

Die Registrierung und Veröffentlichung völkerrechtlicher Verträge

Wilhelm Karl Gecke *)

Übersicht **)

A. Vorbemerkungen: Begriffe und Abgrenzungen

B. Die Entwicklung bis 1945

I. Bis zum Ende des 1. Weltkrieges – II. Die Entstehung des Art. 18 VBS – III. Kritik und Reformvorschläge zu Art. 18 VBS – IV. Die Entstehung von Art. 102 UNCh.

C. Exegese des Art. 102 UNCh. unter Berücksichtigung von Art. 18 VBS

I. Vorbemerkungen – II. Die registrierungspflichtigen Verträge – 1. Der Vertragsbegriff des Art. 18 VBS; 2. Der Vertragsbegriff des Art. 102 UNCh. – III. Die zur Registrierung verpflichteten Völkerrechtssubjekte – 1. Nach der Völkerbundssatzung; 2. Nach der UN-Charter – IV. Der Beginn der Registrierungspflicht – 1. Nach der Völkerbundssatzung; 2. Nach der UN-Charter – V. Die Rechtsfolgen bei der Unterlassung der Registrierung – 1. Nach der Völkerbundssatzung; 2. Nach der UN-Charter – VI. Die Rückwirkung der Registrierung – VII. Die Durchführung der Registrierung – VIII. Die Registrierung nicht registrierungspflichtiger Verträge – IX. Politische Fragen bei der Registrierung – X. Die Veröffentlichung registrierter Verträge – XI. Würdigung.

D. Die Tätigkeit anderer internationaler Organisationen

I. Die Organisation Amerikanischer Staaten – II. Die Arabische Liga – III. Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation – IV. Die Internationale Atomenergie-Organisation – V. Die Internationale Arbeitsorganisation.

*) Privatdozent an der Universität Heidelberg, Landgerichtsrat; z. Z. Michigan University School of Law, Ann Arbor.

**) A b k ü r z u n g e n : AJ = American Journal of International Law; Ann. Français = Annuaire français de droit international; Annuaire = Annuaire de l'Institut de Droit international; BGBl. = Bundesgesetzblatt; BY = British Year Book of International Law; Ebenda = Verweis auf die vorhergehende Fundstelle; Fontes = Fontes Iuris Gentium; ICAO = International Civil Aviation Organization; ILO = International Labour Organization; LN = League of Nations (Völkerbund); LNTS = League of Nations Treaty Series; NRG T = M a r t e n s , Nouveau Recueil Général de Traités; Recueil = Recueil des Cours de l'Académie de droit international; Rev. gén. = Revue générale de droit international public; UNCh. = United Nations Charter; UNTS = United Nations Treaty Series; VBS = Völkerbundssatzung; YILC = Yearbook of the International Law Commission.

A. Vorbemerkungen: Begriffe und Abgrenzungen¹⁾

Die Registrierung völkerrechtlicher Verträge war zur Zeit des Völkerbundes in verschiedenen Völkerbundsorganen Gegenstand von Auseinandersetzungen, die zu einer Reihe von wissenschaftlichen Untersuchungen

¹⁾ Nachweis der wichtigsten a) Literatur und b) Materialien. Die hier angeführten Arbeiten erscheinen im folgenden nur mit dem Namen des Verfassers und dem Zusatz a. a. O., ausnahmsweise mit einem zusätzlichen Kurztitel, der im folgenden in Klammern steht. Soweit die Abkürzung a. a. O. nicht auf das folgende Verzeichnis, sondern auf eine vorhergehende Anmerkung zum Text verweist, ist diese in Klammern mit angeführt.

a) A d a t c i, M. und Ch. De V i s s c h e r: *Projet de rapport relatif à l'article 18 du Pacte* (Annuaire Bd. 30, 1923, S. 47 ff.); B o u d e t, F.: *L'enregistrement des accords internationaux* (Rev. gén. Bd. 64, 1960, S. 596 ff.); B r a n d o n, M.: 1. *The Validity of Non-Registered Treaties* (BY Bd. 29, 1952, S. 186 ff. [Validity]), 2. *Analysis of the Terms "Treaty" and "International Agreement" for Purposes of Registration under Article 102 of the United Nations Charter* (AJ Bd. 47, 1953, S. 49 ff. [Analysis]); B r o c h e s, A.: *International legal aspects of the operations of the World Bank* (Recueil Bd. 98, 1959 III, S. 301 ff.); B r o c h e s und Sh. B o s k e y: *Theory and Practice of Treaty Registration with Particular Reference to Agreements of the International Bank* (Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht Bd. 4, 1957, S. 159 ff., 277 ff.); B ü l o w, B. W. von: *Der Versailler Völkerbund. Eine vorläufige Bilanz* (1923), S. 283 ff.; D a h m, G.: *Völkerrecht* Bd. III (1961), S. 92 ff.; D e h o u s s e, M.: *L'enregistrement des Traités* (1929); E u s t a t h i a d e s, C.: *L'enregistrement des traités internationaux à la Société des Nations* [griechisch] (Etudes de droit international 1929-1959 Bd. 2, 1959, S. 3 ff.); F r e y t a g h - L o r i n g h o v e n, A. Frhr. von: *Die Satzung des Völkerbundes* (1926), S. 207 ff.; G ö p p e r t, O.: *Der Völkerbund* (1938); G o o d r i c h, L. M. und E. H a m b r o: *Charter of the United Nations* (2nd Ed. 1949), S. 513 ff.; G u g g e n h e i m, P.: 1. *Der Völkerbund* (1932), 2. *Die nicht-veröffentlichungspflichtigen Verträge nach Völkerrecht und schweizerischem Bundesstaatsrecht* (Staat und Wirtschaft = Nawiasky-Festgabe, 1950, S. 91 ff.); *Harvard Research in International Law. III. Law of Treaties* (AJ Bd. 29, 1935, Suppl. S. 655 ff., 912 ff.); H u d s o n, M. O.: 1. *The Registration and Publication of Treaties* (AJ Bd. 19, 1925, S. 273 ff.), 2. *Registration of United States Treaties at Geneva* (AJ Bd. 28, 1934, S. 342 ff.), 3. *Legal Effect of Unregistered Treaties in Practice, under Article 18 of the Covenant* (AJ Bd. 28, 1934, S. 546 ff.), 4. *Registration of Treaties by the Pan American Union* (AJ Bd. 38, 1944, S. 98 f.); K e l s e n: *The Law of the United Nations* (1950), S. 696 ff.; K e y d e l, H.: *Artikel 18 des Völkerbundpaktes* (Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques Bd. 9, 1931, S. 141 ff.); K o e n i g, K.: *Volksbefragung und Registrierung beim Völkerbund - neue Erfordernisse für die Gültigkeit von Staatsverträgen* (1927); L a m b i r i s, J.: *L'enregistrement des traités d'après l'article 18 du Pacte de la Société des Nations* (Revue de droit international et de législation comparée Bd. 53, 1926, S. 697 ff.); M c N a i r, A. D.: *The law of treaties - British practice and opinions* (1938) S. 154 ff.; M i l l e r, D. Hunter: *The Drafting of the Covenant*. Bd. I, II (1928); P a m p e r r i e n, R.: *Staatsverträge, Registrierung beim Völkerbund* (in: Strupp, Wörterbuch des Völkerrechts Bd. 3, 1929, S. 1074 ff.); P u e n t e E g i d o, J.: *Algunos aspectos de las funciones de asesoramiento del Secretario General de las Naciones Unidas* (Revista Española de derecho internacional Bd. 12, 1959, S. 373 ff., 386 ff.); R a y, J.: *Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société* (1930) S. 545 ff.; R e i t z e r, L.: *L'enregistrement des traités internationaux* (Rev. gén. Bd. 44, 1937, S. 67 ff.); R o s e n n e, Sh.: *United Nations Treaty Practice* (Recueil Bd. 86, 1954 II, S. 281 ff.); R o s t w o r o w s k i, Comte: *L'Union*

fürten. Dagegen ist die Registrierung von Verträgen bei den Vereinten Nationen und die auf das engste mit ihr zusammenhängende Veröffentlichung bisher nicht umfassend dargestellt worden. Zwar finden sich wichtige Aufschlüsse in dem *Repertory of Practice of United Nations Organs* und dem 1. Supplement, die bei jeder Erörterung des Art. 102 UNCh. unentbehrlich sind; bisher fehlt aber eine wissenschaftliche Untersuchung, welche die Registrierung und Veröffentlichung in einen größeren historischen und politischen Zusammenhang stellt und die Rechtsfragen, die sich aus Art. 102 UNCh. und den zur Durchführung ergangenen Regulations ergeben, systematisch zu lösen sucht. Die Registrierung und Veröffentlichung von Verträgen bei und durch andere internationale Organisationen ist anscheinend bisher überhaupt nicht dargestellt worden. Die folgende Abhandlung will dazu beitragen, diese Lücken zu schließen.

Voraussetzung dafür ist Klarheit über die verwendeten Begriffe, vor allem über den Vertragsbegriff. Hier ergeben sich die ersten Schwierigkeiten. Die Vereinbarungen, welche die Registrierung von völkerrechtlichen Verträgen vorschreiben, verwenden nicht notwendigerweise einen einheitlichen Vertragsbegriff. Bei einzelnen Registrierungsvorschriften ist der zugrunde gelegte Begriff umstritten. So empfiehlt es sich, einen Vertragsbegriff erst einmal nur als Arbeitshypothese für die folgenden Ausführungen zu umreißen und die Frage, ob alle hier interessierenden Bestimmungen über

internationale pour la publication des traités (Rev. gén. Bd. 1, 1894, S. 135 ff.); Sainio, T.: Registrierung und Veröffentlichung der internationalen Verträge [finnisch] (Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland Bd. 92, 1956, S. 307 ff.); Schücking, W.: L'enregistrement et la publication des traités aux termes de l'article 18 du pacte de la Société des Nations (Dictionnaire diplomatique, hrsg. von A. F. Frangulis u. a., Bd. 2, 1933, S. 963 ff.); Schücking und H. Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes (2. Aufl. 1924), S. 644 ff.; Schwab, R.: Die Registrierung der internationalen Verträge beim Völkerbund (Artikel 18 des Völkerbündpakt) (1929); Sibbert, M.: *Traité de droit international public - Le droit de la paix*. Bd. 2 (1951), S. 232 ff.; Stieger, H.: Das Vertragsrecht eines Völkerbundsstaates gemäß Artikel 18 bis 21 der Völkerbundssatzung (Zeitschrift für öffentliches Recht Bd. 8, 1929, S. 121 ff.); Strupp, K. und H. J. Schlochauer: Wörterbuch des Völkerrechts. 2. Aufl. Bd. 1 1960, Bd. 2 1961, Bd. 3 1962; Yepes, J. M. und P. da Silva: *Commentaire théorique et pratique du Pacte de la Société des Nations et des statuts de l'Union Panaméricaine*. Bd. 3 (1939), S. 1 ff., 29 ff.

b) The Registration and Publication of Treaties as prescribed under Article 18 of the Covenant of the League of Nations. Memorandum approved by the Council of the League of Nations: LN Off. Journ. Bd. 1 (1920), Council, S. 154 ff. (Die Seitenzahlen in den Anmerkungen beziehen sich auf diese Fundstelle) = LNTS Bd. 1 (1920), S. 4 ff. (Memorandum). - Registration and Publication of Treaties and International Agreements: Regulations to give Effect to Article 102 of the Charter of the United Nations: UNTS Bd. 76, 1950, S. XX ff. (Regulations). - *Repertory of Practice of United Nations Organs*. Bd. 5 (1955), S. 277 ff. (Repertory). - *Repertory of Practice of United Nations Organs*, Suppl. No. 1, Bd. 2 (1958), S. 397 ff. (Repertory, Suppl.).

die Registrierung ihn tatsächlich zugrunde legen, der späteren Einzeluntersuchung zu überlassen. Mit diesem Vorbehalt werden unter völkerrechtlichen Verträgen im folgenden alle Vereinbarungen zwischen vertragsfähigen Völkerrechtssubjekten bezeichnet, die völkerrechtliche Bindungen zwischen den Parteien bewirken. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so sind die Art des Zustandekommens und die Bezeichnung des Instrumentes nicht entscheidend. Alle Abmachungen dieser Art sind Verträge. Sie erscheinen im folgenden auch unter dem Namen Abkommen, Übereinkommen oder Vereinbarung, jedoch wird ein sachlicher Unterschied dadurch nicht angedeutet.

Ausgeklammert werden lediglich mündliche Übereinkommen. Angesichts der im Völkervertragsrecht geltenden Formfreiheit sprechen entgegen den gelegentlich geäußerten Zweifeln die besseren Gründe dafür, bindende Verträge auch in mündlicher Form anzuerkennen. Sie waren aber bisher Ausnahmen und werden es wahrscheinlich auch weiterhin bleiben. Verfassungsnormen zahlreicher Staaten, vor allem über die parlamentarische Zustimmung zu allen oder bestimmten Gruppen von Verträgen, staatliche Vorschriften über die Veröffentlichung von Verträgen, aber auch die Rechtssicherheit im internationalen Verkehr lassen den Abschluß von bindenden Vereinbarungen in mündlicher Form teils als (verfassungs-)rechtswidrig, teils als unzumutbar und unerwünscht erscheinen. Da die Registrierung und Veröffentlichung der seltenen mündlichen Abkommen in der völkerrechtlichen Praxis bisher keine Rolle gespielt hat, erscheint es zulässig, die folgende Untersuchung auf schriftliche Vereinbarungen zu konzentrieren²⁾.

Als Registrierung gilt im folgenden die Handlung, welche für die Aufnahme der Verträge in ein Verzeichnis entscheidend ist, das von einer dazu verpflichteten oder ermächtigten Stelle regelmäßig geführt wird. Diese Definition erscheint recht allgemein gehalten. Das ist jedoch nicht zu vermeiden. Tatsächlich ist die Art und Weise der Registrierung nicht nur in verschiedenen internationalen Organisationen unterschiedlich geregelt, sondern weist selbst in den Vereinten Nationen teilweise differierende Merkmale auf: Registriert ein Staat einen völkerrechtlichen Vertrag, so besteht die Registrierung in der Übersendung des vollständigen Textes und aller zugehörigen Nebenurkunden an das Sekretariat³⁾. Die eigentliche Einschreibung in das Register durch das Sekretariat ist nur ein Durchführungsakt; sie ist auch für

²⁾ Vgl. aber M. De Cleve, *Gli accordi taciti internazionali* (1957), S. 138 ff. Nach Dedijer, *On military Conventions* (1961), S. 43, werden auch Abkommen zwischen Militärbefehlshabern (z. B. über Waffenstillstand und Kapitulation) nur selten mündlich geschlossen.

