. bereits oben Anm. 163.

219 *Scharpf* (Anm. 148), 97.

220 Die Ökonomie beginnt erst, sich dieser Fragen anzunehmen. Eine – nicht in jeder Hinsicht überzeugende – Analyse bietet *T. Ripperger*, *Ökonomik des Vertrauens. Analyse eines Organisationsprinzips*, *Die Einheit der Gesellschaftswissenschaft* 101, 1998.

punkt. Die Psychologen verweisen darauf, daß intrinsische Motivation leicht zu zerstören, aber schwer neu zu begründen ist.²²¹ Im Internet werden Menschen häufig und intensiv mit anderen Kulturen konfrontiert. Wenn sich ihre Einstellung immer stärker von der ihrer Herkunftskultur entfernt, fällt das nach außen hin zunächst lange Zeit nicht auf. Die Herkunftskultur hat deshalb wenig Gelegenheit, eine erschütterte Wertorientierung wieder zu stärken. Wer möchte, kann im Internet anderen Menschen fast vollständig aus dem Weg gehen. Ebenfalls kann er anonym bleiben.²²² Auch wer seinen Namen nennt, begegnet einem Gesprächspartner im Internet doch nicht von Angesicht zu Angesicht. Wenn man von virtuellen Erlebnislandschaften absieht, treffen die Menschen im Internet häufig in einer dekontextualisierten Umgebung aufeinander.²²³ All das hat erhebliche psychologische Bedeutung. Denn die Wertorientierungen der Menschen werden gerade im persönlichen Kontakt, gerade eingebettet in einen Kontext viel wirkungsvoller aktualisiert.²²⁴

Aus soziologischer Perspektive ist nicht der Wertewandel das Problem. Der Wertehaushalt der Gesellschaften war niemals stabil. Problematisch ist auch nicht, daß gemeinsame Tabus verletzt werden. Im Gegenteil beweist sich der Zusammenhalt einer Gesellschaft gerade in der gemeinsamen Verteidigung eines Tabus. Schwierig wird es aber, wenn das Internet einer Gesellschaft im schnellen Wechsel Wertewandel abverlangt oder wenn eine Vielzahl von Werten gleichzeitig betroffen ist. Denn nicht nur der Aufbau von intrinsischer Motivation braucht Zeit, sondern auch die Gruppierung einer Gesellschaft oder eines gesellschaftlichen Subsystems um einen neuen Code herum.²²⁵

6. Prohibitive Kosten der Autonomie

Auch das Internet ändert nichts an der Gebietshoheit. In den meisten Staaten entspricht ihr nach wie vor die faktische Herrschaft über Vorgänge auf dem eigenen Territorium. Selbst wenn er das möchte, würde es einem Staat aber schwer fallen, jede Verbindung seines Landes zum Internet zu verhindern. Denn digitale Signale können ja auch per Satellit übertragen werden,²²⁶ und die drahtgebundene Übermittlung nutzt die vorhandenen Kommunikationswege.²²⁷ Deshalb kann der Staat nicht einfach die physische Verbindung zum Internet untersagen, will er sein

221 Näher B. S. Frey/I. Bohnet, Die Ökonomie zwischen extrinsischer und intrinsischer Motivation, *Homo Oeconomicus* 11 (1994), 1–20.

222 Vgl. *Froomkin* (Anm. 31), 405: „digital anonymity exacerbates the trends that are producing a society of strangers“; *Thompson*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 118, spricht dann von „propinquity without community“; s. auch oben I.11.

223 Diesen Hinweis verdanke ich *Robert Adams*.

224 Näher *I. Bohnet*, Kooperation und Kommunikation. Eine ökonomische Analyse individueller Entscheidungen, *Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften* 98, 1997, insbes. 30–34.

225 Diesen Gedanken verdanke ich *Dirk Baecker*.

226 S. oben I.8.

227 Näher oben I.2.

Land nicht gleichzeitig auch vom weltweiten Telefonverkehr abschneiden. Allenfalls kann er versuchen, alle paketvermittelten Signale herauszufiltern.²²⁸

Vor allem sind die Kosten solch einer Strategie der Autarkie aber prohibitiv. Allein Nordkorea und Myanmar haben sich dafür entschieden.²²⁹ Das Internet transportiert ja nicht bloß problematische Signale, die instande sein könnten, den inneren Frieden oder die kulturelle Homogenität eines Landes zu gefährden. Vielmehr ist es zunächst und vor allem für den internationalen Austausch in Wissenschaft und Wirtschaft von Bedeutung. China und Singapur versuchen trotzdem, den Zugang zum Internet an strenge Bedingungen zu knüpfen.²³⁰ Singapur hat dabei aber bereits eine Reihe von Rückschlägen hinnehmen müssen. Das Land hatte zunächst nur einen einzigen Internet Access-Provider zugelassen. Aus Furcht vor pornographischen Bildern hatte die Regierung diesen Provider im Jahre 1995 gezwungen, 80.000 Files mit dem Suffix .gif zu scannen. Er hat bei dieser Gelegenheit auch tatsächlich fünf pornographische Bilder gefunden. Die Regierung hat diesen einmaligen Versuch aber nicht wiederholt, weil ausländische Unternehmen mit einer Niederlassung in Singapur fürchteten, ihre vertraulichen Emails würden auf diese Weise offenbar.²³¹ Mittlerweile hat Singapur seine Politik noch weiter gelockert. Nun müssen nur noch Haushalte diesen einen Access Provider nutzen, Unternehmen bekommen dagegen direkten Zugang zum Internet. Sie übernehmen nur noch die Verpflichtung, darauf zu achten, daß ihre Mitarbeiter nur zugelassene Inhalte konsumieren.²³²

Alle anderen Länder der Welt greifen bestenfalls punktuell in die Nutzung des Internet ein. Das hat Rückwirkungen auf ihre Freiheit, eine Wirtschaftsverfassung und eine Wertorientierung zu wählen. Das Internet destabilisiert nämlich gleichsam von selbst autoritäre und stabilisiert liberale und flexible Regime.²³³ Das Internet beschleunigt also die Modernisierung von Staat und Gesellschaft.²³⁴ Das könnte schließlich auch die politische Kultur der Bundesrepublik verändern. Die Bundesrepublik ist zwar ein demokratisches Land, aber eher ein korporatistisches als ein liberales. Dieses Zusammenspiel vieler nach innen relativ geschlossener Gruppen kann von den neuen technischen, publizistischen und ökonomischen Möglichkeiten des Internet viel weniger profitieren als die individualistische amerikanische Gesellschaft. Bei dem Versuch, weder ökonomisch noch politisch ins Hintertreffen zu geraten, könnte sich zugleich auch die deutsche politische Kultur verändern.²³⁵

228 Näher ebd.

229 *Froomkin* (Anm. 31), 445 m.w.N.

230 Näher *Goldsmith* (Anm. 32), 1228.

231 *Froomkin* (Anm. 31), 446 f.

232 Diesen Hinweis verdanke ich *Herbert Burkert*.

233 *H. Perritt*, berichtet bei *D. G. Post*, The „Unsettled Paradox“: The Internet, the State and the Consent of the Governed, <<http://www.cli.org/sov.html>> (12.02.1999), 2.

234 *Kersting*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12).

235 *Werle*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 160, 170 und passim.

7. Umbau von Staatlichkeit

Nicht nur die neuen Möglichkeiten zu Abwanderung und Widerspruch, auch die neuen Erschütterungen der Souveränität werden die Staatlichkeit verändern. Der Staat wird zunächst einmal als Schutzstaat weniger wichtig. Das Geschehen im Internet kann er alleine fast gar nicht und auch im Zusammenwirken mit anderen Staaten nur bedingt beherrschen. Er kann seinen Bürgern deshalb weniger Leistungen erbringen.²³⁶ Insofern ist das Internet Teil der Globalisierung. Sie zwingt die Staaten dazu, sich im wesentlichen über die radizierten Angelegenheiten zu definieren: den Frieden nach außen und innen, raumbezogene Fragen und die Bewältigung lokaler Umweltprobleme. Die Partizipation an nationaler Politik wird für die Bürger deshalb weniger attraktiv.²³⁷ Regelungsmacht wandert an die Völkergemeinschaft und an Selbststeuerungsmechanismen ab. Wir werden sehen, daß die demokratisch legitimierten nationalen Parlamente darauf zwar Einfluß nehmen können;²³⁸ sie verantworten diese Regelungstätigkeit aber nicht mehr allein und beherrschen sie auch nicht vollständig.

Außerdem zwingen die Möglichkeiten zur Abwanderung²³⁹ die Nationalstaaten dazu, mit ihrer Regulierung an schwächeren Substituten anzusetzen. Lehrreich ist ein Blick in die gleichlautenden Zurechnungsregeln des Mediendienste-Staatsvertrags der deutschen Länder und des Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetzes des Bundes.²⁴⁰ Am liebsten würde das deutsche Recht natürlich gegen den Urheber rechtswidriger Inhalte vorgehen. Das ist im Internet aber oft aussichtslos, weil der Urheber sich einen Staat mit liberaleren Regeln oder ohne einen wirksamen Regelvollzug aussucht. Hilfsweise setzt das deutsche Recht dann auch am Nutzer an. So ist nach § 184 StGB nicht nur strafbar, wer Kinderpornographie herstellt, sondern auch wer sie vertreibt, sich verschafft oder nur betrachtet. Für die Strafverfolgungsbehörden ist das aber ein Danaer-Geschenk. Statt weniger Hersteller müssen sie nun nämlich die gesamte Szene der Nutzer versuchen zu kontrollieren.

Der Mediendienste-Staatsvertrag und das Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz erlauben es prinzipiell auch, nicht gegen den Urheber eines problematischen Inhalts vorzugehen, sondern gegen den Anbieter eines organisierten Online-Dienstes, in dem diese Inhalte auftauchen. Auf den ersten Blick verbessert das die Situation des Regulators. Denn damit sind Anbieter wie T-Online, AOL oder CompuServe gemeint. Auf mittlere Frist ist das aber nicht sehr hilfreich. Zunächst werden die problematischen Inhalte in weniger oder gar nicht organi-

236 S. Sassen, *Sovereignty and the Internet*, in: Engel/Keller (Anm. 12), 187–200 (184).

237 Vgl. Steger (Anm. 151), 41.

238 S. unten VIII.4.

239 S. oben IV.2.

240 Mediendienste-Staatsvertrag vom 01.08.1997, GVBl. Hessen 1997, I 135; Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz vom 22.07.1997, BGBl. 1997, I 1870. Die Zurechnungsregeln sind jeweils in § 5 niedergelegt.

sierte Dienste vertrieben. Nicht zufällig sind die meisten problematischen Inhalte kommerziell zugleich auch besonders attraktiv. Das gilt insbesondere für Sex and Crime. Wollen sich die organisierten Anbieter nicht aus dem Geschäft drängen lassen, werden auch sie sich auf Dauer so organisieren, daß Regulierung an ihnen nicht mehr ansetzen kann. Dann bleibt letztlich nur noch der schlichte Internet-Provider. Das deutsche Recht ist weise genug, ihm die Inhalte des Internet nicht zuzurechnen. Selbst wenn eine Rechtsordnung anders verfahren wollte, würde das im übrigen kaum etwas nutzen. Denn wir wissen ja schon, daß man für die Tätigkeit eines Internet-Providers praktisch kein Kapital braucht. Es würden also nur ständig neue Hinterhof-Anbieter entstehen. Bei ausreichender Zahlungsbereitschaft können die Nutzer überdies auf die erdnahen Satellitensysteme ausweichen. Bei Teledesic soll auch die Intelligenz praktisch vollständig auf den Satelliten liegen. Dann bleibt nicht einmal mehr die technische Zentrale des Anbieters als Geisel auf der Erde zurück.²⁴¹

Auch an anderen Stellen nötigt das Internet die nationalen Regulatoren, auf schwächere Substitute zurückzugehen. Wegen der Paketvermittlung können die Staaten meist nur noch feststellen, daß jemand auf einen problematischen Inhalt zugegriffen hat. Die Nutzung dieses Inhalts verhindern können sie dagegen nicht.²⁴² Es bleibt also nur, nachträglich mit den Mitteln des Straf- oder Ordnungsrechts gegen den Nutzer vorzugehen. Ist dieser Nutzer gewarnt, wird er das Signal verschlüsseln.²⁴³ Dann ist überhaupt nur noch festzustellen, daß er ein verschlüsseltes Signal empfangen oder gesendet hat. Benutzt er auch noch einen Remailer,²⁴⁴ ist nur noch festzustellen, daß er überhaupt einen Kommunikationsvorgang anonymisiert hat.

8. Potential für internationale Konflikte

Durch das Internet steigt das Potential für internationale Konflikte. Potentiell wird nun jeder Staat zum Nachbarn. Die meisten Konflikte haben deshalb multilateralen Charakter. Zuständigkeitskonflikte nehmen zu.²⁴⁵ Es wird schwerer, die Koexistenz verschiedener Ideologien, Staatsverfassungen und Wirtschaftsordnungen zu organisieren. Viele dieser Konflikte sind nicht bloß Interessen-, sondern Seinskonflikte.²⁴⁶ Aus der Sicht des einzelnen Staats und seiner Regierung wird der lebhaftere Systemwettbewerb als internationaler Konflikt empfunden.²⁴⁷

Zugleich sind die Nationalstaaten immer mehr gezwungen, sich mit anderen Nationen abzustimmen, weil sie nur noch auf diese Weise ihre Politikziele er-

241 S. oben I.8.

242 S. oben I.9.

243 S. oben I.10.

244 S. oben I.11.

245 S. noch näher unten VIII.3.b) zur exterritorialen Anwendung nationalen Rechts.

246 Kersting, in: Engel/Keller (Anm. 12), 9-27.

247 S. oben vor I. und IV.2.

reichen können.²⁴⁸ Das macht Toleranz gegenüber anderen Auffassungen viel schmerzlicher. Schließlich ist die Destabilisierung der nationalen Gesellschaften und Staaten eine Quelle für neue internationale Konflikte. Staaten wehren sich, wenn ausländische Gruppen auf ihr politisches Leben Einfluß gewinnen wollen oder sich gar mit inländischen Gruppen verbünden. Am Beispiel der Kurden ist deutlich geworden, wie wirksam sich Minderheiten mittlerweile grenzüberschreitend organisieren können. Abwehrreaktionen gewaltbereiter lokaler Kulturen können sogar zu Bürgerkriegen führen und schließlich den internationalen Frieden gefährden.²⁴⁹

Außerdem ändern sich durch das Internet die komparativen ökonomischen und politischen Vorteile der Staaten.²⁵⁰ Das kann die ärmeren Nationen noch ärmer machen,²⁵¹ oder bisher erfolgreiche Nationen fallen im Wettbewerb zurück. Das könnte gerade Deutschland so ergehen, wenn sich als richtig erweist, daß eine korporatistische Gesellschaft die neuen Chancen viel schlechter nutzen kann. Schließlich schafft die Technik selbst neue Konflikte. So wehren sich viele Entwicklungsländer dagegen, daß die erdnahen Satellitensysteme Iridium und Teledesic notwendig jeden Ort der Welt versorgen; denn auf die unternehmerischen und publizistischen Entscheidungen der Betreiber haben die Entwicklungsländer natürlich keinen Einfluß.²⁵²

VI. Wirkungsverlust alter Lösungen der Völkergemeinschaft

Durch das Internet verlieren alte Lösungen der Völkergemeinschaft an Wirksamkeit.²⁵³ Das betrifft vor allem die Souveränität (1), die Möglichkeiten zur rechtlichen Organisation von Koexistenz (2) und die Chancen zur Bewältigung zwischenstaatlicher Konflikte durch völkerrechtliche Verträge (3).

1. Souveränität

Der Grundpfeiler des Völkerrechts ist die Souveränität der Staaten. Sie ist ein wirksames Instrument, um Kollektive zu organisieren. Wenn Deutschland und Frankreich ein Problem haben, müssen nicht 130 Mio. Menschen miteinander verhandeln, sondern zwei Regierungen. Internet und Globalisierung heben die Souveränität zwar nicht auf, schwächen sie aber ab. Dafür gibt es zwei Gründe, die wir beide bereits kennengelernt haben. Die Staaten sind keine Monopolisten mehr,

248 Beck (Anm. 107), 6 f.

249 S. erneut den Hinweis von Kenniston, in: Engel/Keller (Anm. 12), 140 f., auf B. Barber und die Sorge um ein Jihad.

250 Grewlich (Anm. 8), 6 f., 179–188 und passim.

251 Dertouzos (Anm. 9), 240–243, schildert die Nachteile Schwarzafrikas.

252 Dertouzos (Anm. 9), 324 f.

253 Vgl. zum folgenden Abschnitt S. Hobe, Völkerrecht im Zeitalter der Globalisierung. Perspektiven der Völkerrechtsentwicklung im 21. Jahrhundert, AVR 1999, 253–282.

sondern dem Substitutionswettbewerb anderer Staaten ausgesetzt.²⁵⁴ Plastischer: Sie sind nicht mehr vollständig Herr im eigenen Haus. Außerdem sind viele Regulationsprobleme des Internet nur noch im internationalen Zusammenwirken oder durch Selbstregulierungsmechanismen zu bewältigen.²⁵⁵ Mit einem ökonomischen Konzept kann man beides als die Verdünnung politischer Verfügungsrechte im zwischenstaatlichen Verkehr begreifen.²⁵⁶

2. Koexistenz

Das klassische Völkerrecht hat es als seine vornehmste Aufgabe angesehen, die Koexistenz der Staaten zu organisieren. Es ging ihm gerade nicht darum, für die ganze Welt eine einheitliche Vorstellung von guter Politik oder Ethik durchzusetzen. Im Gegenteil sollte jedes Land möglichst weitgehend nach seiner eigenen Façon selig werden können. Die zentralen Instrumente, um dieses Ziel zu erreichen, sind die exklusive Zuweisung von Hoheitsrechten und das Interventionsverbot. Damit blieb vor allem ein zentraler Konflikt übrig: der Überschneidungsbereich von Gebiets- und Personalhoheit. Das ist der Bereich des Fremdenrechts. Es regelt, unter welchen Voraussetzungen das Gastland von hoher Hand in Freiheit und Eigentum ausländischer Staatsangehöriger eingreifen darf. Nach dem zweiten Weltkrieg sind zwar Menschenrechte und manche materiellen Prinzipien der Völkergemeinschaft hinzugetreten. Auch sie sorgen sich aber vornehmlich darum, daß ein Staat zu sehr in die Sphäre eines Individuums eingreift. Diese Ausrichtung des allgemeinen Völkerrechts war zureichend und angemessen, solange Herrschaft im wesentlichen in Form von Befehl und Zwang ausgeübt wurde. Wie bereits mehrfach angedeutet, ist das Ordnungsrecht für die Regulierung des Internet jedoch nur ganz ausnahmsweise geeignet. Schon die nationalen Rechtsordnungen tun sich mit der Kontrolle von Selbstregulierung oder Selbsthilfe schwer.²⁵⁷ Noch viel weniger entwickelt sind die Instrumente des Völkerrechts zur steuernden Einwirkung auf Selbststeuerung.

Die Organisation von Koexistenz fällt der Völkergemeinschaft für das Internet aber auch deshalb schwer, weil dem Internet jede Zentrale fehlt. Deshalb helfen auch die Lösungen nicht weiter, die für die an sich nahe verwandte Telekommunikationspolitik gefunden worden sind. Dort hat die International Telecommunication Union ITU viel Geschick in der Organisation der Koexistenz einander diametral entgegengesetzter Telekommunikationsordnungen bewiesen.²⁵⁸ Denn traditio-

254 S. oben vor I.

255 S. bereits oben IV.4. und näher unten VIII.4.–5.

256 Diese Analogie verdanke ich *Giandomenico Majone*; zu dem ökonomischen Konzept der Verfügungsrechte umfassend *T. Eggertsson*, *Economic Behavior and Institutions*, 1990.

257 S. erneut *Engel* (Anm. 149).

258 Näher *C. Engel*, *Wege zur Bewältigung der Konflikte in der globalen Informationsgesellschaft*, in: *E.-J. Mestmäcker* (Hrsg.), *Kommunikation ohne Monopole II. Ein Symposium über Ordnungsprinzipien im Wirtschaftsrecht der Telekommunikation und der elektronischen Medien*, *Law and Economics of International Telecommunications* 23, 1995, 179–210.

nell gab es sogar Telekommunikationsmonopole. Jedenfalls ist die eigentliche Übertragung von Signalen aber radiziert.²⁵⁹ Die Netze haben eine klar definierte, im wesentlichen hierarchische Struktur. Dagegen bedient sich das paketvermittelte Internet beliebiger Übertragungswege, die im vorhinein nicht definiert sind.

3. Vertrag

Erschüttert wird schließlich auch die Möglichkeit zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge. Denn die Staaten können einander oft keine glaubwürdigen Versprechungen mehr machen. Die Regierungen sind nicht mehr vollständig Herr im Haus, weil sie Abwanderung und Widerspruch ausgesetzt sind. Wir können auch noch ein anderes Begriffspaar aufgreifen: Der fremde Staat kann nicht mehr sicher sein, daß die Logik der Einflußnahme stets die Oberhand über die Logik der Mitgliedschaft behalten wird.²⁶⁰ Und nach außen hin können die Staaten nicht mehr sicher versprechen, daß kein Drittstaat in das Innere des Vertragspartners hineinwirkt und den Vertrag dadurch gegenstandslos macht. Ist der potentielle Vertragspartner selbst dazu in der Lage, wird der Abschluß eines Vertrages für ihn auch weniger attraktiv. Er kann sich selbst holen, wonach ihn begehrt, ohne dafür vertragliche Zugeständnisse machen zu müssen. Die ökonomische Vertragstheorie kann präzise begründen, warum der völkerrechtliche Vertrag dann an Wirksamkeit verliert. Das ist gerade die Folge der Verdünnung politischer Verfügungsrechte.²⁶¹ Vertragsgegenstand völkerrechtlicher Verträge ist nämlich der Austausch solcher politischen Verfügungsrechte. Sind diese Verfügungsrechte nicht mehr wohl definiert, ist zugleich der Mechanismus von Leistung und Gegenleistung geschwächt.

VII. Neuer Bedarf nach übernationalen Regeln

Hätten wir nur das klassische Völkerrecht, wäre das beinahe schon eine tragische Situation: Das Instrument verliert an Wirksamkeit, gleichzeitig wächst aber der Bedarf nach seinem Einsatz. Der Internet-Handel wird nämlich von der Ausübung nationaler Hoheitsrechte gestört (1). Je internationaler die tägliche Wirklichkeit ist, desto weniger befriedigen nationale Institutionen der Privatrechtsgesellschaft (2). Auch Marktkorrekturen sind oft nur noch auf internationaler Ebene sinnvoll (3). Beispiele sollen den Regelungsbedarf illustrieren.

259 Anders wird das erst durch die nicht-geostationären Satelliten, s. oben I.8. Bisher waren sie aber nicht im Stande, die nationalen Telekommunikationsordnungen nachhaltig zu erschüttern.

260 S. oben Anm. 121.

261 S. gerade 1.

1. Beseitigung von Hindernissen für den Internet-Handel

Das Internet ist mit einem der ältesten der Koexistenzprobleme der Völkergemeinschaft geplagt. Gerade Deutschland hat wegen seiner zersplitterten Territorialgeschichte damit besonders intensive Erfahrungen gesammelt. Wenn alle paar Kilometer der nächste Schlagbaum kommt, an dem Zoll eingenommen wird, kann der internationale Handel nicht blühen. Genauso hinderlich wirkt es, wenn jeder Transitstaat eine eigene Steuer erhebt und durchsetzt. Im Internet ist das Problem besonders gravierend, weil im vorhinein ja gar nicht feststeht, welchen Weg die Datenpakete nehmen werden.²⁶² Vor allem die USA arbeiten deshalb darauf hin, den Internethandel zollfrei zu stellen und seine Besteuerung jedenfalls zu harmonisieren.²⁶³ Sie haben diesen Handel in ihrem eigenen Recht ab 1998 für drei Jahre steuerfrei gestellt.²⁶⁴ In der World Trade Organization WTO konnten sie bisher aber nur eine stand still-Abrede durchsetzen.²⁶⁵

2. Internationale Institutionen der Privatrechtsgesellschaft

Traditionell hat das Völkerrecht die nationalen Privatrechtsordnungen einfach vorausgesetzt. Bestenfalls haben völkerrechtliche Verträge die Regeln zur Koordination dieser Privatrechtsordnungen vereinheitlicht. Das geschieht in den kollisionsrechtlichen völkerrechtlichen Verträgen. Daneben hat es aber immer schon sog. Einheitsrecht gegeben, also in völkerrechtlichen Verträgen niedergelegte Institutionen der Privatrechtsgesellschaft.²⁶⁶ Typische Beispiele sind die Abkommen über das Wechsel- und das Scheckrecht. Durch das Internet wächst der Bedarf nach Einheitsrecht sprunghaft.²⁶⁷ Urheberrecht,²⁶⁸ digitale Unterschrift,²⁶⁹ das elektronische Zustandekommen von Verträgen²⁷⁰ sowie elektronische Zahlungen²⁷¹ sind klassische juristische Institutionen. Gebraucht werden aber auch einheitliche Regeln über technische Standards,²⁷² die eindeutige Adressierung von Computern durch IP-Adressen²⁷³ und deren Umsetzung in Domain-Names.²⁷⁴ Schließlich tun sich die nationalen Kartellrechtsordnungen sehr schwer damit, die Vermachtung des Internet zu verhindern. Am Microsoft-Fall ist darauf ja gerade

262 S. oben I.1. und 9.

263 <<http://www.whitehouse.gov/WH/New/Commerce/index-plain.html>> (11.12.1998).

264 Werle, in: Engel/Keller (Anm. 12), 164.

265 Näher Grewlich (Anm. 8), 115–117.

266 Umfassend J. Kropholler, Internationales Einheitsrecht. Allgemeine Lehren, Beiträge zum ausländischen und internationalen Privatrecht 39, 1975.

267 S. nur erneut das Whitepaper des Weißen Hauses zum Internet-Handel (Anm. 28), Principle Nr. 3, Recommendation Nr. 1–9.

268 Dazu ausführlich Grewlich (Anm. 8), 217–266.

269 Näher ebd. 174–177 m.w.N.

270 Näher ebd. 46.

271 S. oben V.3.

272 Näher Dertouzos (Anm. 9), 83.

273 S. oben I.2.

274 Dazu umfassend Grewlich (Anm. 8), 193–216.

auch die größere Öffentlichkeit aufmerksam geworden. Auch für das Internet sind die Arbeiten an einem internationalen Kartellrecht deshalb dringlich, die im Rahmen der WTO durchgeführt werden.²⁷⁵

3. Internationale Marktkorrektur

Mit manchen Gütern werden die Märkte gar nicht fertig. Bei anderen ist die Frage jedenfalls nicht trivial, ob alternative institutionelle Arrangements es besser können als der Markt. Die Ökonomie spricht in beiden Fällen bekanntlich von Marktversagen. Dafür gibt es auch im Internet genügend Beispiele. Die Bewältigung dieser Probleme steht nicht in der Macht eines einzelnen Nationalstaats.

Manchmal ist es bisher einfach noch nicht gelungen, Verfügungsrechte zu definieren oder sie durchzusetzen. Dann kommt es zu elektronischer Gewalt. Es werden etwa Viren eingeschleust.²⁷⁶ Im Streit blockiert jemand den Mail-Server eines anderen, indem er Programme von gigantischer Größe als Attachment verschickt. Oder er versendet im Namen eines Dritten Nachrichten, die dessen Reputation beschädigen.²⁷⁷ Hierher gehört auch die Datensicherheit.²⁷⁸ Dokumente werden verfälscht. Das ist auch bei Bildern ganz einfach, wenn sie einmal digital erfasst sind.²⁷⁹

Besonders verletzliche Gruppen oder Interessen verlangen nach Schutz. Hierher gehört etwa der Datenschutz,²⁸⁰ der Schutz der Verbraucher vor Betrug im Netz²⁸¹ oder vor unerwünschter Werbung.²⁸² Immer drückender wird auch, daß dem Internet Selektionsmechanismen fehlen. Es hat keine Institutionen für das Vergessen.²⁸³ Es fehlt eine Art Informations-Abfallrecht.²⁸⁴ Last, but not least finden sich im Internet Inhalte, die vielen, wenn nicht allen Staaten mißfallen: Kinderpornographie, Aufrufe zum Rassenhaß und Anleitungen zum Bau von Atombomben sind nur die schlimmsten.²⁸⁵

275 Vgl. *E.-U. Petersmann*, Proposals for Negotiating International Competition Rules in the GATT-WTO World Trade and Legal System, *Aussenwirtschaft* 49 (1994), 231–277, sowie die Beiträge in: *W. Fikentscher/U. Immenga* (Eds.), *Draft International Antitrust Code*, 1995.

276 Einzelheiten bei *Dertouzos* (Anm. 9), 287.

277 So berichtet *Dertouzos* (Anm. 9), 287, von antisemitischen Äußerungen, die ein Kanadier im Namen eines amerikanischen Internet-Providers verschickte.

278 Die amerikanische Regierung hält die fehlende Datensicherheit für eines der größten Hindernisse bei der Entwicklung des Internet-Handels, *White Paper* (Anm. 267), Recommendation Nr. 6.

279 *Dertouzos* (Anm. 9), 148–150, rechnet deshalb damit, daß man elektronischen Bildern künftig so wenig Authentizität zubilligen wird wie einem getippten Text.

280 S. auch hierzu nur *White Paper* (Anm. 267), Recommendation Nr. 5.

281 *Grewlich* (Anm. 8), 4.

282 Die Internetgemeinde spricht dann von Spamming. Nach ihrem Ehrenkodex ist das eines der gravierendsten Delikte, näher *D. R. Johnson*, *Self-ordering for the Internet*, <<http://www.cli.org/selford/problems.htm>> (12.02.1999).

283 Diese plastische Formulierung verdanke ich *Nicole te Heesen*.

284 Vgl. *Dertouzos* (Anm. 9), 238, der von „Info-Junk“ spricht.

285 Näher *C. Engel*, *Inhaltskontrolle im Internet*, *AfP* 1996, 220–227.

VIII. Lösungen

1. Einleitung

„Wo Gefahr ist, wächst das Rettende auch“, schreibt *Friedrich Hölderlin*. Die Welt wird auch im Zeitalter des Internet nicht in der Anarchie versinken. Die Staaten werden nicht wie tönernen Riesen zusammenbrechen. Das Herrschaftssystem dieser Erde hat immer wieder seine Anpassungsfähigkeit an neue Herausforderungen bewiesen. Absolut kann ohnehin keine Rechtsordnung der Welt die von ihr definierten Rechtsgüter schützen. Es genügt also, wenn problematische Entwicklungen wieder marginal werden. Manchmal genügt es sogar, wenn sich die öffentliche Aufmerksamkeit anderen Gegenständen zuwendet.²⁸⁶ Nicht Cassandra-Rufe werden gebraucht, sondern der pragmatische Wille, mit Trial and Error nach einer brauchbaren Lösung zu suchen. Historisch ist die Entwicklung der Staatlichkeit immer den Möglichkeiten zur Ausübung von Macht gefolgt.

Außerdem wäre es falsch, einseitig auf den Verlust an traditionellen Herrschaftsinstrumenten zu blicken. In den USA ist die Diskussion um die politischen Wirkungen des Internet lange Zeit sogar als der Gegensatz von Athen zu Orwell formuliert worden.²⁸⁷ Der Staat gewinnt im Internet also auch neue Herrschaftsinstrumente dazu. Sie sind technischer, publizistischer und ökonomischer Natur. Wenn die Menschen den Großteil ihrer Kommunikation über das Internet abwickeln, eröffnen sich für Geheimdienste und Strafverfolgungsbehörden viele neue Überwachungsmöglichkeiten.²⁸⁸ In den Log-Files findet man das gesamte Kommunikationsverhalten einer Person wieder.²⁸⁹ Elektronische Wasserzeichen beweisen die Verfälschung von Dokumenten.²⁹⁰ Ein Sniffer findet Dokumente, wo immer sie sich im Netz aufhalten. Ein Buddy alarmiert die Überwachungsbehörde, sobald sich jemand in das Netz einloggt. Wenn der Staat drahtlose Kennkarten ausgibt, kann er sogar das Mobilitätsverhalten abbilden.²⁹¹

Die neuen publizistischen Möglichkeiten des Internet nutzen nicht nur Minderheiten. Der Staat selbst kann sie für eine geschickte Öffentlichkeitsarbeit ebenso einsetzen wie für die propagandistische Formung der politischen Präferenzen seiner Bürger. Schließlich ist nicht ausgemacht, daß sich staatliche Herrschaft immer auf schwächere Substitute zurückgeworfen sieht.²⁹² Manche glauben im Gegenteil, daß neue Kristallisationskerne entstehen werden, an denen staatliche

286 S. bereits oben III.

287 Einzelheiten bei *Thompson*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 118, der das selbst aber zurecht für eine unzulässige Verkürzung hält.

288 Ein Schreckensszenario findet sich bei *Dertouzos* (Anm. 9), 293, der es allerdings selbst für überzeichnet hält.

289 S. oben I.1., dort aber auch zu den Möglichkeiten der Anonymisierung.

290 Manchmal kann man das Wasserzeichen allerdings durch Komprimierung und anschließende Dekomprimierung des Dokuments entfernen.

291 Näher *Farber*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 32 f.

292 S. oben IV.4.

Regulierung eher besser als früher ansetzen kann.²⁹³ Für diese These spricht der Umstand, daß das Internet selbst ein Netz ist. Auch die meisten Internetnutzungen haben Netzwerkcharakter. Wir wissen schon, daß Netzwerküter ein dynamisches Problem darstellen. Die kritische Masse muß erst einmal erreicht werden. Gelingt das einem Anbieter, hat es nachstoßender Wettbewerb mit einem im wesentlichen identischen Gut ausgesprochen schwer. Daran kann ein Staat versuchen, mit seiner Regulierung anzusetzen.²⁹⁴

Die Möglichkeiten zur Beherrschung des Internet lassen sich in fünf Klassen einteilen: die Staatengemeinschaft kann in den Formen des Rechts handeln (2). Ein einzelner Staat kann seine Rechtsordnung einsetzen (3). Nichtstaatliche Akteure können Rechtsregeln bilden und durchsetzen (4), aber auch nichtrechtliche Steuerungsinstrumente verwenden (5). Schließlich können die Menschen auf zentrale Steuerung ganz verzichten und sich selbst helfen (6).

2. Lösungen der Staatengemeinschaft

In der Öffentlichkeit wird gern der Eindruck erweckt, die Staatengemeinschaft sei gegenüber dem Internet machtlos und deshalb untätig. Das ist so nicht richtig. Für manche Probleme hatte die Völkerrechtsordnung schon vorgesorgt, bevor das Internet erfunden war. Bereits aus dem Jahre 1910 stammt ein Abkommen zur Bekämpfung der Verbreitung unzüchtiger Veröffentlichungen.²⁹⁵ Gegenstand des Abkommens sind „unzüchtige Schriften, Zeichnungen, Bilder oder Gegenstände, [die] einen internationalen Charakter haben“.²⁹⁶ Das paßt auch auf die elektronische Übermittlung. Das Abkommen verpflichtet die Vertragsstaaten, gegen solche Veröffentlichungen einzuschreiten und einander bei der Verfolgung zu unterstützen.²⁹⁷ Die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords aus dem Jahre 1948²⁹⁸ verpflichtet die Vertragsstaaten unter anderem, die „unmittelbare und öffentlichen Anreizung zur Begehung von Völkermord“ unter Strafe zu stellen.²⁹⁹ Das ist auch dann der Fall, wenn eine solche Aufforderung im

293 So die These von *P. David* und *K. W. Grewlich*.

294 Ein Allheilmittel ist das allerdings nicht. Der Staat verzerrt die Anreize zum kreativen Wechsel des Systems, je stärker er das bisherige System reguliert. Er setzt zugleich einen Anreiz für eine stärkere Dezentralisierung, verhindert durch die Regulierung möglicherweise also, daß Netzexternalitäten wahrgenommen werden. Schließlich werden die regulierten Unternehmen versuchen, die Wertschöpfungskette so zu zerschneiden, daß sie von der Regulierung nicht mehr erfaßt sind.

295 Abkommen vom 04.05.1910, RGBl. 1911, 209, nebst Protokoll vom 04.05.1949, UNTS 30, 3, konsolidierte Fassung UNTS 47, 159. Der Änderung ist die Bundesrepublik bisher allerdings nicht beigetreten.

296 Art. 1 I Nr. 1 des Abkommens.

297 In einem strengen Sinne bewirkt das Abkommen allerdings keine Rechtsvereinheitlichung, weil es sich in Art. 1 I 1 nur auf solche Handlungen bezieht, „die sich als Zuwiderhandlungen gegen ihre Landesgesetzgebung hinsichtlich unzüchtiger Schriften“ usw. erweisen. Sieht man näher hin, muß aber der Kreis der landesrechtlichen Normen bestimmt werden. Das setzt einen autonomen Begriff der unzüchtigen Schriften voraus.

298 Konvention vom 09.12.1948, BGBl. 1954 II 729.

299 Art. III c der Konvention.

Internet vorgehalten wird. Daß sie sich der Nutzer erst abrufen muß, ist nur ein Modus der Verbreitung. Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung aus dem Jahre 1966³⁰⁰ verbietet nicht nur rassendiskriminierende Taten, sondern auch rassendiskriminierende Äußerungen.³⁰¹ Der Menschenrechtspakt der Vereinten Nationen aus dem gleichen Jahr³⁰² schützt nicht nur Menschenrechte. Vielmehr verbietet er auch Kriegspropaganda³⁰³ und „jedes Eintreten für nationalen, rassistischen oder religiösen Haß, durch das zur Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird“.³⁰⁴ Außerdem gibt es eine UN-Konvention über das Gegendarstellungsrecht aus dem Jahre 1953.³⁰⁵ Die Bundesrepublik ist der Konvention bisher allerdings nicht beigetreten.

Hinzu kommen völkerrechtliche Verträge aus jüngster Zeit. Der wichtigste ist das Abkommen der World International Property Rights Organization WIPO zum Schutz der Urheberrechte im Internet.³⁰⁶ Die G-8-Staaten haben Verhandlungen über völkerrechtliche Verträge zu einer ganzen Serie von Fragen des Internet verabredet: Kinderpornographie, sexuelle Ausbeutung, Drogenhandel, Geldwäsche, elektronischer Betrug, Computerpiraterie sowie Industrie- und Staatsspionage.³⁰⁷

Auch das Völkergewohnheitsrecht hat für die Regulierung des Internet einen wichtigen Vorzug. Es entsteht dezentral, wie man heute modisch meistens sagt „bottom up“. Deshalb kann es auf ein dezentrales Phänomen wie das Internet besser reagieren als ein zentraler Regulator.

Völkerrechtliche Verträge und erst Recht das Völkergewohnheitsrecht haben allerdings einen wesentlichen Nachteil. Ihre Entwicklung benötigt Zeit. Bei manchen Anliegen wird das erträglich sein. So bleibt Kinderpornographie Kinderpornographie, egal auf welchem technischen Wege sie vertrieben wird. Viele Regulierungsanliegen sind aber mit einer bestimmten Technik oder einer bestimmten Organisation der Internetnutzung verbunden. Dann besteht die Gefahr, daß eine völkerrechtliche Regel schon überholt ist, bevor sie in Kraft tritt.³⁰⁸ Auch darauf kann die Staatengemeinschaft aber reagieren. Sie tut es etwa in der ITU. In dem völkerrechtlichen Gründungsvertrag sind nur noch wenige materielle Prinzi-

300 Übereinkommen vom 07.03.1966, BGBl. 1969 II 961, vgl. auch BTDRs. 13/1883.

301 Art. IV des Übereinkommens.

302 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 09.12.1966, BGBl. 1973 II 1533.

303 Art. 20 I des Pakts.

304 Art. 20 II des Pakts; vgl. auch Art. 26, wonach jedermann Anspruch auf Schutz gegen Diskriminierungen hat.

305 Convention on the International Right of Correction vom 31.03.1953, UNTS 435, 192.

306 Vertrag vom 20.12.1996, WIPO-Dokument CRNR/DC/94, veröffentlicht in: International Journal of Industrial Property and Copyright Law 1997, 208–213. Der Vertrag ist auch auf dem Server der WIPO abrufbar (<<http://www.wipo.org>>).

307 Sie haben sich dabei vornehmlich auf Arbeit der sog. Carnegie Group gestützt, <http://www.iid.de/iukdg/carnegie_e.html> (15.02.1999); zu den G-8-Gesprächen näher Goldsmith (Anm. 32), 1230–1232.

308 Vgl. Grewlich (Anm. 8), 12: Das Internet verändert die Kommunikation revolutionär, das Völkerrecht bewegt sich bestenfalls evolutionär.

pien, vor allem aber Organisation und Verfahren der Regelbildung bestimmt. Deshalb kann diese internationale Organisation mit der technischen Entwicklung nicht nur Schritt halten, sondern sie in ihren Standardisierungsgremien auch erheblich beeinflussen.³⁰⁹

Auch das funktioniert allerdings nur, wenn sich die Staatengemeinschaft über die materiellen Standards einig ist oder genauer: Sie muß bereit sein, abweichende Vorstellungen wenigstens zu tolerieren.³¹⁰ Diese Voraussetzung wird beim Internet oft nicht gegeben sein. Denn die Staaten streiten sich nicht nur über konkrete Regulierungsanliegen. Vielmehr prallen auch grundverschiedene Auffassungen über die wünschenswerte Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung aufeinander.

3. Lösungen ohne die Staatengemeinschaft

Auch ein einzelner Staat ist gegenüber dem Internet nicht machtlos. Manchmal gelingt es ihm sogar, den vom Internet ausgehenden Wettbewerbsdruck auf nationale Regulierung zu dämpfen (a). Je größer seine politische Macht ist und je mehr Geschicklichkeit er aufbringt, desto eher kann er seine eigenen Regulierungsvorstellungen auch mit extraterritorialer Wirkung versehen (b). Aussichtsreich ist vor allem aber die stille Abstimmung verschiedener nationaler Politiken mit Hilfe des Internationalen Privatrechts (c).

a) Strategische Dämpfung des Systemwettbewerbs

Mit dem Systemwettbewerb ist es nicht anders als mit dem Wettbewerb auf den Produktmärkten: er ist für die Betroffenen kein Naturereignis. Vielmehr können sie, um im Bilde zu bleiben, danach trachten, den Wettbewerbsdruck durch ihr Marktverhalten zu mildern. An dieser Stelle interessiert nur einseitiges Marktverhalten.³¹¹ Der Staat hat es dabei sogar besonders leicht. Denn er kann nicht nur sein Angebot ändern, sondern auch die hoheitlichen Befugnisse einsetzen, die bisher noch nicht wirksam vom Systemwettbewerb kontrolliert werden.

Wir wissen allerdings schon, daß technische Lösungen einen sehr hohen Preis haben. Sie führen letztlich in die Autarkie.³¹² Aussichtsreicher sind Strategien, die die Abwanderung so verteuern, daß sie unattraktiv wird. In anderen Bereichen gibt es dafür durchaus Vorbilder. So haben Kanada und die USA grenzüberschreitenden terrestrischen Rundfunk schon in den 70er Jahren mit einem steuerrechtlichen Instrument getroffen. Wer als kanadisches Unternehmen in einem amerikanischen Sender warb, konnte die Kosten nicht als Betriebsausgaben von der Einkommen-

309 Umfassend A. Tegge, Die Internationale Telekommunikations-Union. Organisation und Funktion einer Weltorganisation im Wandel, Law and Economics of International Telecommunications 21, 1994.

310 Näher Engel (Anm. 258), 191–205.

311 Aber die Parallele zum Kartell existiert natürlich. Das ist gerade der Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages, der die Standards festschreibt.

312 S. oben V.6.

steuer abziehen.³¹³ Die USA reagierten mit der gleichen Regel für amerikanische Werbung in kanadischen Programmen.³¹⁴ Daß die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitnehmern so gering ist, hat auch etwas mit Wohltaten zu tun, die an den Verbleib im Lande geknüpft sind. So ist die Übertragung von Sozialversicherungsansprüchen oft schwierig.³¹⁵ Ein Anwendungsbeispiel hat auch direkt mit dem Internet zu tun. Die amerikanische Regierung versucht, den von ihr gewünschten Standard für die Kryptographie dadurch in Umlauf zu bringen, daß sie ihn für jeden Datenaustausch zwischen der Regierung und amerikanischen Unternehmen vorschreibt. Will ein Unternehmen dann nicht mit mehreren Standards zugleich arbeiten müssen, liegt es nahe, daß es diesen Standard auch im übrigen verwendet.³¹⁶

b) Extraterritorialität

Die klassische Antwort nationaler Regulatoren auf grenzüberschreitende Phänomene ist die extraterritoriale Anwendung ihres eigenen Rechts. Grundsätzlich steht sie natürlich auch für die Regulierung des Internet zur Verfügung. Ein einzelner Staat kann also auch auf Vorgänge einwirken, die jenseits seines Territoriums stattfinden.³¹⁷ Gerade Deutschland ist damit ja hervorgetreten. Bayerische Staatsanwälte haben CompuServe gezwungen, den Zugang zu Newsgroups mit pornographischem Inhalt zu sperren.³¹⁸ Weil der Deutschland-Manager von CompuServe Hinweise deutscher Behörden auf andere pornographische Inhalte nicht ernst genug genommen hatte, wurde er von einem bayerischen Amtsgericht ja dann sogar strafrechtlich verurteilt.³¹⁹ Ein anderes Beispiel stammt aus dem Datenschutz. Die europäische Datenschutzrichtlinie gestattet die Übermittlung personenbezogener Daten in einen Drittstaat nur dann, wenn eine von drei Voraussetzungen erfüllt ist. Entweder hat die Kommission allgemein festgestellt, daß in diesem Staat ein angemessenes Schutzniveau besteht.³²⁰ Oder es sind ad hoc ausreichende Schutzmaßnahmen getroffen worden. Das ist der Regelfall. Dann schließen Übermittler und Nutzer Schutzverträge.³²¹ Oder es kann schließlich eine der sehr eng angelegten Ausnahmen greifen. So kann die Übermittlung im überwiegenden

313 N. M. Matte/R. S. Jakhu, Law of International Telecommunications in Canada, Law and Economics of International Telecommunications 3, 1987, 82 f.

314 S. R. Barnett, Regulation of Mass Media, in: ders./M. Botein/E. Noam, Law of International Telecommunications in the United States, Law and Economics of International Telecommunications 4, 1988, 189 f.

315 Näher Sell, in: Berg (Anm. 157), 73 f.

316 Näher A. M. Froomkin, It Came From Planet Clipper. The Battle over Cryptographic Key „Escrow“, University of Chicago Legal Forum 1996, 15–75 (50–60, vgl. auch 32).

317 So zu Recht Goldsmith (Anm. 32), 1202–1205 und passim.

318 Berichtet bei A. Kossel/F. Möcke, Pornowächter versus Internet, c't 1996/2, 14–17 (14).

319 Näher G. Bender, Bavaria vs. Felix Somm. The Pornography Conviction of the Former CompuServe Manager, International Journal of Communications Law and Policy 1998/1, 1–4, <http://www.digital-law.net/IJCLP/1_1998/ijclp_webdoc14_1_1998.html> (18.02.1998).

320 Art. 25 II Datenschutzrichtlinie (Richtlinie 95/46/EG vom 24.10.1995), ABl. 1995 L 281/31.

321 Art. 26 II der Richtlinie.

Interesse des Betroffenen liegen oder ein wichtiges öffentliches Interesse sie rechtfertigen.³²²

Das Beispiel zeigt zugleich aber, wie prekär die extraterritoriale Anwendung nationalen Rechts ist. Denn wie erreicht der eine Staat, daß das staatliche Recht des Zielstaats die Anwendung dieser Normen nicht gerade verhindert?³²³ Funktionieren wird der Vertragsdatenschutz nur, wenn wiederholt gleichartige Datenübertragungen stattfinden.³²⁴ Und auf die vertraglichen Zusagen wird sich ein Regulator nur dann verlassen können, wenn ihm die Reputation international tätiger Unternehmen als eine Art Haftungsmasse zur Verfügung steht.³²⁵ Außerdem führt die extraterritoriale Anwendung nationalen Rechts beinahe unvermeidlich in diplomatische Konflikte. Damit hat insbesondere das Kartellrecht in den 80er Jahren reiche Erfahrungen gesammelt.³²⁶ Sie werfen auch Fragen des Völkerrechts auf. Insbesondere geht es darum, ob das völkerrechtliche Interventionsverbot verlangt, daß die Staaten einen hinreichenden Anknüpfungspunkt für die extraterritoriale Anwendung ihres nationalen Rechts haben.³²⁷ Da der Ort im Internet keine Rolle mehr spielt,³²⁸ erscheint insbesondere zweifelhaft, ob man das Auswirkungsprinzip auch hierauf anwenden kann. Das wäre nämlich gleichbedeutend mit dem Verzicht auf jeden spezifischen Anknüpfungspunkt. Denn jeder Inhalt des Internet kann von jedem Staat der Welt aus abgerufen werden.³²⁹

c) Kollisionsrecht

Die Staaten wehren sich gegen die extraterritoriale Anwendung fremden Wirtschaftsrechts, weil sie das als die Einmischung eines fremden Souveräns in ihre inneren Angelegenheiten empfinden. Diese Abwehrhaltung ist dem Internationalen Privatrecht fremd. Es beruht auf der Grundvorstellung des internationalen Entscheidungseinklangs. An die Stelle der materiellen Gerechtigkeit tritt hier also eine

322 Näher GD XV D 5025/98, 3 f. und passim, und dazu ausführlich *Grewlich* (Anm. 8), 121 f. sowie 283–285.

323 GD XV D 5025/98, 22.

324 Ebd. 23.

325 Ebd. 23 f.

326 Illustrativ die Beiträge zu dem in *RabelsZ* 52 (1988), 1–302, veröffentlichten Symposium des Hamburger Max-Planck-Instituts.

327 Umfassend *W. Meng*, Extraterritoriale Jurisdiktion im Öffentlichen Wirtschaftsrecht, 1994; s. auch *C. Engel*, Die Bedeutung des Völkerrechts für die Anwendung in- und ausländischen Wirtschaftsrechts, *RabelsZ* 52 (1988), 271–302, und aus kollisionsrechtlicher Perspektive *A. K. Schnyder*, Wirtschaftskollisionsrecht. Sonderanknüpfung und extraterritoriale Anwendung wirtschaftsrechtlicher Normen unter besonderer Berücksichtigung von Marktrecht, 1990; *S. Habermeier*, Neue Wege zum Wirtschaftskollisionsrecht. Eine Bestandaufnahme prävalenter wirtschaftskollisionsrechtlicher Methodologie unter dem Blickwinkel des kritischen Rationalismus, *Saarbrücker Studien zum Internationalen Recht* 6, 1997.

328 S. oben I.1.

329 S. zu dieser Diskussion *Grewlich* (Anm. 8), 319–322; *S. Wilske/T. Schiller*, International Jurisdiction in Cyberspace. Which States May Regulate the Internet?, *Federal Communications Law Journal* 50 (1997), 117–179; *C. E. Mayewski*, The Presence of a Website as a Constitutionally Permissible Basis for Personal Jurisdiction, <<http://www.law.indiana.edu/ilj/v73/no1/mayewski.html>> (13.2.1999).

Art territorialer Gerechtigkeit. Wer sein Leben darauf einrichten muß, mit verschiedenen Rechtsordnungen zurecht zu kommen, soll nicht zwischen die Mühlen geraten.³³⁰ Im Privatrecht macht sich der eine Staat also freiwillig zum Büttel fremder Rechtsordnungen. Es kommt dadurch zur koordinierten Durchsetzung nationalen Rechts. Politikwissenschaftlich gesprochen ist das eine Form des abgestimmten Verhaltens zwischen mehreren Souveränen. Der kartellrechtliche Begriff ist dabei mit Bedacht gewählt. Er bringt zum Ausdruck, daß die Verhaltensabstimmung gerade nicht auf einer bindenden Vereinbarung beruht. Grundlage ist vielmehr die in jedem Einzelfall widerrufliche Überzeugung, daß es für alle beteiligten Staaten das Beste ist, so vorzugehen.³³¹

Gerade die Vielzahl der Staaten, die von jedem Regulierungsversuch des Internet notwendig betroffen sind, macht die gegenseitige Abstimmung privatrechtlicher Instrumente zu einer attraktiven Option. Das Internet könnte deshalb der Auslöser für eine Rückkehr des Privatrechts sein.³³² Voraussetzung ist allerdings die Bereitschaft der Staaten, zunächst einmal die Prinzipien des Kollisionsrechts in diesem Bereich einander anzunähern.³³³ Insbesondere wird es kaum beim Tatortprinzip des Deliktskollisionsrechts bleiben können. Denn dann bestünde ja die Anknüpfung an eine ex ante nicht vorhersehbare Vielzahl materieller Deliktsrechte.

4. Lösungen ohne Staat

Das Internet belebt nicht nur das Kollisionsrecht, sondern auch die private Bildung von Rechtsregeln. Das kann man als eine Form der Selbstregulierung verstehen.³³⁴ So könnte der von der amerikanischen Regierung angeregte International Uniform Commercial Code für den elektronischen Handel³³⁵ von den Verbänden der Industrie und nicht von den Regierungen entwickelt werden. Durch Schiedsklauseln könnte für die Beilegung von Online-Streitigkeiten vorgesorgt werden.³³⁶ Es wird sogar vorgeschlagen, virtuelle Schiedsgerichte für Netzstreitigkeiten einzurichten.³³⁷

330 Näher *J. Kropholler*, Internationales Privatrecht, 3. Aufl. 1997, 24–40.

331 Näher *Scharpf* (Anm. 148), 107–112.

332 Diesen Gedanken verdanke ich *Wolf Osthaus*; s. auch *Scharpf* (Anm. 148), 110: „It would be interesting to speculate, nevertheless, whether the simultaneous evolution of world-wide systems of communication and world-wide economic exchange might also increase the speed of mutual adjustment at such a rate that even in the presence of continuous external change, social interactions might now benefit from temporary equilibria that previously were too short-lived to be realized.“

333 Vgl. *Whitehouse* (Anm. 267), Principle Nr. 5: „The legal framework supporting commercial transactions should be consistent and predictable regardless of the jurisdiction in which a particular buyer and seller reside.“

334 Es entsteht eine Art *law merchant*, *Goldsmith* (Anm. 32), 1206 f.

335 *Whitehouse* (Anm. 267), Recommendation Nr. 3.

336 So der Vorschlag von *Goldsmith* (Anm. 32), 1244–1250.

337 Näher *Hutter*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 84.

Private Rechtsregeln werden zwar nicht vom Staat erlassen. Schiedsentscheidungen fallen nicht vor staatlichen Gerichten. Das heißt aber nicht, daß die Rechtsordnung auf privates Recht oder private Gerichtsbarkeit keinen Einfluß hätte. Sie braucht diese Vorgänge also nicht einfach gewähren zu lassen, sondern kann sie anstoßen, verhindern oder verändern. Letztlich geht das natürlich auch über staatliche Gebote oder Verbote. Eleganter sind aber andere Mechanismen. Die selektive Inkorporation setzt an der Schnittstelle zwischen privatem und staatlichem Recht an. Rechtstechnisch gibt es dafür drei Möglichkeiten. Durch Verweisung wird privates Recht oder eine private Entscheidung unmittelbar Teil der Rechtsordnung. Das ist verfassungsrechtlich ausgesprochen problematisch.³³⁸ Die deutsche Praxis verwendet deshalb lieber Vermutungen. So wird im Recht der Produkthaftung vermutet, daß ein Produkt fehlerfrei ist, wenn es den DIN-Normen entspricht. Diese Vermutung ist zwar widerleglich. Den Aufwand des Gegenbeweises wird aber nur führen, wenn die DIN-Norm sehr stört. Schließlich können private Normen und Entscheidungen auch bloß ein Datum für Generalklauseln des staatlichen Rechts darstellen.³³⁹

Die Anreizwirkungen einer Inkorporation privater Regeln oder Entscheidungen in die Rechtsordnung sind allerdings ambivalent. Die Inkorporation verschafft der Regel oder Entscheidung zwar zusätzliche Autorität. Steht der Regelbildungsmechanismus seinerseits im Wettbewerb, kann das seine Wettbewerbsstellung stärken. Andererseits dienen diese Regeln und Entscheidungen dann zwei Zwecken zugleich: dem ursprünglichen privaten und dem neuen staatlichen. Weil nun auch Rechtsfolgen des staatlichen Rechts am Inhalt dieser Regeln oder Entscheidungen hängen, werden sich die Einwirkungen auf die Regelbildung und das Entscheidungsverfahren ändern. Gerade dann, wenn der private Mechanismus im Wettbewerb steht, kann das für ihn auch zum Wettbewerbsnachteil werden. Er verliert dann nämlich Flexibilität, vielleicht sogar die Fähigkeit, seine ursprüngliche Funktion wirklich noch zu erfüllen. An einem Beispiel aus dem Rundfunkrecht ist das Problem aktuell geworden. Das Recht der Medienkonzentrationskontrolle setzt seit der jüngsten Reform an den sog. Zuschauermarktanteilen an. Es verwendet zu diesem Zweck die Zahlen der GfK. Sie hat diese Zahlen ursprünglich nur im Interesse der Werbewirtschaft erhoben, die wissen wollte, wie wirksam ein Werbespot gewesen ist. Das Unternehmen befürchtet, es könne künftig auf veränderte Wünsche der Werbewirtschaft nicht mehr so schnell und flexibel reagieren wie zuvor.³⁴⁰

Eine vorsichtiger Form der staatlichen Lenkung setzt nicht unmittelbar am Inhalt der privaten Regeln und Entscheidungen an, sondern an der Organisation und dem

338 Leitentscheidung BVerfG 01.03.1978, BVerfGE 47, 285, 287/311 – Notargebühren.

339 Diese Technik ist vor allem im internationalen Wirtschaftsrecht für fremde Eingriffsnormen diskutiert worden, s. etwa P. O. Mülbart, *Ausländische Eingriffsnormen als Datum*, IPRax 6 (1986), 140–142.

340 Näher C. Engel, *Die Messung der Fernsehnutzung als Voraussetzung eines Marktanteilsmodells zur Kontrolle der Medienkonzentration*, ZUM 1995, 653–666.

Verfahren der Regelbildung und Regelanwendung. Hierher gehört die jahrzehntelange Diskussion um den Sinn eines Normungsgesetzes. Konzeptionell ist das eine Form der Kontextsteuerung. Sie beruht auf der systemtheoretisch inspirierten Vorstellung, daß es einen hinreichend direkten Zusammenhang zwischen Organisation und Verfahren einerseits und dem Inhalt der Regeln gibt.³⁴¹ Die Rechtsordnung tritt noch einen Schritt weiter zurück, wenn sie sich darauf beschränkt, den Wettbewerb zwischen verschiedenen Institutionen zur Bildung und Anwendung privater Regeln lebendig zu erhalten. Inhaltskontrolle, Kontextsteuerung und eine Wettbewerbsordnung für den Institutionenwettbewerb sind für den Regulator also Substitute.³⁴²

Bei all diesen drei Mechanismen überläßt der Staat die materielle Entscheidung für den Inhalt der Regeln letztlich einer privaten Instanz. Das muß nicht so sein. Vielmehr kann er gleichsam zweistufig vorgehen und mit einem privaten Verband aushandeln, welchen Inhalt Verbandsrecht haben soll. Diese staatlich gesteuerte Selbststeuerung kommt im Schatten der Hierarchie zustande.³⁴³ Damit sich die privaten Akteure darauf einlassen, braucht der Staat etwas, womit er locken oder drohen kann. In der innerstaatlichen Praxis nutzt er vor allem die Drohung mit dem Erlaß belastender Regeln.³⁴⁴ Für das Internet ist das problematisch, weil die Adressaten der staatlichen Drohung ja oft ausweichen können.³⁴⁵ Immerhin könnten die Staaten aber dort erfolgreich sein, wo die Koexistenz der Rechtsordnungen organisiert werden muß, damit der Internet-Handel blühen kann. Wir hatten gesehen, daß das vor allem Zölle und Steuern betrifft.³⁴⁶ Vor allem ist der Internet-Handel aber auf internationale Institutionen der Privatrechtsgesellschaft angewiesen.³⁴⁷ Die Staaten könnten die Zustimmung zu den einschlägigen völkerrechtlichen Verträgen an die Bedingung knüpfen, daß Selbstkontrolle die wichtigsten Probleme des Marktversagens im Internet bewältigt.³⁴⁸

5. Lösungen ohne Recht

Selbstregulierung findet oft nicht in den Formen des Rechts statt. Die privaten Akteure schaffen vielmehr technische (a) oder soziale Normen (b). Noch wirksamer ist Selbststeuerung, wenn sie von den Adressaten gar nicht als Restriktion, sondern als Teil der eigenen Werthaltung empfunden wird (c).

341 Näher C. Engel, Regulierung durch Organisation und Verfahren, in: U. Immenga/W. Möschel/D. Reuter (Hrsg.), Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker, 1996, 119–138.

342 Näher C. Engel, Rezension von Jack Knight, Institutionen und gesellschaftlicher Konflikt, 1997, *RabelsZ*, im Druck.

343 Näher Scharpf (Anm. 148), 197–205.

344 Näher Engel (Anm. 149).

345 S. oben IV.2.

346 S. oben VII.1.

347 S. oben VII.2.

348 S. oben VII.3.

a) Technische Normen

Technische Normen können natürlich in Rechtsregeln gegossen werden. Meist geschieht das aber nicht. Zu diesem formalen kommt vor allem aber ein materieller Unterschied. Technische Normen sind viel genauer konkretisiert als Rechtsregeln. Die Anwendung technischer Normen entspricht deshalb wirklich weitgehend dem Bild des Syllogismus. Auslegungsspielräume gibt es nur ganz ausnahmsweise. Die Norm determiniert das Verhalten wirklich weitgehend. Es gibt nicht nur falsch, sondern sehr oft auch richtig. Der Vollzug technischer Regeln ist deshalb ausschließlich ein Kontroll- und kein Interpretationsproblem. Schließlich vollziehen sich technische Regeln meist von selbst: Wer sich nicht daran hält, ist von der Kommunikation ausgeschlossen.

Technische Normen finden sich im Internet natürlich zunächst bei den Kompatibilitätsstandards, die Kommunikation überhaupt erst möglich machen.³⁴⁹ Auch die Regeln über die Vergabe von IP-Adressen und über ihre Umsetzung in Domain-Names beruhen auf technischen Regeln.³⁵⁰ Weil das Internet ursprünglich von Technikern entwickelt worden ist, gibt es aber eine Tendenz, auch die Lösung komplexerer sozialer Probleme technischen Normen anzuvertrauen. So möchten manche, daß den Anbietern von Online-Services die Verwendung definierter Filter-Software vorgeschrieben wird.

b) Soziale Normen

Soziale Normen unterscheiden sich von Rechtsregeln, juristisch gesprochen, durch ihren Geltungsgrund. Er liegt nicht in der Rechtsordnung, sondern in den sozialen Beziehungen einer Gruppe. Dem Beziehungsgeflecht sind auch die Sanktionen entnommen. Die schärfste Sanktion ist die Ausstoßung aus der sozialen Gruppe. Die Bildung sozialer Normen folgt regelmäßig keinem formalisierten Verfahren. Oft werden sie nicht einmal aufgeschrieben.

Berühmtheit hat die sog. Netiquette erlangt.³⁵¹ Die Wirksamkeit dieses Codex wird allerdings häufig überschätzt. Er enthält auch ganz harmlose Regeln. So schreibt er vor, daß die Zeile einer Email nicht mehr als 65 Zeichen umfassen soll. Andere soziale Normen der Internet-Gemeinde sind schon sehr viel deutlicher. So reagiert die Gemeinde beinahe wütend auf unaufgefordert zugesandte elektronische Werbung, sog. Spamming. Diese sozialen Normen haben auch Zähne. So suchen die CyberAngels ständig nach Schmutz und Schund im Netz und stellen die Urheber an den elektronischen Pranger.³⁵² Die Internet-Gemeinde verfügt auch über ihre eigenen Sanktionen. So versandte im Frühjahr 1994 eine amerikanische Lawfirm 1,2 Millionen Emails an Internet Nutzer, in denen sie ihre Dienste für die Teilneh-

349 S. oben I.2.

350 S. oben I.2.

351 Ihr Inhalt ist wiedergegeben bei S. Hambridge, Netiquette Guidelines, <<http://www.cybernothing.org/cno/docs/rfc1855.html>> (15.2.1999).

352 Spiegel 11/1996, 78.

mer der jährlichen Green-Card-Lotterie anbot. Als Reaktion wurde ihr Email-Anschluß mit 600.000 Antworten verstopft und damit für jeden anderen Zweck unbrauchbar gemacht.³⁵³

c) Intrinsische Motivation

Soziale Normen sind eine Form der zentralen Steuerung. Die Norm ist sanktionsbewehrt, setzt dem Verhalten der Gruppenmitglieder also neue Restriktionen. Diese Vorstellung trifft viele Phänomene nicht, die die Internet-Wirklichkeit prägen. Viel besser paßt der Gedanke, daß die klassische Internet-Gemeinde das Internet wie eine Art common pool ressource behandelt. Obwohl sie über die ganze Welt verstreut sind, betrachten sich diese Personen als Mitglieder einer Gruppe, die von dem gemeinsamen Willen getragen ist, das Internet für alle funktionsfähig zu machen und zu verbessern.³⁵⁴ Empirisch finden sich bei diesen Technikern und Wissenschaftlern also die Merkmale, die *Elinor Ostrom* auch bei der Bewirtschaftung beschränkter natürlicher Ressourcen vielfach gefunden hat.³⁵⁵ Dann wird die Steuerung nicht von einer externen Stelle bewirkt, sondern geschieht in den Köpfen der Beteiligten. Die Bereitschaft, sich für das gemeinsam genutzte Gut einzusetzen, entspringt also intrinsischer Motivation. Damit scheint auch die Bereitschaft verbunden zu sein, gegen Mißbräuche aktiv einzuschreiten.³⁵⁶ Wir haben allerdings schon gesehen, daß der Prozeß der Kommerzialisierung des Internet mit raschen Schritten voranschreitet.³⁵⁷ Heute wird niemand vorhersagen können, ob die Internetkultur trotzdem Bestand haben wird, ja vielleicht gar die Kraft hat, auch die neuen Nutzer zu erreichen.

6. Lösungen ohne fremde Hilfe

Auch Selbstregulierung ist eine Form der Regulierung, also der zentralen Steuerung. Sie ist nicht die einzige Möglichkeit, die sozialen Probleme des Internet zu bewältigen. Vielmehr gibt es in der Wirklichkeit auch viele dezentrale Formen der Selbsthilfe.³⁵⁸ Sie implizieren eine ungewohnte Verteilung der Verfügungsrechte (a). Ist das einmal konzidiert, werden technische Lösungen möglich (b). Das Individuum kann sich auch der Hilfe von Schutzintermediären bedienen (c) oder sich gegen das Risiko des Fehlverhaltens Dritter versichern (d). Selbsthilfe ist ein wirksames Instrument. Sie kann aber auch ihrerseits zum Regelungsproblem werden, wenn sie über das Ziel hinausschießt (e).

353 *S. Detjen*, Rechtsprobleme internationaler Datennetze, AfP 1996, 44–46 (45).

354 *Thompson*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 115 f.

355 *Ostrom* (Anm. 78).

356 Ökonomisch gesprochen: das Gefangenendilemma zweiter Ordnung bei der Durchsetzung von Sanktionen ist durch intrinsische Motivationen überwunden.

357 S. oben II.3, insbesondere c).

358 Der plastische Begriff stammt von *K. W. Dam*, Self-Help in the Digital Jungle, Chicago John M. Olin Law & Economics Working Paper 59, 1998.

a) Verfügungsrecht beim Störer

Juristen sind dazu erzogen, gerechte Lösungen für soziale Konflikte zu finden. Ökonomisch gesprochen haben sie deshalb immer auch das Verteilungsproblem im Auge. Daraus erklärt sich, daß sie implizit Verfügungsrechte regelmäßig dem zuordnen, den sie für gestört halten. Generalklauseln nach der Art von § 823 I BGB geben dafür auch die dogmatische Rechtfertigung. Denn eines der Schutzgüter Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum ist von fast jedem neuen sozialen Konflikt betroffen. Ökonomen denken im Ausgangspunkt anders. Ihr Grundproblem ist die Knappheit der Güter. Sie suchen nach Anreizmechanismen, die bewirken, daß knappe Güter an den Ort ihrer produktivsten Verwendung wandern. Voraussetzung dafür ist die Definition von Verfügungsrechten. Nur wenn sie abschließend bestimmt und einer Person zugeordnet sind, kann der Markt seine volle Wirkung entfalten. Handelsgut kann auch das Recht sein, in die absolut geschützte Sphäre einer anderen Person einzugreifen. Jemand erwirbt etwa ein Leitungsrecht. Gegenstand des Handels kann alternativ aber auch das Recht sein, einen Dritten von der Einwirkung auszuschließen.

Ronald Coase hat bereits in den 60er Jahren gezeigt, daß es für die Frage der Allokation gleichgültig ist, ob das Verfügungsrecht, juristisch gesprochen, beim Störer oder beim Gestörten liegt. Wenn die Wirtschaftspläne beider Personen durch den Tausch des Verfügungsrechts besser verwirklicht werden können, wird es zu diesem Tausch kommen. Wo das Verfügungsrecht ursprünglich liegt, ist aber nur in einer fiktiven Welt ohne Transaktionskosten gleichgültig. In der Wirklichkeit muß Aufwand für die Definition, Verteidigung und Übertragung des Verfügungsrechts getrieben werden. Aus allokativer Sicht sollte deshalb ein Vergleich der Transaktionskosten darüber entscheiden, ob das Verfügungsrecht ursprünglich besser beim Störer oder beim Gestörten liegt.³⁵⁹

Das ist wohlgerne keine verteilungspolitische Empfehlung. Vielmehr rät die Ökonomie nur dazu, Allokation und Verteilung voneinander zu trennen. Ist es aus der Anreizperspektive also besser, das Verfügungsrecht zum Gestörten zu legen, muß das Verteilungsproblem auf andere Weise bewältigt werden. Ökonomen würden dabei regelmäßig empfehlen, den allgemeinen Steuer-Transfer-Mechanismus zu nutzen. Das hat den Vorteil, daß die Verteilungsmaßnahme die Allokation so wenig wie möglich stört.

b) Technische Lösungen

Diese theoretischen Überlegungen haben für die Bewältigung der sozialen Probleme des Internet größte Bedeutung. Legt man das Verfügungsrecht zum Gestörten, muß er nämlich imstande sein, Einwirkungen auf dieses Verfügungsrecht erfolgreich abzuwehren. Daß er Gewalt mit Gegengewalt beantwortet, kann keine Rechtsordnung wünschen. Damit bleiben nur Mechanismen der zentralen Steuer-

359 *R. H. Coase*, *The Problem of Social Cost*, *Journal of Law and Economics* 3 (1960), 1–44.

rung. Wir haben ja aber gerade gesehen, daß Rechtsschutz im Internet ein ausgesprochen voraussetzungsvolles Unterfangen ist. Auch die gesellschaftliche zentrale Steuerung hilft bei vielen Fragen nicht weiter. Legt man das Verfügungsrecht dagegen von vornherein zum Störer, sucht der Gestörte von selbst nach Schutzmechanismen. Im Internet finden sich zahlreiche Beispiele für gut funktionierende technische Sicherungen. Wer sich oder seine Kinder vor problematischen Inhalten bewahren will, kann elektronische Filter einsetzen. Weil das Verfügungsrecht beim Störer liegt, kommt von selbst ein Wettbewerb um die Verbesserung dieser Filter in Gang. Der Wettbewerb wirkt, wie stets, als Entdeckungsverfahren und bringt immer bessere Sicherungssysteme hervor. Nur die Zahlungsbereitschaft der Nutzer setzt dem eine Grenze. Derart wirksame Sicherungen könnte kein Gericht der Welt erzwingen. Denn Innovation kann man nicht befehlen.

Wer Sorge hat, daß Dritte ihm das Produkt seine Arbeit wegnehmen, kann den Inhalt verschlüsseln. Bei der Verschlüsselung kann er im einzelnen definieren, unter welchen Voraussetzungen sein Kunde darauf zugreifen und das Produkt weitergeben darf.³⁶⁰ Auch vor Betrug kann man sich durch Verschlüsselung schützen. Die Verwendung eines definierten Schlüssels stellt nämlich sicher, daß der Inhalt wirklich vom Aussteller stammt und in der Zwischenzeit nicht verändert worden ist.³⁶¹ Wer fürchtet, daß Hacker in seinen Computer eindringen und dort Geheimnisse lüften oder Schaden anrichten, der kann sich durch eine Firewall schützen. Wer Angst davor hat, daß Dritte Persönlichkeitsprofile anlegen, der kann seinen elektronischen Verkehr anonymisieren.³⁶² Wer umgekehrt nichts mit anonymen elektronischen Briefen zu tun haben will, kann deren Verschlüsselung verlangen. Zur Entschlüsselung muß der Sender dann nämlich seinen öffentlichen Schlüssel benennen. Das läßt den Rückschluß auf die Person des Absenders zu.³⁶³

c) Schutzintermediäre

Der potentiell Gestörte muß die Aufgabe der Selbsthilfe nicht notwendig in eigener Person erfüllen. Er kann sich vielmehr der Hilfe von Schutzintermediären bedienen. Das klassische Beispiel sind die organisierten Online-Provider.³⁶⁴ Im proprietären Bereich ihres Dienstes können sie Zulassungs- und Verhaltensregeln aufstellen. Hält sich ein Anbieter nicht daran, können sie Sanktionen ergreifen. Die Sanktionsdrohung ist glaubwürdig, weil die Provider mißliebige Dienste einfach aus dem Programm nehmen können.³⁶⁵ Soweit sie ihren Nutzern Zugang zum nicht-proprietären Teil des Internet eröffnen, arbeiten auch diese Provider mit Filtern. Ein Beispiel hat die amerikanischen Gerichte beschäftigt. Das Unternehmen Cyberpromotions ist auf Direktwerbung mit Email spezialisiert. Die meisten

360 *Dam* (Anm. 358), 6 und 8 f.

361 *Grewlich* (Anm. 8), 172–177.

362 *Froomkin* (Anm. 31), 399 und 498.

363 *Dertouzos* (Anm. 9), 148.

364 Wie T-Online, AOL oder CompuServe.

365 *D. R. Johnson*, <<http://www.cli.org/selford/Spam.htm>> (12.02.1999).

Internetnutzer halten das für Spamming und möchten solche Mail nicht erhalten. AOL hat deshalb sein Gateway zum Internet so ausgestaltet, daß es Mails nicht durchläßt, die eine Return-Adresse von Cyberpromotions haben.³⁶⁶ Es gibt auch Intermediäre, die sich ausschließlich auf den Selbstschutz der Internet-Gemeinde spezialisiert haben. Ökonomisch gesprochen bieten sie Selbstschutz also nicht gekoppelt mit anderen Leistungen an. Ein Beispiel ist die Organisation a.c.e.n.a. Auf Spamming reagiert sie zunächst mit organisierten Email-Protesten an den Urheber. Wenn das nicht hilft, setzt sie eine Killersoftware ein, die solche Bot-schaften überall im Netz aufspürt und löscht.³⁶⁷ Wie sonst auch bei Intermediären muß der Nutzer eine Abwägungsentscheidung treffen. Der Intermediär wird die Präferenzen eines individuellen Nutzers niemals vollständig treffen. Durch Größen- und Spezialisierungsvorteile ist der Intermediär bei dem, was er tut, aber besser und billiger. Der Wettbewerb verschiedener Intermediäre führt zur Aus-differenzierung der Lösungen.

d) Versicherungslösungen

Elektronische Filter und Schutzintermediäre sind eine kausale Therapie. Sie beseitigen das Übel an der Wurzel. Das ist möglich, weil das Übel selbst einen elektronischen Charakter hat. Versagen diese Schutzmechanismen, ist außerdem nachträglich ohnehin nicht mehr viel wieder gut zu machen. Beim Handel physi-scher Güter über das Internet ist beides anders. Daran liegt es, daß für den Ver-braucherschutz eine andere Lösung entstanden ist. Die Kreditkarten-Unternehmen machen den Zahlungsanspruch gegen ihren Kunden nicht geltend, wenn es bei dem zugrundeliegenden Geschäft nicht mit rechten Dingen zugegangen ist.³⁶⁸ Ökonomisch gesprochen ist das eine Versicherungslösung. Der Kunde braucht sich nicht auf das Verbraucherschutzrecht der unterschiedlichsten Nationen ein-zulassen. Er muß auch nicht darauf vertrauen, daß Gerichtsentscheidungen seines Heimatlands, die ihr nationales Recht anwenden, am Sitz des Verkäufers anerkannt werden. Der Kunde hat nur noch mit einem einzigen Global Player zu tun, der auf alle internationalen Geschäfte die dem Kunden bekannten, einheitlichen Regeln anwendet.³⁶⁹

Die Kreditkartenunternehmen tun das natürlich im Eigeninteresse. Nur so können sie das Vertrauen der Kunden in diesen Zahlungsweg stärken und ihr Geschäft ausweiten.³⁷⁰ Wie alle Versicherer versuchen die Kreditkartenunternehmen, das versicherte Risiko zu beherrschen. Sie schätzen die Bonität der Unternehmen ein,

366 *Cyberpromotions, Inc. v. America Online*, C.A. nos. 96-2846, 96-5213 (C.D.Ba. Nov. 26, 1996), zit. n. *Post* (Anm. 6) bei Anm. 30. <www.bna.com/e-law/cases/cyber32.html> (15.03.1999).

367 *Perritt* (Anm. 105), 438-440.

368 Den Hinweis auf dieses Phänomen verdanke ich *H. Tjong*. Die Einzelheiten finden sich in einem Dokument der OECD: *Consumer Redress in the Global Market Place. Chargebacks*, OECD/GD (96) 142, 1996.

369 OECD/GD (96) 142, 30 (vgl. auch 25).

370 Ebd. 8.

die sie als Vertragspartner akzeptieren. Sie überwachen deren Verhalten³⁷¹ und vereinbaren, daß sich bei Streit um die Lieferung oder Qualität der Ware die Beweislast im Verhältnis zwischen Kunde und Lieferant umkehrt.³⁷² Parallel dazu bauen die Kreditkarten-Unternehmen Sicherungssysteme auf, die etwa die betrügerische Nutzung von Kreditkarten vermindern sollen.³⁷³ Von der Möglichkeit zur Beherrschung des Risikos hängt letztlich auch ab, für welche Risiken die Kreditkarten-Unternehmen bereit sind einzutreten. Zurückhaltend sind sie insbesondere, wenn die bestellte und bezahlte Ware zwar geliefert worden ist, aber Streit über die Zusicherung von Eigenschaften oder die Qualität der Ware besteht.³⁷⁴

e) Schutz vor Selbstschutz?

Manche Formen des Selbstschutzes sind rein defensiv. Ein Kunde versichert sich gegen die Risiken des elektronischen Handels oder er schützt sich vor unerwünschten Inhalten durch einen Filter. Dagegen allein werden Dritte wenig einwenden können. Schon berechtigter wird die Kritik, wenn der Versicherer seinerseits Verhaltenskontrolle betreibt oder wenn standardisierte Filter bestimmten Anbietern keine Chance mehr lassen. Erst recht werden sich Dritte wehren, wenn sie das Opfer aggressiver Schutztechniken werden. Das Beispiel der Killer-Software haben wir ja bereits kennengelernt. Außerdem ist der Gebrauch vieler Schutztechniken ambivalent. Anonymität schützt vor Persönlichkeitsprofilen, verringert aber auch das Risiko, bei illegalem oder gesellschaftlich mißbilligtem Verhalten entdeckt zu werden.³⁷⁵ Es entsteht die Chance, den Zusammenhang zwischen Freiheit und Verantwortung aufzubrechen.³⁷⁶ Schließlich können die zum Selbstschutz entwickelten Instrumente auch in rein aggressiver Absicht eingesetzt werden. So gibt es mittlerweile eine ganze Reihe von Dienstleistern, die sich darauf spezialisiert haben, geheime Telefonnummern, Nummern von Bankkonten, Aufzeichnungen von Telefondaten, Vorstrafenregister, medizinische Daten oder Daten über die Vermögensverhältnisse zu beschaffen.³⁷⁷ Die Censorware wird nicht nur zum Zwecke des Jugendschutzes eingesetzt, sondern auch zur Überwachung von Arbeitnehmern.³⁷⁸ Und Email-Bomben werden auch von Umweltorganisationen eingesetzt, um Unternehmen an den Verhandlungstisch zu zwingen.³⁷⁹

371 Ebd. 14.

372 Ebd. 30.

373 Ebd. 7.

374 Ebd. 7/15/30; vgl. auch ebd. 49 f. die Liste der Risiken, für die normalerweise Chargebacks gewährt werden.

375 *Froomkin* (Anm. 31), 402 f.