³⁾ Vgl. unten VII.

die Festsetzung des Registrierungsdatums nicht erheblich⁴⁾). Erfolgt dagegen die Registrierung *ex officio* durch den UN-Generalsekretär, so besteht sie in der Einschreibung in das Register⁵⁾. Somit deckt der Ausdruck Registrierung bei den Vereinten Nationen – ähnlich auch bei der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation – zwei unterschiedliche Tätigkeiten verschiedener Stellen. Bei der Registrierung von Verträgen im nationalen Bereich ist die Einschreibung in das Register maßgeblich. Der Begriff Register umfaßt einmal die regelmäßig geführten Verzeichnisse von staatlichen Organen oder Behörden, zum anderen die entsprechenden Verzeichnisse bei internationalen Organisationen.

In die erste Gruppe gehören vor allem die Verzeichnisse, die in einer Anzahl von Staaten vom Außenministerium geführt werden. So ist zum Beispiel der Archivdienst des französischen Außenministeriums Hüter sämtlicher Verträge (Depositär)⁶⁾. Er führt außerdem ein chronologisches Vertragsregister, in das auch die mit dem Verträge zusammenhängenden Vollmachten, Ratifikationen, Kündigungen usw. eingetragen werden. Der Archivdienst trifft schließlich die für die Veröffentlichung erforderlichen Maßnahmen⁷⁾. Es läßt sich nicht übersehen, wieviel Staaten ihre Verträge auf diese oder ähnliche Art regelmäßig registrieren. Sicher ist, daß hier erhebliche Unterschiede bestehen. Das gleiche gilt für die Veröffentlichung völkerrechtlicher Verträge in staatlichen Publikationsorganen, etwa den allgemeinen Gesetz- oder Ordnungsblättern, in besonderen Teilen dieser Organe, in Ministerialblättern oder in speziellen Vertragssammlungen.

Diese Registrierung und Veröffentlichung völkerrechtlicher Verträge durch staatliche Stellen kann im innerstaatlichen Bereich sehr wichtig sein. Das gilt vor allem für die Publikation. Während die Register in erster Linie den Staatsorganen und Behörden dienen, ist die Veröffentlichung häufig auch für die Staatsbürger von Bedeutung, besonders bei Verträgen, die nach irgendeiner Art der Transformation in innerstaatliches Recht für den Einzelnen Rechte und Pflichten begründen. Hier ist die Veröffentlichung in staatlichen Publikationsorganen oft ausdrücklich von der Verfassung vor-

⁴⁾ Vgl. unten S. 187.

⁵⁾ Vgl. unten.

⁶⁾ Vgl. unten S. 118 f. zur Rechtsstellung des Depositars.

⁷⁾ Vgl. den Arrêt des französischen Außenministeriums vom 16. 6. 1955 bei F. L e R o y, *La conduite des affaires étrangères en France* (1959, Série D der vom Centre d'Études des Relations Internationales hrsg. heftogr. Dokumente). Siehe für Belgien D. von K y a w, *Die Gewährleistung des Völkerrechts durch Landesrecht unter besonderer Berücksichtigung der belgischen Theorie und Praxis* (Bonner Diss. 1960), S. 86 ff. Das Auswärtige Amt der Bundesrepublik Deutschland führt eine Kartei über sämtliche völkerrechtlichen Verträge, an denen die Bundesrepublik beteiligt ist.

geschrieben⁸⁾. Auch wenn eine Verfassungsnorm fehlt, sprechen die Erfordernisse der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit für die Veröffentlichung. Obwohl die Registrierung und die Publizierung völkerrechtlicher Verträge im innerstaatlichen Bereich aus diesen und anderen Gründen wichtig sind, bleiben sie im folgenden außer Betracht, da sie jedenfalls ihre unmittelbaren Wirkungen nicht auf der Ebene des Völkerrechtes entfalten, vor allem im Verhältnis zwischen den Vertragsparteien nicht interessieren.

Unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten ist allein eine zweite Gruppe, nämlich die Registrierung und Veröffentlichung auf Grund völkerrechtlicher Vereinbarungen wesentlich. Eine beträchtliche Anzahl von Verträgen sieht vor, daß sie durch die Parteien bei einer bestimmten Stelle zu registrieren sind, meist bei dem UN-Sekretariat. Aber auch diese Vertragsbestimmungen erfordern keine besondere Betrachtung. Die Rechtsfolgen bei ihrer Verletzung richten sich nach dem Vertragsinhalt und nach den Grundsätzen des allgemeinen Völkerrechtes über die Vertragsverletzung. Es handelt sich um eine Vielzahl von Einzelproblemen, bei denen eine generalisierende Betrachtung nur schwer möglich und wenig lohnend erscheint.

Von erheblichem praktischem und wissenschaftlichem Interesse sind dagegen die Bestimmungen in völkerrechtlichen Verträgen, die eine Registrierung in *genereller* Form für alle völkerrechtlichen Verträge oder für größere Gruppen von Verträgen vorschreiben und außer den Regeln über die entsprechenden Rechte und Pflichten der Vertragsparteien noch spezielle Bestimmungen über die institutionelle Seite, etwa über die Aufgaben und Befugnisse des Registerführers entweder selbst enthalten oder Ausführungsvorschriften mit derartigen Regeln vorsehen. Sie gewährleisten das Minimum von Rechtsregeln, das zur Durchführung eines geordneten, auf Dauer angelegten Registrierungs- und Veröffentlichungsverfahrens erforderlich ist. Auf diese, im Gründungsvertrag internationaler Organisationen vorgesehene, institutionell verankerte Registrierung und Veröffentlichung⁹⁾ völkerrechtlicher Abkommen konzentrieren sich die folgenden Ausführungen.

Von der Funktion des Registerführers, die – vgl. oben S. 117 und unten S. 187 – mit der Registrierung zusammenfallen kann, aber nicht zusammenfallen muß, ist eine Tätigkeit zu unterscheiden, die mit ihr nicht selten verwechselt wird, nämlich die des *Depositars*. Wenn diese beiden Aufgaben vermengt werden, so liegt das nicht zuletzt daran, daß gelegent-

⁸⁾ Vgl. etwa für Frankreich P. Level, La publication en tant que condition d'application des traités par les tribunaux nationaux (Revue critique de droit international privé Bd. 50, 1961, S. 83 ff.).

⁹⁾ = Bekanntgabe der Verträge im Druck und in einer Weise, die allen Interessenten die Kenntnisnahme ermöglicht.

lich ein und dasselbe Organ einer internationalen Organisation sowohl als Registerführer wie als Depositär tätig wird. So wirkt z. B. der UN-Generalsekretär nicht nur in der später im einzelnen darzustellenden Art und Weise bei der Registrierung von völkerrechtlichen Abkommen mit, sondern erfüllt bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen auch die Aufgaben eines Depositors¹⁰⁾. In der Regel sind Depositär und Registerführer jedoch nicht identisch. So werden etwa der Generalsekretär des Europarates¹¹⁾ oder die Pan American Union¹²⁾ nur als Depositär bestimmter Verträge tätig¹³⁾, dagegen nicht als Registerführer. Bei zahlreichen internationalen Abkommen fällt die Aufgabe des Depositors einer der Parteien zu. Aber auch in den Fällen, in denen die Rechte und Pflichten des Depositors einerseits und des Registerführers andererseits bei einer Stelle oder Person konzentriert sind, müssen sie auseinandergehalten werden. Das gilt nicht nur wegen etwaiger Unterschiede in den Rechtsgrundlagen¹⁴⁾, sondern vor allem wegen der Verschiedenheit der mit den beiden Funktionen verbundenen Rechte und Pflichten. Der Depositär ist in erster Linie H ü t e r der O r i g i n a l - urkunden, in der Regel auch der späteren Originalzusätze, die sich etwa auf eine Änderung des Vertragsinhalts, der Parteien, des räumlichen Anwendungsbereichs, auf die Vertragsbeendigung usw. beziehen. Zwar ist er nicht selten auch beauftragt, beglaubigte Abschriften der Originale zu erteilen und die Parteien über den Vertragsstand usw. auf dem laufenden zu halten¹⁵⁾, auch kann er durch den Vertrag verpflichtet sein, die Regi-

¹⁰⁾ Vgl. die eingehende Darstellung der Treaty Section of the Office of Legal Affairs: Summary of the practice of the Secretary-General as depositary of multilateral agreements. UN-Secretariat. Doc. ST/LEG/7 vom 7. 8. 1959; ferner *Rosenne a. a. O.*, S. 420 ff. und *Puente Egidio a. a. O.*, S. 373 ff.; *Cl. Eagleton, The handling of treaties by the Secretariat of the United Nations* (Proceedings of the American Society of International Law, 1951, S. 139 ff.) und *M. Diez de Velasco, Naturaleza jurídica y funciones del depositario de tratados* (Rivista di diritto internazionale Bd. 41, 1958, S. 390 ff.). Frankreich bietet ein Beispiel für die Konzentration der Funktionen des Depositors und Registerführers im staatlichen Bereich. Siehe oben vor Anm. 7.

¹¹⁾ Vgl. *A. Ch. Kiss, Les fonctions du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe comme dépositaire des conventions européennes* (Ann. Français Bd. 2, 1956, S. 680 ff.).

¹²⁾ Vgl. unten D I.

¹³⁾ Weitere Beispiele bei *J. Dehaussy, Le dépositaire de traités* (Rev. gén. Bd. 56, 1952, S. 489 ff., 491 ff.).

¹⁴⁾ Der UN-Generalsekretär wird bei der Registrierung gemäß Art. 102 UNCh. und den von der Generalversammlung beschlossenen Regulations (vgl. unten C VII) tätig; seine Stellung als Depositär beruht dagegen lediglich auf Beschlüssen der Generalversammlung und den einschlägigen Bestimmungen spezieller Abkommen: Vgl. etwa *Rosenne a. a. O.*, S. 420, S. 6 des in Anm. 10 erwähnten Summary und das Repertory a. a. O., S. 141 ff.

¹⁵⁾ Hier überschneiden sich die Aufgaben des Depositors und des Registerführers in einzelnen, aber nicht in den entscheidenden Punkten. Vgl. *Dehaussy, Kiss, Velasco* und das Summary, alle a. a. O. (Anm. 10-13). Nach *C. Parry* hat der UN-

strierung bei den Vereinten Nationen vorzunehmen¹⁶⁾; aber hier liegt nicht der Schwerpunkt seiner Funktionen. In ihrem Mittelpunkt steht immer die einzelne Vertragsurkunde. Der Registerführer kommt dagegen im allgemeinen mit einer Originalurkunde überhaupt nicht in Berührung. Er befaßt sich mit einer Vielzahl von Vereinbarungen; für ihre Behandlung genügen beglaubigte Abschriften oder Ausfertigungen. Auch bei Ergänzungen seines Verzeichnisses genügen dem Registerführer beglaubigte Abschriften und die Parteimitteilungen, denen die gleiche Wirkung zugesprochen wird.

Der Unterschied wird auch durch die Tatsache nicht aufgehoben, daß der UN-Generalsekretär in seiner Eigenschaft als Depositar bestimmter mehrseitiger Verträge ihre Registrierung *ex officio* vorzunehmen hat¹⁷⁾. Vor allem unterscheiden sich die Tätigkeiten des Registerführers und des Depositars im Hinblick auf den Zweck. Der Depositar dient in erster Linie den Vertragsparteien; die Registrierung in Verbindung mit der Veröffentlichung soll dagegen den erfaßten Instrumenten vor allem eine weitere Publizität verschaffen. Das liegt oft weniger im Interesse der Parteien als anderer Staaten, internationaler Organisationen und der Weltöffentlichkeit. Es ist kein Zufall, daß in den bei weitem wichtigsten Vorschriften über die Registrierung, nämlich in Art. 18 VBS und Art. 102 UNCh. die Veröffentlichung automatisch auf die Registrierung folgt, und daß die Notwendigkeit einer möglichst schnellen Veröffentlichung etwa im Rahmen der Vereinten Nationen immer wieder betont wurde¹⁸⁾. Die angeführten Unterschiede ergeben auch, daß für den Depositar Rechtsfragen auftreten, die den Registerführer nicht oder nur am Rande interessieren¹⁹⁾.

Aus diesen Gründen ist die Deponierung völkerrechtlicher Verträge und die Rechtsstellung des Depositars nicht in die folgende Untersuchung einzubeziehen.

B. Die Entwicklung bis 1945

I. Bis zum Ende des 1. Weltkrieges

Die Registrierung und Veröffentlichung von internationalen Abkommen hat nur insoweit eine verhältnismäßig lange Geschichte, als sie sich im

Generalsekretär als Depositar der Konvention gegen den Völkermord neun verschiedene Aufgaben: *Transactions of the Grotius Society for the Year 1950*. Bd. 36 (1951), S. 180. Siehe auch *P u e n t e E g i d o a. a. O.*, S. 386 ff.

¹⁶⁾ Vgl. etwa das Beispiel unten D IV.

¹⁷⁾ Vgl. unten S. 188 f.

¹⁸⁾ Vgl. unten S. 192 f.

¹⁹⁾ So etwa in der Behandlung von Vorbehalten; vgl. unten Anm. 354.

innerstaatlichen Bereich abspielt²⁰⁾. Die Einschaltung von internationalen Organisationen wurde dagegen erst durch das zahlenmäßige Anschwellen der Verträge am Ende des 19. Jahrhunderts eingeleitet. Schon damals war es nicht einfach, eine Übersicht über das geltende Völkervertragsrecht zu gewinnen. So entstand der Wunsch nach einer umfassenden Veröffentlichung völkerrechtlicher Verträge durch eine Zentralinstanz.

1875 schlug Franz v. Holtzendorf die Registrierung internationaler Abkommen bei einer »einheitlichen Stelle«, am besten dem Institut de Droit international vor: Eine großangelegte gemeinsame Vertragssammlung würde der Völkerrechtspraxis und der Wissenschaft in gleichem Maße dienen²¹⁾. Das Institut de Droit international beauftragte auf Grund einer Anregung von K. L. v. Martitz 1883 einen Ausschuss mit der Prüfung der Frage, wie eine umfassende, einheitliche und schnelle Veröffentlichung völkerrechtlicher Abkommen zu erreichen sei²²⁾. 1885 forderte es die Regierungen auf, Verträge und sonstige völkerrechtliche Akte selbst oder durch andere Stellen zu veröffentlichen, soweit das Staatsinteresse oder sonstige politische Gründe nicht im Wege stünden²³⁾. Ein Beschluß des Institut von 1891 schlug die Bildung einer Internationalen Union aller zivilisierten Staaten vor, die eine möglichst umfassende, schnelle und einheitliche Veröffentlichung völkerrechtlicher Abkommen der Mitgliedstaaten gewährleisten sollte²⁴⁾. Die kurz vorher erfolgte Errichtung der Union für die Veröffentlichung von Zolltarifen und die positive Einstellung des Schweizer Bundesrats hatten wesentlich zu diesem Beschluß beigetragen. In der Folgezeit erwärmten sich Belgien und einige andere Staaten für den Vorschlag. Eine 1894 auf Einladung der Schweiz in Bern abgehaltene diplomatische Konferenz erörterte verschiedene Entwürfe, kam jedoch zu keinem abschließenden Ergebnis. Der Hauptgrund lag anscheinend darin, daß die Delegierten durchweg keine Weisungen, jedenfalls aber keine Unterzeichnungsvollmacht erhalten hatten²⁵⁾. Zwar setzte sich vor allem Belgien, welches das eben begründete Bureau für die Veröffentlichung von Zoll-

²⁰⁾ Vgl. etwa die Geschichte der Vertragsveröffentlichung bei D. P. Myers, *Manual of Collections of Treaties and of Collections Relating to Treaties* (1922), S. 579 ff.