376 Aus diesem Grund hat sich der Richter *Scalia* in den USA vehement gegen den verfassungsrechtlichen Schutz von Anonymität gewandt, *McIntyre v. Ohio Elections Commission* 115 S.Ct. 1511 (1537) (*Scalia* J., dissenting), zit. n. *Froomkin* (Anm. 31), 405/410 <www.fac.org/legal/SUPCOURT/94-95/macinty/95.htm>.

377 Nachweise bei *Rötzer*, in: *Brill/de Vries* (Anm. 84), 185.

378 Ebd. 185–188.

379 Berichte bei *Thompson*, in: *Engel/Keller* (Anm. 12), 125.

In Grenzen mag der Wettbewerb verschiedener Selbstschutzmechanismen gegen solche Mißbräuche helfen. Das setzt aber voraus, daß ausreichend viele Nachfrager nach Schutzmechanismen nicht mit solchen Mißbräuchen in Verbindung gebracht werden wollen. Außerdem können all die zentralen Steuerungsmechanismen, die wir zusammengestellt haben, auch eingesetzt werden, um Mißbräuche von Schutztechniken zu verhindern.³⁸⁰ Vor allem werden die betroffenen Dritten aber danach trachten, ihrerseits Schutztechniken gegen den Mißbrauch anderer Schutztechniken zu entwickeln. Auch zum Schutz vor Selbstschutz ist Selbstschutz also die wirksamste Lösung.

IX. Elemente einer neuen internationalen Herrschafts- und Werteordnung

1. Das normative Ziel

Die Zwischenbilanz unserer Überlegungen sieht nicht schlecht aus: Der neue Regelungsbedarf, den das Internet aufwirft, ist zwar noch nicht gestillt. Es gibt aber Grund, optimistisch zu sein. Die Regelungsprobleme werden immer besser verstanden. Immer wirksamere Instrumente zu ihrer Lösung werden gefunden. Wir haben uns bisher aber nur gleichsam mit den kleinen Problemen des Internet auseinandergesetzt. Zum Abschluß müssen wir zu den großen Problemen zurückkehren. In ihrer allergemeinsten Form lassen sie sich als Systemerhalt und Systementwicklung beschreiben. Beim Systemerhalt geht es um die Stichworte Herrschaft, Gerechtigkeit und Frieden. Die anarchischen Elemente sollen nicht die Oberhand gewinnen. Der Großteil der Menschen soll Herrschaft als legitim empfinden. Er soll keinen Grund zum Fatalismus oder zur Flucht in die Eindeutigkeit sehen. Dann sind auch die Chancen für den Frieden im Inneren wie zwischen den Völkern am größten.

Außerdem soll der Humus erhalten bleiben, auf dem sich die Individuen und das soziale Zusammenleben bisher fortentwickelt haben. Erhellend ist eine Analogie zur Biologie.³⁸¹ Das Völkerrecht hat es sich bekanntlich zur Aufgaben gemacht, die Biodiversität zu schützen.³⁸² Man will den vorhandenen Genpool möglichst weitgehend erhalten; denn er erhöht die Chancen natürlicher Organismen zur Anpassung und Entwicklung. Die Kulturanthropologie stellt seit langem eine Analogie zwischen natürlichen und sozialen Organismen her. Was beim natürlichen Orga-

380 S. oben 2.-5.

381 David, in: Engel/Keller (Anm. 12), 47.

382 Convention on Biological Diversity von 1992, 31 I.L.M. 818 (1992), = BGBl. 1993 II 1742.

nismus die Gene sind, nennt sie bei Gesellschaften die Meme.³⁸³ Das legt es nahe, auch die Vielfalt der Gesellschaften und ihrer Kulturen nicht ohne Not zu zerstören.

2. Elemente der Lösung

Diese Vielfalt normativer Ziele gemahnt zur Vorsicht bei der Suche nach Lösungen. Gewiß kann sich auch das Völkerrecht anpassen. Es kann sich daran erinnern, daß es Einflußsphären niemals ausschließlich territorial voneinander abgegrenzt hat. Historisch ist der territoriale Staat ohnehin eine Erscheinung der Neuzeit. Auch in der jüngeren Vergangenheit hat es daneben politische Einheiten gegeben, die sich im wesentlichen oder gar vollständig personal definiert haben. Der Malteser-Orden ist sicher kein typbildendes Beispiel. Große Bedeutung hat die Personalität dagegen für den Judenstaat des 19. Jahrhunderts gehabt.³⁸⁴ Im Internet könnten sich die Zurechnungsnormen des Völkerrechts noch stärker funktional ausdifferenzieren. Am Ende dieser Entwicklung mag eine Art Staatszugehörigkeit für Datenpakete stehen.³⁸⁵ Vor allem wird das Völkerrecht aber die Mechanismen zur Lösung von konfligierenden Zuständigkeitsansprüchen einsetzen und auf die Besonderheiten des Internet abstimmen müssen.

Weil die Staaten allein das Internet nicht beherrschen können, wird sich das Völkerrecht auf ein komplexeres Geflecht an Herrschaftsbeziehungen einstellen müssen. Politikwissenschaftlich gesprochen: Mehr-Ebenen-Situationen werden der Normalfall.³⁸⁶ Es ist eher eine pragmatische Frage, ob das Völkerrecht versucht, auch diese Formen von Herrschaft in sich aufzunehmen. Dann müßte es den Non-Governmental Organizations noch mehr Raum einräumen, als es das bisher schon tut. Selbst einzelne private Unternehmen müßten nicht mehr bloß als Rechtsunterworfenen der nationalen Rechtsordnungen, sondern als Akteure ihren Platz erhalten. Möglicherweise ist es aber klüger, wenn das Völkerrecht bei der bisherigen, engeren Definition seines Zuständigkeitsbereichs bleibt. Selbstregulierung und Selbsthilfe sind in dieser Perspektive dann Fakten, auf die das Völkerrecht reagiert.

Mehr-Ebenen-Systeme sind eine hybride Form von Herrschaft. Die privatrechtliche Diskussion um hybride Formen zwischen Vertrag und Organisation hat gezeigt, daß solche Herrschaftsinstrumente ebenso effektiv wie angemessen sein

383 Anregend R. Boyd/P. J. Richerson, The Evolution of Norms. An Anthropological View, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150 (1994), 72–87.

384 Diesen Hinweis verdanke ich Raimund Bleischwitz. Einen kurzen Überblick über die Entwicklung gibt F. Battenberg, *Das Europäische Zeitalter der Juden. Zur Entwicklung einer Minderheit in der nichtjüdischen Umwelt Europas*, 1990, 217–229.

385 Vgl. D. R. Johnson/D. G. Post, The New „Civic Virtue“ of the Internet, <<http://www.clii.org/paper4.htm>> (12.02.1999), 2: es sollte Online-Jurisdictions geben; vgl. auch 10 f.

386 Zu dem politikwissenschaftlichen Konzept s. G. Marks/L. Hooghe/K. Blank, *European Integration from the 1980s: state-centric v. multi-level governance*, 1996.

können.³⁸⁷ In solchen Systemen läßt sich auch leichter ein Gleichgewicht zwischen Stabilität und Innovation finden. Auch für die großen Probleme besteht an sich also Anlaß zum Optimismus. Unbewältigt sind bisher nur zwei miteinander zusammenhängende Probleme. Die Menschen werden von den neuen Möglichkeiten einer flexiblen Herrschaftsordnung ganz unterschiedlich viel profitieren. Es bleibt also ein Verteilungsproblem. Es ist deshalb so gewichtig, weil durch die Globalisierung zugleich auch der Verteilungsspielraum der Nationalstaaten kleiner wird. Die mobilen Produktionsfaktoren können die Staaten nämlich nicht mehr mit hohen Steuern belasten. Sie würden damit nur erreichen, daß diese Produktionsfaktoren abwandern. Langfristig immobil ist dagegen vor allem der Produktionsfaktor Arbeit. Bisher wollte staatliche Verteilungspolitik ja aber vornehmlich den Arbeitnehmern helfen. Bisher ist noch nicht erkennbar, daß eine übernationale Verteilungspolitik an die Stelle treten könnte.

Außerdem werden die Individuen durch die erhöhte Komplexität in unterschiedlichem Ausmaß verunsichert. Die Fähigkeit, damit zu leben, ja davon einen produktiven Gebrauch zu machen, ist keine anthropologische Konstante. Wohl ist damit aber ein Bildungsprogramm formuliert. Auch hierfür sind bisher noch keine Lösungen gefunden. Es ist dringlich, damit es nicht zu einer zerstörerischen Flucht in die Einfachheit kommt, die den inneren und äußeren Frieden gefährdet.

387 Das ist kurzgefaßt das Ergebnis der Diskussion um den Ansatz von *Williamson* (Anm. 163).

X. Thesen zum Referat

1. Das Internet ist Element und Faktor der Globalisierung. Durch die Globalisierung verliert der Nationalstaat seine Stellung als monopolistischer Anbieter eines hoch aggregierten Bündels öffentlicher und privater Güter. Er steht im Systemwettbewerb mit anderen öffentlichen und privaten Anbietern.
2. Im Internet ist Kommunikation global, dezentral, zeitlos, sehr billig, sehr einfach, digital, individuell und nach Wunsch auch drahtlos, sehr sicher, geheim und anonym.
3. Welche Wirkungen das Internet für den Nationalstaat haben wird, hängt von einer Reihe von Prognosen ab: in welcher Geschwindigkeit wird sich das Internet ausbreiten? Wann werden große Bandbreiten bis zu den Haushalten zur Verfügung stehen? Wann und wie werden sich Netz und Dienste kommerzialisieren? Wird die marktferne Internet-Kultur bestehen bleiben? Wird das Internet in Sprach- und Kulturräume zerfallen? Mit welchen Mechanismen wird Orientierung im Überfluß an Informationen hergestellt?
4. Technik determiniert die Entwicklung gesellschaftlicher und politischer Institutionen nicht. Technik verändert aber die Restriktionen für diese Entwicklung. Diese Veränderungen sind vor allem quantitativer Natur. Regelungsprobleme, die es auch zuvor schon gab, werden so bedeutsam oder erlangen so viel Aufmerksamkeit, daß sie nicht länger ignoriert werden können.
5. Das Internet schafft neue Möglichkeiten zum Widerspruch gegen staatliche Entscheidungen. Der Einzelne kann sich besser informieren. Alte unpopuläre Entscheidungen bleiben präsent. Politischer Einfluß kann ad hoc organisiert werden. Die Intermediäre werden vulgarisiert. Diffuse Minderheiten können sich organisieren. Die Chancen zu politischer Macht werden neu verteilt. Technische und kommunikative Kompetenz werden genauso wichtig wie Beziehungsgeflechte.
6. Das Internet schafft neue Möglichkeiten zur Abwanderung aus dem Nationalstaat. Die Mobilität wird begünstigt, weil es leichter wird, den Kontakt zur Ursprungskultur zu halten (physische Abwanderung). Unternehmen können Wertschöpfungsketten immer feiner durchschneiden. Sie können deshalb Faktorpreisunterschiede besser ausnutzen und punktgenau hoch regulierte Aktivitäten ins Ausland verlagern. Unternehmen können Güter bereitstellen, die bisher dem Staat vorbehalten waren, etwa Geld (partielle Abwanderung). Das kreative Spiel mit den Anknüpfungspunkten des Kollisionsrechts erschließt Schlupflöcher. Das Internet erleichtert deshalb auch die Steuerflucht (virtuelle Abwanderung).
7. Das Internet kann destabilisierende Wirkungen haben.

8. Das Internet zwingt die Nationalstaaten, anspruchsvollere Steuerungsinstrumente einzusetzen.
9. Im Internet wird die Gebietshoheit stumpf. Die Staaten verlieren die Informations-, Währungs- und Wertehoheit. Autonomie wird prohibitiv teuer.
10. Das Internet verändert die Staatlichkeit. Es enthält ein Potential für neuartige internationale Konflikte.
11. Alte Lösungen der Völkergemeinschaften verlieren im Internet ihre Wirksamkeit. Die Souveränität wird beeinträchtigt. Es genügt nicht mehr, die Koexistenz von Staaten mit verschiedener ideologischer Ausrichtung zu organisieren. Die Staaten können einander nur noch bedingt glaubwürdige Versprechen geben.
12. Das Internet schafft neuen Bedarf nach übernationalen Regeln. Zölle und Steuern behindern den Internet-Handel. Die Internet-Anbieter und -Nutzer brauchen weltweit wirksame Institutionen der Privatrechtsgesellschaft. Öffentliche Güter können nur noch weltweit bereitgestellt werden.
13. Im Internet herrscht keine Anarchie. Eine Vielzahl von Steuerungsinstrumenten hat sich bereits entwickelt. Weitere sind vorstellbar. Der Staat gewinnt kompensierend sogar neue Herrschaftsinstrumente hinzu.
14. Wichtige Regelungsgegenstände sind bereits heute von völkerrechtlichem Einheitsrecht erfaßt. Die Entwicklung von Grundsätzen des Völkergewohnheitsrechts scheint möglich. Die Regulierungsgeschwindigkeit kann dem Gegenstand angepaßt werden, wenn völkerrechtliche Verträge nur Organisation, Verfahren und Prinzipien der Regelbildung festschreiben. Voraussetzung ist aber die Bereitschaft der Staaten, abweichende Wertentscheidungen wenigstens zu tolerieren.
15. Der einzelne Nationalstaat kann das Ausmaß des Systemwettbewerbs strategisch dämpfen. Er kann sein eigenes Recht mit extraterritorialer Wirkung anwenden. Eine Rückkehr des Privatrechts im Cyberspace erscheint ratsam.
16. Viele Regelungsprobleme des Internet eignen sich für die Selbstregulierung. Die zentrale private Steuerung kann die Formen von Privatrecht und Schiedsgerichtsbarkeit nutzen. Die Rechtsordnungen können darauf durch die lenkende Inkorporation in das staatliche Recht einwirken, durch Regeln für Organisation und Verfahren sowie durch die Förderung des Wettbewerbs zwischen privaten Institutionen der Regelbildung und Regelanwendung.
16. Alternativ kann die Selbstregulierung die Form technischer oder sozialer Normen annehmen oder auf die intrinsische Motivation der Internet-Gemeinde setzen.
17. Anders als Selbstregulierung ist Selbsthilfe ein dezentraler Weg zur Überwindung der Regelungsprobleme des Internet. Sie impliziert, daß das Verfü-

gungsrecht nicht beim Gestörten liegt, sondern beim Störer. Das ist oft der Weg zu möglichst wirksamem Schutz. Denn dann sorgt der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren für möglichst elegante Lösungen. Die Individuen können zu diesem Zweck Intermediäre nach Art der Online-Provider einschalten. Sie können auch implizite Versicherungsverträge abschließen, wie mit den Kreditkarten-Unternehmen. Selbstschutz kann mißbraucht werden. Dagegen schützt wiederum Selbstschutz am wirksamsten.

18. Die konkreten Regelungsprobleme im Internet sind mit diesen Instrumenten lösbar. Weniger sicher ist, ob auf diesen Wegen auch die richtige Balance zwischen Systemerhalt und Systementwicklung gefunden wird. Systemerhalt verlangt nach Lösungen für Herrschaft, Gerechtigkeit und Frieden. Systementwicklung verlangt nach einem Schutz der kulturellen Biodiversität. Beides kann jedenfalls nicht vom hergebrachten Völkerrecht allein gesichert werden. Offen ist einstweilen, wie leistungsfähig das Mehrebenensystem aus staatlichen und privaten, rechtlichen und gesellschaftlichen, zentralen und dezentralen Steuerungsinstrumenten ist. Ungelöst sind vor allem zwei Fragen: wie organisiert man in solch einem System Umverteilung? Und wie befähigt man die Menschen zum Umgang mit sprunghaft steigender Komplexität?

Summary

The Internet and the Nation State

1. In the era of globalization, the nation state comes under competitive pressure. The Internet is part and parcel of this process.
2. The Internet is a powerful tool for social and political change, since it is not only global, but also decentralized, timeless, very cheap, very simple, digital, individual and, if so desired, also wireless, very secure, secret and anonymous. The Internet develops with high speed, both quantitatively and qualitatively. But in most countries it is still far from market saturation. Even less clear is the extent to which it will be commercialized. It might break down into language and culture zones. And man might change along with technology. Any prediction of the impact of the Internet on the nation state is therefore inevitably to some degree speculative.
3. The Internet has effects both within the nation state and for its international relations. Within the nation state, the Internet strengthens the voice-options and the exit-options of citizens. It thus becomes easier for them to control and influence government, and to evade national rule. This can mean more and better control of those in power. It partly changes the character of statehood. But it sometimes also destabilizes government. Among the voice-options are new opportunities for ad hoc influence on government and for organizing thus far unorganizable diffuse minorities, a tendency to vulgarize intermediaries, and the ensuing prospect for the redistribution of political power. New exit options allow a cafeteria approach to government. The previous bundle of public goods may be untied.
4. Foreign states and foreign private actors can, via the Internet, exert power within the territory of a nation state. The state loses information sovereignty. Truly private, electronic money becomes feasible. The citizens get access or are even inadvertently exposed to yet unknown foreign values, and they can evade local values. Sovereignty, non-intervention and voluntary agreement are no longer a sufficient basis for the peaceful co-existence of nation states. Along with this, the demand for supranational rules increases. Obstacles to trade over the Internet are to be removed, institutions of an international society of private law are to be protected, market failure has to be corrected internationally.
5. The Internet thus poses new problems to the international order. But these problems can in principle be solved: by the international community of states, by individual states, by private legal rules, by private social or technical norms, or by the individual itself. The community of states can conclude international treaties or set up international organizations. An individual state

can apply its regulation extraterritorially, or it can rely on the willingness of other states to apply foreign rules according to private international law. Private law making bodies can edict rules on the proper use of the Internet. The technical infrastructure of the Internet can be moulded in a way that serves social or political goals. And the individual itself can seek protection against harm from the Internet, using technology, or relying on intermediaries like the charge back systems of the credit card organizations. Will the combined effort of these institutions also be enough to preserve the traditional richness of local cultures, and to prevent those disadvantaged by the new technologies to go for fundamentalistic simplicity?



Konstitutionalisierung des Völkerrechts

Von Prof. Dr. Dres. h. c. J. A. Frowein, Heidelberg

Inhalt

- I. Einführung
- II. Die Bestätigung der Verfassungsgrundlagen bei der Anerkennung
- III. Das Problem der Gewalt
- IV. Der Menschenrechtsschutz im Völkerrecht
- V. Konstitutionalisierende Regelsysteme für weltweite Aktivitäten
- VI. Regionale Verfassungssysteme
- VII. Internationale Verfassungshilfe
- VIII. Die zentrale und dezentrale Durchsetzung der grundsätzlichen Verfassungsprinzipien
- IX. Die Entwicklung einer Weltgesellschaft
- X. Schluß
- XI. Thesen zum Referat
Summary

I. Einführung

Mit der in dem Titel zum Ausdruck gebrachten These möchte ich auf der Grundlage der gestern und heute gehaltenen Vorträge den Versuch einer Bilanz formulieren. Freilich muß ich dazu sagen, daß ich die vorzüglichen Referate nicht vorher kannte und auch nicht in der Lage war, mich mit den einzelnen Themen ausreichend zu beschäftigen. Ich formuliere meine These daher aufgrund der Beobachtungen, die ich in den letzten Jahren gemacht habe. Dabei stütze ich mich auf Arbeiten von *Mosler*, *Simma*, *Thürer*, *Delbrück* und eigene frühere Veröffentlichungen.¹ Ich möchte erwähnen, daß *Sir Robert Jennings* kürzlich in einem Dankeschreiben an Herrn *Wolfrum* und mich ausdrücklich darauf hingewiesen

¹ *H. Mosler*, *The International Society as a Legal Community*, 1980; *B. Simma*, *From Bilateralism to Community Interest in International Law*, *Recueil des Cours/Académie de Droit International de La Haye* 250 (1994), 221–384; *D. Thürer*, *Internationales „Rule of Law“ – innerstaatliche Demokratie*, *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 5 (1995), 455–478; *J. Delbrück* (Ed.), *New Trends in International Lawmaking – International „Legislation“ in the Public Interest*, *Proceedings of an International Symposium of the Kiel Walther Schücking Institute of International Law*, March 6 to 8, 1996, *Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Institutes für Internationales Recht an der Universität Kiel* 121, 1997; *J. A. Frowein*, *Reactions by Not Directly Affected States to Breaches of Public International Law*, *Recueil des Cours/Académie de Droit International de La Haye*, 248 (1994), 353–433. S. auch *P.-M. Dupuy*, *The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited*, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 1 (1997), 1–33.

hat, daß der „Public Law Approach“ im Völkerrecht nach seiner Meinung gestärkt werden müsse. Daß das Völkerrecht keine reine Koordinationsordnung mehr ist, wie das lange Zeit behauptet wurde, wird kaum jemand mehr leugnen. Es geht darum, die veränderten Strukturen zu erfassen und in eine Ordnung zu bringen. Dabei muß man sich von Anfang an der Unvollkommenheit bewußt sein. Diese liegt einmal darin, daß die Ansätze zu einer Konstitutionalisierung naturgemäß keineswegs umfassend sind und auch die unterschiedlichen Teile des Völkerrechts und der Welt in unterschiedlicher Weise erfassen. Ich denke, hier ist ein Vergleich angebracht zu den langsamen Vorgängen der Konstitutionalisierung in den Staaten selbst.

Die Jurisprudenz des 20. Jahrhunderts orientiert sich ja ganz automatisch an dem funktionierenden Flächenstaat, den es in Wahrheit erst seit Beginn des 19. Jahrhunderts gibt. Über lange Zeiten standen sich unterschiedliche Rechtsstrukturen und Herrschafts- oder gar Souveränitätsbehauptungen bekanntlich auf dem Territorium der heutigen Staaten gegenüber. Die Unvollkommenheit der Kommunikationssysteme und der Durchsetzungsmöglichkeiten führten dazu, daß das über lange Phasen so blieb. Ähnlich sehe ich die Entwicklung des Völkerrechts in seinen konstitutionalisierenden Elementen in der heutigen Welt.

Bevor dem weiter nachgegangen wird, sollte noch etwas deutlicher geklärt werden, wie der Begriff Konstitutionalisierung hier verwendet wird. Ganz offenbar ist der wichtigste Gegensatz zu dem, was ich hier unter Konstitutionalisierung verstehe, in der Tat der des reinen, auf dem Willen der Staaten aufbauenden Koordinationsystems. Dieses geht in der extremen Theorie davon aus, daß der Wille der Staaten in allen Fällen letztlich maßgebend ist und Möglichkeiten einer Bindung an höhere Werte nicht besteht. Sicherlich war dieses immer eine Übertreibung. Behauptung, Anerkennung und Durchsetzung des Interesses der Staatengemeinschaft hat im Völkerrecht seit jeher eine wichtigere Rolle gespielt, als das anerkannt wurde.² Aber es ist sicher so, daß dieses Element im heutigen Völkerrecht deutlich zunimmt. Viele Verträge, von Verträgen über Rüstungsfragen zu multilateralen Verträgen zum Umweltrecht, gehen von einem formulierten Staatengemeinschaftsinteresse aus.³ Präambeln völkerrechtlicher Verträge sind naturgemäß ein besonders gutes Zeichen für die Grundvorstellungen, die einen Vertrag prägen und für die allgemeinen Gesetze im Sinne einer Vorstellung der Staaten von der Ordnung der Staatengemeinschaft.

2 J. A. Frowein, Das Staatengemeinschaftsinteresse – Probleme bei Formulierung und Durchsetzung, in: K. Hailbronner u.a. (Hrsg.), Staat und Völkerrechtsordnung, Festschrift für Karl Doehring, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 98, 1989, 219–228.

3 Vgl. etwa Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen vom 10. April 1972 (abgedruckt in deutscher Übersetzung in BGBl. II 1983, 133); Vertrag über die Grundsätze zur Regelung der Tätigkeiten von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraums einschließlich des Mondes und anderer Himmelskörper vom 27. Januar 1967 (BGBl. II 1969, 1969); Antarktis-Vertrag vom 1. Dezember 1959 (BGBl. II 1978, 1518).

Ich gebe zwei frühe Beispiele für Ordnungsentwürfe: Als 1815 in der Erklärung über die Abschaffung des Negerhandels, die Bestandteil der Wiener Kongreßakte war, die Vertragsstaaten erklärten, daß der Handel mit afrikanischen Negern „a été envisagé, par les hommes justes et éclairés de tous les temps, comme répugnant au principe d'humanité et de morale universelle“, wurde ein derartiges Prinzip formuliert. Es wurde schnell anerkannt. Hier findet sich die grundlegende Anerkennung eines menschenrechtlichen Ordnungsmodells. *Ius cogens* wird am Horizont sichtbar.

Mit der Bildung der Vereinigten Staaten und der französischen Revolution trat das demokratische Prinzip als Ordnungsentwurf für das Völkerrecht in Erscheinung. Die berühmte Auseinandersetzung zwischen Frankreich und Großbritannien über die französische Anerkennung der USA zeigte, welche grundlegende Bedeutung der neue Ordnungsentwurf für die Staatsverfassung, aber auch für das Völkerrecht haben mußte. 1792 formulierte dann *Jefferson* die berühmte amerikanische Haltung zur Anerkennung der revolutionär gebildeten französischen Regierung: „It accords with our principles to acknowledge any government to be rightful which is formed by the will of the nation, substantially declared.“⁴

Nach dem zweiten Weltkrieg standen sich die zwei Ordnungsentwürfe der westlichen liberalen Demokratie und der Volksdemokratie gegenüber. Der Terminus „demokratisches Völkerrecht“ war lange Zeit von der Sowjetunion besetzt worden. Seit 1989 besteht jedenfalls über die Grundlagen in weiten Teilen der Welt Einigkeit.⁵ Man hat den Eindruck, daß auch China sich diesem Modell mehr und mehr annähert.

Es ist weniger die „Entstaatlichung“ im Sinne der Grundthematik, die ich anspreche, als die Einbindung der Staaten in stärker verfaßte regionale und universale Systeme. Dabei wird das Augenmerk besonders auf Konstitutionalisierungsprozesse im folgenden Sinn gerichtet. Zunehmend zeigen sich Möglichkeiten der Durchsetzung von regionalen Ordnungsvorstellungen durch Mechanismen unterschiedlicher Art. Natürlich spielt dabei politischer Druck eine Rolle, aber doch zunehmend rechtlich eingebundener multilateraler Druck.

II. Die Bestätigung der Verfassungsgrundlagen bei der Anerkennung

In den Richtlinien für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und in der Sowjetunion vom 16. Dezember 1991 haben bekanntlich die Außenminister der

⁴ *J. B. Moore*, A Digest of International Law 1, 1906, § 43, 120.

⁵ *J. A. Frowein*, Demokratie und Völkerrecht in Europa, in: *K. Ginther* u.a. (Hrsg.), Festschrift für *Karl Zemanek* zum 65. Geburtstag, Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität, 1994, 365–375. S. auch *T. M. Franck*, The Emerging Right to Democratic Governance, *American Journal of International Law* 86 (1992), 46–91.

Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft sowohl für die Gemeinschaft als auch für ihre Staaten bestimmte Grundsätze ausdrücklich anerkannt. Danach bestätigen die Gemeinschaft und die Mitgliedsstaaten die Helsinki-Schlußakte, die Charta von Paris und insbesondere das Prinzip der Selbstbestimmung. Sie erklären, daß sie neue Staaten, die sich demokratisch konstituiert haben, anerkennen werden. Sie formulieren ausdrücklich, daß als Voraussetzung für die Anerkennung unter anderem gefordert wird:⁶

respect for the provisions of the Charter of the United Nations and the commitments subscribed to in the Final Act of Helsinki and in the Charter of Paris, especially with regard to the rule of law, democracy and human rights.

Auf dieser Grundlage wurden im Anerkennungsverfahren für die Staaten des früheren Jugoslawien, Osteuropas und der früheren Sowjetunion Überprüfungen hinsichtlich der Anerkennung der demokratischen Grundsätze und der Grundrechte vorgenommen. Dabei spielte der Europarat eine wesentliche Rolle, der in seiner Satzung ausdrücklich die Voraussetzung festlegt, daß seine Mitgliedsstaaten die Vorherrschaft des Rechts sowie den Grundsatz anerkennen, daß jeder der Menschenrechte und Grundfreiheiten teilhaftig werden soll.⁷

Dies knüpft durchaus an die vorhin schon erwähnten Tendenzen seit der französischen Revolution an. Obwohl das nicht immer erkannt worden ist, war bereits die Berücksichtigung der effektiven Durchsetzung einer neuen Staatsgewalt jedenfalls weitgehend eine indirekte Anerkennung der Möglichkeit, die demokratische Legitimität bei der Anerkennung zu berücksichtigen. Die faktische Unabhängigkeit wurde maßgebend, weil darin die Entscheidung eines Volkes zum Ausdruck kam, sich von seinem bisherigen Herrscher zu trennen. Das wurde in der zitierten amerikanischen Äußerung sehr deutlich. Die Anerkennungspraxis der Vereinigten Staaten nach dem zweiten Weltkrieg zeigt immer wieder, daß freien Wahlen bei der Anerkennung einer Regierung wesentliche Bedeutung zukam.⁸

Die neueste Entwicklung bestätigt einen Vorgang, der vor 30 Jahren dahin umschrieben wurde, daß eine gewisse Legitimitätsprüfung bei der Anerkennung dem Entwicklungsstand des Völkerrechts angemessen sei. Schon damals wurde darauf hingewiesen, daß sich die Völkerrechtsordnung von einer hauptsächlich auf dem

6 Declaration on the „Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union“, Extraordinary EPC Ministerial Meeting, Brussels, 16 December 1991, abgedruckt in: Security Council Doc. S/23293, 17 December 1991, Annex II. Vgl. hierzu auch *J. A. Frowein, Recognition*, in: *R. Bernhardt* (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law IV* (im Erscheinen begriffen).

7 Artikel 3 der Satzung des Europarates vom 5. Mai 1949.

8 Vgl. *M. M. Whiteman, Digest of International Law 2*, 1963, 73 (zu generellen Kriterien der Anerkennung), 102, 388–390 (zur Ablehnung der Anerkennung des kommunistischen Regimes der VR China und der DDR), 233, 277/279, 305, 317 (zur Anerkennung der Vereinigten Arabischen Republik sowie der Regierungen El Salvadors, Panamas und Venezuelas).

souveränen Willen der Mitglieder der Staatengesellschaft aufbauenden zu einer stärker an materiellen Werten orientierten Ordnung entwickelt habe.⁹

Artikel 25 des UN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte muß in seiner Bedeutung als Konstitutionalisierungselement für die Völkerrechtsordnung ernst genommen werden. Er legt das allgemeine Wahlrecht fest und verpflichtet die Staaten, echte, wiederkehrende, allgemeine, gleiche und geheime Wahlen, bei denen die freie Äußerung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu organisieren. Bekanntlich vertraten dennoch die Sowjetunion und die Volksdemokratien, die durchweg diesen Pakt ratifiziert hatten, die Meinung, daß die von ihnen abgehaltenen Blockwahlen den Voraussetzungen des Artikels 25 entsprächen. Eine derartige These kann für die in der Charta von Paris für die OSZE-Staaten festgelegten Wahlen nicht mehr aufrecht erhalten werden. In dem allgemeinen Teil der Charta heißt es zunächst, daß demokratische Regierungen sich auf den Volkswillen gründen, der seinen Ausdruck in regelmäßigen, freien und gerechten Wahlen findet. Hier wird der Begriff der pluralistischen Demokratie ausdrücklich eingeführt, der Blockwahlen verbietet.¹⁰

Ganz deutlich wird das durch den Anhang I, der Einzelheiten des Wahlrechts umschreibt. Dabei wird ausdrücklich das Recht von Einzelpersonen und Gruppen gewährleistet, eigene politische Parteien oder andere politische Organisationen in voller Freiheit zu gründen. Hiermit ist das Recht auf Opposition anerkannt und damit geklärt, daß das System der Volksdemokratie mit den hier niedergelegten Demokratieprinzipien unvereinbar ist. Politische Wahlkampagnen müssen danach frei durchgeführt werden und ohne Einschüchterung der Parteien oder Kandidaten die Möglichkeiten der freien Auseinandersetzung bieten. Eine Auslegung von Art. 25 des UN-Paktes kann für die OSZE-Mitgliedstaaten, die die nördliche Halbkugel des Globus umspannen, nicht mehr ohne Berücksichtigung der in der Charta von Paris niedergelegten Grundsätze vorgenommen werden.¹¹

Aber auch im Rahmen der OAS und sogar im Rahmen der OAU sind die Prinzipien der Demokratie in immer steigendem Maße anerkannt worden. Insofern ist es nur konsequent, wenn auch die Anerkennung von neuen Regierungen grundsätzlich unter einen Demokratievorbehalt gestellt wird. Die Praxis des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, die Absetzung einer demokratisch gewählten Regierung

9 J. A. Frowein, Das de facto-Regime im Völkerrecht, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 4, 1968, 230.

10 J. A. Frowein, in: Festschrift Zemanek (Anm. 5), 368.

11 Charta von Paris für ein neues Europa: Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs vom 21.11.1990 (Bulletin BReg Nr. 137 v. 24.11.1990, 1409): „Demokratische Regierung gründet sich auf den Volkswillen, der seinen Ausdruck in regelmäßigen, freien und gerechten Wahlen findet. Demokratie beruht auf Achtung vor der menschlichen Person und Rechtsstaatlichkeit. Demokratie ist der beste Schutz für freie Meinungsäußerung, Toleranz gegenüber allen gesellschaftlichen Gruppen und Chancengleichheit für alle.“

potentiell als friedensstörend anzusehen, ist eine Konsequenz dieser zunehmenden demokratischen Konstitutionalisierung der Völkerrechtsordnung.¹²

III. Das Problem der Gewalt

Die Satzung der Vereinten Nationen hat 1945 in der Tat ein Gewaltmonopol in dem kollektiven Sicherheitssystem der Vereinten Nationen aufgerichtet. Anders ist das Gewaltverbot von Artikel 2 Ziffer 4 im Zusammenhang mit den Durchsetzungsmechanismen des Sicherheitsrates nicht zu begreifen. Das Selbstverteidigungsrecht nach Artikel 51 ist ebensowenig ein Gegenargument, wie das interne Notwehrrecht an dem Gewaltmonopol eines Staates etwas ändert. Wenn dieses nicht zur Kenntnis genommen wird, so handelt es sich wohl eher um eine Verweigerung, die Bedeutung von Artikel 2 Ziffer 4 wirklich ernst zu nehmen. Auch wenn man, wozu ich neige, Notstandsausnahmen der Gewaltanwendung anerkennt, ändert das nichts an der Grundregel des Gewaltmonopols.¹³

Welche besonderen Probleme die Anwendung von Gewalt auf der Grundlage von Sicherheitsratsresolutionen hervorruft, hat freilich gerade die letzte Aktion der USA und Großbritanniens gegen Irak gezeigt.¹⁴ Wenn es weiterhin dazu kommt, daß aufgrund einseitiger Interpretation von Resolutionen eine Ermächtigung zur Gewaltanwendung behauptet wird, die weder im Text noch im System eine Grundlage findet, so muß man befürchten, daß das UN-System endgültig scheitert.

Stärker beschäftigen muß man sich in Zukunft mit der Gewaltanwendung durch Regionalorganisationen. Hier tut sich ein Feld auf, bei dem die Durchsetzung der von der Staatengemeinschaft akzeptierten Wertvorstellungen im Zusammenhang mit Gewaltprävention und Friedenssicherung auch durch Gewaltanwendung mit der Autorisierung des Sicherheitsrates möglich ist. Das gilt etwa für die Rolle der NATO aufgrund von Dayton und den entsprechenden Sicherheitsratsresolutionen. In dem ausgearbeiteten Kosovo-Abkommen wird dasselbe Modell wiederholt, ohne daß klar ist, ob es zu einer Sicherheitsratsresolution kommen wird.¹⁵

Die Frage ist, unter welchen Voraussetzungen die Autorisierung des Sicherheitsrates ausdrücklich erfolgen muß und wie man rechtlich die Grenzen zu bestimmen hat. In Extremfällen, wie wir sie jetzt wieder in Europa erleben, erscheint eine

12 Dies zeigt sich insbesondere in den Resolutionen des Sicherheitsrates zu Haiti, vgl. SC Res. 841 (1993), 875 (1993), 917 (1994) und 940 (1994).

13 C. Walter, Vereinte Nationen und Regionalorganisationen, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 124, 1996, 244–264.

14 J. A. Frowein, Unilateral Interpretation of Security Council Resolutions – a Threat to Collective Security?, in: V. Götz/P. Selmer/R. Wolfrum (Hrsg.), Liber amicorum Günther Jaenicke – Zum 85. Geburtstag, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 135, 1998, 97–112.

15 Vgl. Rambouillet Accords: Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo, S/1999/648, 7. Juni 1999, insbesondere Präambel.

eindeutig ohne weitere politische Zielsetzung erfolgende Gewaltanwendung, die Menschen in extremer Bedrohung retten und interne gewaltsame Unterdrückung ausschalten will, nicht generell ausgeschlossen.¹⁶ Freilich handelt es sich um ein schwieriges und gefährliches Feld.

In Afrika hat es mehrere Fälle gegeben, in denen der Sicherheitsrat Gewaltanwendung durch Regionalorganisationen begrüßt hat und eine ausdrückliche Autorisierung dann nicht für notwendig gehalten hat, wenn eine möglicherweise auch prekäre Rechtfertigung aufgrund einer Einladung vorhanden war.¹⁷ Besonders interessant scheint mir hier die Einbeziehung des zeitlichen Ablaufs derartiger Situationen und die rechtliche Würdigung einer positiven Begleitung eines regionalen Eingreifens durch den Sicherheitsrat. Gerade bei ausdrücklicher Information des Sicherheitsrates oder bei Mitwirkung mehrerer seiner auch ständigen Mitglieder muß das Nichttätigwerden des Sicherheitsrates meines Erachtens auch rechtlich gewürdigt werden.¹⁸

Wenn man darüber nachdenkt, wie die Rolle von Regionalorganisationen gestärkt werden könnte, so stellt sich insbesondere die Frage, ob es möglich ist, das Problem des Bürgerkrieges völkerrechtlich zu bewältigen. Die meisten bewaffneten Auseinandersetzungen der letzten Jahre haben jedenfalls teilweise auch Bürgerkriegscharakter gehabt. Gewiß war nicht selten die Einmischung von außen ein wesentliches Element, aber der bewaffnete, mit modernen militärischen Mitteln ausgetragene Konflikt im Inneren eines Staates war nicht selten der Ausgangspunkt. Lange Zeit ist der Bürgerkrieg nur als interne Angelegenheit der Staaten angesehen, zum Teil gar als Ausübung des Selbstbestimmungsrechts gewertet worden.¹⁹ Der moderne Bürgerkrieg, mit dem Waffenarsenal heutiger Armeen ausgestattet, kann vom Völkerrecht nicht ignoriert werden. Das zeigt schon die Praxis des Sicherheitsrates, die inzwischen die Bedrohung des internationalen Friedens durch Bürgerkriegsauseinandersetzungen unproblematisch feststellt. Damit kann der Sicherheitsrat von den scharfen Möglichkeiten des Artikel 42 Gebrauch machen.²⁰

Es ist nicht völlig klar, was diese Entwicklung für die Möglichkeiten eines Staates bedeutet, sich gegen bewaffnete Rebellion mit militärischen Mitteln zu wehren. Es erscheint nicht mehr ausgeschlossen, daß sich eine Völkerrechtsregel entwickelt, wonach der Einsatz von Militär mit dem modernen Waffenarsenal im Innern eines Staates unter bestimmten Voraussetzungen unzulässig ist. Mit einer derartigen Norm würde anerkannt, daß der Frieden im weiteren Sinne immer gestört ist, wenn

16 *Walter* (Anm. 13), 262, 264.

17 *G. Nolte*, Eingreifen auf Einladung, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 136, 1999, 409 ff.

18 *Nolte* (Anm. 17), 409–418; *Walter* (Anm. 13), 237–240.

19 *A. Verdross/B. Simma*, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 1984, §§ 410, 411 m.w.N. S. dazu auch GA Res. 3314 (XXIX) v. 14.12.1974, Definition of Aggression, Annex, Art. 7.