²¹⁾ *Kritische Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* Bd. 17 (1875), S. 346.

²²⁾ *Annuaire* Bd. 7 (1883), S. 284 f.

²³⁾ *Annuaire* Bd. 8 (1886), S. 232 f.

²⁴⁾ *Annuaire* Bd. 11 (1892), S. 321 ff., 328. Es ist interessant, wie weit diese Pläne für die Registrierung und Veröffentlichung schon ins einzelne gingen. Vgl. Rostworowski a. a. O., S. 135 ff.

²⁵⁾ *Actes de la Conférence Diplomatique concernant la création d'une Union internationale pour la publication des Traités. Texte und Procès Verbaux* bei Martens, *NRGT* 2^{me} Ser. T. 21 (1896), S. 460 ff.

tarifen aufgenommen hatte, weiter für den Plan ein; dennoch kam es nicht zum Abschluß einer Konvention²⁶⁾.

Bei den geschilderten Bemühungen ging es in erster Linie darum, einen Überblick über das bestehende Völkervertragsrecht zu erhalten. Er sollte zwar möglichst vollständig sein; jedoch sollten die Staaten nicht durch eine zwingende Rechtsnorm verpflichtet werden, sämtliche völkerrechtlichen Vereinbarungen offenzulegen. Ein Verbot von Geheimabkommen wurde noch nicht erwogen. Die Frage nach durchgreifenden Sanktionen bei einer Verletzung der angestrebten Registrierung spielte ebenfalls keine Rolle. Einstweilen handelte es sich eher um eine internationale Parallele zu der innerstaatlichen Praxis, Verträge mit ausländischen Staaten etwa beim Außenministerium zu registrieren²⁷⁾ und sie zu veröffentlichen, wenn keine wesentlichen Zweckmäßigkeitserwägungen dagegen sprachen. Immerhin ist es nicht richtig, daß das Forscherinteresse an den Völkerrechtsquellen die (alleinige) Triebfeder bei diesen frühen Bestrebungen war²⁸⁾. Schon bei v. Holtzendorff spielten praktische Gesichtspunkte eine erhebliche Rolle.

II. Die Entstehung des Art. 18 VBS

Bei den Vorbereitungen für den Völkerbundspakt traten die politischen Erwägungen in den Vordergrund²⁹⁾.

Zwar hatten schon vor dem Beginn und während des ersten Weltkrieges Vereinigungen in verschiedenen Staaten ausgesprochen politische Resolutionen gegen die Geheimabkommen³⁰⁾, für eine parlamentarische Kontrolle der Außenpolitik und für die Registrierungspflichtigkeit völkerrechtlicher Verträge beschlossen³¹⁾, jedoch erreichte die Kritik an der Geheimdiplomatie³²⁾ erst mit dem Kriegsausgang ihren Höhepunkt. Die überwiegende öffentliche Meinung in der Welt wandte sich mit Schärfe gegen die Geheimabkommen. Sie wurden als wichtiges Mittel der Kabinettsdiplomatie und

²⁶⁾ Weitere Nachweise zu dem vorstehenden Abschnitt finden sich bei Rostowski a. a. O. und Myers a. a. O. (Anm. 20), S. 600 ff.

²⁷⁾ Vgl. zur älteren französischen Praxis L. Michon, *Les traités internationaux devant les Chambres* (1901), S. 25 f. und L. Bittner, *Die Lehre von den völkerrechtlichen Vertragsurkunden* (1924), S. 3 Anm. 8. Siehe auch oben bei Anm. 7.

²⁸⁾ In diesem Sinne K. Zemanek, *Geheimverträge* (in Strupp-Schlochauer, a. a. O. Bd. 1, S. 634).

²⁹⁾ Ebenso Zemanek ebenda.

³⁰⁾ Vgl. zum Begriff den eben erwähnten Artikel von Zemanek.

³¹⁾ Z. B. in Großbritannien die Fabian-Society. Vgl. die Nachweise bei Koenig a. a. O., S. 43 f. und Schücking-Wehberg a. a. O., S. 644 f., 5 ff.

³²⁾ Vgl. den einschlägigen Artikel von H. G. Gnodtke (in Strupp-Schlochauer, a. a. O. Bd. 1, S. 632 f.).

als einer der Gründe angesehen, die für den Ausbruch und die Verlängerung des Weltkrieges verantwortlich waren³³). Vor allem die Veröffentlichung der Geheimverträge Rußlands mit den Alliierten durch T r o t z k y trug dazu bei, die Weltöffentlichkeit auf tatsächliche und vermeintliche Gefahren aufmerksam zu machen. Die Forderungen nach Verwirklichung demokratischer Grundsätze nicht nur im innerstaatlichen Recht, sondern auch im Völkerrecht wurden lauter und lauter. Der Gedanke, daß das demokratische Prinzip und die Macht der öffentlichen Meinung wirksame Mittel der Kriegsverhütung seien, wurde immer wieder betont. Während er sich in verschiedenen Staatsverfassungen nach dem ersten Weltkrieg in einer Verstärkung des Parlamentseinflusses bei der Gestaltung der auswärtigen Beziehungen niederschlug³⁴), äußerte er sich im internationalen Bereich in den Bemühungen um die *open diplomacy*. Als Beispiel mag der spätestens aus dem Jahre 1919 stammende Vorschlag von Walter S c h ü c k i n g dienen, die Haager Friedenskonferenz solle periodisch zusammentreten und ein ständiges Organ erhalten. Bei ihm sollten alle Staatsverträge in beglaubigter Abschrift deponiert und anschließend veröffentlicht werden³⁵).

Was das Institut de Droit international und die Bemühungen der verschiedensten politischen Gruppen, Gremien und Individuen nicht erreicht hatten, konnte auch die starke öffentliche Meinung nach dem ersten Weltkrieg nur durchsetzen, weil sie in Präsident W i l s o n einen brennend interessierten und vor allem mächtigen Sprecher fand. Es ist bezeichnend, daß die Entwürfe verschiedener neutraler Staaten und der deutschen Regierung, die ebenfalls Bestimmungen gegen Geheimverträge enthielten, nicht weiter beachtet wurden³⁶).

³³) Vgl. etwa R. St. B a k e r, Woodrow Wilson, Memoiren und Dokumente über den Vertrag von Versailles (deutsche Übers. o. J. [1923] Bd. 1, S. 29 ff.).

³⁴) Vgl. für die parlamentarische Beteiligung beim Vertragschluß meine demnächst erscheinende Monographie: Die völkerrechtlichen Wirkungen verfassungswidriger Verträge – Zugleich ein Beitrag zum Vertragsschluß im Verfassungsrecht der Staatenwelt.

³⁵) W. S c h ü c k i n g, Internationale Rechtsgarantien – Ausbau und Sicherung der zwischenstaatlichen Beziehungen (2. Aufl. 1919), S. 81 ff.

³⁶) Vgl. K o e n i g a. a. O., S. 47 Anm. 187. Die »Vorschläge der Deutschen Regierung für die Errichtung des Völkerbundes« von 1919 sahen unter II F Ziff. 26 vor: »Die Mitglieder des Völkerbundes verpflichten sich, alle von ihnen abgeschlossenen internationalen Verträge der Kanzlei zur Veröffentlichung im Publikationsorgan des Völkerbundes einzureichen«. Nach I 4 der »Vorschläge« sollten sich die Mitglieder verpflichten, »keinen dem Zwecke des Bundes widersprechenden Sondervertrag abzuschließen, auch kein Geheimabkommen irgendwelcher Art zu treffen. Bestehende Verträge solcher Art sind aufzuheben. Geheime Verträge sind nichtig«. Vgl. zu dem Entwurf G. K n o l l, Der Deutsche Regierungsentwurf zu einer Völkerbundssatzung vom April 1919 (Leipziger rechtswissenschaftliche Studien, Heft 61, 1931. Text auf S. 86 ff.).

Die entscheidenden Impulse gingen von Woodrow Wilson selbst und von einigen seiner engen Mitarbeiter aus. Die erste Forderung in den berühmten vierzehn Punkten³⁷⁾ Wilsons vom 8. Januar 1918 richtete sich auf:

“Open covenants of peace openly arrived at, after which there shall be no private international understandings of any kind but diplomacy shall proceed always frankly and in the public view”.

Diese Formulierung sollte, wie David Hunter Miller³⁸⁾ bemerkt, allerdings im Zusammenhang mit einem Schreiben Wilsons an seinen Secretary of State Lansing vom 12. März 1918 gewertet werden. In ihm erklärte Wilson, daß er nicht die »private discussion of delicate matters«, sondern nur geheime Vereinbarungen ausschließen wollte³⁹⁾.

Die ersten amtlichen Anregungen für eine Registrierung von Verträgen speziell durch den zu bildenden Völkerbund erfolgten wahrscheinlich Ende 1918 in einem von dem britischen Professor A. E. Zimmern verfaßten Foreign Office Paper und im Januar 1919 von Secretary of State Lansing⁴⁰⁾. Ein anderer Berater Wilsons, General Bliss, schlug ein Verbot von Geheimabkommen vor⁴¹⁾. David Hunter Miller ergänzte den zweiten Wilson'schen Entwurf einer Völkerbundssatzung⁴²⁾ vom 10. Januar 1919 um vier Paragraphen über die offene Diplomatie. Sie sahen – bei Sanktion der Ungültigkeit – die vollständige Veröffentlichung aller in Kraft befindlichen, bisher noch unveröffentlichten und aller erst später abzuschließenden völkerrechtlichen Abkommen der Völkerbundsmitglieder vor. Gewisse Erleichterungen waren lediglich für Abkommen ins Auge gefaßt, die während des Weltkrieges abgeschlossen worden waren. Als Veröffentlichung sollte nur die Übermittlung einer vollständigen Abschrift an das Sekretariat des Völkerbundes gelten⁴³⁾. In der Zusammenfassung des dritten Wilson'schen⁴⁴⁾ Entwurfs und eines britischen Satzungsentwurfs von Lord Percy war eine Verpflichtung der zukünftigen Völkerbundsmitglieder vorgesehen, keine Abkommen zwischen Mitgliedstaaten als gültig oder wirksam anzuerkennen, ehe sie veröffentlicht und allen anderen Mitgliedern bekannt gemacht waren⁴⁵⁾. Der sogenannte Cecil-Miller-

³⁷⁾ Siehe H. Engelhardt, Wilson's Vierzehn Punkte (in Strupp-Schlochauer a. a. O. Bd. 3).

³⁸⁾ Ein enger Mitarbeiter Wilsons bei den Pariser Verhandlungen.

³⁹⁾ Miller a. a. O. Bd. 1, S. 19.

⁴⁰⁾ Ebenda. S. 28 f. Vgl. für die einschlägigen Erwägungen verschiedener Staaten und privater Organisationen die Nachweise oben Anm. 31.

⁴¹⁾ Miller a. a. O., Bd. 1, S. 49; Bd. 2, S. 94.

⁴²⁾ Der sogenannte erste Pariser Entwurf.

⁴³⁾ Miller a. a. O. Bd. 2, S. 92.

⁴⁴⁾ Sogenannter zweiter Pariser Entwurf.

⁴⁵⁾ Miller a. a. O. Bd. 2, S. 118.

Entwurf vom 27. Januar 1919⁴⁶⁾ sah in einem Zusatzartikel IX jedoch nur die unmittelbare Registrierung und alsbaldige Veröffentlichung jedes internationalen Abkommens zwischen Völkerbundsmitgliedern beim Kanzler des Völkerbundes vor; er enthielt keine einschneidenden Sanktionen⁴⁷⁾. Seine Überarbeitung durch D. Hunter Miller und Cecil Hurst führte zu dem – in dem hier interessierenden Punkte unveränderten – Hurst-Miller-Entwurf vom Februar 1919, der dem auf der Pariser Friedenskonferenz errichteten Ausschuß für den Völkerbund als Arbeitsgrundlage vorlag.

Bei der 7. Sitzung dieses Ausschusses am 10. Februar 1919 unter Vorsitz von Präsident Wilson schlug dieser als Ergänzung zum Hurst-Miller-Entwurf vor, "no treaty or international engagement shall be operative until so registered". Es ist höchst bemerkenswert, daß diese umstürzende Änderung des Völkervertragsrechts, die bei der geplanten Universalität des Völkerbundes nahezu die gesamte Staatenwelt erfassen sollte, anscheinend ohne nennenswerte Schwierigkeiten akzeptiert wurde. Das gilt um so mehr, als Art. 20 VBS die Pflicht aller Völkerbundsmitglieder statuierte, keine satzungswidrigen Verpflichtungen einzugehen⁴⁸⁾. Der Grund für diese – nach dem Scheitern viel bescheidenerer früherer Versuche überraschende – Wendung dürfte einmal in der Entschlossenheit, dem moralischen Prestige und vor allem dem großen politischen Einfluß liegen, die Wilson zu dieser Zeit besaß. Zum anderen hatten sich gerade die Staaten, die dieser radikalen Abkehr von der traditionellen Geheimdiplomatie wohl am wenigsten geneigt waren, mit Wilson in verschiedenen Punkten auseinanderzusetzen, die für sie *hic et nunc* viel wichtiger waren, nämlich mit den Friedensbedingungen. Schließlich spielte die öffentliche Meinung in der Welt eine große Rolle. Sie hatte die Wilson'sche Forderung nach der *open diplomacy* – zum Teil aus Hoffnungen, die nicht zu realisieren waren – schon früher energisch unterstützt. So konnte Wilson damit rechnen, auch in seinem Vorschlag für die Sanktionen gegen Geheimverträge die überwiegende öffentliche Meinung auf seiner Seite zu haben. In der entscheidenden Ausschußsitzung vom 10. Februar 1919 wurde von anderer

⁴⁶⁾ Von David Hunter Miller und Lord Robert Cecil.

⁴⁷⁾ Miller a. a. O. Bd. 2, S. 141.

⁴⁸⁾ Den Zusammenhang zwischen Art. 18 und 20 betonte besonders Guggenheim. Er bezeichnete Art. 18 geradezu als eine »mittelbare Aufsichtsmöglichkeit« für die Einhaltung des Art. 20 (Völkerbund a. a. O., S. 126). Dagegen verneint Sibert (a. a. O., S. 235 f.) die Befugnis des Sekretariats, die ihm mitgeteilten Abkommen auf ihre Vereinbarkeit mit der Satzung zu überprüfen. Mir ist kein Fall bekannt, in dem das Völkerbundssekretariat seine Mitwirkung bei der Registrierung unter Berufung auf die Satzungswidrigkeit des vorgelegten Abkommens verweigert hat. Zu den UN vgl. unten S. 182.

Seite noch angeregt, daß die Registrierungspflicht nur künftige Abkommen erfassen solle, die früheren Geheimabkommen dagegen unberührt blieben. Der Umstand, daß die Alliierten nicht gezwungen wurden, so kurz nach dem Waffenstillstand ihre Vorkriegs- und Kriegsverträge offenzulegen, erleichterte ihnen die Annahme der Registrierungspflicht für die Zukunft⁴⁹⁾. Dieser, der Wilson'sche Antrag und einige unbedeutende Änderungsvorschläge stilistischer Art wurden als Art. 21 (später Art. 18 VBS) vom Ausschuß angenommen⁵⁰⁾.

Mit der weitgehenden Annahme des Entwurfes von Hurst-Miller und des Wilson'schen Zusatzes waren die wesentlichen Bestimmungen über die Registrierung und Veröffentlichung von Verträgen festgelegt. Einzelne materielle Abänderungsanträge blieben erfolglos⁵¹⁾. Auf der Vollsetzung der Friedenskonferenz am 14. Februar 1919 unterstrich Wilson die Bedeutung gerade dieser Satzungsklauseln. Er verschwieg die technischen Schwierigkeiten bei der Veröffentlichung einer so großen Zahl von Verträgen nicht. Er räumte auch ein, daß die unmittelbare Publikation vieler Abkommen für den größeren Teil der Welt uninteressant sein werde. Wilson betonte jedoch ausdrücklich, daß sich die Veröffentlichungspflicht auch auf diese Gruppe beziehe⁵²⁾. In Wilsons Worten kamen noch einmal die großen Hoffnungen zum Ausdruck, die ein Teil der Menschheit auf die Registrierung und Veröffentlichung von Verträgen als ein wesentliches Mittel zur Beendigung der Geheimdiplomatie und zur Erhaltung des Friedens setzte.

Art. 18 VBS lautete in der französischen Fassung:

«Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un Membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré.»

In der englischen Fassung:

“Every treaty or international engagement entered into hereafter by any Member of the League shall be forthwith registered with the Secretariat and shall as soon as possible be published by it. No such treaty or international engagement shall be binding until so registered.”

Die beiden Texte, die sich in einem – später zu behandelnden⁵³⁾ – Punkte

⁴⁹⁾ Baker a. a. O. (Anm. 33) hat eingehend dargestellt, wie weitgehend die älteren Geheimverträge die Friedensverträge präjudizierten und wie sehr sie dazu beitrugen, eine dauerhaftere Lösung in den Pariser Vorortverträgen zu verhindern.

⁵⁰⁾ Miller a. a. O. Bd. 1, S. 197 f.; Bd. 2, S. 279.

⁵¹⁾ Vgl. etwa Miller a. a. O. Bd. 1, S. 360.

⁵²⁾ Miller a. a. O. Bd. 2, S. 563 f.

⁵³⁾ Vor Anm. 198.

unterscheiden, sind rechtlich gleichwertig. Nach Schücking-Wehberg bringt der englische Wortlaut die Absichten der Völkerbundsgründer schärfer zum Ausdruck, da der Pariser Völkerbundscommission ein amerikanischer Entwurf als Ausgangspunkt diente⁵⁴⁾.

III. Kritik und Reformvorschläge zu Art. 18 VBS

Bald nach dem Inkrafttreten der Völkerbundssatzung fertigte das Sekretariat ein Memorandum an, das am 19. Mai 1920 vom Völkerbundsrat gebilligt wurde⁵⁵⁾. Es regelte vor allem die technische Durchführung der Registrierung. Es ist bemerkenswert, daß das Sekretariat seinen Vorschlägen "of course only a provisional character" zugeschrieben hatte, das Memorandum aber bis zum Ende des Völkerbundes maßgeblich blieb.

Die Völkerbundsversammlung befaßte sich mit verschiedenen Vorschlägen für die Auslegung und Abänderung des Art. 18. Die Einzelheiten werden bei der späteren systematischen Untersuchung von Art. 18 VBS und Art. 102 UNCh. behandelt. Eine zusammenhängende kurze Skizze der Reformvorschläge an dieser Stelle ist deshalb erforderlich, weil die verschiedenen Berichte der Völkerbundsorgane eine Einheit bilden, die sich – ebenso wie die in den beteiligten Gremien überwiegenden Tendenzen – in der systematischen Darstellung nicht aufzeigen läßt.

Schon auf der 1. Völkerbundsversammlung⁵⁶⁾ ergaben sich Zweifel an der Tragweite und der Durchführung des Art. 18. Der niederländische Außenminister Karnebeek wies auf drei verschiedene Auslegungsmöglichkeiten von Satz 2 hin⁵⁷⁾. Wahrscheinlich war der niederländische Wunsch nach einer Klärung der offenen Fragen u. a. durch eine im September 1920 zwischen Belgien und Frankreich geschlossene Militärkonvention veranlaßt, welche die Vertragsstaaten zuerst überhaupt nicht beim Völkerbund anmelden wollten und die sie schließlich nur mitteilten, ohne den gesamten Text bekanntzugeben⁵⁸⁾.

⁵⁴⁾ Schücking-Wehberg a. a. O., S. 26.

⁵⁵⁾ Text in englisch und französisch: LN Off. Journ. Bd. 1 (1920) Council, S. 154 ff. und LNTS Bd. 1 (1920), S. 4 ff. (soweit im folgenden Seitenzahlen angegeben sind, beziehen sie sich auf das Official Journal). Französischer Text: Yepes-da Silva a. a. O., S. 4 ff. Das Memorandum wird später im Zusammenhang mit den »Regulations« zur Durchführung des Art. 102 UNCh. eingehender behandelt werden: unten C VII.

⁵⁶⁾ Mit »1. Völkerbundsversammlung« oder »1. Generalversammlung« wird der Kürze halber die erste Sitzungsperiode dieser Versammlungen bezeichnet.

⁵⁷⁾ LN Records of the 1st Ass. – Plen. Meet. Bd. 1 (1920), S. 155 f., 208 f.; vgl. im einzelnen unten C V 1.

⁵⁸⁾ Vgl. Schücking-Wehberg a. a. O., S. 646 und v. Bülow a. a. O., S. 285 ff.

Auf Ersuchen der 1. Völkerbundsversammlung beauftragte der Völkerbundsrat am 21. Februar 1921 einen Juristenausschuß unter dem Vorsitz von Scialoja⁵⁹⁾, die juristische Tragweite des Art. 18 zu prüfen⁶⁰⁾. Das Völkerbundssekretariat teilte dem Ausschuß mit, die Zahl der registrierten Verträge sei bisher wenig befriedigend, Vollständigkeit werde sich wohl kaum erreichen lassen. Der Grund liege einerseits in der geringen Bedeutung mancher Abkommen, andererseits im Geheimhaltungsinteresse der Staaten bei gewissen wichtigen Verträgen⁶¹⁾.

Der Juristenausschuß erstattete am 5. September 1921 einen Bericht⁶²⁾, der anscheinend nicht vollständig veröffentlicht wurde⁶³⁾. In den Völkerbundsdokumenten sind nur die *Conclusions* abgedruckt, die sich mit Art. 18 VBS lediglich *de lege ferenda* befassen. Die folgende Darstellung des Ausschußberichtes *de lege lata* lehnt sich daher ausschließlich – teilweise wörtlich – an Schücking-Wehberg an⁶⁴⁾, denen der Bericht offensichtlich vorgelegen hatte.

Der Juristenausschuß bejahte *de lege lata* die Registrierungspflicht für sämtliche internationalen Übereinkommen, die eine Quelle völkerrechtlicher Verpflichtungen sein könnten. Er lehnte jede Unterscheidung nach der Natur, der Form, der Bedeutung und der Dauer der Abmachung oder nach der Art der vertragschließenden Autoritäten ausdrücklich ab. Vor allem sei Art. 18 keineswegs auf politische Verträge beschränkt. Auch Beitrittserklärungen sowie die Erneuerung und Kündigung von Verträgen müßten registriert werden. Die Parteien seien von der Ratifikation an gebunden. Die Registrierung ersetze die Ratifikation nicht, sie sei aber notwendig, um dem Vertrag die volle Wirksamkeit zu verleihen. Erst von der Registrierung an könne von dem Partner die Erfüllung verlangt, der Vertrag Dritten und dem Völkerbund gegenüber geltend gemacht werden. Die Registrierung wirke hinsichtlich der Verpflichtung zur Erfüllung des Abkommens als aufschiebende Bedingung. – Keine Übereinstimmung bestand dagegen in der Frage nach der rückwirkenden Kraft der Eintragung.

Neben diesen Ausführungen *de lege lata* äußerte sich der Juristenaus-

⁵⁹⁾ Weitere Mitglieder Bourquin, Sir Cecil Hurst, Struycken, Fernandes (der jedoch an den Beratungen nicht teilnahm) und Fromageot, der durch Gout vertreten wurde.

⁶⁰⁾ LN Records of the 2nd Ass. Bd. 2 (1921), Meetings of the Committees. Bd. I. S. 167 und Schücking-Wehberg a. a. O., S. 647.

⁶¹⁾ Siehe Schücking-Wehberg ebenda.

⁶²⁾ Nr. A. 47, 1921 (zitiert nach Schücking-Wehberg ebenda).

⁶³⁾ Vgl. M. J. Carroll, Key to League of Nations Documents Placed on Public Sale. 1920-1929 (1930), S. 270.

⁶⁴⁾ A. a. O., S. 647.

schaft auch *de lege ferenda*. Er vertiefte die bereits vom Völkerbundssekretariat angedeuteten Zweifel an der Praktikabilität des Art. 18. In seiner jetzigen Form sei die Vorschrift zu radikal. Die öffentliche Meinung verlange lediglich die Registrierung von Abkommen, welche wegen »ihrer politischen Tragweite die guten Beziehungen zwischen den Völkern und den Frieden der Welt berührten«. Es empfehle sich, Abkommen rein technischer oder administrativer Natur, welche für die internationalen Beziehungen nicht interessierten, und bloße Ausführungsbestimmungen zu bereits registrierten Verträgen von der Registrierungspflicht auszunehmen. Dabei dachte der Juristenausschuß vor allem an Finanzabkommen und an die militärisch-technischen Einzelheiten von Defensivverträgen. Diese Ausnahmen solle man nicht in der Satzung selbst verankern; vielmehr sei es ratsam, der Völkerbundsversammlung das Recht vorzubehalten, diese Kategorie von Vereinbarungen durch einstimmigen Beschluß in einem Reglement zu umreißen⁶⁵⁾.

In den oben bereits erwähnten *Conclusions* betonte der Juristenausschuß ausdrücklich, die wortgetreue Durchführung des Art. 18 bedeute ein Hindernis für die freie Entwicklung internationaler Verträge. Die ausnahmslose Registrierung und Veröffentlichung sämtlicher internationaler Vereinbarungen könne bestimmte Abmachungen praktisch unwirksam machen oder gar die internationalen Beziehungen oder den Kredit von Vertragsstaaten schädigen. Besonders kritisch beurteilte der Juristenausschuß die Rechtsfolge der Nicht-Registrierung in Art. 18 Satz 2 VBS. Würde man den Satz streichen, so würde dies eine Rückkehr zu dem ursprünglich für die Friedenskonferenz vorbereiteten Satzungsentwurf bedeuten⁶⁶⁾. Für den Fall, daß Satz 2 fortfallen würde, sah der Ausschuß eine Formulierung vor, die als Vorläufer zu Art. 102 Abs. 2 UNCh. anzusehen ist. Die Berufung auf ein nicht registriertes Abkommen sollte vor dem Völkerbundsrat, der Versammlung, dem Ständigen Internationalen Gerichtshof "or before any other organisation under the authority of the League" unstatthaft sein⁶⁷⁾.

Die Ergebnisse des Juristenausschusses wurden zuerst vom 5. Sub-Komitee des I. Ausschusses der Völkerbundsversammlung geprüft. Auf der Grundlage des Berichtes des Unterausschusses⁶⁸⁾ und der Beratungen im

⁶⁵⁾ Schücking-Wehberg a. a. O., S. 647 f.

⁶⁶⁾ Gemeint waren die Vorschläge vor dem oben S. 125 erwähnten Antrag Wilsons vom 10. 2. 1919.

⁶⁷⁾ Text der »Conclusions«: Records of the 2nd Ass. Bd. 2 (1921), Plen. Meet., S. 142 f. und Yepes-da Silva a. a. O., S. 8 f.

⁶⁸⁾ LN Records of the 2nd Ass. Bd. 2 (1921), Meetings of the Committees Bd. I, S. 167 ff.

I. Ausschuß⁶⁹⁾ berichtete dieser der Vollversammlung⁷⁰⁾. Der I. Ausschuß wie sein Sub-Komitee hielten mit dem Juristenausschuß die Registrierungs-pflicht *de lege lata* für allumfassend und jede Ausnahme für unzulässig. Sie stimmten auch mit der Ansicht des Juristenausschusses überein, daß die Wirksamkeit nicht registrierter Abkommen aufschiebend bedingt sei. Ebenso wie im Juristenausschuß und im Sub-Komitee war im I. Ausschuß der Vollversammlung keine Einigkeit über die Frage zu erzielen, ob die Registrierung von Abkommen diesen rückwirkend völkerrechtliche Wirksamkeit verleihen sollte. Die Mehrheit des I. Ausschusses entschied sich für die Wirksamkeit der Verträge erst mit der Registrierung.

Sowohl das Sub-Komitee wie der I. Ausschuß selbst nahmen auch zu den *de lege ferenda* gemachten Vorschlägen des Juristenausschusses Stellung. Sie machten sich u. a. die rechtspolitische Kritik an der Registrierungspflicht für alle Abkommen zu eigen. Sie hielten allerdings ein Reglement der Vollversammlung nicht für ausreichend, um Ausnahmen zu statuieren, sondern schlugen eine Änderung der VBS vor. Schließlich regten sie an, der Registrierung dann Rückwirkung zu verleihen, wenn sie innerhalb von drei Monaten nach dem endgültigen Vertragschluß erfolge. Der Bericht kulminierte in dem Vorschlag an die Vollversammlung, den Entwurf eines neuen Art. 18 in der folgenden Form anzunehmen:

“Every treaty or international engagement entered into hereafter by any Member of the League shall be forthwith registered with the Secretariat, and shall as soon as possible be published by it.

No such treaty or international engagement shall be binding until so registered. Nevertheless, if treaties or international engagements are registered within three months of the time when they were definitively concluded, the effect of the registration will date back to that time.

It shall not be obligatory to submit for registration instruments of a purely technical or administrative nature which have no bearing on political international relations, nor instruments which consist merely of technical regulations defining without in any way modifying an instrument already registered, or which are only designed to enable such an instrument to be carried into effect.

Regulations adopted unanimously by the Assembly shall lay down the way in which these Articles shall be applied”⁷¹⁾.

⁶⁹⁾ Ebenda, S. 68 ff., 73 ff., 83 ff., 119.

⁷⁰⁾ Ebenda, S. 195 ff. und LN Records of the 2nd Ass. Bd. 2 (1921), Plen. Sess., S. 700 ff.