20 *J. A. Frowein*, in: *B. Simma* (Ed.), The Charter of the United Nations, A Commentary, 1994, Art. 39, 19.

es zur „militärischen Gewaltanwendung“ kommt. Sobald Auseinandersetzungen über die polizeiliche Dimension hinausgehen, wäre das Völkerrecht nicht nur in Gestalt des humanitären Kriegsrechts, sondern auch hinsichtlich der Zulässigkeit der Gewaltanwendung überhaupt erreicht. Man wird nicht sagen können, daß dieses geltendes Völkerrecht ist. Aber die Konflikte in Tschetschenien und in Jugoslawien zeigen, wie wenig die herkömmliche Auffassung zum Bürgerkrieg in die heutige Lage paßt. Ein Krieg um die Erhaltung eines Staates reicht heute in die Dimension des UN-Rechts.²¹

Auf der Grundlage dieser Überlegungen muß man fragen, inwieweit Regionalorganisationen von allen Mitgliedstaaten die Ermächtigung erhalten können, Bürgerkriegsauseinandersetzungen zu bekämpfen. Eine Erinnerung an das historische Vorbild des Deutschen Bundes im 19. Jahrhundert erscheint am Platze. Gemäß Artikel 26 der Wiener Schlußakte vom 15. Mai 1820 hatte der Deutsche Bund ein Interventionsrecht in Fällen, in denen ein Aufruhr zum Ausbruch gekommen war. Das galt auch, wenn die Regierung zu einem Hilfersuchen außerstande war. Gewiß war dieses Interventionsrecht zur Stabilisierung der monarchischen Verfassungen in den deutschen Staaten gegen demokratische Umsturzversuche gerichtet. Das sollte aber die Frage nicht hindern, ob nicht ähnliche Mechanismen am Platze sind, wo Menschenleben in großem Umfang durch mit modernen Waffen ausgetragene Bürgerkriege gefährdet werden. Gewiß muß dabei verhindert werden, daß derartige Interventionen wiederum, wie es das Ziel der Regelungen unter der Verfassung des Deutschen Bundes war, autokratische oder diktatorische Regimes stabilisieren.²²

Die Vereinbarung regionaler Interventionsmaßnahmen zur Unterdrückung von Bürgerkriegen in Staaten mit demokratischer Verfassungsstruktur unterliegt grundsätzlich keinen Bedenken. Die Vorstellung, das Selbstbestimmungsrecht könne in der Weise ausgeübt werden, daß mit Waffengewalt über die politische Zukunft eines Staates entschieden wird, muß der Vergangenheit angehören. Regionalorganisationen können zur Unterdrückung des Bürgerkrieges potentiell einen erheblichen Beitrag leisten. Es fragt sich, wie die Staaten davon überzeugt werden können, daß Regionalorganisationen funktionierende Interventionsrechte zur Verfügung gestellt werden. Dabei muß man sich klar sein, daß Regionalorganisationen ebenso wie die Vereinten Nationen keine Truppen zur Verfügung haben werden, die gefährliche Einsätze ohne Zustimmung durch die truppenstellenden Staaten im Einzelfall durchführen könnten. Immerhin erscheint es denkbar, daß Mechanismen entwickelt werden, aufgrund derer schnell verfügbare Reaktionskräfte bei begrenztem Risiko Bürgerkriegsentwicklungen zuvorkommen können. Dieses erscheint

21 *J. A. Frowein*, Globale und regionale Friedenssicherung nach 50 Jahren Vereinte Nationen, *Zeitschrift für schweizerisches Recht* N.F. 114 (1995), I. Halbband, 257–271 (258).

22 *Frowein* (Anm. 21), 270.

eine besondere Aufgabe für die Fortentwicklung des Friedenssicherungssystems in der Welt.²³

In Afrika ist die Vorstellung, eine Eingreiftruppe der OAU solle die Möglichkeit der bewaffneten Intervention zur Unterdrückung von Bürgerkriegen haben, offenbar ernsthaft in der Diskussion. Gewisse Absprachen sind wohl bereits erfolgt. Es wird von besonderem Interesse sein, diese Entwicklungen weiter zu beobachten. Es wird zwar betont, daß möglichst die UN eingeschaltet werden sollen, aber das soll nicht ausschließlich gelten. In einem Bericht über ein Treffen der afrikanischen Chiefs of Defence Staff in Zusammenhang mit ECOWAS heißt es:²⁴

The Chiefs placed emphasis on speed of action and deployment. They felt that, as a principle, they should take the first initiative in approaching the UN to deploy a peace operation in response to an emergency in the continent. If the UN was unresponsive, they must take preliminary action while continuing efforts to elicit a positive response from the world body.

Die Notwendigkeit für konstitutionelle Strukturen zur regionalen Friedenswahrung einschließlich gewissermaßen polizeilicher Gewaltanwendung erscheint dringlich.

Die Unterdrückung von Teilen der eigenen Bevölkerung mit massivem militärischem Einsatz steht in grundlegendem Widerspruch zu der Wertordnung des heutigen Völkerrechts. Deswegen erscheinen Mechanismen, die derartiges verhindern, grundsätzlich wichtig. Regionale Strukturen im Völkerrecht könnten sich dahin entwickeln, daß die Eingriffsmöglichkeit zur Unterdrückung derartiger Gewaltanwendung eine ausdrückliche Autorisierung durch den Sicherheitsrat erübrigen kann, weil sich die Intervention auf den Willen des betroffenen Staates zurückführen läßt. Es besteht kein Grund, die Rechtfertigung, die in der vertraglichen Anerkennung nach Kap. VII UN-Satzung unproblematisch anerkannt wird, bei Regionalorganisationen *a limine* auszuschließen. Freilich kommt dem Sicherheitsrat die Kompetenz zu, den Mißbrauch zu Hegemoniestrukturen abzuwehren. Das Problem der GUS gehört hierher.²⁵

IV. Der Menschenrechtsschutz im Völkerrecht

Der Menschenrechtsschutz im Völkerrecht hat alte Wurzeln. Aber es dauerte lange, bis sie nach der Zwischenphase des extremen Positivismus wieder ans Licht kamen. Noch der Nürnberger Militärgerichtshof hielt sich nicht für zuständig, die

23 T. Farer, A Paradigm of Legitimate Intervention, in: L. F. Damrosch (Ed.), *Enforcing Restraint, Collective Intervention in Internal Conflicts*, 1993, 316 ff.

24 B. G. Ramcharan, The Evolving Doctrine of Democratic Legitimacy, in: *For the Rule of Law, The Review, International Commission of Jurists, The Evolving African Constitutionalism*, Special Issue 60 (June 1998), 179–198 (193).

25 J. A. Frowein, Das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und Regionalorganisationen bei der Friedenssicherung und Friedenserhaltung, *Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut* 343, 1996, 5–24 (19).

vor 1939 liegenden Verfolgungsmaßnahmen in Deutschland als Verbrechen gegen die Menschlichkeit, besser gegen die Menschheit, zu bezeichnen.²⁶ Das hatte viel mit dem alten Denken zu tun, wonach der Mensch in vollem Umfang der Herrschaft seines Staates unterliegt.

50 Jahre nach Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bedarf es keiner Darlegung, daß diese Zeit lange vorbei ist. Gewiß darf uns der Erfolg des europäischen Systems, das im echten Sinne konstitutionellen Charakter hat und zu einer Einführung der gerichtlichen Normenkontrolle in Staaten geführt hat, die derartiges nie kannten, nicht den Blick für die Weltprobleme verstellen.

Immerhin sollte auch an dieser Stelle ausdrücklich der große Konstitutionalisierungserfolg der Europäischen Konvention für Menschenrechte herausgestellt werden. Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit mit der Festlegung von Garantien für Freiheitsentziehung und Strafverfahren, die Stärkung der Demokratie durch Gewährleistung von Meinungs- und Pressefreiheit, sowie der Schutz der Privatsphäre sind die wichtigsten herausragenden Erfolge des Konventionssystems.²⁷ Gerade die Tatsache, daß Staaten mit relativ hohem Standard hier durch das Konventionssystem zur Weiterentwicklung beeinflusst worden sind, ist ein Beweis für die Konstitutionalisierung der Völkerrechtsordnung auf einem besonders wichtigen Gebiet.

Vielleicht noch stärker eingreifend ist die Praxis des Folterkomitees des Europarates, das jederzeitige Besuchsrechte in allen Haftanstalten hat. Daß die Türkei rechtlich den Besuch bei Öcalan zulassen mußte, aber auch tatsächlich dieser Verpflichtung offenbar unproblematisch nachkam, scheint mir ein Vorgang von großer Tragweite.²⁸

Von ebenfalls großer Bedeutung für das, was ich hier Konstitutionalisierung der Völkerrechtsordnung nenne, ist die Praxis der Europäischen Gemeinschaft bei der Entwicklung von Menschenrechts- und Demokratieklauseln in dem Lomé-Vertragssystem. Mit der Überwindung der Widerstände, die zunächst aus dem Interventionsbegriff folgten, ist seit 1989 die Praxis eindeutig. Die Vertragsstaaten werden auf Menschenrechte und Demokratie verpflichtet, und es besteht eine rechtliche Sanktionsmöglichkeit bei Verletzungen. Zwischen 1989 und 1995 hat die Gemeinschaft Sanktionen auf der Grundlage der Menschenrechts- und Demo-

26 Urteil des Nürnberger Militärgerichtshofs vom 30.9.1946, abgedruckt in: Der Prozeß gegen die Hauptkriegsverbrecher vor dem Internationalen Militärgerichtshof, Nürnberg, 14. November 1945–1. Oktober 1946, Band XXII, 1947–1949, 466.

27 Vgl. *J. A. Frowein/W. Peukert*, Europäische Menschenrechtskonvention, Kommentar, 2. Aufl. 1996, Kommentierung von Art. 5, 6, 8 und 10. Vgl. ferner *J. A. Frowein*, Übernationale Menschenrechtsgewährleistungen und nationale Staatsgewalt, in: *J. Isensee/P. Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland VII, 1992, 731–765.

28 Visit to Turkey by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 February to 3 March 1999, Observations made by the delegation of the CPT, Appendix to Press Release of the CPT, Strasbourg, 4.5.1999.

kratieklauseln in mindestens 13 Fällen verdeckt oder ausdrücklich angewandt.²⁹ Zutreffend wird hier die Existenz der entsprechenden Klauseln und Praxis der Gemeinschaft als wichtiger Hinweis für die Rechtsüberzeugung einer großen Anzahl von Staaten gesehen, daß die demokratische Regierungsform und die Menschenrechte durch völkerrechtliche Verfahren zu schützen sind.

Auch die Reaktionen von Staaten auf Vorbehaltserklärungen bei Menschenrechtsverträgen sind ein Beweis für die Entwicklung der Konstitutionalisierung im Völkerrecht. Nachdem im europäischen Rahmen das System der Nichtigerklärung von konventionswidrigen Vorbehalten ohne Einfluß auf die Mitgliedschaft des Staates anerkannt worden ist, gibt es mehr und mehr Beispielsfälle dafür, daß auch bei den weltweiten Menschenrechtsverträgen Staaten eindeutig unzulässige Vorbehalte als nichtig zurückweisen. So haben etwa Frankreich und Italien nach der Ratifizierung des Internationalen Pakts für bürgerliche und politische Rechte durch die Vereinigten Staaten ganz klar den Vorbehalt hinsichtlich der Todesstrafe für Personen unter 18 Jahren als nicht wirksam bezeichnet. Frankreich benutzte im Englischen die Formel „not valid“, Italien erklärte: „Therefore, this reservation is null and void.“³⁰

Gewiß muß man zugeben, daß es bisher keine Fälle gibt, in denen die rechtliche Zulässigkeit dieser Einsprüche und ihre Rechtsfolgen wirklich geklärt worden wären. Die negative Reaktion der USA und Großbritanniens auf die Feststellung des Menschenrechtskomitees sind hier von Bedeutung.³¹ Bekanntlich hatte das Komitee denselben Weg wie die Europäische Kommission und der Gerichtshof für Menschenrechte für richtig gehalten. Allerdings scheint es mir nicht richtig, aus dieser Reaktion die Folgerung zu ziehen, der Staat könne jede Art von Vorbehalt ungestraft formulieren. Insbesondere in den Bereichen, in denen mit guten Gründen eine Geltung der Norm als *ius cogens* behauptet werden kann, wie es etwa für Diskriminierungsnormen und ähnliches gilt, ist klar, daß nur die Nichtigkeit eines derartigen Vorbehaltes die konsequente rechtliche Auflösung ist. Wenn der Staat ratifiziert, so sollte die damit eingetretene Bindung nicht leicht in Frage gestellt werden.

29 F. Hoffmeister, Menschenrechts- und DemokratieklauseIn in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 132, 1998, 452–527, 609.

30 Vgl. hierzu J. A. Frowein, Reservations and the International *Ordre Public*, in: J. Makarczyk (Ed.), *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century – Essays in honour of Krzysztof Skubiszewski*, 1996, 403–412 (410). Die Erklärungen sind abgedruckt in: *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General (Status as at 31 December 1993)* (UN Doc. ST/LEG/SER.E/12), 135 = BGBl.1994 II, 1223 f.

31 Zur Reaktion der USA s. „Observations on General Comment 24 Accompanying Letter from the Hon. Conrad K. Harper, Legal Adviser, Department to [sic] State, to the Hon. Francisco José Aguilar-Urbina, Chairman, Human Rights Committee (Mar. 28, 1995)“, abgedruckt in R. B. Lillich, *The Growing Importance of Customary International Human Rights Law*, Georgia Journal of International and Comparative Law 25 (1995/96), 1–30 (20, Anm. 101). Zur Reaktion des Vereinigten Königreichs s. G. Marston (Ed.), *United Kingdom Materials on International Law 1995*, British Yearbook of International Law LXVI (1995), 583–757 (655).

Auch die Einrichtung internationaler Strafgerichte muß in diesem Zusammenhang gesehen werden.³² Gerade die Einführung einer effektiven Strafdrohung für die Verletzung elementarer Menschenrechte im internen Konflikt ist ein wesentlicher Beitrag zur Durchsetzung des Menschenrechtsschutzes in besonders bedrohlichen Situationen. Auch wenn die Ratifizierung des Statuts von Rom nicht schnell gehen wird, so ist bereits die Unterzeichnung ein qualitativer Wandel des Völkerrechts, der von Staaten und von nationalen wie internationalen Gerichten berücksichtigt werden kann und sollte.³³

Die zunehmend akzeptierte Sonderstellung von Menschenrechtsschutzverträgen in Sukzessionsfällen ist ein weiteres Beispiel für die Konstitutionalisierung der Völkerrechtsordnung. Hier ist es in Wahrheit so, daß die Wirkung der Menschenrechtsschutzverträge zum Status und zum verfassungsmäßigen Grundbestand eines bestimmten Territoriums gerechnet wird.³⁴ Er ist damit vom Nachfolgestaat anzuerkennen, auch wenn dieser Staat die betreffenden Menschenrechtsschutzverträge noch nicht ratifiziert hat.

V. Konstitutionalisierende Regelsysteme für weltweite Aktivitäten

In den letzten Jahren haben konstitutionell aufgebaute Regelsysteme für weltweite Aktivitäten deutlich zugenommen. Ihre Bedeutung muß in unserem Zusammenhang gesehen werden. Dabei wird als für derartige konstitutionelle Regelungssysteme wesentlich angesehen, daß zwar die Zugehörigkeit prinzipiell der freien Entscheidung jedes Staates unterliegt, aber von der ganzen Ordnung her ein starker indirekter Zwang zur Teilnahme ausgeht. Außerdem ist wesentlich, daß Streitschlichtungsmechanismen existieren, die unabhängig von der konkreten Unterwerfung zur Verfügung stehen.

In diesem Zusammenhang lassen sich sowohl das WTO-System als das UN-Seerechtsübereinkommen als Konstitutionalisierungselemente verstehen. Das WTO-System ist aus einem politisch diplomatisch geprägten Verhandlungssystem sehr viel stärker zu einer konstitutionellen Ordnung geworden, die über ein relativ

32 International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991 (SC Res. 827 v. 25.5.1993); International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Rwanda and Rwanda Citizens Responsible for Genocide and other such Violations Committed in the Territory of Neighbouring States, between 1 January 1994 and 31 December 1994 (SC Res. 955 v. 8.11.1994).

33 Rome Statute of the International Criminal Court vom 17. Juli 1998, A/CONF.183/9; vgl. auch A. Zimmermann, The Creation of a Permanent International Criminal Court, Max Planck Yearbook of United Nations Law 2 (1998), 169–237.

34 A. Zimmermann, Das Recht der Staatennachfolge in völkerrechtliche Verträge – Eine Bestandsaufnahme, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 141 (im Erscheinen begriffen), Zweites Kapitel, Anm. 408.

rechtsgebundenes Streitschlichtungssystem verfügt. Zwar sind noch nicht alle Elemente des alten Systems überwunden, aber der Schritt ist doch sehr deutlich.³⁵

Für das UN-Seerechtsübereinkommen haben wir erlebt, daß das Inkrafttreten ohne eine Änderung des Tiefseebodenbergbauteiles schließlich von allen Beteiligten als der Regelungsaufgabe unangemessen angesehen wurde. Aus diesem Grunde kam es zu einer rechtlich nicht unproblematischen faktischen Änderung des Vertragssystems.³⁶ Auf diese Weise konnte der Beitritt jedenfalls in relativ weitem Umfang gewährleistet werden. Die Existenz des Seegerichtshofes, der teilweise Zuständigkeiten ohne Unterwerfung hat, ist ein Beweis für wichtige Konstitutionalisierungselemente im Seerecht. Die sehr detaillierten Regelungen der Konvention werden im übrigen auch überall dort automatisch angewendet werden, wo Staaten nicht formell an die Konvention gebunden sind.

Ein weiterer Bereich, in dem sich in diesem Sinne Konstitutionalisierung der Völkerrechtsordnung durchsetzt, ist der der großen Umweltschutzabkommen. Hier setzt sich die Notwendigkeit einer ausgleichenden Rechtssetzung zum Teil mit unterschiedlichen Verpflichtungen von Industrie- und Entwicklungsstaaten in vergleichbarer Weise durch wie interne Gesetzgebung in Industriestaaten. Es ist ganz deutlich, daß hier der traditionelle Bereich des völkerrechtlichen Vertragsrechts verlassen und ein konstitutionelles Regelungssystem aufgebaut wird.³⁷

Lassen Sie mich schließlich auf die Minen-Konvention hinweisen, die ich für besonders charakteristisch für ein neues Element im Prozeß einer Konstitutionalisierung halte. Hier hat die öffentliche Meinung weltweit die Staaten zu einem Schritt gebracht, der zunächst nicht in dieser Weise geplant war. Ein demokratisches weltweites Bewußtsein für die Überwindung des Minen-Übels hat sich hier durchgesetzt.³⁸

Ich will aber in diesem Zusammenhang auch einen Bereich erwähnen, wo die ungeheure Zahl von bilateralen Abkommen im wesentlichen gleichen Inhalts weltweit rechtsetzend für eine globale Aktivität gewirkt hat. Ich meine die bilateralen Investitionsschutzabkommen.³⁹ Es sei hier hinzugefügt, daß auf diesem Gebiet die Bundesrepublik Deutschland Völkerrechtsgeschichte geschrieben hat. Sie hat mit dieser Praxis begonnen, während sowohl die USA als auch Großbritannien zu-

35 P. T. Stoll, *Freihandel und Verfassung, Einzelstaatliche Gewährleistung und die konstitutionelle Funktion der Welthandelsordnung (GATT/ WTO)*, ZaöRV 57 (1997), 83–146.

36 D. H. Anderson, *Resolution and Agreement Relating to the Implementation of Part XI of the UN Convention on the Law of the Sea: A General Assessment*, ZaöRV 55 (1995), 275–289.

37 U. Beyerlin, *State Community Interests and Institution-Building in International Environmental Law*, ZaöRV 56 (1996), 602–627.

38 R. McGrath, *Landmines: A Matter of Justice and Humanity*, *The International Journal of Human Rights* 2 (1998), 93–100.

39 United Nations Conference on Trade and Development: *Bilateral Investment Treaties in the Mid-1990s*, United Nations New York and Geneva, 1998; R. Dolzer/M. Stevens, *Bilateral Investment Treaties*, 1995; s. als Beispiel einer regionalen Regelung Part Five, Chapter 11, North American Free Trade Agreement of January 1, 1994.

nächst skeptisch waren und erst in den 70er Jahren derartige Verträge häufiger abschlossen.

VI. Regionale Verfassungssysteme

Ich will an dieser Stelle die regionalen Verfassungssysteme mit dem wichtigsten Beispiel der Europäischen Union nur als Merkposten erwähnen. Immerhin wird zu Ende des Jahrhunderts deutlicher, daß weniger die Unterscheidung von supranationalen gegenüber völkerrechtlichen Organisationen als die Verdichtung der im Prinzip völkerrechtlich bleibenden Strukturen kennzeichnend und für das Völkerrecht beispielgebend ist.

Die Durchsetzung von gemeinsamen Grundsätzen der Wirtschaftsfreiheit, vor allem aber darüber hinausgehend der rechtsstaatlichen Grundsätze im Rahmen des Gemeinschaftsrechts ist hier von besonderer Bedeutung. Auch wenn man die Spannungen erkennen kann, die immer wieder zwischen dem nationalen Verfassungssystem und dem europäischen auftauchen, so ist doch insgesamt der beispielhafte Erfolg für ein auf Völkerrecht gegründetes regionales Verfassungssystem hier hervorzuheben. Die richterliche Durchsetzung mit im wesentlichen automatischer Befolgung hat bereits föderalen, wenn auch nicht staatlichen Charakter.

VII. Internationale Verfassungshilfe

Die im Anschluß an 1989 eingetretene grundlegende Veränderung der territorialen Ordnung in den Bereichen des früheren Kommunismus hat eine besonders interessante Form internationaler Verfassungshilfe hervorgebracht. Hiermit meine ich die freiwillig oder mit multilateralem Druck erzeugte Hinführung neuer Staaten oder Verfassungssysteme zu den global oder regional anerkannten Grundlagen. Mit der Anerkennung wurde bereits ein Mechanismus dieser Art erörtert. Im vorliegenden Zusammenhang besonders interessant erscheint aber die Einwirkung im Zusammenhang mit der Selbständigwerdung von Staaten und der Annahme ihrer verfassungsrechtlichen Grundlagen.

Die Rolle der Badinter-Kommission, die ohne Zweifel ganz wesentlich zur Stabilisierung der jugoslawischen Republikgrenzen beigetragen hat, sollte erwähnt werden. Die Durchsetzung der Formel „*uti possidetis*“ gegenüber dem Selbstbestimmungsrecht war bei Aufbrechen des jugoslawischen Staates rechtlich keineswegs völlig selbstverständlich. Zweifellos war das Prinzip aber im hohen Maße geeignet, die Chancen für eine friedliche Entwicklung zu erhöhen.⁴⁰ Insofern war die Durch-

40 J. A. Frowein, *Self-Determination as a Limit to Obligations under International Law*, in: C. Tomuschat (Ed.), *Modern Law of Self-Determination*, 1993, 211–223 (216).

setzung mit einem gewissen multilateralen Druck von wesentlicher, die Wertgrundlagen des Völkerrechts schützender Bedeutung.

Die Beurteilung der mittel- und osteuropäischen Staaten hinsichtlich ihrer Verfassungsordnung vor Aufnahme in den Europarat ist ein anderes Beispiel für Verfassungshilfe in diesem Kontext.⁴¹ Auch hier ist ein multilateraler Druck ausgeübt worden, der freilich in unterschiedlicher Weise wirksam werden konnte. Insgesamt dürfte aber die Bedeutung nicht gering einzuschätzen sein.

In unseren Zusammenhang gehören auch die Fälle, in denen wichtige Verwaltungs- und Verfassungsfunktionen für Übergangszeiten völkerrechtlich organisiert worden sind, insbesondere durch internationalen Druck. Die im Abkommen von Dayton vorgesehenen Zuständigkeiten internationaler Organe sind hierbei besonders hervorzuheben. Das gilt nicht nur für gerichtliche Zuständigkeiten, sondern in noch stärkerem Umfang für die ausgeübten Rechtsetzungszuständigkeiten. Auf der Grundlage der allgemeinen Kompetenz, die Friedensregelungen zu überwachen und Erleichterungen festzusetzen, übt der Hohe Repräsentant Hoheitsbefugnisse im Bereich Gesetzgebung und Exekutivgewalt für Bosnien-Herzegowina aus.⁴² Ein besonders weitreichendes Beispiel ist die Absetzung des demokratisch gewählten Staatspräsidenten. Er konnte sich dabei nicht auf eine klare Zuständigkeit berufen. Freilich kommt ihm nach ausdrücklicher Regelung die „final authority regarding interpretation of this agreement on the civilian implementation of the peace-settlement“ zu.

Die rechtliche Lage ist die eines Quasi-Protektorates der internationalen Gemeinschaft. Die Rechtfertigung liegt in der Bürgerkriegstragödie und in dem Willen aller Beteiligten, die Bürgerkriegsgefahren dauerhaft zu überwinden. Rechtlich ist eine Sicherheitsrats-Resolution nach Kap. VII sowie eine vertragliche Zustimmung gleichermaßen relevant.⁴³ Allerdings sollte darauf geachtet werden, daß eine eindeutige Rechtsgrundlage in den Formulierungen wirklich geschaffen wird. Mir scheint nicht glücklich, wenn die Kompetenz zur bindenden Entscheidung allein auf allgemeine Formeln über die Erleichterung der Implementierung und die oben zitierte Interpretationszuständigkeit gegründet wird. Die Gefahren einseitiger Interpretationen von Sicherheitsrats-Resolutionen sind nicht gering.⁴⁴

41 *F. Hoffmeister*, Kroatiens Beitritt zum Europarat und seine Auswirkung auf die kroatische Verfassungsgerichtsbarkeit, *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 24 (1997), 93–98; *H. Winkler*, Democracy and Human Rights in Europe, A Survey of the Admission Practice of the Council of Europe, *Austrian Journal of Public and International Law* 47 (1995), 147–172.

42 Security Council Resolution 1031, Nr. 26, 27, Annex 10; Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations, 12 February 1999.

43 *Frowein* (Anm. 25), 14 f.

44 Inzwischen ist eine vergleichbare Lage für das Kosovo geschaffen worden. Die Ermächtigung der internationalen Sicherheitskräfte im Kosovo wurde in der betreffenden Resolution des Sicherheitsrates sehr weit gefaßt: „The Security Council [...] 7. Authorizes Member States and relevant international organisations to establish the international security presence in Kosovo as set out in point 4 of annex 2 with all necessary means to fulfil its responsibilities under

Es spricht einiges dafür, daß die Kosovo-Regelung Ähnlichkeiten hiermit haben wird. Mit massivem internationalen Druck wird die Befriedung einer Bürgerkriegslage mit rechtlichen Mitteln zu erreichen versucht. Ohne daß sich das Problem der humanitären Intervention, auf das ich noch einmal kommen werde, hier erörtern will, erscheint in unserem Zusammenhang wichtig, daß die internationale Gemeinschaft Verfassungsprinzipien gegen Gewaltanwendung massiv durchsetzt. Wenn man es so betrachtet, ist Somalia nur ein relativ kurzer, aber nicht erfolgloser Anfang gewesen. Hier ging es darum, durch eine gewisse Befriedung der Lage die extreme Hungersituation zu überwinden. Das ist nach der wohl überwiegenden Einschätzung geschehen.⁴⁵

Unter Verfassungshilfe in unserem Zusammenhang sollte man auch die Rolle verstehen, die die Vereinten Nationen zur Zeit in Guatemala mit der unter dem Vorsitz von Herrn *Tomuschat* stehenden Kommission spielen. Herr *Tomuschat* hat in der Festschrift *Jaenicke* die merkwürdige Ansiedlung zwischen Völkerrecht und nationalem Recht, die für diese Kommission kennzeichnend ist, geschildert.⁴⁶ Man möchte hoffen, daß es gelingt, hier eine verfassungsrechtliche Befriedung zu erreichen.

VIII. Die zentrale und dezentrale Durchsetzung der grundsätzlichen Verfassungsprinzipien

Soweit es um Gewaltanwendung geht, ist dem Sicherheitsrat klar die Zuständigkeit übertragen worden, den Verfassungsgrundsatz des Gewaltverbotes zentral durchzusetzen. Trotz aller Schwierigkeiten können wir eine Reihe von erfolgreichen Interventionen auf dieser Grundlage seit 1989 feststellen. Weniger eindeutig ist naturgemäß, inwieweit es bei Fehlen von Reaktionen des Sicherheitsrates weitere Möglichkeiten gibt. Es wurde bereits auf die Rolle von Regionalorganisa-

paragraph 9 below; [...] 9. Decides that the responsibilities of the international security presence to be deployed and acting in Kosovo will include: (a) Deterring renewed hostilities, maintaining and where necessary enforcing a ceasefire [...]; (b) Demilitarizing the Kosovo Liberation Army (KLA) and other armed Kosovo Albanian groups as required in paragraph 15 below; [...] 15. Demands the KLA and other armed Kosovo Albanian groups end immediately all offensive actions and comply with the requirements for demilitarization as laid down by the head of the international security presence in consultation with the Special Representative of the Secretary-General; [...]", SC Res. 1244 v. 10.6.1999. Weiterhin wurde in dem Militärabkommen dem Kommandeur der KFOR abschließende Interpretationsgewalt eingeräumt: „The international security force (KFOR) commander is the final authority regarding interpretation of this Agreement and the security aspects of the peace settlement it supports. His determinations are binding on all Parties and persons.“ (Art. V, Military Technical Agreement between the International Security Force (KFOR) and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia, 9 June 1999).

45 *I. Österdahl*, *By All Means, Intervene*, *Nordic Journal of International Law* 66 (1997), 241–271 (260); *A. O. Donini*, *Beyond Neutrality: On the Compatibility of Military Intervention and Humanitarian Assistance*, *The Fletcher Forum of World Affairs* 19 (1995) 2, 31–45 (34).

46 *C. Tomuschat*, *Between National and International Law: Guatemala's Historical Clarification Commission*, in: *Götz/Selmer/Wolfrum* (Anm. 14), 991–1011.

tionen hingewiesen. Diese können gewaltsam intervenieren, wenn sie die Zustimmung des Territorialstaates haben. Die Zustimmung des Territorialstaates wird unter Umständen nur mit erheblichem Druck erreichbar sein. Kann dieser Druck auch mit Gewaltdrohungen verbunden sein? Grundsätzlich ist nach Kapitel VII und Kapitel VIII nur der Sicherheitsrat in der Lage, die Weigerung des Territorialstaates zu überwinden.⁴⁷

Freilich bleibt die Spannung zwischen der Anerkennung wesentlicher Grundprinzipien und der Unmöglichkeit, sie bei elementarer Bedrohung zu schützen. Die zunehmend diskutierte Möglichkeit von Regionalorganisationen, in Extremfällen eine humanitäre Intervention anstelle der Vereinten Nationen durchzuführen, muß hier beobachtet und analysiert werden.⁴⁸ Ich neige zu der Auffassung, daß sich eine derartige Maßnahme in Extremfällen rechtfertigen läßt. Gewiß ist eine eindeutige Rechtsgrundlage nicht vorhanden. Aber auch das Verhalten des Sicherheitsrates scheint darauf hinzudeuten, daß die Überwindung extremer Gewaltausbrüche mit den entsprechenden Gefahren für Minderheitsgruppen und die Zivilbevölkerung nicht auf den Widerspruch des Sicherheitsrates stoßen wird.⁴⁹ Von besonderer Bedeutung erscheint dabei, daß die betreffende Regionalorganisation unverdächtig ist, im konkreten Fall bestimmte politische Ziele zu verfolgen. Das ist im System der Regionalorganisationen jedenfalls leichter erreichbar als für die einzelstaatliche Aktion.

Bei Verletzungen von grundlegenden Verpflichtungen *erga omnes* erscheint die dezentrale friedliche Reaktion von Staaten zur Durchsetzung besonders bedeutsam. Hier kann sich immer stärker das gemeinsame Verfassungsbewußtsein der Staatengemeinschaft ausdrücken. Das System der Lomé-Konvention ist ein besonders gutes Beispiel. Ich habe in anderem Zusammenhang dargelegt, daß die Zahl von Drittstaaten-Reaktionen auf Verletzungen von Verpflichtungen *erga omnes* zwar begrenzt, aber keineswegs unbedeutend ist.⁵⁰ Das gilt gerade für Fälle, in denen völkerrechtswidrig Gewalt angewendet worden ist und Drittstaaten mit Sanktionen reagieren. Ein besonders interessanter neuerer Fall ist die Suspendierung von Landerechten der JAT als Repressalie für die Menschenrechtsverletzungen im Kosovo. Zum Teil ist jedenfalls im Rahmen der EU diese Rechtsgrundlage ausdrücklich angeführt worden, nachdem Großbritannien zunächst eine Bindung an das Luftverkehrsabkommen für unüberwindbar hielt.⁵¹

47 J. A. Frowein, in: *Simma* (Anm. 20), Art 39, 2.

48 *Walter* (Anm. 13), 253–263.

49 G. Nolte, *Restoring Peace by Regional Action: International Legal Aspects of the Liberian Conflict*, *ZaöRV* 53 (1993), 603–637.

50 *Frowein* (Anm. 1), 422.

51 Verordnung (EG) Nr. 1901/98 des Rates vom 7. September 1998 betreffend ein Flugverbot zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien und der Europäischen Gemeinschaft für jugoslawische Fluggesellschaften, *Abl. L* 248 vom 8.9.1998, 7; geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 214/1999, *Abl. L* 23 vom 30.1.1999, 6. In der Begründung der ursprünglichen Verordnung heißt es wörtlich: „Die Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien hat die willkürlichen Gewaltakte und die brutale militärische Repression gegen ihre eigenen Bürger nicht eingestellt; dies stellt eine

Ich halte es immer noch für besonders bedauerlich, daß der Internationale Gerichtshof im Nicaragua-Fall die Verletzung des amerikanisch-nicaraguanischen Handels- und Schifffahrtsvertrages durch den amerikanischen Boykott einfach feststellte, ohne die Problematik wirklich zu erörtern.⁵² Meines Erachtens lag eine klare Rechtfertigung für den Boykott darin, daß Nicaragua, was im Verfahren nicht bestritten wurde, entgegen Artikel 2 (4) der UN-Charta Gewalt gegen Nachbarstaaten angewendet hatte. Der amerikanische Boykott war eindeutig damit begründet worden. Der IGH hat es sich hier, freilich ohne eingehenden amerikanischen Vortrag, sehr leicht gemacht, wenn er nur feststellte, daß das Embargo nicht unter die Sicherheitsklausel des Vertrages fiel. Es ist nicht ohne Interesse, die knappe Reaktion von *Sir Robert Jennings* in Erinnerung zu rufen, der es für evident hielt, daß die amerikanischen Maßnahmen unter die Sicherheitsausnahme fielen.⁵³ Aber selbst wenn man daran Zweifel haben sollte, so wäre es dringend notwendig gewesen zu prüfen, ob nicht eine besondere völkerrechtliche Rechtfertigung außerhalb des Vertrages durch vorrangiges UN-Recht gegeben war.

IX. Die Entwicklung einer Weltgesellschaft

Die immer deutlichere Anerkennung von Verfassungsprinzipien der Staatengemeinschaft geht einher mit dem, was schon heute weithin als eine Weltgesellschaft bezeichnet und empfunden wird. Wir haben in diesen Tagen einiges davon gehört. Natürlich muß man sich klar sein, daß die Zahl der eigentlichen Akteure, der Player, sehr begrenzt ist. Aber ihre Macht ist beachtlich. Mir scheint freilich gegenüber der rechtlichen Bewertung Vorsicht am Platze. Gerade die Herausstellung der Verfassungsprinzipien zeigt, daß das Völkerrecht in manchen Punkten stärker staatlichen Strukturen vergleichbar wird. Das bedeutet aber auch, daß

ernsthafte Verletzung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts dar. Sie hat ferner keine wirksamen Schritte unternommen, um durch einen friedlichen Dialog mit der Gemeinschaft der Kosovo-Albaner eine politische Lösung für die Kosovo-Frage zu suchen, damit Frieden und Sicherheit in der Region aufrechterhalten werden. Der Gemeinsame Standpunkt 98/426/GASP sieht daher ein Flugverbot zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien und der Europäischen Gemeinschaft für jugoslawische Fluggesellschaften vor, und zwar als weitere Maßnahme, um die Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien zur Erfüllung der Resolution 1160 (1998) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und der genannten Gemeinsamen Standpunkte zu veranlassen.“ Diese Verordnung wurde inzwischen abgelöst durch die Verordnung (EG) Nr. 1064/1999 des Rates von 21. Mai 1999 zur Verhängung eines Flugverbots zwischen den Gebieten der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Jugoslawien und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1901/98, Abl. L 129 vom 22.5.1999, 27. In dieser neuen Verordnung wird zur Begründung des Flugverbotes folgendes gesagt: „Die fortdauernde Verletzung der Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen durch die Regierungen der Bundesrepublik Jugoslawien und der Republik Serbien und die Fortführung extremer und kriminell unverantwortlicher Politiken einschließlich der Unterdrückung ihrer eigenen Bürger stellen ernsthafte Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts dar.“

52 Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgement of 27 June 1986, ICJ Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders, 1986, 141. Vgl. hierzu auch *Frowein* (Anm. 1), 373 ff.

53 Dissenting Opinion of Judge *Sir Robert Jennings*, ICJ Reports (Anm. 52), 542.

gesellschaftliche Elemente sich eben nicht von den Grundvorstellungen freizeichnen können. Insofern bedarf es einer besonderen Rechtfertigung, allein der Entscheidung einzelner Akteure ohne staatliche Legitimation rechtliche Bedeutung beizumessen.

Der Aufbau von den Staaten legitimierter internationaler Rahmen und Aufsichtsinstitutionen wird dringlicher. Freilich sind staatliche Alleingänge hier nicht nur faktisch unmöglich. Die letzten Bonner Ereignisse könnten auch hierfür ein Beweis sein.⁵⁴ Staatliche Legitimation bedarf freilich auch der kritischen Sicht. „One state one vote“ ist eben nicht „one man one vote.“ Die Unterwanderung von Delegationen von Ministstaaten durch NGOs ist ein interessanter Fall. Aber auch die Einbeziehung von NGOs in völkerrechtliche Zusammenhänge gehört hierher.

X. Schluß

Das 20. Jahrhundert hat die großen Katastrophen, in die die Völkerrechtsordnung gestürzt wurde, noch nicht überwunden. Aber es ist doch nicht zu bezweifeln, daß wir mit sehr viel mehr Recht von einzelnen Elementen einer Weltverfassung sprechen können, als das vor hundert Jahren galt.

54 Anspielung auf den Rücktritt des Finanzministers Lafontaine.

XI. Thesen zum Referat

1. Konstitutionalisierung der Völkerrechtsordnung bedeutet die Anerkennung von Interessen der Staatengemeinschaft und die Einführung von Mechanismen zu ihrer Durchsetzung.
2. Die Berücksichtigung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen bei der Anerkennung neuer Staaten ist eine der heutigen Völkerrechtsordnung angemessene Entwicklung der Konstitutionalisierung.
3. Das Gewaltmonopol des Sicherheitsrates bedarf der Ergänzung durch Eingriffsmechanismen von Regionalorganisationen bei Bürgerkriegen.
4. Der Menschenrechtsschutz im Völkerrecht ist ein wesentliches Element der Konstitutionalisierung, vor allem auch in Gestalt von Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten, etwa in den Verträgen der EG.
5. Konstitutionalisierende Regelsysteme für weltweite Aktivitäten im WTO-Rahmen, im UN-Seerechtsübereinkommen oder in Umweltverträgen nehmen zu.
6. Die Verdichtung regionaler Integrationssysteme auf völkerrechtlicher Grundlage sind ein besonderes Beispiel für die Konstitutionalisierungsentwicklungen.
7. Internationale Verfassungshilfe und Übernahme von Verwaltungs- und Verfassungsfunktionen durch die internationale Gemeinschaft zur Durchsetzung der Ordnungsinteressen sind Ausdruck der Konstitutionalisierung.
8. Die zentrale Durchsetzung der Verfassungsprinzipien durch den Sicherheitsrat kennt erfolgreiche Beispiele, aber auch die dezentrale Durchsetzung durch Regionalorganisationen und durch Einzelstaaten bei Verletzungen von Verpflichtungen *erga omnes* ist wesentlich.
9. Die Vorstellung einer Abkopplung der Völkerrechtsordnung von der staatlichen Struktur erscheint weder angemessen noch wünschenswert.
10. Das 20. Jahrhundert hat die Katastrophe der Völkerrechtsordnung des souveränen Nationalstaates ebenso erlebt wie den Anfang von Konstitutionalisierungsprozessen mit wichtigen, freilich auch immer wieder bedrohten Ansätzen.

Summary

Constitutionalization of International Law

1. Constitutionalization of public international law means recognition of interests of the community of states and the introduction of mechanisms for their implementation.
2. Taking into account democratic and rule of law requirements for the recognition of new states is an appropriate development towards constitutionalization.
3. The monopoly of the United Nations Security Council concerning use of force needs complementary mechanisms of regional organizations.
4. The protection of human rights in public international law is an element of constitutionalization, particularly where possibilities of control and sanction exist as within the EC-System.
5. Constitutional systems for worldwide activities within WTO, UNCLOS or environmental treaties have increased considerably.
6. Regional systems of integration on the basis of public international law are a particular example for development towards constitutionalization.
7. International support for constitutionalization in states and the taking over of administrative and constitutional functions by the international community for implementing international public order are an expression of constitutionalization.
8. Central implementation of constitutional principles by the Security Council has been partly successful, but decentralized implementation by regional organizations and by individual states is important where violations of obligations *erga omnes* take place.
9. The idea that one could disconnect public international law from the state structure is neither appropriate nor desirable.
10. The 20th century has witnessed the catastrophic failure of public international law of the sovereign nations, but also the beginning of constitutionalization of international law with important although always threatened beginnings.



Diskussion

zu den Referaten Boele-Woelki, Engel, Frowein

Vorsitz: Siehr

Bothe:

Eine der Fragen, die mich sehr nachdenklich gestimmt haben, ist die Problematik der Konstitutionalisierung im Hinblick auf die Legitimation von Gewalt. Wir sehen – das ist eine Konsequenz unserer universalen Mediengesellschaft – so unendlich viel Leid und so unendlich viele Verletzungen von Menschenrechten, daß es uns danach drängt, diese Verletzung von Menschenrechten als hinreichende Legitimation von Gewalt zu verstehen. Das ist relativ unproblematisch, soweit die Gewalt dann durch den Sicherheitsrat legitimiert wird, obwohl – Herr Frowein hat das richtig gesagt – auch da der Schritt zu tun ist, die Verletzung von Menschenrechten unter die Schlüsselbegriffe des Art. 39 zu subsumieren. Daß dies akzeptiert wird, ist eine unbestreitbare Entwicklung der letzten Jahre. Alles, was darüber hinausgeht, ist problematisch. Es ist problematisch in bezug auf regionale Organisationen wegen der Notwendigkeit der Genehmigung oder Autorisierung durch den Sicherheitsrat. Ich glaube nicht, daß die Praxis des Sicherheitsrats schon dahin verstanden werden kann, daß er von diesem Erfordernis absieht – obwohl da einiges streitig ist. Ganz problematisch wird es, wenn es um die Legitimation der Gewalt durch Einzelstaaten geht. Hier sind wir für meinen Geschmack doch zu nahe an etwas, was wir alle nicht wollen, was aber Realität ist, nämlich am Unilateralismus. Hier kommen wir in Widersprüche mit übergeordneten Gemeinwohlzielen, die wohl auch über ein völkerrechtliches Kollisionsrecht, von dem gestern die Rede war, nicht so ganz zu überwinden sind.

Die Frage, die ich an Herrn Frowein hätte, ginge aber auch noch in eine andere Richtung. Das Referat beobachtet ja ganz zutreffend die Elemente einer Art Verfassungsordnung, die sich in den letzten Jahren entwickelt haben; und an diesem Befund ist, so wie er dargestellt ist, überhaupt nicht zu zweifeln. Nur – und das wäre meine Frage: Blendet er nicht gegenläufige, mehr in Richtung auf Chaos gehende Entwicklungen aus? Ist nicht diese Konstitutionalisierung begleitet von Elementen der Destabilisierung, Eskalation der Gewalt, der Fragmentierung? Das als Frage. Mir scheint dieser Befund auch als Beobachtung nicht zu bestreiten zu sein. Aber was folgt daraus für uns?

Damit bin ich bei einem zweiten Punkt, der zwischen den Referaten eine gewisse Brücke schlägt: den anderen Akteuren in der Weltgesellschaft und ihrer Bindung. Es ist doch letzten Endes eine Folge der Konstitutionalisierung – wie Herr Frowein sie verstanden hat –, daß der Staat permeabler wird, daß er den berühmten Souveränitätsspanzer ablegt und daß damit das Völkerrecht bessere Zugriffsmöglichkeiten

hat auf relevante nichtstaatliche Akteure. Eine Entwicklung in diesem Sinne ist das Recht bewaffneter Konflikte, wo das Völkerstrafrecht schon eine ganze Weile das Individuum qua Völkerrecht bindet. Ich glaube, wenn wir in die Richtung der Konstitutionalisierung der internationalen Ordnung weiter überlegen, ist eine Konsequenz, daß nichtstaatliche Akteure stärker als Verpflichtungssubjekte einbezogen werden können als bisher.

Zu Herrn Engel habe ich nur zwei Fragen: Sie haben ja immer wieder betont, daß es auf der einen Seite viel Traditionelles gibt, d.h. Problemkonstellationen, die schon da waren, auf der anderen Seite doch auch Neues. Was ich eigentlich als neu und schwer beherrschbar ansehe, ist die Flüchtigkeit des Mediums, die Steuerungsmöglichkeit in Frage stellt. Schließlich noch eine ganz konkrete Frage: Ich muß gestehen, ich habe es nicht ganz verstanden, warum electronic cash außerhalb der Reichweite der Regulierung von Notenbanken ist. Electronic cash muß doch irgendwo Buchgeld werden, und Banken kontrollieren Buchgeld.

Oeter:

Die Frage, die mich umtreibt, geht im Grunde in eine ähnliche Richtung wie die von Herrn Bothe gerade eben formulierte Frage. Ich möchte dabei zunächst an Herrn Frowein anknüpfen, dessen Konzept der Konstitutionalisierung des Völkerrechts mir – wie Sie es sich vielleicht denken können – nicht ganz fernliegt. Aber die Frage, die sich mir – vor allem, wenn ich das Referat von Herrn Dicke von gestern und das von Herrn Frowein heute vormittag in Beziehung setze – aufdrängte, war die nach den Grenzen der Konstitutionalisierung. Wenn man den Appell von Herrn Dicke – ich überzeichne das jetzt etwas – nach Ausbildung von Strukturen eines Weltbürgerrechts oder Weltinnenrechts in Verbindung setzt zu dem, was Herr Frowein als vorhandene Ansätze einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts geschildert hat, so fällt hier unmittelbar auf, wie weit diese unbestreitbare, aber doch eher zögerliche Konstitutionalisierungstendenz zurückbleibt hinter dem, was man sich zumindest in den – ich nenne es jetzt einmal ungeschützt – utopischen Strängen der Vorstellungen von Weltinnenrecht oder Weltbürgerrecht als Ausbildung eines Weltordnungsrechts vorstellt. Als Folgerung ist man automatisch geneigt zu sagen, das kann gar nicht anders sein; das muß so sein. Die interessante Frage ist m.E. nur: Warum muß es so sein? Das hängt – und das ist die These, die ich hier in den Raum stellen möchte – zusammen mit Grundfragen, die Herr Dicke gestern thematisiert hat. Ich meine, man sollte dieses Konzept des Weltbürgerrechts, das an Kant anknüpft, in Verbindung setzen zu der damit unweigerlich verknüpften Kantischen Ablehnung des Weltstaats oder der Weltrepublik, wie er es nennt, die unweigerlich – und die Argumente von Kant sind da m.E. heute immer noch voll gültig – in die Weltdespotie abgleiten müßte. Organisation der Staatengemeinschaft in der Struktur, wie die Staaten heute verfaßt sind, ist eigentlich nur vorstellbar in bündischen, föderativen Formen oder als Mehr-Ebenen-System, wenn ich den Ausdruck von Herrn Dicke aufgreifen möchte. Das heißt aber, es gibt strukturelle Grenzen dieser Konstitutionalisierung; denn wir

sind damit gebunden an das, was man die Verpflichtungsarchitektur des klassischen Völkerrechts nennen könnte. Hier denke ich etwa an die neueren Ansätze der „international relations“-Theorie, an die Regimetheoretiker vor allem, die das ja sehr schön aufgearbeitet haben: Wie sehen in einzelnen Regimen diese Verpflichtungsarchitekturen aus, die eigentlich das Funktionieren völkerrechtlicher Einzelregime bewirken? Wenn man das bedenkt, so wird man sich doch unweigerlich bewußt: Je mehr Strukturen von Ordnungsrecht man in das Völkerrecht einführt, desto mehr entfernt man sich von dieser Verpflichtungsarchitektur und desto problematischer wird eigentlich Durchsetzung von Völkerrecht. Vielleicht bin ich da – das als abschließende Illustration dieser These – zu sehr gebranntes Kind von meiner jahrelangen Beschäftigung mit Problemen des humanitären Völkerrechts. Wenn man sich mit Fragen der Ausbildung von Grundregeln für den internen Konflikt beschäftigt, ist das Völkerrecht mit den Genfer Konventionen zunächst sehr vorgeprescht mit etwas, was wir heute als *ius cogens* ansehen, mit der Ausbildung einer grundlegenden Ordnungsnorm. Es ist aber völlig zurückgeblieben im Nachdenken darüber, wie das in die vorhandene Struktur, in das, was ich die Verpflichtungsarchitektur genannt habe, einzubetten sei. Wir sind heute eigentlich erst mit dem Modell des Strafgerichtshofs dabei, das in Konzepte von Verpflichtungsarchitektur einzubetten. Ich glaube folglich – und das ist ein Punkt, den Herr Heintschel von Heinegg gestern auch thematisiert hat –, daß sich unser Völkerrecht davor hüten muß, durch zu starke Einfügung von Elementen des Ordnungsrechts ins rein Deklaratorisch-Symbolische abzurutschen, zum leidigen Tröster zu werden, wie Herr Heintschel von Heinegg es gestern formuliert hat, sondern sollte immer mitbedenken, wie das, was ich die Verpflichtungsarchitektur genannt habe, einzubetten ist. Was dies heißen soll: daß das Völkerrecht nicht zu viele Beiklänge des Überschießenden haben sollte. Völkerrecht wird immer eine überschießende Tendenz gegenüber dem realen Sozialverhalten haben müssen. Aber dieses Überschießende darf natürlich nicht zur reinen leeren Symbolik verkommen. Ich glaube, dessen sollte man sich bewußt bleiben, wenn man über Konstitutionalisierung des Völkerrechts spricht.

Hobe:

Zunächst eine Bemerkung zu Herrn Froweins These 9 – keine Abkopplung der Völkerrechtsordnung von der staatlichen Struktur. Mir scheint das im Grundsatz sehr richtig zu sein. Die Feststellung einer – ich würde sagen vollständigen – Abkopplung der Völkerrechtsordnung von der staatlichen Struktur erscheint weder angemessen noch wünschenswert, wenngleich sich aber eben durch die neuen Akteursgruppen doch wohl eine behutsame Erweiterung der Rechtsetzungsbefugnisse über die Staatenwelt hinaus als durch die Globalisierung angesprochenes neues Thema stellt. Weiterhelfen könnte hier die gestern auch von Herrn Dicke verwendete, mir nicht ganz fernstehende, Vorstellung des internationalen Systems als eines Mehr-Ebenen-Systems, die ja davon ausgeht, daß es zukünftig bei der rechtlichen Erfassung der Vorgänge des internationalen Systems sozusagen vor-

nehmlich um eine sinngerechte Aufgabenverteilung zwischen verschiedenen Ebenen – universal, regional, staatlich – geht. Diese Konzeption legt es geradezu nahe, daß zentrale Konstitutionsprinzipien des Staates sozusagen auf die überstaatliche Ebene transponiert und somit (modifiziert) erhalten bleiben, es aber natürlich auch Rückwirkungsprozesse der internationalen auf die staatliche Ebene gibt. Dies scheint mir in der Tat eine ganz angemessene Beschreibung auch der sich wandelnden Rolle des Staates zu sein.

Ich würde in meiner Frage gerne auf die auch schon von Herrn Frowein angesprochene mögliche Spannung der Erkenntnisse seines Referats zu dem von Herrn Engel eingehen. Wenn es richtig ist und ich Herrn Engel richtig verstanden habe, gibt es zumindest Probleme, das Internet wegen der tendenziellen Entterritorialisierung einer völkerrechtlichen Rahmenordnung zu unterziehen. Wenn es also einerseits vernünftig erscheint – wie Sie, Herr Engel, das in Ihrem Referat nahegelegt haben –, auch andere Regelungen nicht einmal rechtlicher Art zu finden; dies also der eine Befund ist, und es andererseits richtig ist, was ich für unbestreitbar halte, was uns Herr Frowein vorgeführt hat, daß nämlich die völkerrechtliche Rahmenordnung zunehmend einen Konstitutionalisierungsprozeß durchmacht – Stichwort: Rechtsstaat, Demokratie und Menschenrechte – : Wie läßt sich dann dieser – vielleicht mir auch nur so erscheinende – Widerspruch versöhnen? Anders gefragt: Wie ordnet sich eigentlich eine Internet-Ordnung, die sog. *lex informatica*, wenn es sie denn gibt, in das völkerrechtliche System ein? Handelt es sich letztlich dort um eine eigene Rechtsordnung, eine „governance“, wie das im Tenor von Herrn Engel angeklungen ist? Gleichzeitig bezieht dies die Frage auch nach der Rechtsbindung anderer Akteure im internationalen System ein, von denen wir schon gestern gehört haben, daß ihre Aktivitäten zunehmen und vom Völkerrecht auch zunehmend akzeptiert werden.

Hofmann:

Ich möchte zwei Bemerkungen machen, veranlaßt durch Begriffe, die im Referat von Herrn Engel und im Referat von Herrn Frowein vorkamen, nämlich „Werte“ und „Wertegemeinschaft“. Wenn wir uns an das Referat von Herrn Engel erinnern, so hat er gesagt, daß das Internet natürlich keine staatliche Ordnung darstellt, jedenfalls im Moment keine; es will ja auch eine staatsfreie, eine staatsferne Ordnung sein. Aber es ist doch wohl eine soziale Ordnung, und zwar eine soziale Ordnung, die als solche – fast notwendig – auf gewissen Werten beruhen muß. Eine soziale Ordnung, die auf gewissen Werten beruht, braucht – das, meine ich, läßt sich an allen sozialen Ordnungen nachweisen – Mechanismen, um gegen diejenigen vorzugehen, der gegen diese Werte verstößt. Eine ganz primitive Reaktion wäre Ausschluß, wäre Ausstoß. In sehr primitiven sozialen Ordnungen wird der Verletzer von grundlegenden Werten zum – jetzt juristisch gesprochen – „outlaw“, er wird in die Wildnis geschickt. Das geht im Internet offenbar – wenn ich das recht verstanden habe – technisch nicht. Man muß also zu einem weniger primitiven Mechanismus greifen, man muß Sanktionen gegenüber dem Verletzer

entwickeln. Das wurde auch in dem Referat sehr deutlich. Die Frage ist nur: Wer setzt diese Sanktionen durch? Es hängt offenbar mit der technischen Problematik zusammen, daß es nicht so einfach ist, Durchsetzungsmechanismen zu finden. Dazu nun meine Bemerkung: Ich habe Zweifel, daß die Selbststeuerungskräfte dieses Systems ausreichen. Mir ist, ehrlich gesagt, nicht ganz nachvollziehbar, wie der Störer dieser Ordnung davon abgehalten werden kann, diese Ordnung zu stören, indem er in den Wettbewerb mit anderen tritt, die nicht stören. Also derjenige, der – um es ganz plakativ zu sagen – Anleitungen zum Bombenbau für terroristische Zwecke im Internet anbietet: durch welchen Wettbewerb läßt der sich aus dem Internet heraushalten? Doch nicht durch Wettbewerb mit anderen Bombenbauern! Insofern glaube ich schon, daß es Sanktionen geben muß, die eben nicht im Ausschluß bestehen können. Daher – meine ich – scheint es mir auf absehbare Zeit unabdingbar, daß man auf „public law“-Mechanismen zurückgreift, und das wiederum bedeutet die Zuhilfenahme jedenfalls staatlicher Akteure. Dabei hilft es nicht, wenn die Staaten jeweils allein handeln, sondern es müssen vielmehr die Staaten „in Kooperation“ sein.

Das war die erste Bemerkung. Mit dem Begriff „Kooperation“ komme ich zu dem Referat von Herrn Frowein. Auch dort kam der Begriff der Wertegemeinschaft vor, daß nämlich das moderne Völkerrecht, das sich nicht mehr nur als Koordinationsvölkerrecht, das weniger Werte bedarf, versteht, als Kooperationsvölkerrecht naturgemäß auf einem größeren Kreis von gemeinsamen Werten beruhen muß. Einer der neuesten „termini“ in diesem Bereich ist das, was wir jetzt als „good governance“ bezeichnen, was doch einer ganz erheblichen Auflösung des alten Interventionsverbots nahekommt. Wir haben auch hier im Völkerrecht als einer sozialen Ordnung von Staaten und anderen Akteuren grundlegende Werte, die durchgesetzt werden müssen. Ich glaube, das ist genau der zentrale Aspekt dieses Prozesses der Konstitutionalisierung, nämlich die zunehmende Zahl von Werten, die den Mitgliedern dieser sozialen Ordnung gemein sind und zu deren Einhaltung und – das ist nun der nächste wichtige Schritt – auch Durchsetzung sie sich verpflichtet haben. Betonen möchte ich, daß sich dazu alle Staaten verpflichtet haben. Das Problem, das wir hier sehen, ist nicht, daß es an der Erkenntnis oder an der Zustimmung fehlt, daß diese Werte durchzusetzen sind. Wir haben vielmehr Probleme, wie wir diese Werte durchsetzen. Insofern meine ich – und das ist in dem Referat deutlich geworden, und ich möchte das unterstützen –, daß in einer Zeit, in der es sich überwiegend um überstaatliche oder der Staatengemeinschaft gemeinsame Werte handelt, es nicht mehr ausreicht, daß einzelne Staaten diese Werte durchsetzen, sei es als Garanten oder als „trustees“ dieser Ordnung, sondern daß es eine Vielzahl von Akteuren sein muß – oder anders gesagt –, daß jeder, der sich in dieser sozialen Völkerrechtsordnung bewegt, verpflichtet ist, zu dieser Durchsetzung beizutragen. Das sind zur Zeit sicher noch vornehmlich die Staaten. Aber ich denke, die Beispiele, die gebracht wurden, haben uns deutlich gezeigt, daß es eben nicht mehr nur Staaten, sondern auch zwischenstaatliche Organisationen sind, oder sogar überstaatliche Organisationen, die bei dieser Aufgabe in zunehmendem Ma-

ße von den anderen Akteuren unterstützt werden, sei es, daß diese tatsächlich befugt sind, an der Durchsetzung mitzuwirken, wie etwa im Rahmen der „Wüsten-Konvention“ im Umweltrecht, oder daß sie durch internationales „lobbying“ die eigentlichen Akteure dazu bringen, zu agieren. Was uns letztlich in beiden Bereichen fehlt – im Internet wie in der Völkerrechtsordnung allgemein –, ist die Antwort auf die Frage: Wie gelingt es uns nun tatsächlich, diese Wertegemeinschaft effektiv durchzusetzen? Auch ich habe darauf keine Antwort. Die beiden Referenten haben sie auch nicht gegeben, konnten sie auch nicht geben. Es ist dies eine Frage des nächsten Jahrhunderts oder weiterer Tagungen dieser Gesellschaft.

Benedek:

Ich glaube, Herr Engel hat sehr gut gezeigt, was Globalisierung am Beispiel des Internet heute schon bedeuten kann. Mich interessiert das Internet auch in seiner Eigenschaft als eine Art herrschaftsfreier Raum, in dem also noch wirklich basisdemokratisch Entwicklungen stattfinden können. Natürlich liegt die Gefahr des Mißbrauchs auf der Hand. Damit stellt sich die Frage: Selbstregulierung oder Regulierung durch Staaten oder zwischenstaatliche Einrichtungen? Ich glaube auch, daß, wenn Regulierung, wir uns Gedanken machen sollten, wie das im zwischenstaatlichen Wege erfolgen könnte, um Mißbrauch hintanzuhalten und dabei vor allem auch menschenrechtliche Aspekte zur Geltung kommen zu lassen. Die Informationsfreiheit ist zum Beispiel durch das Internet heute in einem Ausmaß gewährleistet, wie das wahrscheinlich noch nie in der Geschichte vorher gewesen ist. Davon sollte es keinen Rückschritt geben, da damit auch das Recht auf Bildung, Freiheit von Wissenschaft und Lehre und ähnliches mehr betroffen wäre.

Ich denke hier vor allem an die Staaten, die ein Interesse haben könnten, diesen Zugang zu beschränken, weil das Internet massiv auch durch Oppositionsgruppen, durch Menschenrechtsgruppen und ähnliches mehr genutzt wird. Ein Beispiel: Unsere Kollegen in Belgrad, die an der Juristischen Fakultät und anderen Fakultäten ihre Posten verloren haben, nutzen das Internet sehr intensiv, um ihre Probleme darzustellen und internationale Solidarität zu gewinnen, um eine alternative Universität aufzubauen und ähnliches mehr. Andere Kollegen, ich denke jetzt zum Beispiel an Banja Luka, die mit einer nationalistischen Ideologie konfrontiert sind, nutzen das Internet, um Zugang zu ganz normaler Information nicht-nationalistischer Natur zu gewinnen. Heutzutage wäre es wahrscheinlich nicht mehr möglich wie seinerzeit in der DDR oder anderen osteuropäischen Staaten, Giftschränke zu haben, in denen Information unter Kontrolle gehalten wird. Das ist eigentlich so gut wie vorbei. Bei jeder Form von Regulierung müßte man darauf achten, daß es hier keinen Rückschritt geben kann, daß also hier nicht Zugänge zu diesem weltweiten Informationsnetz etwa auch unter dem legitimen Vorwand der Verfolgung von Internet-Kriminalität wieder beschränkt werden.

Ein Punkt noch zu dem Referat von Professor Frowein: Mich hat besonders interessiert, was Sie unter dem Aspekt „internationale Verfassungshilfe“ ausgeführt

haben. Das ist – glaube ich – ein faszinierender Bereich, in dem Dinge passieren, die wir uns vielleicht bis vor kurzem noch gar nicht vorstellen konnten. Sie haben auch die Arbeit des Hohen Repräsentanten in Bosnien-Herzegowina erwähnt. Mich würde in diesem Fall auch interessieren, wie Sie die Arbeit des Peace Implementation Council einschätzen als ein internationales Organ, das das Dayton-Abkommen nicht nur interpretiert, sondern eigentlich ständig weiterentwickelt. Ein Beispiel, das in diesem Zusammenhang von besonderer Relevanz ist, wäre die jüngste Schiedsentscheidung zu Brčko. Hier hatte eigentlich das Schiedstribunal nur die Aufgabe, die „interboundary line“ zu definieren. Aber herausgekommen ist letztlich ein internationales Regime, durch das ein Distrikt geschaffen wurde, der dem Gesamtstaat Bosnien und Herzegowina unterstehen wird und unter internationaler Aufsicht realisiert werden soll. Hier könnte man der Meinung sein, daß diese Entscheidung weit über den Vertrag hinausgereicht hat. Ich halte das persönlich auch für legitim, weil ich glaube, daß diese Entscheidung ganz im Sinne der Vertragsziele getroffen wurde und daß hier eine Art „implied powers“-Doktrin zur Anwendung gebracht wurde.

Schack:

Frau Boele-Woelki hat uns die *lex electronica* am Anfang als verführerischen Ausdruck angeboten, vor dem ich nachhaltig warnen möchte. So etwas gibt es nicht! Wir haben aus den amerikanischen Erörterungen, die etwas älter sind als unsere, den Ausdruck „cyberspace“ angeordnet bekommen, der dann zum eigenständigen Rechtsraum erklärt werden und die kollisionsrechtlichen Probleme überflüssig machen soll. Auch das funktioniert natürlich nicht. Die Gefahr ist hier noch viel größer als bei der *lex mercatoria*, wo wir immerhin zwei in aller Regel gleich starke Unternehmen haben, die im Bereich des dispositiven Vertragsrechts private autonome Regelungen treffen können. Das ist vergleichsweise harmlos zu dem, was im Internet passiert. Dort liegt der Schwerpunkt im Bereich des Deliktsrechts, der Persönlichkeitsrechtsverletzungen, Immaterialgüterrechts- und Wettbewerbsverletzungen. Ich möchte nachhaltig vor dieser Vorstellung warnen, daß wir durch ein neues Konstrukt – wie auch immer elegant benannt – die kollisionsrechtlichen Probleme lösen könnten. Das IPR hat die Aufgabe, die Anwendbarkeit einer staatlichen Rechtsordnung festzulegen. Das ergibt sich selbst im Vertragsrecht aus Art. 27 Abs. 3 EGBGB und aus Art. 4 des Römischen Schuldvertragsübereinkommens (EuVÜ). Für anwendbar erklärt wird ausschließlich das Recht eines Staates. Virtuelles Recht ist keines, denn ihm fehlt die staatliche Legitimation und erst recht die staatliche Durchsetzungsmöglichkeit. Staatliche Legitimation brauchen wir – abgesehen von Naturrecht – überall dort zumindest, wo wir uns außerhalb des dispositiven Vertragsrechts bewegen. Das aber ist der typische vom Internet erfaßte Bereich. Die staatliche Durchsetzung wurde dann auch von den erfinderischen Amerikanern ganz elegant zu lösen versucht mit „cyber courts“, also „arbitration courts“. Frau Boele-Woelki hat das Projekt des „Virtual Magistrate“ erwähnt, das Anfang 1996 in der Villanova University in den USA ange-

dacht worden ist. Das kann man sich wie eine universitäre „law clinic“ vorstellen. Zur praktischen Anwendung ist es – das habe ich vor ein paar Tagen noch einmal nachgeschaut – in den drei Jahren bisher nur in einem einzigen Fall gekommen, in dem es um die Beachtung der Netiquette ging. Um gleich mit einem verbreiteten Irrtum aufzuräumen: Netiquette ist nichts, was mit irgendeiner Form von rechtlicher Qualität verwechselt werden darf. Es gibt auch nicht nur *eine* Netiquette, sondern verschiedene „do“s und „don’t“s; und jeder stellt sich etwas anderes darunter vor. Diese unterschiedlichen Sozialnormen sind nichts, was Gegenstand der Anwendung des IPR sein könnte. Also hilft uns auch diese Vorstellung von „cyber courts“ nichts, nicht nur, weil sie sich in der Praxis als Flop erwiesen haben, sondern weil sie in dem hier im Vordergrund stehenden Bereich der unerlaubten Handlungen nicht funktionieren können, weil die Streitparteien dort – anders als im Lizenzbereich – keine Gelegenheit haben, vorher eine Schiedsvereinbarung zu treffen.

Deswegen zum Vertragsrecht nur ganz kurz: Frau Boele-Woelki hat die Internet-Werbung angesprochen. Natürlich lassen sich die in Art. 13 GVÜ bzw. Art. 5 EuVÜ zugrunde gelegten Verbraucherschutzkriterien auf Internet-Vertragsanbahnungen nicht problemlos anwenden. Sie passen vom Wortlaut her nicht. Aber die Unterscheidung zwischen aktivem und passivem Verbraucher leuchtet mir in Ihrem Beispiel nicht ein. Sie meinen, wer am Computer sitzt und da ein bißchen auf der Tastatur klimpert, sei aktiv und deshalb nicht schutzbedürftig. Wenn ich die jungen Leute mit den technischen Möglichkeiten spielen sehe, handeln die völlig naiv im Hinblick auf das, was man dort rechtlich durch einen Mausklick bewirken kann. Mir erscheint die Situation nicht anders, als wenn man eine Zeitungsanzeige liest und dann eine Postkarte schreibt und etwas bestellt. Im Ergebnis muß das unter den Verbraucherschutz des Kollisions- und Zuständigkeitsrechts fallen. Daß man das vielleicht etwas geschickter und in einem separaten neuen Artikel des GVÜ formulieren kann, steht auf einem anderen Blatt. Verbraucherschutz im Internet ist jedenfalls eine extrem schwierige und wichtige Sache, die wir hier nicht außer acht lassen dürfen.

Das Interessante – wie gesagt – ist das Deliktsrecht. Sie haben – Frau Boele-Woelki – völlig mit Recht nicht die immaterialgüterrechtlichen Probleme angesprochen, die aber die ersten waren, die zu vielen US-amerikanischen Entscheidungen geführt haben. Ich will hier nur eine kurze Parallele ziehen zu der Satellitenrundfunk-Richtlinie der EG von 1993. Die ist letztlich zum Sendelandsprinzip – von Ihnen *lex originis* genannt – zurückgekehrt, was für das urheberrechtliche Senderecht möglich war. Danach genügt es, die Rechte des Abstrahlungsortes, wo der Sender steht, der den Satelliten anstrahlt, zu erwerben, weil wir innerhalb der EU ein schon weitgehend harmonisiertes Urheberrecht haben. Da kann also kein Unglück passieren. Aber die EU hat gerade im Internet-Zusammenhang sehr schnell in ihrem Grünbuch zur Informationsgesellschaft erkannt, daß diese so verführerische *lex originis*-Lösung, die im Internet-Kontext zum Recht des Landes führen müßte, wo der Server steht, ausscheiden muß, weil da nämlich,

solange wir kein harmonisiertes Haftungsrecht im Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht haben, ein „run to the bottom“ stattfindet und im äußersten Fall sich der Anbieter dann auf irgendeine Insel in der Karibik oder auf eine Bohrinsel setzt. Diese Lösung der *lex originis* ist uns also versperrt; sie kann im Internet-Kontext nicht funktionieren, und wo der Server steht, ist auch letztlich egal. Das Ganze ist von der Angebots- wie von der Nachfrageseite her eben nicht mehr territorial in den Griff zu bekommen, und ich meine, es bleibt, da auch die *lex fori* keine ernstzunehmende Alternative ist, weil sie nur das „forum shopping“ begünstigen würde, nichts anderes übrig, als einer weltweiten Aktivität des Anbieters eine weltweite Gerichtspflichtigkeit folgen zu lassen mit der Gefahr, daß am Ende das Recht angewandt wird, was wir bei Streudelikten anwenden, nämlich wahlweise das Recht des Handlungs- oder des Erfolgsortes.

Es wird kein Weg daran vorbeiführen, daß wir am Ende eine weltweite Gerichtspflichtigkeit bei einem weltweiten Medium haben mit der Notwendigkeit, eine Vielzahl von manchmal vielleicht auch nicht vorhersehbaren Rechten anzuwenden. Das muß in der Praxis nicht schlimm sein, weil irgend jemand, der in den USA irgend etwas eingespeist hat, aber in Neuseeland kein Vermögen hat, in Neuseeland von einem Nutzer dort auch nicht verklagt werden wird. Die Erfahrungen, die bisher vornehmlich aus den USA vorliegen, betreffen größere Unternehmen. Auch der Fall, den das Berliner Kammergericht (KG WM 1997, 2376 – concert-concept.de) entschieden hat, betraf ein amerikanisches Unternehmen. Dort, wo die Schuldner Vermögen oder andere Interessen haben, kann man vollstrecken, da kann man sie packen. Das werden wir auch tun müssen. Ganz können wir uns dem Globalisierungsphänomen nicht verschließen, aber im Ergebnis brauchen wir im Zuständigkeitsrecht immer eine Person, auf die oder hilfsweise deren Vermögen wir zugreifen können. Die Flucht in das Internet – so möchte ich einmal überspitzt formulieren – ist nichts, was wir unbedingt erleichtern müßten. Wir sollten dort die Möglichkeiten der staatlichen Rechtsetzung und des Zugriffs auf Personen und Vermögen nutzen, wenn sie denn etwas – aus der Sicht des Forumstaates – Unerlaubtes getan haben. Ich glaube auch nicht, um auf Ihr Beispiel – Frau Boele-Woelki – zurückzukommen, daß die Verbraucher schon deshalb nicht schutzwürdig seien, weil, wenn wir die Internet-Anbieter von einer weltweiten Haftung freistellen würden, dann die Produkte billiger würden, und daß man den „internet commerce“ unbedingt fördern müßte. Ich könnte mir vorstellen, daß dem Verbraucherschutz vielleicht letztlich mehr damit gedient wäre, wenn wir den örtlichen Einzelhandel von dieser Konkurrenz durch „internet bookstores“ o. ä. freihielten. Das werden wir nicht schaffen, aber wir sollten uns nicht in eine „virtual world“ flüchten, sondern etwas auch rechtlich dazu beitragen, daß die persönlichen Kontakte zwischen den Vertragsparteien und zu den Mitmenschen nicht noch weiter zurückgedrängt werden. Ich möchte vor der Flucht ins Internet warnen. Die staatlichen Rechtsordnungen haben beileibe nicht ausgedient.

Balekjian:

Zu den ersten zwei Referaten je zwei Punkte: Frau Boele-Woelki, Sie haben Internet-Delikte katalogisiert, so daß man weiß, was alles in Frage kommen kann, zum Beispiel Rufmord, Verleumdung, Betrug. Hat die Versicherungswirtschaft angefangen, sich für den Internet-Bereich zu interessieren, um wissen zu lassen, was alles versichert werden darf, kann oder nicht?

Für Herrn Engel habe ich folgende Punkte: These 10 enthält den Satz „Internet enthält ein Potential für neuartige internationale Konflikte“. Sind das wirtschaftliche, kulturelle, psychologische, kriegerische, kaltkriegerische usw. Konflikte? Welche Konfliktarten werden vorgestellt?

Zur Frage der Selbstregulierung in der These 18, die ich für sehr wünschenswert halte: Ich kann mir eine Selbstregulierung nicht ohne Abgrenzung von Raum und Adressaten im globalen Raum vorstellen. Bis Anfang der 80er Jahre hatte die City of London z.B. für die Finanzdienstleistungen eine interne Selbstregulierung, die wunderbar funktioniert hat, aber mit dem Abbau von Grenzen im Bereich der Finanzdienstleistungen hat man gesehen, daß die Selbstregulierung nicht mehr funktionieren kann und durch eine normative Regelung ersetzt werden muß.

Dicke:

In einem Punkt hat Herr Engel den Nerv des Politikwissenschaftlers getroffen. Sie sagten, daß sich aus dem Internet und seiner Nutzung ein gutes Argument für mehr plebiszitäre Elemente ergebe. Ich sehe eigentlich, daß zumindest auch das Gegenteil der Fall ist. Mir scheint, daß nach der Wahlkabine das Internet die zweite technische Erfindung ist, die die repräsentative Demokratie stützen kann, und zwar aus folgendem Grund: Einige meiner Mitarbeiter haben eine Pilotstudie zur Nutzung der Homepage amerikanischer Politiker erstellt. Sie haben den amerikanischen Senat untersucht und das Repräsentantenhaus untersucht und dabei festgestellt, daß hier im Grunde genommen genau das faktisch vollzogen wird, was die Grundidee von repräsentativer Demokratie ist: Durch das Anfrage-Antwort-Spiel wird auf dem Wege interaktiven Argumentierens ein Vertrauensverhältnis zwischen dem Wähler und dem Senator bzw. Abgeordneten aufgebaut. Dies eine vielleicht provokante Gegenthese zu Ihrer Bemerkung.

Dann will ich noch einige Worte zur Werteproblematik sagen: Ich möchte – und zwar gerade im völkerrechtlichen Kontext – vor der Vorstellung warnen, daß man die „Werte“ einer Wertegemeinschaft politisch-rechtlich in irgendeiner Form unmittelbar durchsetzen kann. Viel wichtiger ist es, darüber zu sprechen, wie solche Werte aufgenommen, „internalisiert“ werden bzw. wie sie in einer gegebenen Gemeinschaft „vermittelt“ werden. Und auch hier bietet das Internet durchaus Chancen, wenn es auch nur ein Teil der Realität solcher Vermittlung ist und wohl auch nur ein Teil dieser Realität bleiben wird. Andere Institutionen, wie z.B. Schulen, werden an diesem „Geschäft“ auch weiterhin in grundlegenden Funktionen

mitwirken, selbst wenn sie durch das Internet verändert werden. In diesem Zusammenhang wäre meine Frage: Wo sehen Sie den Beitrag des Internet, um gerade diejenigen Werte, die in der internationalen Verfassungsordnung bzw. im allgemeinen Völkerrecht „inkorporiert“ sind, vermitteln zu helfen? Denn ich denke, daß solche Vermittlung ein auch innenpolitisch bzw. innergesellschaftlich sehr wichtiger Aspekt ist, dasjenige, was etwa im Umweltrecht an „Werten“ (ich benutze den Begriff ungern, aber man kommt schwer an ihm vorbei) oder was im Gewaltverbot an Wertgehalt steckt, in Verhaltensorientierungen zu transponieren. Ich meine, daß die stärkere internationale bzw. globale Ausrichtung, die ja auch das Internet vermittelt, hier einen ganz wesentlichen Beitrag leisten kann.

Noch ganz kurz einen letzten Punkt: Ich bin Herrn Oeter sehr dankbar für seinen Hinweis, daß der Weltstaat natürlich keine Lösung sein kann. Man muß eben auch die Grenzen der Leistungsfähigkeit und der Möglichkeiten von Recht und Verrechtlichung sehen. Allerdings stimme ich insbesondere aus den Gründen, die ich mit dem Hinweis auf repräsentative Demokratie andeuten wollte, der 9. These von Herrn Frowein sehr zu: Damit Demokratie überhaupt möglich ist, sind staatliche Strukturen ein unverzichtbares Element. Genau in diese Richtung scheint mir auch Kants Argumentation zu gehen. Die „leidigen Tröster“ hat er deshalb „leidige Tröster“ genannt, weil sie keinen Rechtsbegriff hatten, weil sie an der *bellum iustum*-Lehre festgehalten und die Unvereinbarkeit von gerechtem Krieg und Recht nicht gesehen haben. Kant behauptet mit seinem Vorwurf, daß sie sich damit eines kritischen Potentials begeben in den Fällen, in denen das Handeln des Staates mit dem Begriff des Rechts eben nicht übereinstimmt. Das war nun auch bei den „Kabinettskriegen“ des 18. Jahrhunderts in vielfacher Weise der Fall: Hier hätten die „Tröster“ ihre Stimme erheben und sagen müssen: Krieg ist mit Recht nicht vereinbar.

von Hoffmann:

Ich bin über eine These von Herrn Frowein glücklicher als mancher andere, nämlich darüber, daß der Menschenrechtsschutz ein wesentliches Element der Konstitutionalisierung darstellt. Eine der Grundannahmen des internationalen Privatrechts ist die gleichwertige Anwendung ausländischen und inländischen Rechts. Das ausländische Recht steht auf der gleichen Stufe wie das inländische. Die Begründung dafür fällt irgendwie schwer. Savigny, der diese Theorie entwickelt hatte, sprach von der gemeinsamen Grundlage christlicher Gesinnung. Das ist wohl heute nicht mehr möglich. Ich hatte einmal vorsichtig geschrieben, man könne die Menschenrechte als die Grundlage für die gleichwertige Anwendung ausländischen Rechts verwenden. Wenn ich jetzt von Herrn Frowein höre, daß die Menschenrechte ein Element der Konstitutionalisierung des Völkerrechts sind, kann ich das mit noch stärkerer Kraft in Zukunft behaupten.

Zwei weitere Anmerkungen, die mehr die „peanuts“ des IPR betreffen. Frau Boele-Woelki hat den Sachverhalt gebildet, daß über das Internet eine Ware von

einem inländischen Besteller bei einem inländischen Verkäufer bestellt wird, und die Frage gestellt, ob das ein Sachverhalt mit Auslandsbeziehung ist. Die Antwort entscheidet darüber, ob eine kollisionsrechtliche Rechtswahl möglich ist oder ob die zwingenden Normen des inländischen Rechts unbedingt anwendbar sind. Frau Boele-Woelki meinte, dieser Fall sei ein reiner Inlandsfall. Ich möchte doch leise Zweifel – ich möchte es nicht ablehnen, was Sie sagen – anmelden. Herr Engel hat gesagt, es ist eigentlich gleichgültig, ob ich mit dem Nachbarhaus oder mit Australien kommuniziere. Dann läßt sich sagen, die Internet-Kommunikation ist eine „per definitionem“ globale Kommunikation. Die Unterscheidung zwischen inländisch und international ist deswegen überflüssig oder nicht sachgerecht. Dann ist eine kollisionsrechtliche Rechtswahl zulässig, wenn ein inländischer Abnehmer mit einem inländischen Hersteller über Internet einen Vertrag schließt. Das ist auch ökonomisch sinnvoll, weil Internet-Anbieter und Nachfrager sich „per definitionem“ in den internationalen Wettbewerb begeben.