⁷¹⁾ LN Records of the 2nd Ass. Bd. 2 (1921), Plen. Meet., S. 704 f. – Schließlich enthielt der Bericht des I. Ausschusses den Entwurf eines Reglement über die technische Durchführung des Art. 18 VBS. – Ein Teil der vorstehend verwerteten Materialien ist auch bei Y e p e s - d a S i l v a a. a. O., S. 9 ff.; R a y a. a. O., S. 553 ff. und S c h ü c k i n g - W e h b e r g a. a. O., S. 648 ff. abgedruckt.

Der I. Ausschuß war einer radikalen Abkehr von den Vorstellungen *Wilson's* also nicht so zugeneigt wie der Juristenausschuß. Das zeigt sich vor allem in Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 seines Vorschlages. Immerhin enthielt Abs. 3 eine Auflockerung des Registrierungsprinzips. Sie sollte zwar keine politischen Verträge erfassen, war aber dennoch geeignet, eine Umgehung der wesentlichen rechtspolitischen Ziele des Art. 18 zu erleichtern.

In der 2. Völkerbundsversammlung wurde über die Vorschläge lange beraten. So erklärte etwa *Lord Cecil* (Südafrikanische Union) die Ausklammerung gewisser Abkommen von der Registrierungspflicht für zweckmäßig. Er schlug unter Hinweis auf die Abgrenzungsschwierigkeiten bei registrierungsfreien Abkommen vor, die Entscheidung über die Frage, ob ein Vertrag in die nichtregistrierungspflichtige Gruppe falle, dem Präsidenten des Ständigen Internationalen Gerichtshofes zu übertragen. Dieser sei zur Verschwiegenheit verpflichtet. Der Antrag blieb jedoch erfolglos, nachdem der Berichterstatter des I. Ausschusses, *Fernandes*, auf die juristischen und politischen Schwierigkeiten dieser Lösung hingewiesen hatte. Die 2. Völkerbundsversammlung kam nicht zu einer Sachentscheidung. Sie verwies die Frage in die 3. Sitzungsperiode. Inzwischen war das Registrierungs- und Veröffentlichungsverfahren in stärkerem Umfang angelaufen. Es erschien zweckmäßig, weitere Erfahrungen abzuwarten. So führte die 3. Sitzungsperiode wieder nur zur Vertagung des Problems. Seitdem wurde es in der Völkerbundsversammlung nicht mehr aufgenommen⁷²⁾.

Die Registrierung verlief in der Praxis ohne größere Schwierigkeiten. Nach dem Ausbruch des zweiten Weltkrieges ging sie stark zurück. Zuletzt wurde am 3. Oktober 1944 eine 1934 unterzeichnete Vereinbarung angemeldet und unter der Nr. 4834 im – letzten – Band 205 (1944–1946) der *League of Nations Treaty Series* veröffentlicht⁷³⁾. Am 31. Juli 1946 stellte das *Treaty Registration Service* des Völkerbundssekretariates seine Tätigkeit formell ein.

IV. Die Entstehung von Art. 102 UNCh.

Die Registrierung und Veröffentlichung völkerrechtlicher Verträge wurde bereits bei den amerikanischen Vorarbeiten für die Konferenz in *Dumbarton Oaks* erörtert, auf der sich 1944 Vertreter der Vereinigten Staaten, Großbritanniens, der Sowjetunion und Chinas mit dem Entwurf einer

⁷²⁾ Vgl. *LN Records of the 2nd Ass. Bd. 2* (1921), *Plen. Meet.*, S. 839 ff., 852, 895; *Yepes-da Silva a. a. O.*, S. 16 ff. und *Schücking-Wehberg a. a. O.*, S. 650 f.

⁷³⁾ *Schücking a. a. O.*, S. 965 gibt einen nach Sachgebieten geordneten Überblick über die ersten 3000 registrierten Verträge.

Charter der Vereinten Nationen befaßten⁷⁴⁾. Anscheinend bestand von Anfang an Übereinstimmung darüber, daß sich das Registrierungssystem des Völkerbundes grundsätzlich bewährt hatte und in der Charter nur Einzelheiten zu ändern seien. Ähnlich wie schon bei dem Juristenausschuß des Völkerbundes richteten sich die Bedenken dagegen, daß völkerrechtliche Abkommen ohne Registrierung überhaupt nicht verbindlich sein sollten. Die Vorentwürfe enthielten infolgedessen keine dem Art. 18 Satz 2 VBS entsprechende Bestimmung, sondern sahen lediglich eine Registrierungspflicht ohne Sanktion vor⁷⁵⁾.

Verschiedene Staaten beanstandeten diese Unterlassung. Der mexikanische Satzungsentwurf vom 5. September 1944 und die Stellungnahme des mexikanischen Außenministeriums vom 31. Oktober 1944 schlugen die Einführung der Registrierungspflicht für *treaties and international engagements* vor und wollten nichtregistrierten Abkommen jede Bindungswirkung versagen⁷⁶⁾. Ähnliche Vorschläge machten Venezuela⁷⁷⁾, die Niederlande⁷⁸⁾, Belgien⁷⁹⁾, Kuba⁸⁰⁾, die Philippinen⁸¹⁾, Äthiopien⁸²⁾ und der sogenannte British Technical Plan⁸³⁾.

Weniger weitgehend waren der sogenannte American-Canadian Technical Plan und der sogenannte United States Technical Plan. Beide sahen von der Sanktion der Unwirksamkeit ab⁸⁴⁾. Der US-Plan enthielt die Bestimmung, daß jedes Organ der zu schaffenden Allgemeinen Internationalen Organisation "may disregard any agreement . . . not registered". Ein französisches Amendment schlug die Registrierungspflicht nur für Abkommen politischen Charakters vor, für diese allerdings auch mit der Sanktion der Unwirksamkeit⁸⁵⁾. Brasilien erklärte ohne konkrete Vorschläge für wün-

⁷⁴⁾ Vgl. zu der Konferenz im allgemeinen H. J. Schlochauer, *Dumbarton Oaks* (in Strupp-Schlochauer a. a. O. Bd. 1, S. 403 ff.) mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

⁷⁵⁾ Vgl. R. B. Russell, *A History of the United Nations Charter - The Role of the United States 1940-1945* (1958), S. 386 f.

⁷⁶⁾ Documents of the United Nations Conference on International Organization - San Francisco, 1945 (zitiert: Documents) Bd. 3; *Dumbarton Oaks Proposals - Comments and Proposed Amendments* (1945), S. 149, 171; vgl. auch Bd. 4, S. 213 und Bd. 3, S. 150, 163.

⁷⁷⁾ Ebenda Bd. 4, S. 273, 277.

⁷⁸⁾ Ebenda, S. 468.

⁷⁹⁾ Ebenda, S. 482.

⁸⁰⁾ Ebenda, S. 743.

⁸¹⁾ Ebenda, S. 763.

⁸²⁾ Ebenda, S. 790.

⁸³⁾ Ebenda Bd. 3, S. 151.

⁸⁴⁾ Ebenda Bd. 3, S. 151. So auch die Stellungnahme des Iran. Ebenda Bd. 4, S. 786.

⁸⁵⁾ Ebenda Bd. 4, S. 533.

schenswert, das Publizitätsprinzip für völkerrechtliche Abkommen in die Satzung aufzunehmen⁸⁶⁾.

Auch auf der Konferenz von San Francisco von 1945 wurde die Zweckmäßigkeit jedenfalls einer Art. 18 Satz 1 VBS entsprechenden Bestimmung überwiegend bejaht⁸⁷⁾. Insoweit waren lediglich einige Einzelfragen umstritten. Jedoch verstärkten sich die Bedenken gegen die absolute Unverbindlichkeit nicht registrierter Verträge, obwohl weiterhin einige Staaten für die Aufnahme einer Art. 18 Abs. 2 VBS ganz oder teilweise entsprechenden Sanktion eintraten⁸⁸⁾.

Im 2. Unterausschuß des IV. Ausschusses (Judicial Organization) der San Francisco-Konferenz war angeregt worden, zwar die Berufung auf nicht registrierte Abkommen vor Internationalen Organisationen für unzulässig zu erklären, diesen Verträgen aber nicht jede Wirksamkeit zu versagen⁸⁹⁾. Der Entwurf vom 25. Mai 1945 trug diesem Vorschlag Rechnung. Er entsprach dem späteren Art. 102 UNCh. fast wörtlich⁹⁰⁾. Die Abweichung des Art. 102 Abs. 2 der UNCh. von Art. 18 Satz 2 VBS wurde nicht näher begründet; man hielt die Sanktion in Art. 102 Abs. 2 für ausreichend und für geeignet, Schwierigkeiten in der Praxis zu vermeiden. – Es bestand Einhelligkeit darüber, daß Nicht-Mitglieder berechtigt sein sollten, ihre Verträge gemäß Art. 102 Abs. 1 registrieren zu lassen. Obwohl keine Registrierungs p f l i c h t für Nicht-Mitglieder angenommen wurde, sollte Abs. 2 auch für ihre Abkommen jedenfalls mit Mitgliedern gelten⁹¹⁾.

Im Sub-Komitee IV/2 wurde an diesen ersten Vorschlägen nichts Wesentliches geändert⁹²⁾. Der Ausschuß IV nahm den Entwurf des Sub-Komitees ohne Diskussion an⁹³⁾. Bei der weiteren Behandlung kam es nicht zu sachlichen Änderungen⁹⁴⁾. Damit hatten sich die schon vom Juristenausschuß des Völkerbundes vor etwa 25 Jahren geäußerten Wünsche zur Abschwächung der »Sanktion« gegen die Verletzung der Registrierungspflicht durchgesetzt. Die Konzeption Wilsons war in einem wesentlichen

⁸⁶⁾ Ebenda, S. 326.

⁸⁷⁾ Vgl. Documents a. a. O. (Anm. 76) Bd. 13; Commission IV – Judicial Organization (1945), S. 55.

⁸⁸⁾ Äthiopien, Frankreich, Mexiko, Niederlande, Philippinen, Belgien und Venezuela. Ebenda Bd. 13, S. 741 f., 735.

⁸⁹⁾ Ebenda, S. 588.

⁹⁰⁾ Ebenda, S. 787 ff., 792 f.

⁹¹⁾ Ebenda, S. 797.

⁹²⁾ Ebenda, S. 627 f., 671, 675, 705 f.

⁹³⁾ Ebenda, S. 123.

⁹⁴⁾ Documents a. a. O. (Anm. 76), Bd. 19 (1954), S. 117 f.; Bd. 20 (1954), S. 485; Bd. 1, S. 654.

Punkte aufgegeben⁹⁵⁾. Dagegen wurde die Frage nach dem Kreis der registrierungsbedürftigen Abkommen im Sinne Wilsons entschieden. Zwar traten nach Russell die bereits im Völkerbund erhobenen Bedenken gegen die Registrierung unwichtiger oder lediglich zeitbedingter Abkommen auch in San Francisco auf; sie drangen aber nicht durch⁹⁶⁾. Russell berichtet von einer Anregung der Sowjetunion, Militärabkommen mit dem Sicherheitsrat gemäß Kapitel VII UNCh. von der Registrierungspflicht auszunehmen, sofern der Sicherheitsrat nicht anders entschiede. Dieser Vorschlag fand anscheinend ursprünglich einen gewissen Anklang, stieß aber auf den Widerstand der Vereinigten Staaten, die eine Erleichterung des Abschlusses von Geheimabkommen befürchteten. Die Sowjetunion machte sich den amerikanischen Standpunkt später zu eigen⁹⁷⁾.

Der englische Text des Art. 102 lautet:

“1. Every treaty and every international agreement entered into by any Member of the United Nations after the present Charter comes into force shall as soon as possible be registered with the Secretariat and published by it.

2. No party to any such treaty or international agreement which has not been registered in accordance with the provisions of paragraph 1 of this Article may invoke that treaty or agreement before any organ of the United Nations”.

In der französischen Fassung heißt es:

«Tout traité ou accord international conclu par un membre des Nations Unies après l'entrée en vigueur de la présente Charte, sera, le plus tôt possible, enregistré au Secrétariat et publié par lui.

Aucune partie à un traité ou accord international qui n'aura pas été enregistré conformément aux dispositions du § 1 du présent article, ne pourra invoquer ledit traité ou accord devant un organe de l'Organisation»⁹⁸⁾.

⁹⁵⁾ Vgl. oben S. 125 f.

⁹⁶⁾ Vgl. auch O. Schachter, The development of international law through the legal opinions of the United Nations Secretariat (BY Bd. 25, 1948, S. 91 ff., 128).

⁹⁷⁾ Vgl. Russell a. a. O. (Anm. 75), S. 923 ff. Seine Darstellung beruht teilweise auf dem Report to the President on the Results of the San Francisco Conference by the Chairman of the United States Delegation, the Secretary of State vom 26. 6. 1945 (Dep. of State Publ. No. 2349, S. 154), der aber nichts über den russischen Vorschlag enthält. Aus dem Register der oben zugrunde gelegten Documents lassen sich keine Hinweise auf Einzelheiten zu dieser Frage entnehmen. – Der Report des Secretary of State berichtete, “it was contemplated that regulations would be worked out in practice by the General Assembly concerning the registration or nonregistration of particular types of agreements”, a. a. O. (Anm. 97), S. 154; Kelsen (a. a. O., S. 698) erklärt das geplante, allerdings bisher nicht durchgeführte Vorhaben mit Recht für unzulässig.

⁹⁸⁾ Nach Art. 111 UNCh. sind außerdem der chinesische, russische und spanische Text authentisch. Diese Fassungen bleiben im folgenden außer Betracht.

*C. Exegese des Art. 102 UNCh. unter Berücksichtigung von Art. 18 VBS**I. Vorbemerkungen*

Wie die Durchführung des Art. 18 VBS weitgehend in dem bereits erwähnten, vom Völkerbundsrat gebilligten Memorandum des Sekretariats geregelt war⁹⁹⁾, so richtet sich die UN-Praxis nach den "Regulations" der Generalversammlung "to give effect to Article 102 of the Charter of the United Nations" (im folgenden Regulations)¹⁰⁰⁾. Die erste Fassung stammt vom 14. Dezember 1946¹⁰¹⁾. Im folgenden werden die Regulations nicht in dieser, sondern in der zur Zeit gültigen, am 1. Dezember 1949 und am 12. Dezember 1950 von der Generalversammlung beschlossenen Fassung herangezogen¹⁰²⁾.

Da es bisher an eingehenden Untersuchungen des Art. 102 fehlt, sind die einschlägigen amtlichen Hilfsmittel von besonderer Bedeutung, nämlich das "Repertory of Practice of United Nations Organs"¹⁰³⁾ (Repertory) und das dazugehörige "Supplement"¹⁰⁴⁾ (Supplement). Das "Yearbook of the United Nations" enthält gewöhnlich in Teil I unter der Rubrik "Legal Questions" Zahlenangaben über die alljährlich registrierten und veröffentlichten Abkommen sowie Hinweise auf die einschlägige UN-Dokumentation. Der Jahresbericht des Generalsekretärs für die Generalversammlung geht regelmäßig jedenfalls kurz auf die Registrierung und Veröffentlichung ein.

Bei der folgenden Exegese des Art. 102 UNCh. sind wesentliche Parallelen aus Art. 18 VBS ebenso zu berücksichtigen wie wichtige Unterschiede. Der Rückblick auf die Völkerbundssatzung ist nicht nur von historischem Interesse. Er ermöglicht eine weitere Perspektive und die Verwertung von Erfahrungen aus der Praxis auch in Fragen, die für die Auslegung des Art. 102 UNCh. zwar wichtig, aber bisher in den Vereinten Nationen nicht mit der gleichen Intensität behandelt worden sind wie im Völkerbund.

⁹⁹⁾ Vgl. oben bei Anm. 55.

¹⁰⁰⁾ Kelsen (a. a. O., S. 703 ff.) hat allgemein Bedenken gegen die Zuständigkeit der Generalversammlung zum Erlaß der Regulations und gegen einzelne Bestimmungen der Regulations erhoben. Vgl. dagegen unten S. 185 ff.

¹⁰¹⁾ Text in UNTS Bd. 1 (1946), S. XX ff. Zur Vorgeschichte vgl. Repertory, S. 279 ff. Hier finden sich auch Nachweise über das vorläufige Registrierungsverfahren vor dem Erlaß der Regulations.

¹⁰²⁾ Text in UNTS Bd. 76 (1950), S. XX ff.

¹⁰³⁾ Bd. 5 (1955), S. 277 ff.

¹⁰⁴⁾ No. 1 Bd. 2 (1958), S. 397 ff.; Suppl. No. 2 ist in Vorbereitung, wird aber, wie mir von zuständiger Seite freundlicherweise mitgeteilt wurde (vgl. unten Anm. 163) zur Registrierung voraussichtlich kein Material bringen, das nicht im folgenden schon verarbeitet ist.

II. Die registrierungspflichtigen Verträge

1. Der Vertragsbegriff des Art. 18 VBS

Nach der Völkerbundssatzung war registrierungspflichtig "every treaty or international engagement entered into hereafter" (d. h. nach dem Inkrafttreten der Satzung).

Gemeint waren offensichtlich nur völk er rechtliche Abkommen, d. h. solche bindenden Vereinbarungen zwischen Völkerrechtssubjekten, die auf der Grundlage des Völkerrechts geschlossen waren. Das vom Völkerbundsrat gebilligte Memorandum des Sekretariats sprach in Ziff. 3 von "International Engagement or act" zur Schaffung von Rechtspflichten zwischen Nationen oder ihren Regierungen und anderen Staaten, Nationen oder Regierungen ¹⁰⁵). In Übereinstimmung mit dem Memorandum nahm die Praxis Abkommen von Völkerbundsmitgliedern mit Nicht-Völkerrechtssubjekten von der Registrierungspflicht aus. Das galt zum Beispiel für Konzessionsverträge von Staaten mit Gesellschaften und Individuen ¹⁰⁶). Da die Völkerrechtssubjektivität von einigen zahlenmäßig nicht stark ins Gewicht fallenden Ausnahmen abgesehen nur Staaten zukam, beschränkte sich Art. 18 praktisch auf Vereinbarungen zwischen Staaten ¹⁰⁷). Das entsprach den Vorstellungen der Schöpfer der VBS.

Schwieriger erschien die Antwort auf die Frage, ob alle Verträge von Völkerbundsmitgliedern mit anderen Staaten ausnahmslos zu registrieren waren.

Legte man Art. 18 nach dem Wortlaut aus, so waren sämtliche völkerrechtlichen Abkommen von Völkerbundsmitgliedern mit anderen Völkerrechtssubjekten registrierungspflichtig. Für Ausnahmen bestand kein Raum. Dementsprechend führte das Memorandum des Völkerbundssekretariats in Ziff. 3 aus:

¹⁰⁵) Zu Verträgen von Dominien des damaligen britischen Empire und von Dänemark mit Island vgl. B. Shatzky, *La validité des traités* (Revue de droit international Bd. 11, 1933, S. 545 ff., S. 567 ff.); Schwab a. a. O., S. 40 f.; A. F. Frangulis, *Théorie et pratique des traités internationaux*, S. 82 und LNTS Bd. 27 (1924), S. 449 f.; Mc Nair a. a. O., S. 156 berichtet, daß britische Verträge mit Nepal und Muscat verschiedentlich registriert wurden, nicht aber Vereinbarungen mit den Fürstenstaaten Indiens oder Protektoraten wie den damaligen föderierten malayischen Staaten.

¹⁰⁶) Vgl. W. K. Geck, *Konzession* (in Strupp-Schlochauer, a. a. O. Bd. 2, S. 301 ff.). Siehe auch unten S. 144.

¹⁰⁷) So ganz deutlich die oben vor Anm. 105 erwähnte Stelle des Memorandums. Konkordate wurden nur ausnahmsweise registriert, z. B. mit Lettland vom 30. 5. 1922 (LNTS Bd. 17, 1923, S. 366 ff.) und mit Kolumbien vom 5. 5. 1928 (LNTS Bd. 79, 1928, S. 157 ff.) beide von den beteiligten Staaten.

“This material comprises not only every formal Treaty of whatsoever character and every International Convention, but also any other International Engagement or act by which nations or their Governments intend to establish legal obligations between themselves and another State, Nation or Government.

Agreements regarding the revision or the prolongation of Treaties form separate international engagements; they also should be registered under Article 18”¹⁰⁸⁾.

Der klare Wortlaut des Art. 18 und die Billigung des Memorandums durch den Völkerbundsrat verhinderten jedoch nicht, daß einige Staaten die Registrierungspflicht zumindest nicht im vollen Umfang erfüllten.

Die anfängliche Weigerung Frankreichs und Belgiens, die am 7. September 1920 geschlossene Militärkonvention registrieren zu lassen, wurde oben bereits erwähnt¹⁰⁹⁾. Ein Schreiben des Foreign Office vom 15. Februar 1921 teilte dem Generalsekretär des Völkerbundes mit, die britische Regierung sehe die Registrierungspflicht bei einer Reihe von Abkommen nicht für gegeben, die Registrierung für überflüssig und zum Teil unzweckmäßig an. Das Foreign Office bezog sich auf die große Zahl “of financial arrangements, many of them of small general importance”, die Großbritannien mit anderen Völkerbundmitgliedern abgeschlossen habe, “with a view of completing and liquidating the abnormal transactions rendered inevitable by the war”. Die Mitteilung erfolgte mit der Begründung, die britische Regierung wolle von vornherein jeden Vorhalt vermeiden, daß sie Art. 18 nicht respektiere¹¹⁰⁾. Der britische Vertreter im Völkerbundsrat *Balfour* erwähnte in einer Ratssitzung, besonders sein Finanzministerium (Treasury) habe Bedenken gegen die Veröffentlichung der erwähnten Finanzabkommen geäußert. Unter Bezugnahme auf die belgisch-französische Militärkonvention bezweifelte er, daß derartige Verträge ohne Gefährdung für die Interessen des internationalen Friedens registriert und veröffentlicht werden könnten. *Balfour* hielt den Wortlaut des Art. 18 in dieser Frage zwar für klar, aber für nicht im Einklang mit den wirklichen Zielen der Satzung. Daher regte er an, daß der oben erwähnte, mit der Prüfung des Art. 18 zu beauftragende Juristenausschuß¹¹¹⁾ seine Aufgabe in einem sehr liberalen Sinne auffassen möge¹¹²⁾. Auch in den späteren Beratungen der Völkerbundsversammlung wandten sich verschiedene Staaten gegen eine all-

¹⁰⁸⁾ LN Off. Journ. Bd. 1 (1920) Council, S. 155 = LNTS Bd. 1 (1920), S. 9 f.

¹⁰⁹⁾ Vor und in Anm. 58.

¹¹⁰⁾ Text: LN Off. Journ. Bd. 2 (1921) I. Council, S. 224.

¹¹¹⁾ Vgl. S. 128 f.

¹¹²⁾ Siehe die Procès Verbaux des Völkerbundsrates, 2. Sitzung vom 21. 2. 1921, S. 5. Vgl. nunmehr die britische Stellungnahme zu der einschlägigen Frage nach der UN-Charter unten S. 144.

umfassende Registrierungspflicht. So wies etwa Negulesco (Rumänien) auf tatsächliche oder angebliche verfassungsrechtliche Schwierigkeiten hin; Lord Cecil (Südafrika) hielt die Zulassung gewisser Ausnahmen für zweckmäßig, betonte aber zugleich die Problematik der Abgrenzung¹¹³).

Jedoch setzten sich die Wünsche nach einer restriktiven Auslegung des Begriffs »registrierungspflichtige Verträge« in den Völkerbundsorganen nicht durch.

Es wurde bereits erwähnt, daß der Juristenausschuß alle Abmachungen für registrierungspflichtig hielt, die eine Quelle völkerrechtlicher Verpflichtungen sein konnten. Er lehnte *de lege lata* jede Unterscheidung nach der Natur, der Form, der Bedeutung und der Dauer der Verpflichtung wie nach der Stellung der vertragschließenden Autoritäten ab¹¹⁴). Das Sub-Komitee des I. Ausschusses der Vollversammlung und der I. Ausschuß selbst vertraten *de lege lata* den gleichen Standpunkt¹¹⁵). Die Völkerbundsversammlung kam zwar nicht zu einem abschließenden Ergebnis, hielt aber einstweilen an einer wortgetreuen Auslegung fest. Ein politisch interessantes Beispiel für die großzügige Auslegung des Abkommensbegriffes bietet die Registrierung der sogenannten Atlantic-Charter oder Declaration of Principles vom 14. August 1941 im Zusammenhang mit der Washingtoner Declaration by United Nations vom 1. Januar 1942¹¹⁶).

In der Wissenschaft überwog die dem Wortlaut entsprechende Auslegung¹¹⁷). Ihre Vertreter beriefen sich nicht nur auf den eindeutigen Text,

¹¹³) LN Records of the 2nd Ass. Bd. 2 (1921), Plen. Meet., S. 839, 841 f. Vgl. auch oben, S. 131.

¹¹⁴) Oben, S. 128.

¹¹⁵) Oben, S. 129.

¹¹⁶) LNTS Bd. 204 (1941–1943), S. 382 ff.

¹¹⁷) Die Behauptung von Pamperrien (a. a. O., S. 1078 f.), die herrschende Ansicht sehe die Ausklammerung bestimmter Abkommensgruppen vor und könne sich dabei auf den Geist des Art. 18 stützen, ist unzutreffend. Vgl. v. Freytagh-Loringhoven a. a. O., S. 208 ff.; Göppert a. a. O., S. 48 ff.; Dehousse a. a. O., S. 52 ff.; v. Bülow a. a. O., S. 283 ff.; Yepes-da Silva a. a. O., S. 21; Ray, a. a. O., S. 546 ff.; Koenig a. a. O., S. 54 ff.; Schwab a. a. O., S. 38 f. (er läßt Ausnahmen nur für mündliche Vereinbarungen zu); Keydel a. a. O., S. 145 ff.; Reitzer a. a. O., S. 70 ff. Siehe aber auch den Bericht von Adatci und Charles De Visscher für das Institut de Droit international (a. a. O., S. 49 ff.). In ihrem ersten Entwurf eines Institutsbeschlusses sprachen sich Adatci-De Visscher für eine verhältnismäßig weitgehende Auflockerung der Registrierungspflicht durch eine einengende Auslegung des Art. 18 VBS aus. Ausgenommen werden sollten Abkommen «dont la publication serait, de l'avis des Parties, inopportune ou dangereuse, et qui sont étrangers par leur objet aux relations politiques internationales ou n'ont pour but que de régler les conditions techniques d'exécution d'un acte déjà enregistré» (ebenda, S. 63). In ihrem abschließenden Entwurf für den Beschluß des Institut de Droit international vertraten sie dagegen lediglich die Ansicht, der Geist des Art. 18 lasse gewisse Ausnahmen zu «qui

sondern auch auf die Absichten, welche die Schöpfer der Völkerbundsatzung geleitet hatten. Häufig finden sich Hinweise auf die ohne Satzungsänderung nicht überwindbaren Schwierigkeiten, die bei einer Ausklammerung bestimmter Abkommen entstehen mußten. Da es an einer unparteiischen Instanz zur Entscheidung über das Vorliegen des Ausnahmefalles fehle¹¹⁸⁾, bestehe die Gefahr, daß Art. 18 umgangen und sein wichtigster Zweck verfehlt werde.

Für eine restriktive Auslegung der registrierungspflichtigen Vereinbarungen sprachen sich vor allem Schücking-Wehberg¹¹⁹⁾, Lam-biris¹²⁰⁾ und McNair¹²¹⁾ aus, E. Vitta¹²²⁾ stellte sie gar als bestehende Praxis hin. Auch sie beriefen sich auf die Absichten der Schöpfer der Völkerbundsatzung. Sie wiesen darauf hin, daß bei einzelnen Abkommensgruppen – über die sie allerdings differierten – kein Allgemeininteresse an der Veröffentlichung bestehe. Sie betonten durchweg die in verschiedenen Völkerbundsorganen vorgetragenen politischen Bedenken gegen die Registrierung etwa von Verteidigungs- und Finanzabkommen¹²³⁾. Vor allem stützten sie sich darauf, daß die Registrierung in der Praxis nicht vollständig durchgeführt werde.

Naturgemäß läßt sich keine auch nur annähernd sichere Angabe über die völkerrechtlichen Abkommen machen, die bei einer wortgetreuen Auslegung des Art. 18 zwar registrierungspflichtig waren, jedoch überhaupt nicht oder nur ohne Übermittlung des vollständigen Textes registriert wurden¹²⁴⁾. Immerhin steht fest, daß eine beträchtliche Zahl nicht registriert oder gar bewußt geheimgehalten wurde¹²⁵⁾. Dennoch entsprach allein die in den

tendent à dispenser de la présentation à l'enregistrement les conventions étrangères par leur objet aux relations politiques internationales ou qui n'ont pour but que de régler, sans rien modifier, les conditions techniques d'exécution d'un acte déjà enregistré» (ebenda, S. 87 f.). Vgl. neuestens Sibert a. a. O., S. 233.

¹¹⁸⁾ Vgl. etwa oben S. 131.

¹¹⁹⁾ A. a. O., S. 654 f. In einem späteren, wohl 1933 veröffentlichten Artikel gab Schücking seine restriktive Interpretation anscheinend auf (L'enregistrement a. a. O., S. 964).

¹²⁰⁾ A. a. O., S. 700 ff.

¹²¹⁾ A. a. O., S. 154 f.

¹²²⁾ La validité des traités internationaux (1940), S. 240.

¹²³⁾ Ebenso Pamperrien a. a. O., S. 1078 f.

¹²⁴⁾ Vgl. das Beispiel oben S. 127.