Zu der Frage des aktiven und passiven Verbrauchers: Frau Boele-Woelki lehnt die inländische Anwendung der Verbraucherschutznormen ab, wenn jemand im Inland aufgrund von Internet-Werbung eine Bestellung aufgibt. Er sei ein aktiver Verbraucher, weil er die ausländische Adresse wählt. Dies ist freilich ein sehr mechanischer Vorgang. Ich bin hier mehr auf der Seite von Herrn Schack. Ich glaube, daß es wertungsmäßig gleich ist, ob jemand eine Bestellung aufgibt aufgrund eines Briefes, den er in den Briefkasten bekommt, oder ob er die Bestellung aufgrund einer am eigenen Schreibtisch empfangenen Werbung tätigt. Sie stellen hier den Internet-Surfer demjenigen gleich, der als Tourist nach Marokko reist und dorthin natürlich nicht das deutsche Verbraucherschutzrecht in seinem Rucksack mitnimmt.

Hillgruber:

Ich wollte gern zu dem Referat von Herrn Frowein zwei oder drei Anmerkungen machen. Die erste betrifft die Frage der Anerkennung. Ich stimme Ihnen, Herr Frowein, vollkommen zu, daß in der Tat gerade die jüngere Anerkennungspraxis ein Beleg ist für eine Entwicklung, die Sie eben als Konstitutionalisierung des Völkerrechts umschrieben haben. Die Anerkennungsrichtlinien der Europäischen Gemeinschaft vom Dezember 1991 enthalten einen umfangreichen Bedingungskatalog, der bemerkenswerte Anforderungen an die innere Verfaßtheit von Neustaaten als Voraussetzung für ihre Anerkennungsfähigkeit stellt. Diese Tatsache muß vielleicht noch stärker ins Blickfeld geraten, als das bisher der Fall ist.

Ich wollte Ihre Aufmerksamkeit in diesem Zusammenhang noch auf einen anderen Aspekt lenken. Wenn wir diesen Bedingungskatalog ernst nehmen – es gibt wohl allen Grund dafür, das zu tun, auch wenn Sie, Herr Frowein, zu Recht darauf hingewiesen haben, daß dann bei der Prüfung der Erfüllung dieser Voraussetzungen man auch manchmal „fünfe hat gerade sein lassen“, aus verständlichen Gründen –, müssen wir, glaube ich, die in der Völkerrechtslehre ganz herrschende Auffassung

von der bloß deklaratorischen Bedeutung der Anerkennung grundlegend überdenken. Genauso wie die Nichtanerkennungspraxis ist eben auch diese Praxis, die Bedingungen aufstellt, die viel weiter gehen als die bisherigen klassischen Kriterien von Staatlichkeit im völkerrechtlichen Sinne, nicht vereinbar mit dieser überkommenen Völkerrechtslehre.

Ein zweiter Punkt betrifft das Gewaltverbot. Da wollte ich auf zwei Aspekte aufmerksam machen. Das eine – da stimme ich Ihnen zu, Herr Frowein – ist in der Tat eine bemerkenswerte Fortentwicklung und Erweiterung des Gewaltverbots, das – wenn wir uns den Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta ansehen – eben ein Gewaltverbot in den internationalen Beziehungen darstellt. Aber die Entwicklung etwa im Kosovo zeigt in der Reaktion der Staatengemeinschaft, daß eine der ersten Forderungen, die erhoben worden sind, stets die war, diese Krise, diese bürgerkriegsartige Entwicklung zu beenden. Man hat so etwas postuliert wie ein internes Gewaltverbot, so etwas wie die Pflicht zur friedlichen Beilegung von internen Streitigkeiten, wobei man sich wohl noch fragen kann, ob das schon ein Völkerrechtssatz sein soll oder vielleicht doch eher ein Ausfluß von sich weiterentwickelnden KSZE- bzw. OSZE-Prinzipien, auf die man da im wesentlichen abgehoben hat.

Noch eine zweite Bemerkung zum Gewaltverbot, die sich auf das Problem des Gewaltmonopols bezieht, das auch Herr Bothe thematisiert hat. Sie, Herr Frowein, haben – wie ich finde, zu Recht – die in der Tat sehr eigenwillige – so will ich es einmal formulieren – Interpretation einschlägiger Sicherheitsratsresolutionen bezüglich des Irak durch die Vereinigten Staaten von Amerika und das Vereinigte Königreich kritisiert. Worauf ich in diesem Zusammenhang aufmerksam machen will, ist, daß diese beiden Staaten als ständige Sicherheitsratsmitglieder hier Gebrauch machen von einer letztlich verfahrensrechtlich jedenfalls nicht beschränkten Interpretationsherrschaft, die Ausfluß ihres Vetorechts ist. Ist eine Sicherheitsratsresolution erst einmal in der Welt, dann sind die ständigen Sicherheitsratsmitglieder aufgrund ihrer Sonderstellung in der Lage, die Resolution in der Weise zu interpretieren, wie sie das für richtig halten, ohne daß ihnen jedenfalls verfahrensrechtlich andere Mitgliedstaaten in den Rücken fallen können. Wenn wir diesen Fall einmal fortspinnen und uns vorstellen, Rußland oder auch China hätten eine gegenläufige Interpretation dieser Resolution verbindlich machen wollen, so wären sie im Zweifel gescheitert an einem Veto eben der USA und des Vereinigten Königreichs. Worauf ich aufmerksam machen will, ist also, ungeachtet aller materiellrechtlichen Problematik dieser Auslegung, daß eine Interpretationsherrschaft besteht, die sich aus dieser Vetoposition ergibt.

Einen letzten Punkt in diesem Zusammenhang: Es ist unmittelbar nach der weltpolitischen Wende von 1989/90 zu einer Art von Wiederherstellung oder erstmaliger Herstellung der Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates gekommen. Es ist dann gleich die „neue Weltordnung“ ausgerufen worden, die jetzt gerade im Zusammenhang mit den Aktionen der USA und des Vereinigten Königreichs gegenüber dem Irak von einigen Beobachtern schon wieder zu den Akten gelegt worden

ist, was zeigt, wie vorsichtig man sein muß bei der Ausrufung von neuen Zeitaltern. Es ist aber vielleicht doch bemerkenswert, daß diese Herstellung der Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates auf eine möglicherweise zeitlich eng begrenzte, spezifische Mächtekonstellation zurückzuführen ist, die jetzt bereits so nicht mehr existiert. Es ist deshalb fraglich, ob sich die durchaus positiv zu bewertenden Ansätze in diesem Bereich werden fortentwickeln können.

Ein allerletzter Punkt: Sie, Herr Frowein, haben, wenn ich Sie richtig verstanden habe, nachhaltig dafür plädiert, bestimmte, mit dem Inhalt und Zweck von Menschenrechtsschutz-Konventionen unvereinbare Vorbehalte für nichtig zu erklären und nicht gelten zu lassen. Das klingt auf den ersten Blick ohne Zweifel sehr sympathisch. Ich frage mich nur, ob dieses Alles-oder-nichts-Prinzip nicht möglicherweise einen unerwünschten Bumerangeffekt haben könnte. Wenn man auf diese Art und Weise Staaten eine völkerrechtliche Bindung – ich will es einmal burschikos formulieren – „aufs Auge drückt“, wie sie sie so erklärtermaßen nicht gewollt haben, werden sie in der Eingehung solcher Bindungen allgemein zurückhaltender werden und damit eine Konsequenz ziehen, die der Fortentwicklung des Menschenrechtsschutzes abträglich wäre.

Neuhold:

Wir haben Herrn Frowein für eine faszinierende Synthese völkerrechtlicher „Megatrends“ zu danken. Es scheint mir sinnvoll, zusätzlich darauf hinzuweisen, daß die rechtliche und auch politische Qualität dieser Entwicklungen zumindest unter drei Gesichtspunkten variiert.

Erstens schwankt ihre normative Verdichtung. Das gilt insbesondere für die Zahl der beteiligten Völkerrechtssubjekte sowie der im betreffenden Bereich geschlossenen Verträge und tätigen internationalen Organisationen, aber auch für die Konkretisierung der betreffenden Rechtsregeln. Als Beispiel seien die von Herrn Frowein im 5. Abschnitt seines Referats angeführten weltweiten Regelsysteme im internationalen Handel, im Seerecht und im grenzüberschreitenden Umweltschutz angeführt.

Zweitens ist festzustellen, daß manche Trends auf gegenläufige Entwicklungen stoßen. Dies trifft etwa auf den von Herrn Frowein unter Punkt 4 angeführten universellen Menschenrechtsschutz zu. Man braucht kein Anhänger der radikalen Theorie vom „clash of civilizations“, wie sie Samuel Huntington formuliert hat, zu sein, um festzustellen, daß sich wichtige Staatengruppen unter Berufung auf religiöse Grundsätze (insbesondere des Islam) oder auf vorwiegend sozialphilosophische Prinzipien (wie des Konfuzianismus) auch grundlegende Menschenrechte anders als die westlichen Staaten auffassen oder rundweg ablehnen.

Außerdem sind widersprüchliche Entwicklungen auf verschiedenen, aber miteinander in Beziehung stehenden Gebieten zu verzeichnen. So ist, wie Herr Frowein unter Punkt 2 vermerkt, die rezente Anerkennungspraxis einerseits dadurch ge-

kennzeichnet, daß die Anerkennung neuer Staaten an die Bejahung grundlegender Werte, nämlich der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und des Schutzes der Menschen- und der Minderheitenrechte, geknüpft wird. Diese von den Außenministern der EG-Staaten 1991 formulierte Haltung ging jedoch andererseits Hand in Hand mit der Kapitulation der Staatengemeinschaft vor den Ergebnissen rechtswidriger Gewaltanwendung im Vertragswerk von Dayton und Paris, obwohl vorher immer wieder in Anlehnung an die Stimson-Doktrin die Ablehnung der Anerkennung derartiger *faits accomplis* beteuert worden war.

Drittens ist auf die Ambivalenz und auch mögliche negative Folgen der von Herrn Frowein aufgelisteten Entwicklungen aufmerksam zu machen. Die von ihm unter Punkt 3 erwähnte Gewaltanwendung zur Durchsetzung von Gemeinschaftswerten in Bürgerkriegen durch Regionalorganisationen mag unter Umständen eine Büchse der Pandora öffnen. Was etwa für die NATO recht wäre, müßte dann auch für die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten billig sein, so daß es Rußland gestattet wäre, im „nahen Ausland“ allenfalls mit der Waffe in der Hand für Ordnung in seinem Sinn zu sorgen. Um ein weiteres Beispiel anzuführen: So positiv regionale Integrationssysteme auf völkerrechtlicher Grundlage, die Herr Frowein unter Punkt 6 diskutiert, grundsätzlich zu beurteilen sein mögen, sie könnten auch zur Bildung geschlossener antagonistischer Großblöcke führen, die auf Kollisionskurs gegeneinander gehen. Selbst Europa und Nordamerika sind dagegen nicht gefeit. Diese Entwicklung könnte Konflikte zwischen einzelnen Staaten verschärfen und zu globalen Konfrontationen führen.

Es ist insgesamt zu hoffen, daß die von Herrn Frowein aufgezeigten Trends zur dauerhaften Konstitutionalisierung des Völkerrechts führen – gelaufen ist dieses rechtliche und politische Rennen aber noch nicht.

Tomuschat:

Ich hätte gern auch etwas gesagt zu dem glänzenden Referat von Herrn Engel. Aber ich muß gestehen, daß ich mich im Stande des Erstkläßlers befinde, was das Internet angeht, und so kann ich also nur versprechen, daß ich Ihre Ausführungen noch einmal sehr sorgsam nachlesen werde.

Zu Herrn Frowein: Es ist ein großartiges Gesamtgemälde, das Sie entworfen haben. Herr Neuhold hat es eben schon gesagt. Es geht um den Schutz von Werten, damit auch um Verantwortungsübernahme, und zwar außerhalb des klassischen völkerrechtlichen Modells, wo jeder nur für seine eigenen Rechtspositionen eintritt. Man muß also Verantwortung übernehmen für Gesamtinteressen der Völkergemeinschaft. Die Frage stellt sich nur, wer übernimmt diese Verantwortung? Das ist keine Rechtsfrage; das ist eine politische Frage. Die internationalen Organisationen tun dies nur in einem ganz beschränkten Umfang, soweit es denn bestimmte formalisierte Verfahren gibt, im Rahmen der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, im Rahmen des Europarates mit der zwischenstaatlichen Beschwerde, die ein relativ bescheidenes Leben bisher geführt hat. Wenn es darüber

hinaus vor allem um Fragen der militärischen Durchsetzung geht, um Sicherung von Rechtsgütern durch Machteinsatz, dann zeigt sich sehr bald, daß es doch immer nur bestimmte Staaten sind, die bereit sind – vielleicht auch nur zögernd bereit sind –, Verantwortung zu übernehmen. Im Sicherheitsrat ist es die Haltung von China, sich zurückzuhalten und möglichst wenig an Verantwortung zu übernehmen, zwar nicht zu blockieren, aber im Grunde sich doch nicht zu engagieren. Rußland hält sich zurück. Es bleiben dann England, Frankreich, die USA – die USA, die dann auch eine gewisse Neigung zeigen, den Alleingang zu proben. Das ist letzten Endes ein sehr beängstigendes Phänomen. Ich habe es gesehen an meiner guatemaltekischen Wahrheitskommission. Ein Appell ging an die internationale Gemeinschaft: finanziert uns bitte! Wer hat finanziert? USA, Kanada, die Skandinavier; die Bundesrepublik hat auch etwas gegeben; es war natürlich kein Land der Dritten Welt dabei, außer Guatemala selbst, natürlich auch kein Land von Osteuropa. Das beschwört die Gefahr herauf, daß diese Staaten, die nun ständig Verantwortung übernehmen sollen, sich überfordert fühlen, daß sie ermüden und daß auf der anderen Seite die ungeliebte Lastenverteilung möglicherweise als ein perfider Versuch erscheint, in anderem Gewande eine Restauration vergangener Verhältnisse zu betreiben.

Deswegen meine ich, daß etwas außerordentlich richtig ist, was Herr Frowein gesagt hat: Stärkung der Regionalorganisationen. Man muß versuchen, von der weltweiten Ebene Verantwortung zurückzugeben, das Verantwortungsbewußtsein innerhalb der Regionalorganisationen zu wecken, diese vor allem zu stärken. Die OAU etwa steht im Grunde nur auf dem Papier. Sie hat kein Geld, sie hat ein sehr schwaches Sekretariat, sie hat keine Truppen. Da könnte man sehr viel mehr tun. Für mich geht es letzten Endes darum, daß man die Völker und Nationen befähigt, ihr Schicksal in die eigene Hand zu nehmen, also auch Erziehung zu betreiben, von unten her die Dinge wachsen zu lassen, statt neue Protektorate zu errichten, die wir politisch – glaube ich – als westliche Demokratien über längere Zeiträume gar nicht aufrechterhalten können.

Ich möchte noch ein Wort zu dem sagen, was gerade Herr Hillgruber vorgetragen hat. Meines Erachtens ist seine Stellungnahme zur Interpretationsbefugnis einzelner Sicherheitsratsmächte geradezu verheerend. Wenn wir einzelnen ständigen Mitgliedern aufgrund ihrer Vetomacht ein unilaterales Interpretationsrecht geben, dann zerstören wir den Sicherheitsrat. Im Sicherheitsrat werden vielfach Kompromisse geschlossen. Man einigt sich in letzter Minute. Jeder weiß, welches der Inhalt ist, daß keine der Parteien völlig Recht bekommt. Wenn wir dann anschließend aber diese Kompromisse zerstören, indem wir jedem ein einseitiges Interpretationsrecht geben, ist die fast notwendige Konsequenz, daß es im Sicherheitsrat künftig überhaupt keine Beschlüsse mehr geben wird, weil jeder befürchten muß, daß das, was er konzidiert, in arbiträrer Weise ausgelegt wird. Das ist meines Erachtens ganz schlimm, widerspricht auch den Regeln der Wiener Vertragsrechtskonvention – die wir hier analog anwenden können –, daß ein Vertrag nur im Konsens aller Vertragsparteien ausgelegt werden kann.

Gestatten Sie mir noch zwei Sätze zum Kantschen Weltbürgerrecht. Man darf die Kantschen Gedanken – glaube ich – nicht überschätzen. Was Kant sagt, ist ja lediglich das eine, daß man ein Gastrecht haben müsse. Darüber hinaus geht das von Kant postulierte Weltbürgerrecht nicht. Kant sagt nicht etwa, daß jeder überall zu Hause sein müsse oder das Recht haben müsse, überall zu Hause zu sein, sondern daß man ihm das Verbleiberecht als Gast nicht solle verwehren dürfen. Das ist etwas, was sich im Grunde sehr weit entfernt von dem Gedanken eines Bürgerrechtes, das immer mit einem Bleibe- und Aufenthaltsrecht wesensmäßig verbunden ist.

Meessen:

Das – wie hatten Sie es formuliert, Herr Frowein – auf dem reinen Willen der Staaten basierende Koordinationssystem, das ist nicht mehr das Völkerrecht. Aber ist es die Konstitutionalisierung des Völkerrechts? Ich frage mich, ob wir uns da nicht über den Begriff verständigen müßten. Sie haben auch formuliert, das Völkerrecht wird staatlichen Strukturen vergleichbar, und haben von der Weltverfassung gesprochen. Der Begriff „Konstitutionalisierung“ ist sicher nicht auf den Staat festgelegt. Aber ich meine, er sollte in diesem Zusammenhang ganz deutlich vom Staat abgeschichtet werden. Wenn wir einmal an die vergleichbare Debatte über die Europäische Union/Europäische Gemeinschaft denken, dann scheint es mir doch sehr deutlich zu sein, daß man die Europäische Union nur mißverstehen kann, wenn man sie am Modell des Staates zu erklären versucht. Sie muß aus ihren Eigenarten erklärt werden, und vielleicht ist das in noch höherem Maße zur gegenwärtigen Situation des Völkerrechts erforderlich.

Wenn wir so Revue passieren lassen, was wir in diesen zwei reich beladenen Tagen gehört haben, dann frage ich mich, wie wir das alles auf das Modell des Staates zuordnen sollten, das Wirken der NGOs oder den „cyberspace“. Es mag sein, Herr Schack, daß das ein „Flop“ bisher ist. Aber mir scheint, und insofern hat mich das sehr eindrucksvolle Referat von Frau Boele-Woelki eigentlich eher davon überzeugt, daß Einheitsrecht den Weg zu einer rechtlichen Ordnung oder anderweitigen Selbstregulierung – wie Herr Engel das dargetan hat – des Internet weisen sollte. Insofern haben wir hier einen Raum, der eben gerade nicht dem staatlichen, vor allem nicht dem territorialstaatlichen Modell gehorcht. Zur WTO: wichtiger noch als die Panels ist doch eigentlich die Tatsache, daß die WTO einen Freiraum für weltweite Selbstregulierung geschaffen hat. „Rückkehr zum Privatrecht“ hat Herr Engel mit Recht gesagt, und diese Rückkehr zum Privatrecht wird eben doch durch die WTO-Rahmenordnung zur Marktwirtschaft inhaltlich gewährleistet. Wenn wir dann – worauf Sie, Herr Frowein, sehr viel Wert gelegt haben – auf die Neuerungen in der kollektiven Sicherheit eingehen, fällt es mir eben auch schwer, staatsähnliche Strukturen auf weltweiter Ebene auszumachen. Die jüngste Intervention im Irak kann man nicht in den Strukturen einer staatlich kontrollierten, „verfaßten“ Machtausübung sehen. Das galt schon vom Anlaß her. Ein nur händelringender Generalsekretär, der danebenstand, mußte mit ansehen, wie ein doch

marginaler Vorwurf, der in dem Butler-Bericht gemacht worden war, eine Panne mehr, zu einer drastischen Interventionsmaßnahme genutzt wurde. Wenn ich mir vorstelle, Herr Frowein, in Afrika würde nun so eine Art Verfassungshilfe für die Weltgemeinschaft durch die Organisation der Afrikanischen Einheit ausgeübt werden, so kann ich mir das nicht anders als außerordentlich selektiv in den Vorgehensweisen vorstellen.

Insgesamt gesehen, haben wir es doch eher – ich lasse das positive Beispiel der Entwicklung des Menschenrechtsschutzes beiseite – mit einer sehr komplexen Struktur von Interaktionen zu tun, mit einem Gewähren von Freiräumen für gesellschaftliche Selbstgestaltung. Von einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts kann man nur in einem sehr weit gefaßten Sinne sprechen, jedoch nicht in dem Sinne – und so war dies wohl auch nicht gemeint –, daß das Völkerrecht an dem schönen Jellinekschen Staatsmodell gemessen werden könnte. Wenn es so gemessen würde, würde es eher Illusionen vermitteln als die Geborgenheit und Berechenbarkeit, die wir vom Staat erwarten.

Boele-Woelki:

Trotz der fortgeschrittenen Zeit darf ich mir als Auslandsdeutsche zunächst erlauben, dieser Gesellschaft ein Kompliment zu machen. Die Organisation der Tagung übertrifft in hohem Maße den internationalen Standard, was die umfangreiche Zeit, die der Diskussion eingeräumt wird, betrifft.

Ich darf beginnen mit der Frage von Herrn Balekjian, die ich leider nicht beantworten kann. Ich weiß nicht, ob sich die Versicherungswirtschaft bisher für die Internet-Delikte interessiert.

Herr Schack hat mir eine Reihe von Fragen vorgelegt. Er warnt vor der *lex electronica*. Meiner Ansicht nach ist sie im Entstehen begriffen. Wir stehen an dem Vorabend eines neuen Jahrhunderts. Er meint, IPR muß staatliches Recht zur Anwendung bringen. Dies stimmt für die ordentlichen Gerichte. Der Richter muß bisher zwangsweise *ex officio* die Kollisionsnormen anwenden, und diese Normen berufen grundsätzlich staatliches Recht. Das gilt nicht für Schiedsgerichte. Wir kennen die neuen Schiedsverfahrensgesetze in den Niederlanden, in der Schweiz, in Deutschland und in England; sie enthalten die Möglichkeiten, daß Parteien auch Rechtsvorschriften wählen können, und zwar als Vertragsstatut. Zu den Rechtsvorschriften können auch internationale Verträge gehören, die nach einer Ratifikation staatlich legitimiert sind. „Cyber courts“ sind jetzt noch imaginär; dennoch wird sich hier in der Zukunft einiges ändern, zumindest im Binnenmarkt. Ich habe über den Richtlinienentwurf für den elektronischen Geschäftsverkehr gesprochen, insbesondere über die außergerichtliche Streitbeilegung, wenn es sich um geringe Beträge handelt. Bei Verbraucherstreitigkeiten soll entsprechend dem Richtlinienentwurf diese Art der Streitbeilegung unter Einsatz der elektronischen Mittel gefördert werden. Ich bin sehr erfreut darüber, daß auch Herr Schack an der Subsumtionsfähigkeit eines Internet-Verbrauchervertrages unter Art. 5 und Art. 13

zweifelt. Daß eine neue Regelung wünschenswert ist, ist richtig, und das war auch mein Anliegen. Darum diese ausführliche Erläuterung zu der meiner Ansicht nach gebotenen restriktiven Auslegung der geltenden IPR-Verbrauchervorschriften.

Herzlichen Dank für die Ergänzung zum Immaterialgüterrecht. Das habe ich im Vortrag nicht behandelt. Weiter sprechen Sie über die weltweite Gerichtspflichtigkeit beim internationalen Deliktsrecht. Ich stimme Ihnen zu, daß diese Gerichtspflichtigkeit besteht. Im internationalen Zuständigkeitsrecht und im Kollisionsrecht gilt das Ubiquitätsprinzip, Wahl des Rechts des Handlungs- oder des Erfolgsortes. Dieses Ubiquitätsprinzip kennen wir im deutschen Recht und in beschränktem Maße im italienischen Recht, aber nicht in den übrigen europäischen Kollisionsrechten. Da wird sich in Zukunft einiges ändern. Ein europäisches Übereinkommen über das auf unerlaubte Handlung anwendbare Recht ist in Vorbereitung, und bei Distanzdelikten ist – soweit ich informiert bin – die Erfolgsortanknüpfung gewährt worden.

Herr von Hoffmann spricht von „peanuts“. Aber die Frage, die Sie stellen, ist doch sehr wichtig. Handelt es sich um einen Sachverhalt mit Auslandsberührung, wenn das Internet beim Vertragsschluß benutzt wird? Das IPR verlangt die Berührung des Sachverhalts mit zumindest zwei Rechtsordnungen; sonst müssen die Vorfragen nicht entschieden werden. Das Internet ist keine Rechtsordnung, wenn es als Kommunikationsmittel benutzt wird. Ich sehe bisher bei einem internen Internet-Sachverhalt keine Möglichkeit einer kollisionsrechtlichen Rechtswahl.

Engel:

Ein englisches Sprichwort sagt: „Nichts beflügelt die Kreativität eines Mannes so sehr wie die Aussicht, in fünf Minuten gehenkt zu werden“. Ganz so schlimm wird die Sanktion nicht ausfallen, wenn ich meine Zeit überschreite. Aber ich hoffe, mich beflügelt auch die Aussicht, Ihren Unwillen zu erregen.

Den meisten Fragern kann ich nur Stichworte entgegenrufen. Herr Bothe hat nach „e-cash“ gefragt, das vom Einfluß der Notenbanken frei ist. Wir hatten das schon einmal mit dem Euro-Dollar-Markt, auf den die amerikanische Notenbank praktisch keinen Einfluß hatte. Gänzlich abgeschottet wäre privates Geld, wenn es mit Wertzeichen arbeitet, die keine Kompatibilität mit staatlichen Währungen haben wollen. Herr Balekjian hat nach Versicherungsmöglichkeiten gefragt. Die Charge-Back-Systeme der Kreditkarten-Unternehmen sind ein Beispiel. Herr Dicke hat darauf hingewiesen, daß das Internet natürlich auch dazu genutzt werden kann, die repräsentative Demokratie zu stärken. Es kann aber eben auch dazu genutzt werden, die plebiszitären Elemente zu stärken. Dazu gibt es auch ein paar plastische Beispiele. So ist mit Hilfe des Internet im amerikanischen Kongreß in letzter Minute das „West Law Amendment“ gekippt worden. Herr Balekjian fragt, was neuartige internationale Konflikte seien. Meine Antwort ist natürlich unendlich vergrößert. Die Unterscheidung eines philosophischen Kollegen aus Kiel hilft vielleicht am besten, solche Konflikte zu charakterisieren. Bisher konnte das Völker-

recht zumindest den berechtigten Versuch unternehmen, die Konflikte zwischen Staaten auf Habens-Konflikte zu reduzieren. Seins-Konflikte sollten also möglichst im Innern der Staaten ausgetragen werden. Wenn die Staaten nun aber keine geschlossenen Einheiten mehr sind, wird man die Seins-Konflikte nicht mehr vollständig von der Weltebene fernhalten können.

Die meisten Dinge, die an mich herangetragen wurden, kreisten um die Frage von Mehr-Ebenen-Systemen. In meiner Antwort möchte ich einen Satz aus meinem Referat wiederholen: „Sollen impliziert Können.“ Es ist zumindest riskant, normative Forderungen aufzustellen, die man nicht erfüllen könnte. In diesem Sinne glaube ich, daß ein konstitutionalisiertes Völkerrecht nur *ein* Element eines Mehr-Ebenen-Systems ist. Der Versuch wäre utopisch, in solch einem konstitutionalisiertem Völkerrecht die gesamte Herrschaftsordnung aufzuheben.

Hierher gehört auch eine zweite Frage von Herrn Balekjian: Selbstregulierung ohne Raum und ohne Adressaten? Ohne Raum geht, ohne Adressaten nicht. Man braucht also eine definierte Gruppe. Es muß innerhalb dieser Gruppe möglich sein, Sanktionen gegenüber Mitgliedern zu ergreifen, wenn sie sich an die selbst geschaffenen Regeln nicht halten. Diese Gruppe kann aber imperiale Tendenzen entwickeln. Sie kann also versuchen, ihre Werteordnung aggressiv nach außen zu tragen.

Wenn ich meinen Satz „Sollen impliziert Können“ ganz ernst nähme, müßte ich an dieser Stelle aufhören. Ich dürfte zu der Frage also gar nicht kommen, die Sie am meisten bewegt hat: wollen wir das eigentlich alles überhaupt? Ich glaube, wir können sie trotzdem diskutieren. Denn das Lenkungswissen, über das wir verfügen, ist ja nicht statisch. Wenn wir also ein normatives Anliegen haben, für das wir heute noch keine Lösung haben, wandelt es sich zu der Aufforderung, nach Instrumenten zu suchen, damit wir es morgen lösen können.

In diesem Sinne glaube ich, daß Herr Benedek ganz recht gehabt hat. Wir wollen eigentlich gar keine durchnormierte Umgebung, sondern eine „civil society“, eine Art Internetimpfung gegen die Despotie. Entgegen manchen hier im Raum habe ich auch Sympathie für den Systemwettbewerb. Denn er ermöglicht, Komplexität in einem Maße zu verarbeiten, wie wir das in hierarchischen Systemen nie gekonnt haben. Die Chance, Komplexität zu verarbeiten, ist aber entscheidend für mehr Wohlstand und für mehr Freiheit. Daraus folgt dann auch die Antwort auf Herrn Hofmann: Ich will keine einheitlichen Werte, sondern einen Wertpluralismus. Er ist natürlich einer der Teilkulturen, die je in sich über Werte konstituiert sind. Keine von ihnen darf aber behaupten, sie sei die Alleinseligmachende. Ich will im Gegenteil Individuen, die in mehreren Werteordnungen zugleich leben; die aushalten, daß in einer Werteordnung etwas gewollt ist, was die andere verteufelt; die also imstande sind, in verschiedenen Rollen zugleich zu leben.

Demokratie und Rechtsstaat – haben manche von Ihnen gesagt – werden mit Füßen getreten, wenn sich Herrschaft so entwickelt, wie ich es Ihnen vorgestellt habe.

Das ist weitgehend richtig, aber vielleicht nicht so schlimm, wie es klingt. Denn Demokratie und Rechtsstaat sind Krücken, die wir brauchen, um zentrale Steuerung erträglich zu machen. Wenn das Individuum dagegen imstande ist, seine eigenen Werte zu leben, werden Freiheitsschutz und Wettbewerb zu berechtigten Substituten für Demokratie und Rechtsstaat.

Zum Schluß die Bombenleger: Ich will sie auch nicht! Auch hier wäre Selbsthilfe zwar möglich. Da Anleitungen zum Bau von Bomben die Wirkungen des Internet aber in die wirkliche Welt hinaustragen, müßte Selbsthilfe auch hier ansetzen. Wie das geht, kann man in Amerika studieren. Man muß sich persönliche Sicherheit dann kaufen. Mir selbst scheint es aber unerträglich, wenn die Chance, von Gewalttaten verschont zu bleiben, vom Geldbeutel abhängt. Das ist also der Punkt, wo ich selbst dezidiert hoffe, daß es uns gelingt, unser Lenkungswissen so zu erweitern, daß Leib und Leben auch weiterhin für jedermann geschützt sind.

Frowein:

Ich fange mit Herrn Meessen an; sonst werde ich im wesentlichen der Reihenfolge nach vorgehen. Ich habe – wenn Sie in den Leitsatz noch einmal hineinsehen – von Elementen einer Weltverfassung gesprochen, was mir wichtig erscheint, und der Begriff „Konstitutionalisierung“ heißt eben nicht, daß wir eine Konstitution insgesamt hätten, aber daß wir Elemente davon haben, und dabei würde ich bleiben. Ich verweise auf das, was ich gesagt habe. Herr Bothe hat mit einer – wie mir scheint – besonders wichtigen Frage begonnen. Ich stimme seinem Befund zu, daß wir weitgehend auch gegenläufige Tendenzen, Chaos und Eskalation der Gewalt, haben; wir haben eben nicht mehr das Gleichgewicht des Schreckens, das Gewalt in weiten Bereichen ausschloß. Es bedeutet mit Sicherheit, daß wir vor der Gewaltlegitimierung Sorge haben müssen und sie genau betrachten müssen. Nur was ich zugespitzt und vereinfacht sagen würde: auch die alte Bürgerkriegstheorie hat eben enorme Gewaltlegitimierungstendenzen, wie wir an Jugoslawien und Kosovo sehen. Hier nun nachzudenken über Begrenzungselemente, das scheint mir ein wesentlicher Punkt. Das war das, was ich versuchen wollte zu tun. Völkerstrafrecht ist erwähnt worden, vielleicht zu knapp. Ich will aber darauf hinweisen, daß es geschehen ist. Herr Oeter hat m.E. völlig zu Recht auf die Grenzen dieser Entwicklung hingewiesen, hat auch auf die Gefahr, daß wir mit überschießenden Formulierungen gewissermaßen – das ist jetzt vielleicht ein bißchen simplifizierend gesagt – nur noch zur Rhetorik kommen. Ich meine an sich, daß ich versucht habe, deutlich zu machen, wie sich hier wirklich Durchsetzungstendenzen entwickeln, die natürlich – wie ich immer wieder sagen will – begrenzten Charakter haben. Aber wenn Sie die einzelnen Punkte durchgehen, glaube ich, läßt sich dazu etwas sagen. Soviel auch zu Herrn von Hoffmann.

Dann zu Herrn Benedek: Zu der sehr wichtigen Frage nach den „implied powers“ und nach der Brčko-Grundlage. Ich kenne den letzten Schiedsspruch noch nicht. Ich habe ausdrücklich gesagt, daß m.E. die Staatengemeinschaft aufpassen muß,

wenn sie Mandate dieser Art verteilt, dann auch wirklich – ich will einmal sagen – eine normativ saubere Lösung hinzubekommen, so schwer das in den Kompromißverfahren auch ist. Hier habe ich etwas Sorge. Ich bin nicht der Meinung, daß der Peace Implementation Council eigentlich Dayton und die Sicherheitsratsresolution im Charakter verändern kann. Er kann auslegen, und ich denke, daß die Auslegung noch vertretbar ist, aber ich halte das für an der Grenze des Möglichen. Auslegung von Sicherheitsratsresolutionen ist ein sehr wichtiger Bereich. Ich muß da leider Herrn Hillgruber in einem Punkt, den Herr Tomuschat vorhin aufgenommen hat, deutlich widersprechen. Ich halte das übrigens auch rechtssystematisch für einfach nicht richtig. Es ist keine Rede davon, daß die Vetomöglichkeit hier eine einseitige Interpretationsmöglichkeit geben könnte. Ganz im Gegenteil: Nachdem wir Resolution 687, also die Beendigungsresolution hatten, bedurfte es eines neuen Sicherheitsratsbeschlusses, um eine Ermächtigung zu erteilen – und eine solche haben wir nicht –, also das ist m.E. rechtlich einfach undenkbar. Sie haben begonnen mit einer interessanten Anmerkung zur Anerkennungsproblematik und dann gemeint, damit sei die deklaratorische These nicht mehr vereinbar. Ich weiß, Sie halten vom de facto-Regime nichts; ich halte immer noch sehr viel davon. Ich bin der Meinung, daß damit ein wesentlicher Erklärungswert vorhanden ist. Aber das ist ein Thema, das jetzt nicht in den Einzelheiten diskutiert werden kann.

Herrn Neuhold kann ich praktisch in allem zustimmen und möchte nur darauf hinweisen, daß sich – wenn auch etwas kurze Sätze finden zu dem Versuch – die Regionalorganisationen auch daraufhin zu unterscheiden und gewissermaßen nach ihrer konkreten Legitimation zu fragen. Das halte ich nämlich für einen ganz entscheidenden Punkt, und das ist bei der GUS eben die Frage, wobei ich übrigens deutlich sagen will, daß zum Teil verkannt wird, wie stark friedenswährend in der Tat russische Friedensstreitkräfte zur Zeit in den Weiten Asiens wirken. Herr Tomuschat hat sehr mit Recht die Frage gestellt: Wie ist es denn mit der begrenzten Zahl von Staaten, die hier Verantwortung übernehmen, und muß man nicht aufpassen, daß das zu gefährlichen Rückwirkungen führt? Ich fürchte, ein leichtes Rezept darauf ist nicht zu finden. Aber ich darf natürlich sagen, daß ich Ihre Zustimmung zu der These „Regionalorganisationen zu stärken“ ganz besonders erfreulich finde.

Zu Herrn Meessen zum Abschluß noch einmal: Irak sehe ich wirklich als einen ganz eindeutigen Fall des Nicht-Funktionierens. Das möchte ich noch einmal klar und deutlich herausstellen. Ich will auch zum Abschluß sagen, daß ich Kosovo kategorial anders sehe. Ich habe versucht, das zu erklären, und könnte es noch weiter erklären. Das ist eine besonders interessante und gleichzeitig sehr schwierige Frage. Meines Erachtens sind die Sicherheitsratsresolutionen bei Kosovo nicht in der Weise zu interpretieren, daß sie die Möglichkeit einer regionalen humanitären Intervention ausschließen. Bei dem *Irak*-Fall ist dagegen die Durchsetzung der Sicherheitsratsresolution der Rüstungskontrolle durch einseitige Gewaltanwendung klar ausgeschlossen. Aber dieses ist ein weites Thema. Ich möchte noch einmal sagen: Ich glaube, es ist wichtig, daß wir diese Entwicklungstendenzen

wahrnehmen, zu ordnen versuchen. Weltstaatvorstellungen, Vorstellungen, daß das Ganze in ein eindimensionales System führen könnte, sind nicht daraus abzuleiten.

Delbrück:

Wir sind am Ende der Beratungen, und es liegt mir sehr am Herzen, zunächst den Referenten noch einmal sehr herzlich für die Referate zu danken, die das implementiert haben, was wir in Kiel und dann auch gemeinsam in Frankfurt mit den Referenten geplant haben. Die Implementation des Planes ist – denke ich – insgesamt gelungen. Also, einen ganz herzlichen Dank an die, die so viel Arbeit in diese Referate gesteckt haben!

Ich möchte des weiteren nicht versäumen, an dieser Stelle den Diskutanten, die aktiv die Diskussionen bereichert haben, und all denen zu danken, die „visibly and invisibly“ den reibungslosen Ablauf ermöglicht haben. Aber alles dieses wäre an diesem Ort mit der gelungenen Organisation nicht möglich gewesen, wenn wir nicht hätten hier im Rathaus tagen können. Wir haben uns besonders gefreut, daß Herr Oberbürgermeister Gansel immer wieder Zeit gefunden hat, zu uns hereinzukommen, zugehört hat und auch jetzt da ist. Ihm und der Frau Stadtpräsidentin noch einmal herzlichen Dank für die uns erwiesene Gastfreundschaft!

Vielen Dank auch Ihnen allen, daß Sie gekommen sind, daß diese Tagung so gut besucht war! Wir haben uns gefreut, daß Kiel nicht zu weit im Norden liegt, als daß man es nicht doch erreichen kann. Wir Nordlichter haben manchmal den Eindruck, daß man südlich der Elbe der Auffassung ist, daß spätestens beim Elbtunnel die Bundesrepublik aufhört. Das ist nicht so schlimm, weil wir alle Europäer sind, aber irgendwie ist da doch oft eine Wahrnehmungsgrenze. Daß Sie diese überschritten haben, ist uns eine Wohltat und hat uns gut getan. Herzlichen Dank, daß Sie dagewesen sind, und damit darf ich zunächst einmal von meiner Seite die Tagung schließen.

Seidl-Hohenveldern:

Herr Delbrück, ich als ältestes Mitglied – Herr Beitzke ist nicht mehr da – möchte Ihnen und allen Mitarbeitern und allen Sponsoren, Gastgebern dieser Tagung von Herzen danken. Es war wirklich eine perfekte Tagung, insbesondere auch eine sehr, sehr ergiebige Tagung, nicht zuletzt durch die Wahl der zukunftsweisenden Themen. Ich glaube, diese Kieler Tagung wird uns allen sehr dankbar in Erinnerung bleiben.