¹²⁵⁾ Göppert (a. a. O., S. 50 Anm. 12) erwähnt, daß die Sowjetunion nach dem Eintritt in den Völkerbund verschiedene politische Verträge anmeldete, die bisher nicht registriert waren, obwohl der Kontrahent beim Vertragschluß dem Völkerbund angehört hatte. Vgl. auch Schücking-Wehberg a. a. O., S. 654; v. Bülow a. a. O., S. 287 ff.; Schwab a. a. O., S. 56; Yepes-da Silva a. a. O., S. 21; Harvard Research a. a. O., S. 914 und v. Freytagh-Loringhoven a. a. O., S. 209 f. Weder das Münchener Abkommen vom 29. 9. 1938 noch der Nichtangriffsvertrag zwischen dem

Völkerbundsorganen und der überwiegenden Literatur vorherrschende Auslegung des Begriffs der registrierungspflichtigen Abmachungen dem Wortlaut wie dem Zweck des Art. 18, der zwar in erster Linie, aber keineswegs ausschließlich für politisch interessierende Abkommen gedacht war. Neben dem politischen Zweck der Friedenssicherung durch eine öffentliche Kontrolle der politisch »gefährlichen« Vereinbarungen stand historisch der Wunsch nach Rechtssicherheit und Klarheit in den zwischenstaatlichen Beziehungen im allgemeinen. *Wilson* war sehr bewußt für eine Registrierung aller völkerrechtlichen Verträge eingetreten¹²⁶⁾. Zudem wäre eine Abgrenzung der politischen Verträge ohne Satzungsänderung unzulässig gewesen. So konnte auch das politische Hauptziel des Art. 18 nur erreicht werden, wenn alle völkerrechtlichen Abkommen der Völkerbundsmitglieder registriert wurden.

Berechtigt erscheint allerdings die Frage, ob sich während des Bestehens des Völkerbundes ein derogierendes Gewohnheitsrecht gebildet hat. *Guggenheim* scheint dieser Ansicht zuzuneigen¹²⁷⁾. *Broches-Boskey* behaupten

„the great majority of the members wished to act, and did act, as though the Article had been construed not to require registration of non-political agreements“¹²⁸⁾,

führen jedoch außer Verweisen auf die oben erwähnten Äußerungen von *McNair* und *Vitta* keine Belege an.

Ihnen ist folgendes entgegen zu halten. Eine formelle Abänderung des Art. 18 gemäß Art. 26 VBS ist nie erfolgt. Da es sich hier um ein Auslegungsproblem handelte, wäre sie auch wohl kaum erforderlich gewesen. Für die Antwort darauf, ob die Nicht-Registrierung verschiedener völkerrechtlicher Abkommen *contra legem* oder aber im Wege der Rechtsfortbildung erfolgte, ist unter anderem die Zahl der nicht veröffentlichten Abkommen wesentlich. Eine sichere Aussage ist nicht möglich, der Nachweis, daß nicht-politische Abkommen überwiegend unregistriert blieben, ist bisher nicht erbracht. Tatsächlich wurden – wie auch *Broches-Boskey* einräumen – zahlreiche Abkommen von sogenanntem technischem Charakter registriert. Selbst wenn man unterstellt, daß die Staaten, die gewisse Ver-

Deutschen Reich und der UdSSR vom 23. 8. 1939 wurden registriert, natürlich auch nicht das sowjetisch-deutsche geheime Zusatzabkommen über die Behandlung Polens. Immerhin waren die beiden erstgenannten Verträge veröffentlicht; dagegen wurde das russisch-deutsche Zusatzabkommen bewußt geheim gehalten.

¹²⁶⁾ Vgl. etwa oben S. 125.

¹²⁷⁾ La validité et la nullité des actes juridiques internationaux (Recueil Bd. 74, 1949 I, S. 216 Anm. 2).

¹²⁸⁾ A. a. O., S. 171.

träge überhaupt nicht oder lediglich ohne Mitteilung des Textes registrieren ließen, sich in Übereinstimmung mit der Satzung glaubten, würde das nicht genügen, um der restriktiven Auslegung des Art. 18 zum Durchbruch zu verhelfen. Solange die übrigen Völkerbundsmitglieder in Unkenntnis der geheim gehaltenen und der mehr oder minder aus Nachlässigkeit nicht registrierten Abkommen blieben, konnten sie überhaupt nicht Stellung nehmen, das eingeschlagene Verfahren also auch nicht stillschweigend oder gar ausdrücklich billigen. Unter diesen Umständen konnte eine restriktive Auslegung des Art. 18 durch einzelne Staaten selbst dann nicht zu einer echten Rechtsfortbildung führen, wenn man die Gutgläubigkeit dieser Staaten unterstellt¹²⁹⁾.

In diesem Zusammenhang sind noch zwei andere Punkte zu erwähnen. Ziff. 3 im Memorandum des Völkerbundssekretariats hatte sich für die Registrierungspflicht auch von Abmachungen ausgesprochen, die bereits bestehende Abkommen lediglich änderten oder verlängerten. Der I. Ausschuß der 2. Völkerbundsversammlung war anscheinend darüber einig, daß auch Verträge registriert werden mußten, die unter den Auspizien des Völkerbundsrates zustande gekommen und daher bereits bekannt waren¹³⁰⁾. Beide Ansichten waren zutreffend.

Einseitige völkerrechtliche Willenserklärungen waren nur dann zu registrieren, wenn sie – wie etwa der Vertragsbeitritt – eine vertragliche oder vertragsähnliche Beziehung zustande brachten¹³¹⁾. Obwohl die Unterwerfung unter die obligatorische Zuständigkeit des StIGH als einseitiger Akt angesehen wurde, wurden auch Unterwerfungserklärungen registriert¹³²⁾. Die Registrierung von Kündigungserklärungen schlug das Memorandum des Völkerbundssekretariates dagegen lediglich vor, um einen vollständigen Überblick über den Stand des Völkervertragsrechts zu erhalten. Art. 18 verlangte sie nicht¹³³⁾.

¹²⁹⁾ Der Harvard Research a. a. O., S. 914 hält es zwar für zweifelsfrei, "that some derogations from the very inclusive language of Art. 18 are not generally disapproved", stellt aber zugleich fest: "The experience to date gives no precise indications on the point".

¹³⁰⁾ LN Records of the 2nd Ass. Bd. 2 (1921), Meetings of the Committees, S. 69. Ebenso Koenig a. a. O., S. 56 und Keydel a. a. O., S. 147 unter Bezugnahme auf den Zweck des Art. 18. Schwab a. a. O., S. 41 f. hält die Registrierung zwar für rechtlich geboten, aber im Grunde für überflüssig.

¹³¹⁾ Vgl. Göppert a. a. O., S. 49.

¹³²⁾ Schachter a. a. O., (Anm. 96), S. 129.

¹³³⁾ A. A. der Juristenausschuß oben, S. 128. Nach Schwab (a. a. O., S. 42 f.) entsprach die Registrierung der Kündigung dem Sinn des Art. 18; nach Pamperrien (a. a. O., S. 1076) ist sie zu einem Brauch der Praxis geworden.

2. Der Vertragsbegriff des Art. 102 UNCh.

Art. 102 UNCh. knüpft an die Völkerbundssatzung jedenfalls insoweit an, als er ebenfalls von einem weiten Abkommensbegriff ausgeht¹³⁴). Dem entspricht die Praxis der UN-Organen. Ebenso wie beim Völkerbund ist allerdings Voraussetzung für die Registrierung, daß es sich um ein Abkommen zwischen Völkerrechtssubjekten handelt, das auf Völkerrecht beruht¹³⁵). Sind diese Bedingungen erfüllt, so lassen sich mit Ph. Jessup nach dem Wortlaut des Art. 102 auch Abkommen zwischen Staaten und Individuen einbeziehen¹³⁶). Bei der derzeitigen Rechtsstellung des Individuums im Völkerrecht ist die Frage einstweilen jedoch kaum von praktischem Interesse¹³⁷).

Art. 1 in den Regulations der Generalversammlung bejaht die Registrierungspflicht bei "every treaty or international agreement, whatever its form and descriptive name"¹³⁸). So finden sich in der UN-Treaty Series die verschiedensten Vertragsbezeichnungen. Sie reichen – um nur einige wesentliche Gruppen zu nennen – von *treaty* über *agreement*¹³⁹), *convention* und *exchange of notes* bis zum *protocol*, *memorandum of understanding* und zur *declaration*¹⁴⁰). Auch die anderen denkbaren, bereits vom Juristenaus-

¹³⁴) Vgl. oben S. 136 ff.

¹³⁵) F. A. Mann vertritt (ohne Begründung) in *The proper law of contracts concluded by international persons* (BY Bd. 35, 1959, S. 34 ff., 40 Anm. 2) die Ansicht, ein *agreement* zwischen einem Staat und Privatpersonen könne registrierungspflichtig sein "although it is subject to a system of municipal law". Wie hier im Text dagegen Broches-Boskey a. a. O., S. 168 und die Ausführungen von Beckett unten vor Anm. 151.

¹³⁶) A modern law of nations (1950), S. 127.

¹³⁷) Den sehr beachtenswerten Ausführungen von G. Dahm über »Die Stellung des Menschen im Völkerrecht unserer Zeit« (Recht und Staat, 1961, Heft 238) kann ich mich nur zum Teil anschließen. Ich bin mit Dahm darin einig, daß dem Individuum die Völkerrechtssubjektivität zukommen kann, halte aber die Fälle, die aus der Völkerrechtspraxis bekannt geworden sind, einstweilen noch für Ausnahmen. Sicher scheint auch mir, daß die Tendenz in die von Dahm bezeichnete Richtung geht. Ein näheres Eingehen auf die Frage ist hier nicht möglich. Mein Standpunkt ist in etwa in dem Artikel *Diplomatischer Schutz* (in Strupp-Schlochauer a. a. O. Bd. 1, S. 379 ff., 383) umrissen. Vgl. neuestens K. J. Partsch, *Individuum im Völkerrecht* (Strupp-Schlochauer a. a. O. Bd. 2, S. 12 ff.). Siehe auch unten vor Anm. 151.

¹³⁸) Dahm (a. a. O., S. 93 Anm. 6) bezeichnet die Zusammenstellung von *treaties and agreements* als »einen offensichtlichen Pleonasmus«. Die Formulierung dient der Klarstellung, daß ein weiter Abkommensbegriff gemeint ist; tatsächlich hätte es genügt, von *every international agreement* zu sprechen.

¹³⁹) *Agreement* ist (ebenso wie *engagement* in Art. 18 VBS) der weitere Begriff. Brandon (Analysis a. a. O., S. 51, 61) hält es anscheinend für logischer, anstatt von *law of treaties* von *law of international agreements* zu sprechen. Vgl. dazu oben S. 134 f. Eine Unterschrift auf den Dokumenten hält Brandon nicht unbedingt für erforderlich, S. 65.

¹⁴⁰) Weitere Bezeichnungen bei Hudson, AJ Bd. 19 (1925), S. 277, und D. P. Myers, *The names and scope of treaties* (AJ Bd. 51, 1957, S. 574 ff.).

schuß des Völkerbundes abgelehnten¹⁴¹⁾ Ausklammerungskriterien für verschiedene Abkommen, nämlich nach der Natur, der Wichtigkeit, der Dauer der Verpflichtung oder nach der Rechtsstellung der vertragschließenden Autoritäten sind heute ebensowenig erheblich wie bei Art. 18 VBS¹⁴²⁾. Die Ansicht, daß der Begriff der registrierungspflichtigen Verträge restriktiv auszulegen sei, wird heute kaum noch vertreten. Zwar meinen Broches-Boskey, "that a completely literal application of the Article (102) is not required"¹⁴³⁾. Sie berufen sich zum Beleg vor allem auf den bereits erwähnten Bericht der amerikanischen San Francisco-Delegation an den Präsidenten, der die Möglichkeit zur Ausklammerung einzelner Abkommensgruppen späteren Durchführungsbestimmungen überlassen wollte¹⁴⁴⁾. Jedoch ist Kelsen diesen Erwägungen mit überzeugenden Gründen entgegengetreten¹⁴⁵⁾. Broches-Boskey stützen sich außerdem auf verschiedene von McNair gebildete Beispiele von Abkommen, die man aus praktischen Gründen unmöglich registrieren könne und die einer wörtlichen Anwendung des Art. 102 Abs. 1 UNCh. im Wege stünden¹⁴⁶⁾. Diese Begründung hat stärkeres Gewicht, kann letztlich aber ebenfalls nicht überzeugen. Ein Teil der angeführten Vereinbarungen fällt schon deshalb nicht unter Art. 102, weil es sich nicht um bindende Abmachungen handelt, die dem Völkerrecht unterliegen. Zudem läuft der Gedanke von Broches-Boskey auf ein *argumentum ad horrendum* hinaus. Gelegentliche technische Schwierigkeiten bei der Durchführung einer Verpflichtung sind für sich genommen noch nicht geeignet, das Bestehen der Verpflichtung auszuschließen. Das gilt vor allem, wenn diese Probleme lange bekannt waren, bevor die Verpflichtung statuiert wurde. Vielleicht könnte eine genaue Untersuchung der bisherigen Praxis den Nachweis erbringen, daß tatsächlich zahlreiche der von Broches-Boskey unter Hinweis auf McNair angeführten Abkommen registrierungspflichtig waren, aber aus der Überzeugung der Parteien heraus unregistriert blieben, daß sie dem Art. 102 nicht unterfielen. Solange der Beweis nicht geführt ist, muß man an der hier vertretenen, dem Wortlaut des Art. 102 entsprechenden Auslegung des Abkommensbegriffes festhalten. Auch die von Broches-Boskey dargestellte Praxis der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwick-

¹⁴¹⁾ Vgl. oben S. 128 f.

¹⁴²⁾ Ebenso Kelsen a. a. O., S. 697 f.

¹⁴³⁾ A. a. O., S. 173.

¹⁴⁴⁾ Oben S. 133 f.

¹⁴⁵⁾ Vgl. oben Anm. 97. Ebenso Guggenheim, *Traité de Droit international public* Bd. 1 (1953), S. 83.

¹⁴⁶⁾ Broches-Boskey a. a. O., S. 175 f.

lung¹⁴⁷⁾ spricht nicht für ein anderes Ergebnis: Die wichtigen Leih- und Garantieabkommen werden spätestens seit 1952 registriert. Bei den auch nach 1952 nicht registrierten Vereinbarungen der Weltbank steht die rechtliche Qualifizierung als *international agreement* im Sinne des Art. 102 nicht fest; Zweifel ergeben sich vor allem im Hinblick auf die Frage, ob die Ausgabe von *non-negotiable notes* und die Vereinbarungen im Rahmen des täglichen Geschäftsverkehrs dem Völkerrecht unterliegen.