Verzeichnis der Organe und Mitglieder der Gesellschaft
(Stand Januar 2000)

Ehrenpräsident

Professor Dr. Dr. h.c. Hermann Mosler

Vorstand

Professor Dr. Jost Delbrück
Professor Dr. Hans-Peter Neuhold
Professor Dr. Kurt Siehr

Mitglieder des Rates

Professor Dr. Rudolf Bernhardt
Professor Dr. Michael Bothe
Dr. Carl August Fleischhauer, Richter am
Internationalen Gerichtshof
Professor Dr. Dr. h.c. Jochen Frowein
Professor Dr. Dr. h.c. Walter J. Habscheid
Professor Dr. Gerhard Hafner
Professor Dr. Bernd von Hoffmann

Professor Dr. Erik Jayme
Professor Dr. Walter Kälin
Professor Dr. Eckart Klein
Professor Dr. Franz Matscher
Professor Dr. Dr. h.c. Thomas Oppermann
Professor Dr. Albrecht Randelzhofer
Professor Dr. Dr. h.c. Dietrich Rauschning
Professor Dr. Dr. h.c. mult. Georg Ress
Professor Dr. Walter Rudolf
Professor Dr. Christoph Schreuer
Professor Dr. Bruno Simma
Professor Dr. Hans Jürgen Sonnenberger
Professor Dr. Hans Stoll
Professor Dr. Daniel Thürer
Professor Dr. Christian Tomuschat
Professor Dr. Rüdiger Wolfrum

Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
(Stand Januar 2000)

- Andrae*, Dr. habil., Marianne, Brandenburgische Landeshochschule Potsdam, August-Bebel-Str. 89, D-14482 Potsdam.
- Arnold*, Professor Dr. Rainer, Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Regensburg, Universitätsstr. 31, D-93053 Regensburg, Tel. (0941) 9432654.
- Aubin*, Professor Dr. Bernhard C., Kaiserslautener Str. 83, D-66123 Saarbrücken.
- Baade*, Professor Dr. Hans W., University of Texas at Austin, School of Law, 2500 Red River, Austin, Texas 78705, U.S.A.
- Balekjian*, Professor Dr. Dr. Wahé H., Ph. D., Dpt. of European Law, School of Law, The University, Glasgow G 12 8 QQ, Scotland/U.K., Tel. (++44-41) 339-885, Fax: (++44-41) 330 4900.
- von Bar*, Professor Dr. Christian, Institut für Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung, Universität Osnabrück, Heger-Tor-Wall 12, D-49074 Osnabrück, Tel. (0541) 969-4462, Fax. (0541) 969-4466.
- Basedow*, Professor Dr. Jürgen, LL.M., Direktor am Max-Planck-Institut für ausländ. u. Intern. Privatrecht, Mittelweg 187, D-20148 Hamburg, Tel. (040) 41900-316, Fax: (040) 41900-309; *priv.*: Im Allhorn 30, D-22359 Hamburg.
- Bayer*, Professor Dr. Hermann-Wilfried, Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Wirtschaftswissenschaft, Universitätsstr. 150, Postfach 102148, D-44780 Bochum, Tel. (0234) 700 5723.
- Becker*, Professor Dr. Jürgen, Chefsyndikus der GEMA, Rosenheimer Str. 11, D-8166 München, Tel. (089) 480 03 623.

- Behr*, Professor Dr. Volker, Universität Augsburg, Juristische Fakultät (Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Zivilprozeßrecht, Ausländisches und Internationales Privatrecht), Eichleitnerstr. 30, D-86135 Augsburg, Tel. (0821) 598369.
- Behrens*, Professor Dr. Peter, M.S.J. (New York), Universität Hamburg, Fachbereich Rechtswissenschaft II, Edmund-Siemers-Allee 1, D-20146 Hamburg, Tel. (040) 41235475; *priv.*: Parkallee 2, D-20144 Hamburg.
- Beitzke*, Professor Dr. Günther, Juridicum der Universität Bonn, Institut für Internat. Privatrecht und Rechtsvergleichung, Adenauerallee 24-42, D-53113 Bonn, Tel. (0228) 737978; *priv.*: Siefenfeldchen 39-2420, D-53332 Bornheim, Tel. (0222) 73349.
- Benedek*, ao. Univ.Prof. Dr. Wolfgang, Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen, Universitätsstr. 15 A4, A-8010 Graz, Tel. (++43-316) 380-3413, Fax: (++43-316) 380-9455.
- Bernhardt*, Professor Dr. Rudolf, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Im Neuenheimer Feld 535, D-69120 Heidelberg, Tel. (06221) 482-253.
- Bertele*, Botschafter a.D. Dr. Franz, Alte Hecke 9, D-53343 Wachtberg-Pech, Tel. (0228) 326968.
- Beyrerlin*, Professor Dr. Ulrich, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Im Neuenheimer Feld 535, D-69120, Tel. (06221) 482-230; *priv.*: Luisenstr. 7, D-69151 Neckargemünd.
- Biaggini*, Privatdozent Dr. iur. Giovanni, Ordinarius für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht an der Juristischen Fakultät der Universität Zürich, Institut für Rechtswissenschaft, Freiestraße 15, CH-8032 Zürich; *priv.*: Luisenstr. 41, CH-3005 Bern, Tel. (++41-31) 352 62 55.
- Bieber*, Professor Dr. Roland, 5 Château sec, CH-1009 Pully.
- Bindschedler-Robert*, Professorin Dr. Denise, Ringoltingenstr. 21, CH-3006 Bern, Tel. (++41-31) 422856.
- Birk*, Professor Dr. Rolf, Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der EG, Schloß Quint, Postfach 1812 30, D-54263 Trier, Tel. (0651) 9666-211.
- Birke*, Ministerialrat Dr. Wolfgang. *Aktuelle Adresse unbekannt.*
- Bleckmann*, Professor Dr. Dr. Albert, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, einschl. Völkerrecht, Universität Münster, Universitätsstr. 14-16, D-48149 Münster, Tel. (0251) 8322021; *priv.*: Thomas-Morus-Weg 10f, D-48147 Münster, Tel. (0251) 235867.
- Blumenwitz*, Professor Dr. Dieter, Universität Würzburg, Lehrstuhl für Völkerrecht, allgemeine Staatslehre, deutsches und bayrisches Staatsrecht und politische Wissenschaften, Domerschulstr. 16, D-97070 Würzburg, Tel. (0931) 31308.
- Böckstiegel*, Professor Dr. Karl-Heinz, Universität Köln, Institut für Luft- und Weltraumrecht, Albertus-Magnus-Platz 1, D-50923 Köln, Tel. (0221) 470 2337, Fax: (0221) 470 4968; *priv.*: Parkstr. 38, D-51427 Bergisch-Gladbach, Tel. (02204) 66268, Fax: (02204) 21812.
- Boele-Woelki*, Professorin Dr. Katharina, Molengraaff Instituut, Rijksuniversiteit Utrecht, Nobelstraat 2A, NL-3512 EN Utrecht, Tel. (++31-30) 2537193, Fax: (++31-30) 2537203; *priv.*: Dorpstraat 22, NL-2902 BD Capelle a.d. IJssel, Tel. (++31-10) 4518280; Fax: (++31-10) 4518280; e-mail: K.Boele.capelle@box.nl
- von Bogdandy*, Professor Dr. Armin, LL.M., Johann-Wolfgang-Goethe-Universität, Institut für öffentliches Recht, D-60054 Frankfurt/Main, Tel. (069) 798-28072 / -28723, Fax: (069) 798-28073, e-mail: Bogdandy@jur.uni-frankfurt.de; *priv.*: Fürstenberger Str. 200, D-60323 Frankfurt/M., Tel. (069) 59678811.

- Bothe*, Professor Dr. Michael, Fachbereich Rechtswissenschaft der Johann Wolfgang-Goethe-Universität, Senckenberganlage 31, D-60054 Frankfurt/Main, Tel. (069) 798-22264, Fax: (069) 798-28675; *priv.*: Theodor-Heuss-Str. 6, D-64625 Bensheim, Tel. (06251)4345, Fax: (06261) 65240.
- Broggini*, Rechtsanwalt Professor Dr. Gerardo, Via S. Vittore 45, I-20123 Milano, Tel. (++39-2) 4693730.
- Bruha*, Professor Dr. Thomas, Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg, Rothenbaumchaussee 19-23, D-20148 Hamburg, Tel. (040) 41234601, Fax: (040) 41236262; *priv.*: Nienstedtener Str. 49 A, D-22609 Hamburg, Tel. (040) 820238.
- Brunnée*, Dr. Jutta, Associate Professor, The University of British Columbia, Faculty of Law, 1822 East Mall, Vancouver, B.C. Canada V6T 1Z1, Tel. (001-604) 822-6506, Fax: (001-604) 822-8108, e-mail: brunnee@law.ubc.ca; *priv.*: # 101-2983 W. 4th Ave., Vancouver, Canada V6K 1R5, Tel. (001-604) 730-8993.
- Bryde*, Professor Dr. Brun-Otto, Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen, Heinrich-Heckroth-Str. 5, D-35390 Gießen, Tel. (0641) 99-21060/61, Fax: (0641) 99-21069, e-mail: brun.o.bryde@recht.uni-giessen.de; *priv.*: Stettiner Str 10, D-35435 Wettenberg-Wißmar.
- Bucher*, Professor Dr. Andreas, 16 ch. des Prés de la Gradelle, CH-1223 Cologne, Tel. (++41-22) 495463 (Université de Genève, Faculté de Droit).
- Bulow*, Ministerialdirektor Erich, Lenbachstr. 59, D-70192 Stuttgart, Tel. (0711) 812989.
- Buergenthal*, Professor Dr. Thomas, National Law Center, George Washington University, 720 20th Str., N.W., Washington, D.C. 20052, USA, Fax: (001-202) 994-9446.
- Caflisch*, Professor Dr. Luzius, 67 Rue Liotard, CH-1203 Genf.
- Carty*, Professor Dr. Anthony, University of Derby, Kedleston R., Derby DE 2Z, England, Fax: (++44-1332) 622758.
- Cede*, Botschafter Dr. Franz, Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Ballhausplatz 1, A-1010 Wien, Tel. ((0222) 53115-3369.
- Classen*, Professor Dr. Claus Dieter, Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, Domstr. 20, D-17489 Greifswald, Tel. (03834) 86-2121 bzw. 2124; *priv.*: Knud-Rasmussen-Str. 21, D-17493 Greifswald, Tel. (03834) 844963.
- Coester*, Professor Dr. Michael, Institut für Bürgerliches Recht und Zivilprozeßrecht der Universität München, Professor-Huber-Platz 2, D-80539 München, Tel. (089) 21803588, Fax: (089) 21803159; *priv.*: Knotenstr. 12, D-81479 München, Tel. (089) 796354.
- Coester-Waltjen*, Professorin Dr. Dagmar, Institut für Internationales Recht der Universität München, Rechtsvergleichung, Veterinärstr. 22, D-80539 München, Tel. (089) 21803331.
- Constantopoulos*, Professor Dr. Dr. h.c. Dimitri S., Ippokratous 4, G-54643 Thessaloniki, Griechenland.
- Cottier*, Professor Dr. Thomas, Universität Bern, Direktor des Instituts für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht der Universität Bern, Hochschulstrasse 4, CH-3012 Bern, Tel. (++41-31) 631 3625, Fax: (++41-31) 631 3630; *priv.*: Kunoweg 17, CH-3047 Bremgarten, Tel. (++41-31) 3020668.
- Czaplinski*, Dr. Wladyslaw, The Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences, 72 Nowy Swiat Str., PL-00330 Warszawa, Tel./Fax: (++48-22) 267853.

- Damrau*, Professor Dr. Jürgen, Richter am Landgericht, Stifterstr. 33a, D-78467 Konstanz, Tel. (07531) 76445.
- Delbrück*, Professor Dr. Jost, Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht, Universität Kiel, Olshausenstr. 40-60, D-24098 Kiel, Tel. (0431) 880-2149, Fax: (0431) 880-1619, e-mail: jdelbrueck@internat-recht.uni-kiel.de
- Dicke*, Professor Dr. Klaus, Institut für Politikwissenschaft, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Ernst-Abbe-Platz 8, D-07740 Jena, Tel. (03641) 945430, Fax: (03641) 945432, e-mail: klaus.dicke@uni-jena.de; *priv.*: Im Dorfe 9, D-99438 Oetern.
- Doehring*, Professor Dr. Karl, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Im Neuenheimer Feld 535, D-69120 Heidelberg, Tel. (06221) 482-616; *priv.*: Mühlthalstr. 117c, D-69121 Heidelberg.
- Dörner*, Professor Dr. Heinrich, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung, Universitätsstr. 1, D-40225 Düsseldorf, Tel. (0211) 8111451; *priv.*: Isolde-Kurz-Str. 131, D-48161 Münster, Tel. (02533) 2287.
- Dörr*, Professor Dr. Dieter, Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, Lehrstuhl für Öffentliches Recht einschl. Völker- und Europarecht, D-55099 Mainz, Tel. (06131) 393044, Fax: (06131) 395697, e-mail: doerr@jura.uni-mainz.de
- Dolzer*, Professor Dr. Dr. Rudolf, Institut für Völkerrecht der Universität Bonn, Adenauer-allee 24-42, D-53113 Bonn, Tel. (0228) 739172, e-mail: rdolzer@jura.uni-bonn.de; *priv.*: Am Pferchelhang 4, D-69118 Heidelberg.
- Drexl*, Professor Dr. Josef, LL.M. (Berkeley), Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht der Universität Würzburg, Domeschulstr. 16, D-97070 Würzburg, Tel. (0931) 312500, Fax: (0931) 312503, e-mail: jdrexl@jura.uni-wuerzburg.de; *priv.*: Holzstr. 21, D-80469 München, Tel. (089) 26024390.
- Drobnig*, Professor Dr. Ulrich, M.C.L., Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Mittelweg 187, D-20148 Hamburg, Tel. (040) 41900-0.
- Duchek*, Generalanwalt Dr. Alfred, Bundesministerium für Justiz, Neustiftgasse 2, A-1070 Wien, Tel. (++43-1) 52152/292.
- Duisberg*, Botschafter a.D. Dr. Claus-Jürgen, Achim-von-Arnim-Str. 12, D-53113 Bonn, Tel. und Fax (0228) 9156467.
- Dupuy*, Professor Dr. Pierre-Marie, Université Panthéon-Assas (Paris 2) -IHEI-, 12, Place du Panthéon, F-75231 Paris Cedex 05, Tel. (++33-1) 44 4155050, Fax: (++33-1) 4441559.
- Ebenroth*, Professor Dr. Carsten-Thomas, Universität Konstanz, Juristische Fakultät, Postfach 5560 D 106, D-78434 Konstanz, Tel. (07531) 882274.
- Ebke*, Professor Dr. Werner, Universität Konstanz, Juristische Fakultät, Postfach 5560, D-78434 Konstanz, Tel. (07531) 882549, Fax: (07531) 88-2810.
- Ehlermann*, Professor Dr. Claus-Dieter, World Trade Organization, Centre William Rappard, Rue de Lausanne 154, CH-1211 Genève 21, Tel. (++41-22) 7395046, Fax: (++41-22) 7395786.
- Ehrenzeller*, Professor Dr. Bernhard, Bodanstr. 4, CH-9000 St. Gallen, Tel. (++41-71) 2242440/46, Fax: (++41-71) 2242441, e-mail: bernhard.ehrenzeller@rwa.unisg.ch; *priv.*: Tannenstr. 21, CH-9000 St. Gallen, Tel. (++41-71) 2442608.

- Eichenhofer*, Professor Dr. Eberhard, Friedrich-Schiller-Universität, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Carl-Zeiss-Str. 3, D-07740 Jena, Tel. (03641) 942150/51, Fax: (03641) 94-2152.
- Eitel*, Botschafter a. D. Professor Dr. Tono, D-48145 Münster, Staufenstr. 40.
- Engel*, Professor Dr. Christoph, Max-Planck-Projektgruppe, Recht der Gemeinschaftsgüter, Poppelsdorfer Allee 45, D-53115 Bonn, Tel. (0228) 91416-10, Fax: (0228) 91416-75, e-mail: engel@mpp-rdg.mpg.de
- Epiney*, Professorin Dr. Astrid, Universität Freiburg i.Ue., Institut für Europarecht, Route d'Englisberg 7, CH-1763 Granges-Paccot, Tel. (++41-26300) 298094, Fax: (++41-27) 299776.
- Epping*, Professor Dr. Volker, Westfälische Wilhelms-Universität, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Universitätsstr. 14-16, D-48143 Münster, Tel. (0251) 832-2021, Fax: (0251) 832-1901, e-mail: eppingv@uni-muenster.de; *priv.*: Schöppingenweg 122, D-48149 Münster, Tel. (0251) 8715340, Fax: 8715350.
- Everling*, Professor Dr. Ulrich, Institut für Völkerrecht, Adenauerallee 24-42, D-53113 Bonn, Tel. (0228) 737078; *priv.*: Dahlienweg 5, D-53343 Wachtberg-Pech, Tel. (0228) 324177.
- Fastenrath*, Professor Dr. Ulrich, Juristische Fakultät der Technischen Universität Dresden, Bergstr. 53, D-01069 Dresden, Tel. (0351) 4637333, Fax: (0351) 4637213, e-mail: Fasten@jura.tu-dresden.de; *priv.*: Liliensteinstr. 4, D-01277 Dresden, Tel. (0351) 2540536.
- Fiedler*, Professor Dr. Wilfried, Universität des Saarlandes, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht, Postfach 151150, D-66041 Saarbrücken, Tel. (0681) 3023200.
- Fink*, Professor Dr. Udo, Institut für Völkerrecht, Abt. Internationales Wirtschaftsrecht, Platz der Göttinger Sieben 5, D-37073 Göttingen, Tel. (0551) 394661, Fax: (0551) 394767, e-mail: ufvriwir@uni-goetingen.de; *priv.*: Veleastr. 9, D-59678 Köln, Tel. (0221) 371717.
- Fischer*, Professor Dr. Peter, Ägidistr. 5/8, A-1060 Wien, Tel. (++43-1) 57118394.
- Fleck*, Ministerialrat Dr. Dieter, Bundesministerium der Verteidigung, R II 4, Postfach 1328, D-53003 Bonn, Tel. (0228) 122137, Fax: (0228) 122111; *priv.*: Richard-Wagner-Str. 30, D-50999 Köln, Tel. (0221) 352127.
- Fleiner-Gerster*, Professor Dr. Thomas, Institut für Föderalismus, rte. Englisberg 7, CH-1763 Granges-Paccot; *priv.*: Riedelet 9, CH-1723 Marly, Tel. (++41-26300) 461261.
- Fleischhauer*, Dr. Carl August, Richter am Internationalen Gerichtshof, Peace Palace, NL-2517 KJ Den Haag, Tel. (++31-70) 3022323, Fax: (++31-70) 3022409.
- Flessner*, Professor Dr. Axel, LL.M., Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät, Unter den Linden 6, D-10099 Berlin, (Tel. (030) 2093-3363, Fax: (030) 2093-3419.
- Folz*, Professor Dr. Hans-Ernst, Universität Hannover, FB Rechtswissenschaften, Lehrgebiet für Öffentliches Recht, einschl. Völker- und Europarecht, Postfach 6047, D-30060 Hannover, Tel. (0511) 762-8248/49/51, Fax: (0511) 762-8252; *priv.*: Bispinger Weg 11, D-30625 Hannover, Tel. (0511) 575719.
- Franck*, Professor Thomas M., New York University School of Law, 40, Washington Sq. South, room 334, New York, N.Y. 10012-1099, U.S.A., Tel. (001-212) 9986209, Fax: (001-212) 995-4653.

- Frank*, Professor Dr. Rainer, Institut für ausländisches und internationales Privatrecht - Abteilung II, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Europaplatz 1, D-79085 Freiburg/Br., Tel. (0761) 2032192, e-mail: frank@ruf.uni-freiburg.de
- Frowein*, Professor Dr. Dr. h.c. Jochen A., Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Im Neuenheimer Feld 535, D-69120 Heidelberg, Tel. (06221) 482-258, Fax: (06221) 482-677, e-mail: jfrowein@mpiv-hd.mpg.de; *priv.*: Blumenthalstr. 53, D-69120 Heidelberg.
- Gattini*, Dr. Andrea, Università degli Studi di Padova, Istituto di Diritto Pubblico, Facoltà de Giurisprudenza, Palazzo del Bo, Via VIII, Febbraio n. 2, I-35100 Padova, Tel. (++39-49) 827 3373, Fax: (++39-49) 827 3359, e-mail: gattini@posta.dsi.unipd.it
- Geiger*, Professor Dr. Rudolf, Juristenfakultät der Universität Leipzig, Otto-Schütt-Str. 2, D-04109 Leipzig, Tel. (0341) 9735 210-213, Fax: (0341) 9735 219.
- Geimer*, Professor Dr. Reinhold, Notar, Maximiliansplatz 10, D-80333 München, Tel. (089) 222391, Fax: (089) 293353; *priv.*: Andreas-Hofer-Str. 5, D-81547 München, Tel. (089) 692792.
- Geistlinger*, Assistenzprofessor Universitätsdozent Dr. Michael, Universität Salzburg, Institut für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht, Churfürststr. 1, A-5020 Salzburg, Tel. (0662) 80443655.
- Ginther*, O.Univ. Professor Dr. Konrad, LL.B. (Cantab.), Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen, Universität Graz, Universitätsstr. 15, A4, A-8010 Graz, Tel.(++43-316) 380-3411, Fax:(++43-316) 380-9455, e-mail: konrad.ginther@kfunigraz.ac.at
- Girsberger*, Privatdozent Dr. Daniel, LL.M., Lindenstr. 7, CH-8704 Herrliberg, Tel. (++44-1) 9154203, e-mail: daniel.girsberger@wevi.ch
- Götz*, Professor Dr. Volkmar, Juristisches Seminar der Georg-August-Universität, Institut für Völkerrecht, Abteilung Europäisches Recht, Platz der Göttinger Sieben 6, D-37073 Göttingen, Tel. (0551) 394761; *priv.*: Geismarlandstr. 17a, D-37083 Göttingen, Tel. (0551) 43119.
- Golsong*, Professor Dr. Dr. h.c. Heribert, 4808 Moorland Lane, Bethesda M. D. 20814, U S A .
- Gornig*, Professor Dr. Gilbert H., Institut für Öffentliches Recht, Universitätsstr. 6, D-35032 Marburg, Tel. (06421) 283131, Fax: (06421) 283853; *priv.*: Pfarracker 4, D-35043 Marburg-Bauerbach, Tel. (06421) 163566, Fax: (06421) 163766.
- Gramlich*, Professor Dr. Ludwig, TU Chemnitz-Zwickau, Fakultät für Wirtschafts- und Rechtswissenschaften, Postfach 964, D-09009 Chemnitz, *priv.*: Justus-Liebig-Str. 38a, D-64839 Münster.
- Graßhof*, Ministerialrat Bernhard, Im Pfirsichgarten 17, D-53117 Bonn.
- Grewe*, Botschafter a. D. Professor Dr. Dr. h.c. Wilhelm, Zum kleinen Ölberg 28, D-53639 Königswinter-Thomasberg, Tel. (02244) 6874.
- Großfeld*, Professor Dr. Bernhard, LL.M., Institut für Internationales Wirtschaftsrecht der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Universitätsstr. 14-16, D-48143 Münster, Tel. (0251) 83-22782, Fax: (0251) 83-21823.
- Gusseck*, Ministerialdirektor Dr. Lutz, Bundesministerium der Justiz, Jerusalemer Str. 24-28, D-10177 Berlin, Tel. 030 / 2025-9400, Tel. 030/ 2025-9439; *priv.*: Erlengweg 9, D-53277 Bonn, Tel. 0228/464689, Fax: 0228/465532.

- Gusy*, Professor Dr. Christoph, Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Bielefeld, Universitätsstr. 25, D-33615 Bielefeld, Tel. (0521) 106 4382, Fax: (0521) 106 6307; *priv.*: Rockwinkeler Heerstr. 128, D-28355 Bremen, Tel. (0421) 2574573.
- Habscheid*, Professor em. Dr. Dr. h.c. mult. Walther J., M.A.E., Schneehalde 44, D-88131 Lindau (B), Tel. (08382) 409770, Fax: (08382) 6577; *priv.*: Chalet Mon Refuge, CH-9472 Wildhaus (SG), Tel./Fax (++44-71) 9992747.
- Häde*, Professor Dr. Ulrich, Europa-Universität Viadrina, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbes. Verwaltungsrecht, Finanzrecht und Währungsrecht, Postfach 776, D-15207 Frankfurt/Oder, Tel. (0335) 5534-670, (dienstl. Hausanschrift: Große Scharnstr. 59, D-15230 Frankfurt/Oder).
- Haedrich*, Professorin Dr. Martina, Rechtswissenschaftliche Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Carl-Zeiss-Str. 3, D-07743 Jena, Tel. (03641) 9-42270.
- Hafner*, Professor Dr. Gerhard, Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen, Universitätsstr. 2, A-1090 Wien, Tel. (++43-1) 42773306, Fax: (++43-1) 42779353, e-mail: Gerhard.Hafner@univie.ac.at; *priv.* Braungasse 38, A-1170 Wien.
- Hahn*, Professor Dr. Dr. h.c. Hugo J., LL.M. (Harvard), Frankenstr. 63, D-97078 Würzburg, Tel. (0931) 284286.
- Hailbronner*, Professor Dr. Kay, Juristische Fakultät, Universität Konstanz, Postfach 5560, D-78434 Konstanz, Tel. (07531) 88-2247/2307, Fax: (07531) 88-3146, e-mail: kay.hailbronner@uni-konstanz.de; *priv.*: Tel./Fax: (++41-71) 6641946 (bei Fax-Übertragung vorher anrufen wg. Umschaltung).
- Handl*, Professor Dr. Günther, Tulane University, Law School, 6329 Freret Street, New Orleans, LA 70118, USA, Tel. (001-504) 862-8825.
- Hanisch*, Professor Dr. Hans, 5 Chemin de Claire-Vue, CH-1213 Petit Lancy, Tel. (++41-22) 7930763.
- Hausmann*, Professor Dr. Rainer, Juristische Fakultät der Universität Konstanz, Postfach 5560 D 112, D-78434 Konstanz, Tel. (07531) 88-2416, Fax: 88-3041.
- Hay*, Professor Dr. Peter, Juristische Fakultät, TU Dresden, v. Gerber-Bau, Bergstr. 53, D-01069 Dresden, Tel. (0351) 463-7398, Fax: (0351) 463 7227, e-mail: hay@tu-dresden.de
- van Hecke*, Professor Dr. G. Ritter, 13 Rue de Bréderode 13, B-1000 Brüssel, Tel. (++32-2) 5179411.
- Heini*, Rechtsanwalt Professor Dr. Anton, Im Veltlin 70, CH-8706 Meilen.
- Heintschel v. Heinegg*, Professor Dr. Wolff, Juristische Fakultät der Universität Augsburg, Öffentliches Recht, Eichleitnerstr. 30, D-86159 Augsburg, Tel. (0821) 598 4600, Fax: (0821) 598 4591, e-mail: heinegg@jura.uni-augsburg.de; *priv.*: Hegelstr. 22, D-45219 Essen-Kettwig, Tel. (02054) 4777.
- Heldrich*, Rechtsanwalt Professor Dr. Andreas, Institut für Internationales Recht der Universität München, Veterinärstr. 5, D-80539 München; *priv.*: Kolberger Str. 29, D-81679 München.
- Henrich*, Professor Dr. Dieter, Universität Regensburg, Universitätsstr. 31, D-93040 Regensburg, Tel. (0941) 943-2634, Fax: (0941) 943-2432.
- Hepting*, Professor Dr. Reinhard, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung, Universität Mainz, Postfach 3980, D-55099 Mainz, Tel. (06131) 39-4254; *priv.*: Steinkirchnerstr. 40, D-82166 Gräfelfing, Tel. (06131) 394254.
- Herber*, Professor Dr. Rolf, Institut für Seerecht und Seehandelsrecht, Heimhuder St. 71, D-20148 Hamburg, Tel. (040) 41235999.

- Herdegen*, Professor Dr. Matthias, Rechts- und Staatswissenschaftl. Fakultät, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Adenauerallee 24-42, D-53113 Bonn, Tel. (0228) 735570, Fax: (0228) 737901, e-mail: herdegen@uni-bonn.de
- Herndl*, Dr. Kurt, Botschafter i. R., Gasteig 84, A-8990 Bad Aussee, Tel. und Fax: (++43-3622) 54051.
- Heß*, Professor Dr. Burkhard, Universität Tübingen, Juristische Fakultät, Wilhelmstr. 7 (Neue Aula), D-72074 Tübingen, Tel. (07071) 297-2557, Fax: (07071) 293304; *priv.*: Waldhäuserstr. 35, D-72076 Tübingen, Tel. (07071) 640558.
- Hilf*, Professor Dr. Meinhard, Universität Hamburg, Seminar für Öffentliches Recht und Staatslehre, Abt. Europäisches Gemeinschaftsrecht, Schlüterstr. 28, D-20146 Hamburg (Hausadresse: Rothenbaumchaussee 41), Tel. (040) 4123-4564/4571, Fax: (040) 4123-6352, e-mail: Hilf@uni-hamburg.de
- Hilger*, Dr. Reinhard, Ministerialdirigent, Auswärtiges Amt, Leiter der Unterabteilung Völkerrecht, Werderscher Markt 1, D-10117 Berlin, Tel. (01888) 172706; *priv.*: Wilhelmsau 6, D-53604 Bad Honnef, Tel. (02224) 74048.
- Hillgenberg*, Ministerialdirigent Dr. Hartmut, Auswärtiges Amt, Adenauerallee 86, D-53113 Bonn, Tel. (0228) 172722; *priv.*: Uhlandstr. 6, D-53173 Bonn.
- Hillgruber*, Professor Dr. Christian, Universität Erlangen-Nürnberg, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Rechtsphilosophie, Schillerstr. 1, D-91054 Erlangen, Tel. (09131) 8522260, Fax: (09131) 8526950.
- Hinz*, Ministerialdirigent a.D. Dr. Joachim, „Wohnstift Augustinum“, App. 2716, Römerstr. 118, D-53117 Bonn, Tel. (0228) 556-2716.
- Hirsch*, Professor Dr. Günter, Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, L-2925 Luxemburg, Tel. (++35-2) 4303-2230, Fax: (++35-2) 4303-2071; *priv.*: 1) Willibald-Popp-Str. 3, D-86179 Augsburg, 2) 117, Av. Gaston Diderich, L-1420 Luxemburg.
- Hobe*, Professor Dr. Stephan, LL.M. (McGill), Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Köln, Gottfried-Keller-Str. 2, D-50931 Köln, Tel. (0221) 470-3834, e-mail: Stephan.hobe@uni-koeln.de; *priv.*: Heideweg 40, D-53229 Bonn, Tel. (0228) 9489300.
- von Hoffmann*, Professor Dr. Bernd, Fachbereich V - Rechtswissenschaft, Universität Trier, Universitätsring 15, Gebäude C, D-54286 Trier, Tel. (0651) 201-2507, Fax: (0651) 201-3904, e-mail: vonhoffm@uni-trier.de; *priv.*: Heinrich-Brauns-Str. 6, D-54296 Trier, Tel. (0651) 29778.
- Hoffmann*, Professor Dr. Dr. h.c. Gerhard, Ernst-Lemmer-Str. 10, D-35041 Marburg, Tel. (06421) 81645.
- Hofmann*, Professor Dr. Dr. Rainer, Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht, Olshausenstr. 40, D-24098 Kiel, Tel. (0431) 880-2189, Fax: 880-1619, e-mail: hofmann-thies@internat-recht.uni-kiel.de; *priv.*: Bergstr. 83, D-69121 Heidelberg, Tel. (06221) 401004.
- Hohloch*, Professor Dr. Gerhard, Institut für Ausländisches und Internationales Privatrecht, Abt. III, Platz der Alten Synagoge, D-79085 Freiburg/Br., Tel. (0761) 2032200.
- Hohmann*, Priv.Do. Dr. Harald, (c/o Kanzlei Heuking), Lindenstraße 37, D-60325 Frankfurt/Main, Tel. 069-7438-6310, Fax: (069) 7438-6330; *priv.*: Glauburgstr. 37, D-60318 Frankfurt/Main, Tel. (069) 593137, Fax: 069-596-4439, e-mail: Harald.Hohmann@T-Online.de
- Hopt*, Professor Dr. Dr. Dres. h.c. Klaus J., MPI für ausländisches und internationales Privatrecht, Mittelweg 187, D-20148 Hamburg, Tel. (040) 419002 05/6.

- Horn*, Professor Dr. Norbert, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Deutsches und Internationales Handels-, Wirtschafts- und Bankrecht, Universität Köln, Albertus-Magnus-Platz 1, D-50923 Köln.
- Hoyer*, Professor Dr. Hans, Institut für Rechtsvergleichung, Schottenbastei 10-16, A-1010 Wien, Tel. (0222) 401033236.
- Hübner*, Professor Dr. Ulrich, Institut für Rundfunkrecht der Universität zu Köln, Albertus-Magnus-Platz 1, D-50923 Köln.
- Hummer*, Univ.Professor Dr. Dr. Dr. Waldemar, Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen, Innrain 52, A-6020 Innsbruck, Tel. (++43-512) 507-8301, Fax: 507-2824, e-mail: Waldemar.hummer@uibk.ac.at
- Ipsen*, Professor Dr. Dr. h.c. Knut (LL.D. h.c.), Ruhr-Universität Bochum, Lehrstuhl für öffentliches Recht (Völkerrecht), GC 8/148, Universitätsstr. 150, D-44780 Bochum, Tel. (0234) 7002820.
- Isak*, Ao. Univ.Professor Dr. Hubert, Forschungsinstitut für Europarecht, Karl-Franzens-Universität Graz, ReSoWi-Zentrum, Universitätsstr. 15/C.1, A-8010 Graz, Tel. (++43-316) 380-3627, Fax: (++43-316) 380-9470, e-mail: hubert.isak@kfunigraz.ac.at
- Jaenicke*, Professor Dr. Günther, Waldstr. 13, D-69181 Leimen, Tel. (0624) 72571.
- Jayme*, Professor Dr. Dr. h.c. Erik, LL.M., Institut für ausländisches und internationales Privat- und Wirtschaftsrecht, Augustinergasse 9, D-69117 Heidelberg, Tel. (06221) 5442206, Fax: 542201; *priv.*: Wilckensstr. 43, D-69120 Heidelberg.
- Jekewitz*, Ministerialrat Dr. Jürgen, Bundesministerium der Justiz, Heinemannstr. 6, D-53175 Bonn, Tel. (0228) 584510, Fax: (0228) 584651; *priv.*: 1) Rodderbergstr. 71, D-53179 Bonn, Tel. (0228) 341884, 2) Weitscheid 1, D-56290 Dorweiler, Tel. (06762) 2340.
- Junker*, Professor Dr. Abbo, Universität Göttingen, Juristische Fakultät, Institut für Arbeitsrecht, Platz der Göttinger Sieben 5, D-37073 Göttingen, Tel. (0551) 394711, Fax (*priv.*): (05508) 1804.
- Kadelbach*, Professor Dr. Stefan, LL.M., Westfälische Wilhelms-Universität, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, einschl. Völker- und Europarecht, Universitätsstr. 14-16, D-48143 Münster, Tel. (0251) 83-22021, Fax: (0251) 83-22043, e-mail: kadelba@uni-muenster.de
- Kälin*, Professor Dr. Walter, Seminar für öffentliches Recht der Universität Bern, Hochschulstr. 4, CH-3012 Bern, Tel. (++41-31) 631-4838, Fax: (++41-31) 631-3883, e-mail: walter.kaelin@oefre.unibe.ch
- Karl*, Professor Dr. Wolfram, LL.B., Institut für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht, Churfürststr. 1, A-5020 Salzburg, Tel. (++43-662) 8044-3651.
- Kegel*, Professor Dr. Dr. h.c. Gerhard, Am Steinrausch 3, D-54576 Hillesheim, Tel. (06593) 334.
- von Keller*, Botschafter a. D. Dr. Rupprecht, Traubinger Str. 44, D-82327 Tutzing, Tel. (08158) 7422.
- Kempfen*, Professor Dr. Bernhard, Universität Würzburg, Lehrstuhl für Staatsrecht, Völkerrecht, Internationales Wirtschaftsrecht, Domerschulstr. 16, D-97070 Würzburg, Tel. (0931) 312309, Fax: (0931) 312317.
- Khol*, Univ.-Professor Dr. Andreas, Abgeordneter zum Nationalrat, Parlament, A-1017 Wien, Tel. (++43-1) 40110-4400, Fax: (++43-1) 40110-4437.
- Kilian*, Professor Dr. Michael, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Juristische Fakultät, D-06099 Halle(Saale), Tel. (0345) 832462.
- Kinsch*, Dr. Patrick, Avocat à la Cour, 100, boulevard de la Pétrusse, L-2320 Luxembourg, Tel. (++35-2) 241341, Fax: (++35-2) 489920; *priv.*: 9, rue Jean Bertels, L-1230 Luxembourg, Tel. (++35-2) 441487.

- Kirchner*, Professor Dr. Dr. Christian, LL.M., Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät, Unter den Linden 6, D-10099 Berlin, Tel. (030) 2093-2319.
- Klebes*, Dr. Heinrich, ehem. Kanzler der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, Europarat, F-67075 Strasbourg Cedex, Tel. (++33-3) 88412089.
- Klein*, Professor Dr. Eckart, Mitglied des UN-Menschenrechtsausschusses (1/99-12/01), Universität Potsdam, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Staatsrecht, Völkerrecht und Europarecht, August-Bebel-Str. 89, D-14482 Potsdam, Tel. (0331) 977-3516, Fax: (0331) 977-3224, e-mail: klein@rz.uni-potsdam.de; *priv.*: Heideweg 45, D-14482 Potsdam, Tel. (0331) 705847.
- Koch*, Professor Dr. Harald, Institut für Internationales Recht der Universität Rostock, Möllner Str. 10, D-18109 Rostock, Tel. (0381) 4983771, Fax: (0381) 4983770; *priv.*: Mühlenstr. 47, D-18119 Warnemünde.
- Köck*, Professor Dr. Heribert-Franz, Johannes-Kepler-Universität, Institut für Völkerrecht und internationale Beziehungen, A-4040 Linz-Auhof, Fax: (++43-732) 2468368.
- Koenig*, Professor Dr. Christian, Philipps-Universität Marburg, FB Rechtswissenschaften, Lehrstuhl für Staats- u. Verwaltungsrecht, Universitätsstr. 6, D-35037, Marburg, Tel. (06421) 283132; *priv.*: Wettergasse 8, D-35037 Marburg.
- König*, Privatdozentin Dr. Doris, Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel, Olshausenstr. 40, D-24098 Kiel, Tel. (0431) 880-2083, Fax: (0431) 880-1619, e-mail: koenig@internat-recht.uni-kiel.de
- Kötz*, Professor Dr. Hein, M.C.L., Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Mittelweg 187, D-20148 Hamburg, Tel. (040) 41900-243.
- Kohler*, Professor Dr. Christian, Abteilungsleiter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft, Palais de la Cour de Justice, L-2925 Luxembourg, Tel. (++35-2) 43032307; *priv.*: 1, Op Horbett, L-5351 Oetrange/Luxembourg, Tel. 358886.
- Kokott*, Professorin Dr. Juliane, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Juristische Fakultät, Universitätsstr. 1, D-40225 Düsseldorf, Tel. (0211) 8111435.
- Krafft*, Botschafter Professor Dr. Mathias-Charles, Direktion für Völkerrecht, Eidgen. Depart. für Auswärtige Angelegenheiten, CH-3003 Bern, Tel. (++41-31) 3113061.
- Kranz*, Dr. habil. Jerzy, Ministry of Foreign Affairs, Aleja Sucha 23, PL-00580 Warszawa, Tel. (++48-22) 5239440, Fax: (++48-22) 5238059; *priv.*: Klaudyny 6 m. 117, PL-01684 Warszawa, Tel. (++48-22) 8331848.
- Kreuzer*, Professor Dr. Karl, Institut für Rechtsvergleichung der Bayrischen Julius-Maximilians-Universität, Domerschulstr. 16, D-97070 Würzburg, Tel. (0931) 312300.
- Kronke*, Professor Dr. Herbert, Institut für ausländisches und internationales Privat- und Wirtschaftsrecht der Universität Heidelberg, Augustinergasse 9, D-69117 Heidelberg, Tel. (06221) 542240, Fax: 542201.
- Kropholler*, Professor Dr. Jan, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Mittelweg 187, D-20148 Hamburg.
- Krüger-Sprengel*, Ministerialdirigent a.D. Dr. Friedhelm, International Society for Military Law and the Law of War, Bonn Office, Lilienthalstr. 9, D-53125 Bonn, Tel. (0228) 257667, Fax: (0228) 257601, e-mail: krueger-sprengel@t-online.de
- Kunig*, Professor Dr. Philip, Freie Universität Berlin, Rechtswissenschaftliches Institut für Staatslehre, Staats- und Verwaltungsrecht, Van't-Hoff-Str. 8 (Hausanschrift: Boltzmannstr. 3), D-14195 Berlin, Tel. (030) 838 53010, Fax: (030) 838 53011.

Kussbach, Botschafter Dr. Erich, Leiter der Rechts- und Konsularsektion im Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Ballhausplatz 2, A-1014 Wien.

Lagoni, Professor Dr. Rainer, LL.M., Universität Hamburg, Lehrstuhl f. Seerecht und Seehandelsrecht, Heimhuderstr. 71, D-20178 Hamburg, Tel. (040) 42838-2240, Fax: (040) 42838-6271, e-mail: fr6a018@rrz.uni-hamburg.de

Lang, Botschafter Professor Dr. Winfried, Ambassade d'Autriche, Place du Champ de Mars 5, bte 5, B-1050 Bruxelles, Tel. (++32-2) 2890700, Fax: (++32-2) 5136641.

Lapidoth, Professorin Dr. Ruth, The Hebrew University, Faculty of Law, Mount Scopus, Jerusalem 91905, Israel, Tel. (++972-2) 5882539, Fax: (++972-2) 5823042.

Lecheler, Professor Dr. Helmut, Freie Universität Berlin, Öffentliches Recht, Europarecht, Ehrenbergstr. 17, D-14195 Berlin, Tel. (030) 838 4949, Fax: (030) 838 2071.

Lehner, Professor Dr. Moris, Ludwig-Maximilians-Universität, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Öffentliches Wirtschafts- und Steuerrecht, Professor-Huber-Platz 2, D-80539 München, Tel. (089) 2180-2718, Fax: (089) 33 35 66.

Loibl, Univ.-Doz. Dr. Gerhard, Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen, Universitätsstr. 2, A-1090 Wien, Tel. (++43-1) 4277 353-09, Fax: (++43-1) 4277 9353, e-mail: Gerhard.Loibl@univie.ac.at; *priv.*: Schindlergasse 53/5, A-1180 Wien, Tel. (++43-1) 4791464.

Lorenz, Professor Dr. Egon, Universität Mannheim, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Internationales Privatrecht und Privatversicherungsrecht, Schloß, D-68131 Mannheim, Tel. (0621) 292 5603.

Lorenz, Professor Dr. Dr. h.c. Werner, Lochhamer Str. 34, D-82166 Gräfelfing.

Mänhardt, Professor Dr. Franz, Institut für österreichisches und internationales Handels- und Wirtschaftsrecht, Churfürststr. 1, A-5020 Salzburg, Tel. (++43-662) 8044-3514, Fax: (++43-662) 8044-132.

Magiera, Professor Dr. Siegfried, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-vom-Stein-Str. 2, D-67324 Speyer, Tel. (06232) 654-348, Fax: (06232) 654208, e-mail: s.magiera@dhv-speyer.de

Magnus, Professor Dr. Ulrich, FB Rechtswissenschaft II der Universität Hamburg, Edmund-Siemers-Allee 1, D-20146 Hamburg, Tel. (40) 666443, Fax: 42838-2635; *priv.*: Hünefeldstr. 14, D-22045 Hamburg.

Mahnke, Dr. Hans Heinrich, Haager Weg 7, D-53127 Bonn, Tel. (0228) 281727.

Majoros, Professor Dr. Ferenc, Rosenstr. 10, D-97276 Margetshöchheim.

Malanczuk, Professor Dr. Peter, Frederik Hendrikplein 38, NL-2582 AZ Den Haag.

von Mangoldt, Professor Dr. Hans, Goetheweg 1, D-72147 Nehren, Tel. (07473) 7908.

Mansel, Priv.Doiz. Dr. Heinz-Peter, Institut für Ausländisches und Internationales Privat- und Wirtschaftsrecht der Universität Heidelberg, Augustinergasse 9, D-69117 Heidelberg, Tel. (06221) 5422-52,-00, Fax: (06221) 542201, e-mail: mansel@ipr.uni-heidelberg.de

Martinek, Professor Dr. Dr. Michael, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht, Internationales Privatrecht, Universität des Saarlandes, Postfach 151150, Im Stadtwald, D-66041 Saarbrücken, Tel. (0681) 3022122; *priv.*: Bergstr. 16, D-66346 Püttlingen-Köllerbach.

Matscher, em. Univ.-Professor Dr. Dr. Franz, Österreichisches Institut für Menschenrechte, Internationales Forschungszentrum Edmundsburg, Mönchsberg 2, A-5020 Salzburg, Tel. (++43-662) 842521-17, Fax: (++43-662) 842521-182; *priv.* (für Briefpost): Eroicagasse 7/4, A-1190 Wien, Tel. (++43-222) 372615.

- McCaffrey*, Professor Dr. Stephen C., OP McGeorge School of Law, 3200 Fifth Avenue, Sacramento, CA 95817, USA, Tel. (001-916) 739-7179, Fax: (001-916) 739-7111.
- McWhinney*, Professor Dr. Edward, House of Commons, Ottawa, Ontario, Canada K1A 0A6, Tel. (613) 992-2430.
- Meessen*, Professor Dr. Karl Matthias, Jean-Monnet-Lehrstuhl für öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht und internationales Wirtschaftsrecht, D-07740 Jena, Tel. (03641) 942260, Fax: (03641) 942262.
- Meissner*, Professor Dr. Dr. h.c. Boris, Haus „Im Römer“, Kleine Budengasse 1, D-50667 Köln, Tel. (0221) 2580935.
- Meng*, Professor Dr. Werner, Martin-Luther-Universität, Juristische Fakultät, Universitätsplatz 5, D-06108 Halle, Tel. (0345) 5523181, Fax: (0345) 5527201, e-mail: meng@jura.uni-halle.de; *priv.*: Lafontaineinstr. 26, D-06114 Halle
- Meyn*, Professor Dr. Karl-Ulrich, Friedrich-Schiller-Universität, Rechtswiss. Fakultät, Carl-Zeiss-Str. 3, D-07743 Jena, Tel. (03641) 9-42210, Fax: (03641) 9-42212, e-mail: karl-ulrich.meyn@recht.uni-jena.de
- Mössner*, Professor Dr. Jörg Manfred, Institut für Finanz- und Steuerrecht, Martinistr. 10, D-49078 Osnabrück, Tel. (0541) 969-6161/6168, Fax: (0541) 969-6167.
- Mohr*, Professor Dr. Manfred. *Aktuelle Adresse unbekannt.*
- Morrison*, Professor Fred L., University of Minnesota Law School, 229 19th Ave. South, Minneapolis, MN 55455, USA, Tel. (001-612) 625-0321, Fax: (001-612) 625-2011; *priv.*: 1412 West 47th St., Minneapolis, MN 55409, Tel. (001-612) 8230553.
- Mosler*, Professor em. Dr. Dr. h.c. Hermann, Richter am Internationalen Gerichtshof a.D., Mühlthalstr. 117a, D-69121 Heidelberg, Tel. (06221) 480082.
- de Mulinen*, Colonel Frédéric, Chemin de la Pacottaz, CH-1806 St-Légier.
- Müller*, Professor Dr. Jörg Paul, Seminar für öffentliches Recht, Universität Bern, Hochschulstr. 4, CH-3012 Bern, Tel. (++41-31) 6318894, Fax: (++41-31) 6313883.
- Münch*, Dr. Wolfgang, Inspektor, Mitglied der Gemeinsamen Inspektionseinheit (JIU) der Vereinten Nationen und der VN-Sonderorganisationen; United Nations, Joint Inspection Unit, Palais des Nations, CH-1211 Genève 10, Tel. (++41-22) 9173062, Fax: (++41-22) 9170627, e-mail: Wmunch@unog.ch; *priv.*: 20A, Chemin de la Fauvette, CH-1294 Genthod/GE, Tel./Fax: (++41-22) 7742273.
- von Münch*, Professor Dr. Ingo, Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg, Rothenbaumchaussee 19-23, D-20148 Hamburg, Tel. (040) 4123-4691; *priv.*: Hochrad 9, D-22605 Hamburg, Tel. (040) 829624.
- Murswiek*, Professor Dr. Dietrich, Institut für öffentliches Recht, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, D-79085 Freiburg/Br., Tel. (0761) 203-2237, -2241, Fax: (0761) 203-2240.
- Neuhold*, Professor Dr. Hans-Peter, Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen der Universität Wien, Universitätsstr. 2, A-1090 Wien, Tel. (++43-1) 4277353-03, Fax: (++43-1) 4277353-21, e-mail: hanspeter.neuhold@univie.ac.at; *priv.*: Hüttelbergstr. 28, A-1140 Wien, Tel. (++43-1) 9144166.
- Neumayer*, Professor Dr. Karl H., 10 chemin du Moléson, CH-1012 Lausanne.
- Nicolaysen*, Professor Dr. Gert, Universität Hamburg, Seminar für Öffentliches Recht und Staatslehre, Abt. Europäisches Gemeinschaftsrecht, Schlüterstr. 28, D-20146 Hamburg, Tel. (040) 41234568.

- Noll*, Alfons A.E., LL.M., Attorney at Law (Germany), Former Legal Adviser of the International Telecommunication Union (ITU), Baker & McKenzie, Rue Bellot 6, CH-1206 Genève, Tel. (0041-22) 346 7070, Fax: (0041-22) 347 0284, e-mail: alfons.noll@bakernet.com; *priv.*: 51, chemin du Crest-d'El, CH-1239 Collex-Bossy / GE, Tel. (0041-22) 774 2383, Fax: 774 2054, e-mail: alfons.noll@itu.int
- Nolte*, Privatdozent Dr. Georg, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Im Neuenheimer Feld 535, D-69120 Heidelberg, Tel. (06221) 482-236, Fax: 482-288, e-mail: georg.nolte@mpiv-hd.mpg.de; *priv.*: Kleinschmidtstr. 14, D-69115 Heidelberg, Tel. / Fax: (06221) 165950.
- Oellers-Frahm*, Dr. Karin, Werderstr. 57, D-69120 Heidelberg.
- Oesterhelt*, Botschafter Dr. Jürgen, M.C.L., Deutsche Botschaft beim Heiligen Stuhl, Postfach 1500, D-53105 Bonn.
- Oeter*, Privatdozent Dr. Stefan, Universität Hamburg, Institut für Internationale Angelegenheiten, Rothenbaumchaussee 19, D-20148 Hamburg, Tel. (040) 42838-4565, Fax: (040) 42838-6262, e-mail: iia@jura.uni-hamburg.de
- Oppermann*, Professor Dr. Dr. h.c. Thomas, Eberhard-Karls-Universität, Wilhelmstr. 7, D-72074 Tübingen, Tel. (07071) 29-72560, Fax: (07071) 29-4358, e-mail: thomas.oppermann@uni-tuebingen.de; *priv.*: Burgholzweg 122, D-72070 Tübingen, Tel. (07071) 49533, Fax: (07071) 44702.
- von Overbeck*, Professor em. Dr. Alfred E., Le Manoir, CH-1162 Saint Prex.
- Parra-Aranguren*, Professor Dr. Gonzalo, Richter am Internationalen Gerichtshof, Peace Palace, Carnegieplein 2, NL-25 A KJ The Hague, Tel. (++31-70) 3022424, Fax: (++31-70) 3022409.
- Pechstein*, Professor Dr. Matthias, Europa-Universität Viadrina, Jean-Monnet-Lehrstuhl für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Europarecht, Postfach 776, Große Scharrnstr. 59, D-15207 Frankfurt/Oder, Tel. (0335) 5534-760/761, e-mail: Pech@euv-frankfurt-o.de; *priv.*: Lindenallee 40, D-14050 Berlin, Tel. (030) 3 0 1 9 4 1 7.
- Pernice*, Professor Dr. Ingolf, Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht, Bebelplatz 1 (Kommode), D-10099 Berlin, Tel. (030) 2093-3773, Fax: (030) 2093-3449, e-mail: pernice@rewi.hu-berlin.de
- Pescatore*, Professor Dr. Dr. h.c. mult. Pierre, Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften a.D., 16, Rue de la Fontaine, L-1532 Luxembourg.
- Petersmann*, Professor Dr. Ernst-Ulrich, Institut Européen de l'Université de Genève, 2, Rue Jean-Daniel Coladon, CH-1204 Genève, Tel. (++41-22) 70578-50/51, Fax: (++41-22) 70578-52, e-mail: ernst-ulrich.petersmann@droit.unige.ch
- Petzold*, Dr. Herbert, Vizekanzler des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Europarat, B.P. 431 R 6, F-67006 Strasbourg Cedex.
- Picone*, Professor Dr. Paolo, Università di Napoli, I-80127 Napoli, Tel. (++39-81) 675145, Fax: (++39-81) 675123.
- Platzöder*, Dr. Renate, Haus Eggenberg, D-82067 Ebenhausen, Tel. (09178) 700.
- Puttler*, Privatdozentin Dr. Adelheid, LL.M. (University of Chicago), diplômée de l'E.N.A., Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft, Öffentliches Recht, Universitätsstraße 25, D-33615 Bielefeld, Tel. (0521) 106-4389, 106-6893, Fax: (0521) 106-6037, e-mail: adelheid.puttler@uni-bielefeld.de

- Puente-Egido*, Professor Dr. José, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Facultad de Derecho, Derecho Internacional Público, Ciudad Universitaria, E-28040 Madrid.
- Randelzhofer*, Professor Dr. Albrecht, Freie Universität, Ehrenbergstr. 17, D-14195 Berlin, Tel. (030) 8382288, Fax: 8386432; *priv.*: Wulffstr. 12, D-12165 Berlin.
- Rauscher*, Professor Dr. Thomas Eduard, Universität Leipzig, Juristenfakultät, Otto-Schill-Str. 2, D-04109 Leipzig, Tel. (0341) 9735230, e-mail: Rauscher@rz.uni-leipzig.de
- Rauschnig*, Professor Dr. Dr. h.c. Dietrich, Institut für Völkerrecht, Platz der Göttinger Sieben 5, D-37073 Göttingen, Tel. (0551) 39-4751, Fax: (0551) 39-4767, e-mail: ujvr@uni-goettingen.de; *priv.*: Rodetal 1a, D-37120 Bovenden, Tel. (05594) 331.
- Rechenberg*, Professor Dr. iur. utr. Hermann-Hans, Ministerialrat, Paul-Kemp-Str. 1, D-53173 Bonn.
- Reichelt*, Professorin Dr. Gerte, Institut für Europarecht der Universität Wien, Universitätsstr. 2, A-1010 Wien, Tel. (+43-1) 4277-35901.
- Reinhart*, Professor Dr. Gert, Langgewann 24, D-69121 Heidelberg, Tel. (06221) 475397.
- Reinisch*, ao. Univ.-Prof. MMag. Dr. August, LL.M. (NYU), Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen, Universitätsstr. 2, A-1090 Wien, Tel. (++43-1) 4277 35307, Fax: (++43-1) 4277 9353, e-mail: august.reinisch@univie.ac.at; *priv.*: Hietzinger Hauptstr. 114, A-1130 Wien, Tel. (++43-1) 877 0753.
- Rengeling*, Professor Dr. Hans-Werner, Institut für Europarecht, Universität Osnabrück, Martinistr. 8, D-4906 9 Osnabrück, Tel. (0541) 969-4505, Fax: (0541) 969-4509.
- Ress*, Professor Dr. iur. Dr. rer. pol. Dr. h.c. mult. Georg, Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, F-67075 Straßburg, Tel. (++33-3) 90214491, Fax: (++33-3) 88412791/92, e-mail: georg.ress@court1.coe.fr; *priv.*: Tel. (++33-3) 88250422.
- Riedel*, Professor Dr. Eibe H., Universität Mannheim, Lehrstuhl für Deutsches und Ausländisches Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht, Schloß, Westflügel, Postfach 103462, D-68131 Mannheim, Tel. (0621) 292-5607, Fax: (0621) 292-5704, e-mail: riedel@jura.uni-mannheim.de
- Roth*, Professor Dr. Günter H., Institut für Handels- und Wertpapierrecht, Innrain 52, A-6020 Innsbruck, Tel. (++43-512) 26741.
- Roth*, Professor Dr. Wulf-Henning, LL.M., Institut für Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung, Universität Bonn, Adenauerallee 24-42, D-53113 Bonn.
- Rotter*, Professor Dr. Manfred, Johannes-Kepler-Universität Linz, Wolf-Huber-Str. 11, A-4020 Linz.
- Rudolf*, Professor Dr. Walter, Staatssekretär a.D., Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, FB 03, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, D-55099 Mainz, Tel. (06131) 392412, Fax: (06131) 39-5439, e-mail: Rudolf@mail.jura.uni-mainz.de; *priv.*: Rubensallee 55a, D-55127 Mainz, Tel. (06131) 71942.
- Sand*, Peter H. LL.M. (McGill), Institut für Internationales Recht (Völkerrecht) der Universität München, Professor-Huber-Platz 2, D-80539 München, Tel. (089) 21802742, Fax: (089) 1233985; *priv.*: Agnesstr. 56a, D-80798 München, Tel. (089) 180645.
- Sandrock*, Professor Dr. Otto, Birkhahnweg 1, D-48155 Münster, Tel. (0251) 311591, Fax: (0251) 316959.
- Schack*, Professor Dr. Haimo, Rechtswissenschaftliche Fakultät der Christian-Albrechts-Universität Kiel, Leibnizstr. 4, D-24098 Kiel, Tel. (0431) 880-7358.

- Schiedermair*, Professor Dr. Hartmut, Institut für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht an der Universität zu Köln, Gottfried-Keller-Str. 2, D-50931 Köln, Tel. (0221) 4702364.
- Schilling*, Privatdozent Dr. Theodor, Gerichtshof der EG, L-2925 Luxemburg, Tel. (++352) 4303-3413; *priv.*: 13, rue de Moutfort, L-5355 Oetrange, Tel. (++352) 3 5 8 5 7 6.
- Schindler*, Professor Dr. Dietrich, Lenzenwiesstr. 8, CH-8702 Zollikon bei Zürich, Tel. (++41-1) 391-7118.
- Schlechtriem*, Professor Dr. Peter, Institut für ausländisches und internationales Privatrecht an der Universität Freiburg, Abt. I, Europaplatz 1, D-79098 Freiburg/Br., Tel. (0761) 203-2184.
- Schlosser*, Professor Dr. Peter, Institut für Bürgerliches Recht und Zivilprozeßrecht der Universität München, Professor-Huber-Platz 2, D-80539 München.
- Schneider*, Professor Dr. Hans, Ludolf-Krehl-Str. 44, D-69120 Heidelberg.
- Schneider*, Professor Dr. Peter, Goldenluftgasse 23, D-55116 Mainz.
- Schnyder*, Professor Dr. Anton K., LL.M., Universität Basel, Institut für Rechtswissenschaft, Maiengasse 51, CH-4056 Basel, Tel. ((+41-61) 2672552.
- Schöbener*, Privatdozent Dr. Burkhard, Lehrstuhl f. Völkerrecht, Allgemeine Staatslehre, Deutsches und Bayrisches Staatsrecht sowie Politische Wissenschaften, Domerschulstr. 16, D-97070 Würzburg, Tel. (0931) 312-308.
- von Schorlemmer*, Privatdozentin Dr. iur. Dr. rer. pol. Sabine, Institut für Völkerrecht, Professor-Huber-Platz 2, D-80539 München, Tel. (089) 2180-2742; *priv.*: 9, Place du Four, CH-1110 Morges, Tel. Und Fax: (++41-21) 8037216.
- Schreuer*, Professor Dr. Christoph, Taxhamgasse 13, A-5020 Salzburg, Tel. (++43-662) 8044-3653, Fax: (++43-662) 848738, e-mail: christoph.schreuer@mh.sbg.ac.at
- Schröder*, Staatssekretär a.D. Professor Dr. Dieter, Onkel-Bräsig-Str. 31, D-12359 Berlin, Tel. (030) 6061149.
- Schröder*, Professor Dr. Meinhard, Universität Trier, Fachbereich V, Rechtswissenschaft, D-54286 Trier (Hausadresse: Universitätsring 15), Tel. (0651) 201-2586, Fax: (0651) 201-3803, e-mail: schroedm@uni-trier.de
- Schütz*, Professor Dr. Hans-Joachim, Universität Rostock, Lehrstuhl für Privates Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht und Internationale Beziehungen, Möllner Str. 10, D-18109 Rostock, Tel. (0381) 4983817.
- Schütze*, Rechtsanwalt Professor Dr. Rolf A., Landhausstr. 90, D-70190 Stuttgart, Tel. (0711) 1667111, Fax: (0711) 284466.
- Schurig*, Professor Dr. Klaus, Universität Passau, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung, Innstr. 25, D-94032 Passau, Tel. (0851) 509308.
- Schwander*, Professor Dr. Ivo. *Aktuelle Adresse unbekannt.*
- Schwarze*, Professor Dr. Jürgen, Universität Freiburg, Institut für öffentliches Recht, Abt. Europa- und Völkerrecht, Platz der Alten Synagoge 1, D-79098 Freiburg/Br., Tel. (0761) 203-2251, Fax: (0761) 203-2234, e-mail: schwarze@uni-freiburg.de
- Schweighofer*, ao. Univ.-Prof. Mag. DDr. Erich, Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen der Universität Wien, Universitätsstr. 2, A-1090 Wien, Tel. (++43-1) 427735305, Fax: (++43-1) 4277-9353, e-mail: erich.schweighofer@univie.ac.at; *priv.*: Amalienstr. 40-42/5/10, A-1130 Wien, Tel. (++43-1) 8776142.
- Schweisfurth*, Professor Dr. Theodor, Europa-Universität Viadrina, Große Scharnstr. 59, Postfach 776, D-15207 Frankfurt/Oder, Tel. (0335) 5534914, e-mail: jwenzel@eu-v-frankfurt-o.de

- Schweitzer*, Professor Dr. Michael, Universität Passau, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Völkerrecht und Europarecht, Tel. (0851) 5092330; *priv.*: Göttweiger Str. 135, D-94032 Passau, Tel. (0851) 55055.
- Schwenzer*, Professorin Dr. Ingeborg, Institut für Rechtswissenschaft, Universität Basel, Maiengasse 51, CH-4056 Basel, Tel. (++41-61) 2672535.
- Schwind*, Professor Dr. Dr. h.c. Fritz, Franz-Barwig-Weg 20, A-1180 Wien, Tel. (++43-1) 473108.
- Seidel*, Professor Dr. Gerd, Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät, Unter den Linden 9-11, D-10117 Berlin, Tel. (030) 2093-3517, Fax: 2093-3384.
- Seidel*, Ministerialrat Professor Dr. iur. Martin, Hobsweg 73, D-53125 Bonn, Tel. (0228) 251703.
- Seidl-Hohenveldern*, Univ.-Professor Dr. Dr. h.c. Ignaz, Schwertgasse 4, A-1010 Wien I, Tel. + Fax: (++43-1) 5331560.
- Serick*, Professor Dr. Rolf, Kleingemünder Str. 71, D-69118 Heidelberg, Tel. (06221) 800444.
- Siehr*, Professor Dr. Kurt, Universität Zürich, Centrum für Internationales Privatrecht, Seilergraben 53-55, CH-8008 Zürich, Tel. (++41-1) 634 31 11/12, Fax: (++41-1) 634 49 11, e-mail: cipr@rws.unizh.ch
- Silagi*, Dr. Michael, Universität Göttingen, Institut für Völkerrecht, Platz der Göttinger Sieben 5, D-37073 Göttingen, Tel. (0551) 394734.
- Simitis*, Professor Dr. Spiros, Institut für Arbeits-, Wirtschafts- und Zivilrecht, Senckenberganlage 31, D-60054 Frankfurt/Main, Tel. (069) 798-22186, Fax: (069) 798-28165, e-mail: simitis@jur.uni-frankfurt.de
- Simma*, Professor Dr. Bruno, Universität München, Institut für Internationales Recht und Völkerrecht, Professor-Huber-Platz 2, D-80539 München, Tel. (089) 2180-2742, Fax: (089) 2180-3841, e-mail: simma@jura.uni-muenchen.de
- Skubiszewski*, Professor Dr. Krzysztof, Iran-United States Claims Tribunal, Parkweg 13, NL-2585 JH Den Haag, Tel. (++31-70) 3520064, Fax: (++31-70) 3502456; *priv.*: *Holland*: Parkweg 3 B, NL-2585 GH Den Haag, Tel. (++31-70) 3582456; *Polen*: ul. Lewicka 13/15 m.8, PL-02547 Warszawa, Tel. (++48-22) 493876.
- Sommermann*, Dr. Karl-Peter, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Frh.-v.Stein-Str. 2, Postfach 1409, D-67324 Speyer, Tel. (06232) 654387, Fax: (06232) 654290, e-mail: Sommermann@dhv-speyer.de; *priv.*: Am Klipfelstor 4, D-67346 Speyer, Tel. (06232) 76124.
- Sonnenberger*, Professor Dr. Hans Jürgen, Institut für Internationales Recht der Universität München - Rechtsvergleichung -, Veterinärstr. 5, D-80539 München, Tel. (089) 2180-2721/2722, Fax: (089) 2180-3796, e-mail: LS.Sonnenberger@jura.uni-muenchen.de; *priv.*: Sieglindenstr. 18, D-86152 Augsburg.
- Spellenberg*, Professor Dr. Ulrich, Lehrstuhl für Zivilrecht, Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung, Universität Bayreuth, D-95440 Bayreuth, e-mail: ulrich.spellenberg@uni-bayreuth.de
- Stadler*, Professorin Dr. Astrid, Universität Konstanz, Juristische Fakultät, Fach D 117, D-78457 Konstanz, Tel. (07531) 88-2327 (2331), Fax: (07531) 880-3295, e-mail: astrid.stadler@uni-konstanz.de; *priv.*: Im Apfelgarten 7, D-78465 Konstanz-Litzelstetten, Tel. (07531) 45197 (Büro) oder 45398.
- Steiger*, Professor Dr. Heinhard, LL.M. Oberhof 16, D-35440 Linden, Tel. (0641) 23252.

- Stein*, Professor Dr. Torsten, Universität des Saarlandes, Europa-Institut, Postfach 151150, D-66041 Saarbrücken, Tel. (0681) 302-3695, Fax: (0681) 302-4879, e-mail: rw.36ts@rz.uni-sb.de
- Steinberger*, Professor Dr. Helmut, Richter am Bundesverfassungsgericht a.D., Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Im Neuenheimer Feld 535, D-69120 Heidelberg, Tel. (06221) 482-1.
- Steinkamm*, Professor Dr. Armin A., Universität der Bundeswehr, Werner-Heisenberg-Weg 39, D-85579 Neubiburg, Tel. (089) 6004-4262/-3050/-4263; *priv.*: Grünwalder Str. 105, D-81547 München, Fax: (089) 6422145.
- Stoffel*, Professor Walter A., Séminaire de droit économique et de droit international privé, Université Fribourg, CH-1700 Fribourg, Tel. (++41-37) 219326; *priv.*: rte de la Broye, CH-1700 Fribourg, Tel. (++41-37) 222615.
- Stoll*, Professor Dr. Hans, Alemannensteige 9, D-79117 Freiburg/Br. Tel. (0761) 69563, Fax: (0761) 203-2205 (Institut für ausländisches und internationales Privatrecht der Universität Freiburg, Abt. III).
- Streinz*, Professor Dr. Rudolf, Universität Bayreuth, Gebäude RW, Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht, Universitätsstr. 30, D-95447 Bayreuth, Tel. (0921) 55-3520, Fax: (0921) 55-2897, e-mail: rudolf.streinz@uni-bayreuth.de
- Sturm*, Professor Dr. Fritz, Université de Lausanne, Faculté de droit, BFSH1, CH-1015 Lausanne Dorigny, Tel. (++41-21) 6922760; *priv.*: 5 Route de Bremblens, CH-1026 Echandens, Tel. (++41-21) 702181.
- Suy*, Professor Dr. Dr. h.c. Erik, Veydtstraat 66, b. 10, B-1050 Brüssel, Tel. (++32-2) 5387138.
- Thomashausen*, Professor Dr. André, E.A.M., UNISA-IFCOL, P.O.Box 392, Pretoria 0001, Republic of South Africa, Tel. (++27-12) 4293321.
- Thürer*, Professor Dr. Daniel, Institut für Völkerrecht und ausländ. Verfassungsrecht, Hirschengraben 40, CH-8001 Zürich, Tel. (++41-1) 634-2064, Fax: 634-4993, e-mail: thuerer@ivr.unizh.ch; *priv.*: Abeggweg 20, CH-8057 Zürich, Tel. (++41-1) 3626547.
- Tomuschat*, Professor Dr. Christian, Institut für Völker- und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, D-10099 Berlin, Tel. (030) 209-33305, Fax: (030) 209-33365.
- Truyol y Serra*, Professor Dr. Dr. h.c. Antonio, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Plaza de la Villa 2, E-28005 Madrid, Tel. (++34-1) 5481330, Fax: (++34-1) 5481975; *priv.*: Calle Juan Bravo 32, 8ºD, E-28006 Madrid, Tel. (++34-1) 4350426.
- Türk*, Botschafter Dr. Helmut, Embassy of Austria, 3524 International Court, N.W., Washington D.C. 20008, USA, Tel. (001-202) 8956716.
- Uibopuu*, Ao. Professor i.R., Dipl.-Dolm. Dr. Henn-Jüri, Willibald-Hauthaler-Str. 17, A-5020 Salzburg, Fax: (++43-662) 8484964.
- Uerpmann*, Privatdozent Dr. Robert, Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft, Institut für Staatslehre, Staats- und Verwaltungsrecht, Thielallee 52, D-14195 Berlin, Tel. (030) 838-5213, Fax: (030) 838-301, e-mail: uerpmann@gmx.de; *priv.*: Joachim-Friedrich-Str. 28, D-10711 Berlin, Tel. (030) 3240637.
- Vedder*, Professor Dr. Christoph, Universität Augsburg, Juristische Fakultät, Lehrstuhl Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht, Eichleitnerstr. 30, D-86159 Augsburg, Tel. (0821) 598-4571, Fax: (0821) 598-4572, e-mail: christoph.vedder@jura.uni-augsburg.de; *priv.*: Sollner Str. 3, D-81479 München, Tel. (089) 79100383.

- Vékás*, Professor Dr. Lajos, H-1364 Budapest, Egyetem tér 1-3, Tel. (++36-1) 2663518, Fax: (++36-1) 2664091, e-mail: vekas@ludens.elte.hu; *priv.*: H-1021 Budapest, Napraforgó u. 1, Tel. (++36-1) 2006823.
- Verschraegen*, Professorin Dr. Bea, LL.M. Institut für Rechtsvergleichung, Universität Wien, Juridicum, Schottenbastei 10-16, A-1010 Wien, Tel. (++43-1) 4277-35122, Fax: (++43-1) 4277-9351, e-mail: bea.verschraegen@univie.ac.at
- Villiger*, Professor Dr. Mark E., Sekretariat der EMRK, Europarat, B.P. 431 R6, F-67006 Straßburg Cedex.
- Vischer*, Professor Dr. Dr. h.c. Frank, Bäumleingasse 22, CH-4001 Basel, Tel. (++41-61) 233060.
- Vitzthum*, Professor Dr. Dr. h.c. Wolfgang Graf, LL.M., Juristische Fakultät der Universität Tübingen, Wilhelmstr. 7, D-72074 Tübingen, Tel. (07071) 2975266, Fax: (07071) 295039, e-mail: wolfgang-graf.vitzthum@uni-tuebingen.de
- Vogel*, Professor Dr. Klaus, Ottostr. 36, D-82319 Starnberg, Tel. (08151) 13221.
- Volken*, Professor Dr. Paul, LL.M., Rechtswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für internationales Privatrecht, Handelsrecht und Verfahrensrecht, Université Fribourg, Av. de Beauregard 11, CH-1700 Fribourg, Tel. (++41-26) 3008064, Fax: (++41-26) 3009769, e-mail: paulvolken@unifr.ch
- Walter*, Professor Dr. Gerhard, Institut für Internationales Privat- und Verfahrensrecht, Falkenplatz 9, CH-3012 Bern, Tel. (++41-31) 631-316/17, Fax: (++41-31) 631-3818, e-mail: gwalter@civpro.unibe.ch
- Wandt*, Professor Dr. Manfred, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Fachbereich Rechtswissenschaft, Institut für Rechtsvergleichung, Senckenberganlage 31, Postfach 11 19 32, D-60054 Frankfurt a.M., Tel. 069-798 23112, Fax: 069-798 28067, e-mail: wandt@jur.uni-frankfurt.de, *priv.*: Kastellweg 42, D-68526 Ladenburg, Tel. (06203-922301, Fax: (06203-922302.
- Weber*, Professor Dr. Albrecht, Universität Osnabrück, Fachbereich Rechtswissenschaften, Heger-Tor-Wall 14, D-49069 Osnabrück, Tel. (0541) 6086188, e-mail: Aweber@uos.de
- Weber*, Professor Dr. Helmut, LL.B., Humboldt-Universität zu Berlin, Großbritannien-Zentrum, Jägerstr. 10-11, D-10117 Berlin, Tel. (030) 20192-470/-469, Fax: (030) 20192-162, e-mail: helweber@rz.hu-berlin.de
- Weiss*, Professor Dr. Friedl, Universiteit van Amsterdam, Europa-Institute, Faculty of Law, P.O.B. 19123, NL-1000 Amsterdam GC, Tel. (++31-20) 5252164, Fax: (++31-20) 5252900, e-mail: a205weis@diamond.sara.nl; *priv.*: Meerweg 60, NL-1412 Etnaarden, Tel. (++31-35) 6941950.
- Westdickenberg*, Ministerialdirektor Dr. Gerd, Leiter der Rechtsabteilung, Auswärtiges Amt, Werderscher Markt 1, D-10117 Berlin, Tel. 01888 /172722, Fax: 01888/173663; *priv.*: Thielallee 103, D-14193 Berlin, Tel. 030/83227799.
- Wiessner*, Professor Dr. iur. Siegfried, St. Thomas University, School of Law, 16400 N.W. 32nd Ave., Miami/Florida 33054, Tel. (001-305) 623-2305, Fax: (001-305) 623-2390, e-mail: wiessner@stu.edu
- Wiethölter*, Professor Dr. Rudolf, Am Bergschlag 9, D-61462 Königstein, Tel. (06174) 21018.
- Wildhaber*, Professor Dr. Luzius, LL.M., J.S.D., Präsident des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg. Korrespondenzanschrift (*priv.*): Auf der Wacht 21, CH-4104 Oberwil b. Basel, Tel. (++41-61) 4012521.
- Will*, Professor Dr. Michael, Am Homburg 84, D-66123 Saarbrücken.

- Wolker*, Dr. Ulrich, M.A., Juristischer Dienst der Europäischen Kommission, Rue de la Loi 200, B-1049 Brüssel, Tel. (+322) 296 22 68, Fax: (+322) 295 24 93, e-mail: Ulrich.Wolker@cec.eu.int; *priv.*: Jan van Ruusbroecplein 21, B-3080 Tervuren, Tel. (+322) 768 15 65.
- Wolf*, Privatdozent Dr. Christian, Institut für Internationales Recht, Ludwigstr. 29/III, D-80539 München, Tel. (089) 21803267, e-mail: chr.wolf@jura.uni-muenchen.de; *priv.*: Fasanenstr. 21, D-81247 München, Tel.+ Fax: (089) 8915314.
- Wolf*, Privatdozent Dr. Joachim, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Im Neuenheimer Feld 535, D-69120 Heidelberg, Tel. (06221) 482-1, Fax: (06221) 482-288.
- Wolfrum*, Professor Dr. Rüdiger, Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Im Neuenheimer Feld 535, D-69120 Heidelberg, Tel. (06221) 482-255, Fax: (06221) 482-653, e-mail: wolfrum@mpiv-hd.mpg.de
- Wühler*, Dr. Norbert, United Nations Compensation Commission, Villa La Pelouse, Palais des Nations, CH-1211 Genève, Tel. (+41-22) 9073841.
- Zehetner*, Professor Dr. Franz, Technische Universität Wien, Institut für Rechtswissenschaft, Argentinier Str. 8, A-1040 Wien.
- Zemanek*, Professor Dr. Karl, Mariannengasse 28, A-1090 Wien, Tel. (+43-1) 4064341.
- Ziegler*, Professor Dr. Karl-Heinz, Seminar für Römisches Recht und Vergleichende Rechtsgeschichte der Universität Hamburg, Schlüterstr. 28, D-20146 Hamburg, Tel. (040) 4123-4543, Fax: (040) 4123-3514; *priv.*: Ginsterweg 6, D-25474 Ellerbek.
- Zimmer*, Professor Dr. Gerhard. *Aktuelle Adresse unbekannt.*
- Zimmermann*, Privatdozent Dr. Andreas, LL.M. (Harvard), Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Im Neuenheimer Feld 535, D-69120 Heidelberg, Tel. (06221) 482-241, Fax: 482-288, e-mail: andreas.zimmermann@mpiv-hd.mpg.de; *priv.*: Zur Forstquelle 6, D-69126 Heidelberg, Tel. (06221) 381133.
- Zuleeg*, Professor Dr. Manfred, Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt/Main, Fachbereich Rechtswissenschaft, Senckenberganlage 31, D-60054 Frankfurt/Main, Tel. (069) 798-22382, Fax: (069) 798-28750.

Korporative Mitglieder

1. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Im Neuenheimer Feld 535, D-69120 Heidelberg.
2. Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Mittelweg 187, D-20148 Hamburg.



Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht

29 Anerkennung der Staatsangehörigkeit und effektive Staatsangehörigkeit natürlicher Personen im Völkerrecht und im internationalen Privatrecht

(Recognition of Nationality and Effective Nationality of Natural Persons in Public and Private International Law).

Von Prof. Dr. Hans Jürgen Sonnenberg und Prof. Dr. Hans v. Mangoldt. 1988. 147 S. Gb. DM 68,-.

ISBN 3-8114-7187-2

33 Aktuelle Probleme des Menschenrechtsschutzes

(Current Problems of Human Rights Protection).

Von Prof. Dr. Walter Kälin, Prof. Dr. Eibe Riedel, Prof. Dr. Wolfram Karl, Prof. Dr. Brun-Otto Bryde, Prof. Dr. Christian von Bar und Prof. Dr. Reinhold Geimer. 1994. 329 S. Gb. DM 154,-.

ISBN 3-8114-1894-7

34 Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: (The Failed State)

Von Prof. Dr. Daniel Thürer, Prof. Dr. Matthias Herdegen und Prof. Dr. Gerhard Hohloch. 1996. 198 S. Gb. DM 94,-.

ISBN 3-8114-1196-9

35 Das Recht der Staatensukzession

(The Law of State Succession). Von Prof. Dr. Ulrich Fastenrath, Prof. Dr. Theodor Schweisfurth und Prof. Dr. Carsten-Thomas Ebenroth. 1996. 380 S. Gb. DM 174,-.

ISBN 3-8114-3596-5

36 Rechtsprobleme einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

(Aspects juridiques d'une politique européenne de sécurité et de défense). 1997. Gb. 139 S.

DM 64,-. ISBN 3-8114-9897-5

37 Gegenmaßnahmen

(Counter Measures). Von Prof. Dr. Wilfried Fiedler, Prof. Dr. Eckart Klein und Prof. Dr. Anton K. Schnyder. 1998. 146 S. DM 68,-.

ISBN 3-8114-4298-8

38 Die Wirkungskraft der Grundrechte bei Fällen mit Auslandsbezug

(The Effects of Fundamental Rights in Cases with Foreign Elements). Von Prof. Dr.

Dagmar Coester Waltjen, Prof. Dr. Herbert Kronke und Prof. Dr. Juliane Kokott. 1998.

Gb. 154 S. DM 68,-.

ISBN 3-8114-4198-1

Bestellen Sie beim Buchhandel oder direkt bei:

Hüthig Fachverlage

Im Weiher 10, D-69121 Heidelberg, Tel. 06221/489-555,
Fax 06221/4 89-624, Internet www.rechtsforum.de



C.F. Müller