Während der Arbeiten der 1. Generalversammlung wurde in einem Sub-Komitee des VI. Ausschusses ein Versuch unternommen, die Begriffe *treaties and international agreements* näher zu definieren. Er wurde jedoch als verfrüht aufgegeben¹⁴⁸⁾. In der 2. Sitzungsperiode der Generalversammlung wies der britische Vertreter im VI. Ausschuss, B e c k e t t , auf die große Zahl finanzieller, technischer und wirtschaftlicher Abkommen hin, bei denen nicht die Außenministerien, sondern die entsprechenden Fachressorts beteiligt seien. Die Koordinierung koste viel Zeit und bereite gewisse Schwierigkeiten. Dennoch erfasse Art. 102 auch derartige Abkommen¹⁴⁹⁾. Auch einseitige Erklärungen, die von einer anderen Seite angenommen würden, waren seines Erachtens zu registrieren. Andererseits hielt Beckett es anscheinend für möglich, Abkommen auszunehmen, an denen die Vereinten Nationen oder ihre Sonderorganisationen beteiligt waren¹⁵⁰⁾. Nur Abkommen zwischen Staaten oder Regierungen seien registrierungspflichtig, und diese nur, wenn sie dem *public international law* unterworfen seien. Ausnahmen seien also auch Abmachungen, die Privatpersonen oder Gesellschaften schließen könnten¹⁵¹⁾. Diesen Ausführungen wurde nicht widersprochen¹⁵²⁾. Der Vertreter Polens verneinte lediglich die Registrierungs-pflicht für Unterwerfungserklärungen unter die obligatorische Zuständigkeit des IGH gemäß Art. 36 Abs. 2 des Gerichtsstatuts. Beckett berief sich dagegen auf die Wortwahl des Rechtsausschusses der San Francisco-Kon-

¹⁴⁷⁾ A. a. O., S. 186 ff., und Broches a. a. O., S. 297 ff., 334 f., 353 ff. Vgl. zur Rechtsstellung der Bank auch den Artikel von H. C o i n g (in Strupp-Schlochauer a. a. O. Bd. 2, S. 47 ff.).

¹⁴⁸⁾ Vgl. Off. Records of the 2nd Part of the 1st Sess. of the Gen. Ass. 6th Comm. – Legal Questions, Summary Records of Meetings, 2. 11.–13. 12. 1946, S. 201; ebenda Plen. Meet. of the Gen. Ass. Verbatim Record, 23. 10.–16. 12. 1946, S. 1587, sowie die Zusammenfassung im Repertory, S. 292.

¹⁴⁹⁾ Diese Auffassung steht im Gegensatz zu der von Großbritannien in den Anfangsjahren des Völkerbundes vertretenen. Vgl. bei Anm. 110 oben.

¹⁵⁰⁾ Vgl. dazu unten 188 f.

¹⁵¹⁾ Off. Records of the 2nd Sess. of the Gen. Ass. 6th Comm. – Legal Questions, Summary Records of Meetings, 16. 9.–26. 11. 1947, S. 116 f. Zustimmend B r a n d o n , Analysis a. a. O., S. 53.

¹⁵²⁾ Vgl. aber unten D III.

ferenz. Dieser habe den Begriff *agreement* dem Ausdruck *engagement* u. a. deshalb vorgezogen, weil *agreement* auch "unilateral engagements of an international character" umfasse "which has been accepted by the State in whose favor such agreements had been entered into" ¹⁵³). Der Ausschuß entschied sich in dieser Frage für die Ansicht von Beckett ¹⁵⁴).

Verschiedene spätere Versuche, die Begriffe *treaties and international agreements* genauer zu umschreiben, führten zu keinem Ergebnis ¹⁵⁵). Die Schwierigkeiten bei der Abgrenzung waren noch vom Völkerbund bekannt. Die Problematik einer Satzungsänderung, die bei einer Ausklammerung bestimmter Abkommensgruppen ebenso wie beim Völkerbund erforderlich gewesen wäre ¹⁵⁶), war offensichtlich. Zudem bestand für eine genauere Definition kein dringendes Bedürfnis mehr. Es herrschte auch weitgehende Übereinstimmung darüber, daß die bloße Tatsache der Registrierung einem Instrument nicht den Charakter eines völkerrechtlichen Abkommens verleihen konnte, wenn es ihn ohne die Registrierung nicht besaß ¹⁵⁷).

In der Praxis ergaben sich verschiedene Probleme, bei deren Lösung das UN-Sekretariat einen wertvollen Beitrag zur Auslegung des Art. 102 leistete. Den Anlaß zur Prüfung boten Anfragen von Staaten über die Registrierungspflicht bei bestimmten Abkommen und formelle Registrierungsanmeldungen, über die das Sekretariat mit der die Durchführung der Registrierung fordernden Vertragspartei verhandelte. Das Sekretariat bildete dabei auf der Basis von Art. 102 UNCh., von Art. 1 der Regulations und von allgemeinen völkerrechtlichen Prinzipien in Anlehnung an die Diskussionen im 6. Ausschuß der Generalversammlung ¹⁵⁸) und die eigene bisherige Praxis die folgenden Grundsätze aus:

An der Registrierung einseitiger Erklärungen, die im Ergebnis eine vertragliche oder vertragsähnliche Bindung bewirken ¹⁵⁹), hält das Sekretariat fest ¹⁶⁰). So werden etwa die Beitrittserklärungen zur UN-Charter und – wie schon beim Völkerbund – Unterwerfungserklärungen unter die obligatorische Gerichtsbarkeit des IGH registriert ¹⁶¹), beide Gruppen allerdings

¹⁵³) Der Bericht des Generalsekretärs über die Handhabung des Art. 102 UNCh., der dem Ausschuß vorlag, stellte fest, die Unterwerfungserklärungen würden *ex officio* registriert. A. a. O. (Anm. 151), S. 343 ff.

¹⁵⁴) S. 120 ff. der in Anm. 151 angeführten Records. Sie hatte auch die Völkerbundstradition für sich.

¹⁵⁵) Vgl. die Übersicht im Repertory a. a. O., S. 294, und im Supplement, S. 399 ff.

¹⁵⁶) So auch Kelsen a. a. O., S. 698.

¹⁵⁷) Vgl. unten S. 180 f.

¹⁵⁸) Oben S. 144.

¹⁵⁹) Vgl. Brandon, Analysis a. a. O., S. 53 f. Zur Kündigung vgl. unten S. 185 f.

¹⁶⁰) Zustimmend etwa P. Guggenheim, a. a. O. (Anm. 145), S. 83 Anm. 2.

¹⁶¹) Vgl. den Ausspruch des IGH über die aus der Unterwerfungserklärung entstehende

*ex officio*¹⁶²). Ägypten registrierte seine Declaration . . . on the Suez Canal and the arrangements for its operation vom 24. April 1957 mit der Begründung: "The Declaration, with the obligations therein, constitutes an international instrument"¹⁶³). Auch in Ziff. 10 bezeichnete sich die ägyptische Erklärung ausdrücklich als ein *international instrument* einschließlich der *obligations therein*, das bei dem UN-Sekretariat deponiert und registriert werde. Die Vereinigten Staaten registrierten zum Beispiel die Note vom 26. Februar 1948, mit der sie Rumänien entsprechend Art. 10 des rumänischen Friedensvertrages die zweiseitigen Abkommen mitteilten, die sie weiter anwenden oder wieder in Kraft setzen wollten¹⁶⁴).

Ferner werden *ex officio* Treuhandschaftsabkommen gemäß Kapitel XII der Charter registriert¹⁶⁵).

Als registrierungspflichtig werden sämtliche Postabkommen angesehen, die Staaten als Vertragsparteien binden. Es ist unerheblich, ob der Abschluß etwa durch die »Postmasters-General« der Parteien erfolgte.

Unter die Regierungspflicht fallen auch Abmachungen von kurzer Dauer sowie Notenwechsel, die lediglich die Abschaffung des Visumzwangs bezwecken.

Dagegen verneinte das Sekretariat die Registrierungsspflicht in einigen Fällen wegen der Rechtsstellung einer Vertragspartei¹⁶⁶). Verschiedene internationale Organisationen, etwa die International Tuberculosis Campaign, das International Committee of Military Medicine and Pharmacy¹⁶⁷) und

contractual relation im Urteil vom 26. 11. 1957 (ICJ Reports 1957, S. 146). Beispiele für derartige Registrierungen: Die Erklärungen Israels (UNTS Bd. 108, 1951, S. 240) und Liberias (UNTS Bd. 163, 1953, S. 118). Vgl. Schachter, a. a. O. (Anm. 96), S. 128 f. Bedenken gegen die Zulässigkeit der Registrierung von Unterwerfungserklärungen äußert Kelsen a. a. O., S. 705 Anm. 7.

¹⁶²) Vgl. unten S. 185 f.

¹⁶³) UNTS Bd. 265 (1957), S. 300 ff. Die einschlägige Korrespondenz zwischen dem ägyptischen Außenminister und dem UN-Generalsekretär (UN Doc. A/3576 – S/3818 und A/3577 – S/3819) soll im Suppl. No. 2 zum Repertory berücksichtigt werden. Für diese Mitteilung (vom 3. 1. 1961) danke ich Mr. Blaine Sloan, Acting Chief, Treaty Section, Office of Legal Affairs.

¹⁶⁴) UNTS Bd. 48 (1950), S. 10 ff. Weitere Beispiele UNTS Bd. 26 (1949), S. 103, 115, 119, und Bd. 29 (1949), S. 101 ff. Nach Brandon (Analysis a. a. O., S. 67) sah das UN-Sekretariat die rumänische Zustimmung als durch Art. 10 des Friedensvertrages impliziert an. Vgl. zu den anderen Friedensverträgen nach dem 2. Weltkrieg E. Plischke, Reactivation of German Prewar Treaties (AJ Bd. 48, 1954, S. 244 ff., 250).

¹⁶⁵) Vgl. Schachter, a. a. O. (Anm. 96), S. 129 ff., und Brandon, Analysis a. a. O., S. 49 ff., 68.

¹⁶⁶) In diesem Punkte decken sich also Registrierungsspflichtigkeit und Registrierungs-fähigkeit, die nicht immer (vgl. unten vor Anm. 201) zusammenfallen.

¹⁶⁷) Vgl. dazu G. Heuer in Strupp-Schlochauer a. a. O. Bd. 2, S. 125. Danach sind Mitglieder die Sanitätsdienste der Streitkräfte von zahlreichen Staaten.

das International Patents Institute¹⁶⁸⁾ waren nicht durch zwischenstaatliche Abkommen begründet oder ermangelt nach Ansicht des Sekretariates aus anderen Gründen der Fähigkeit zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge. Ihre Vereinbarungen wurden vom Sekretariat nicht als registrierungsfähig angesehen. Nach vorheriger Konsultierung der beteiligten Regierungen entschied sich das Sekretariat auch gegen die Registrierungspflichtigkeit von Verträgen, die verschiedene Staaten mit *governmental or semi-governmental agencies* wie dem Institute of Inter-American Affairs und der Export-Import-Bank geschlossen hatten¹⁶⁹⁾. Dagegen werden spätestens seit 1952 die Leih- und Garantieabkommen zwischen der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, einer durch Regierungsabkommen errichteten Spezialorganisation der UN, und UN-Mitgliedern gemäß Art. 1 Abs. 3 der Regulations registriert, die entsprechenden Abkommen mit Nicht-Mitgliedern gemäß Art. 10 der Regulations¹⁷⁰⁾. Zusatzdokumente zu diesen Vereinbarungen wurden dagegen anscheinend nur teilweise registriert, sonstige Abmachungen der Bank überhaupt nicht¹⁷¹⁾. Abkommen zwischen Staaten oder internationalen Organisationen einerseits und den Regierungen von abhängigen Gebieten andererseits werden nur registriert, wenn sie den Staat binden, der für die auswärtigen Beziehungen des abhängigen Gebietes verantwortlich ist¹⁷²⁾. Nur wenn dieser Staat selbst Vertragspartei ist, werden diese Abkommen als *international agreements* im Sinne von Art. 102 angesehen.

Beschlüsse der Versammlungen von UN-Sonderorganisationen, die entsprechend den satzungsgemäßen Aufgaben der betreffenden Organisation gefaßt wurden, und der Beschluß des Sicherheitsrates vom 10. Januar 1947

¹⁶⁸⁾ Es beruht auf einem Vertrag zwischen Frankreich und den Benelux-Staaten. Vgl. H. S ü n n e r in Strupp-Schlochauer a. a. O. Bd. 2, S. 128 f. Nach J. W. S c h n e i d e r (Treaty-making power of International Organizations, 1959, S. 58 Anm. 24) ist ein Abkommen zwischen den Niederlanden und diesem Institut International des Brevets im Staatsblatt der Niederlande veröffentlicht worden.

¹⁶⁹⁾ Einzelheiten ließen sich nicht ermitteln.

¹⁷⁰⁾ Vgl. unten C VIII.

¹⁷¹⁾ Vgl. B r o c h e s - B o s k e y (a. a. O., S. 190 ff., 186 ff.) für die Bedenken, welche die Bank anfänglich von der Einleitung des Registrierungsverfahrens abhielten. – Nach E. P. H e x n e r (Das Verfassungs- und Rechtssystem des Internationalen Währungsfonds, 1960, S. 80) werden die finanziellen Transaktionen des Fonds mit seinen Mitgliedern weder registriert noch veröffentlicht. »Im Fond scheint die Ansicht vorzuherrschen, daß diese Vereinbarungen nicht registrierungspflichtig sind ... Die Vereinten Nationen scheinen gegen die(se) Praxis ... keine Einwendungen erhoben zu haben«. Für Hexner unterliegt es dagegen keinem Zweifel, »daß es sich hier um zwischenstaatliche Übereinkommen im juristischen und wirtschaftlichen Sinne handelt«.

¹⁷²⁾ Vgl. W. A b e n d r o t h, Abhängige Gebiete (in Strupp-Schlochauer a. a. O. Bd. 1, S. 2 ff.) und W. K. G e c k, Kolonialklauseln (ebenda Bd. 2, S. 255 f.).

betreffend die Übernahme gewisser Verpflichtungen aus dem Friedensvertrag mit Italien werden ebenfalls nicht als internationale Abkommen gewertet¹⁷³). – Das gleiche gilt für Protokolle über das Zusammentreffen von Regierungsmitgliedern, die überwiegend nichts anderes betrafen als "observation of facts, explanations, statements of views or notes of matters left for further consideration"¹⁷⁴). Diese letzte Formulierung des Sekretariats steht einer anderen Bewertung von Konferenzbeschlüssen, Protokollen usw. nicht im Wege, die eine bindende Vereinbarung völkerrechtlichen Charakters enthalten¹⁷⁵). So wurden etwa einige bei dem ersten Zusammentreffen der Internationalen Walkommission 1949 angenommene Veränderungen des Planes zur Internationalen Walkonvention durch den Sekretär der Kommission registriert¹⁷⁶). Ferner wurden registriert ein am 4. April 1952 unterzeichneter Beschluß der North Atlantic Council Deputies zur Änderung des Abkommens über den Status der NATO-Streitkräfte¹⁷⁷) und die Schlußakte der UN-Konferenz von 1951 betreffend die Rechtsstellung von Flüchtlingen und Staatenlosen¹⁷⁸). In diesen drei Fällen erfolgte die Registrierung allerdings in unmittelbarem Zusammenhang mit dem einschlägigen Vertrag, nämlich mit der Internationalen Konvention zur Regelung des Walfangs vom 2. Dezember 1946, dem NATO-Status-Abkommen vom 20. September 1951 und mit der Konvention über die Rechtsstellung von Flüchtlingen vom 28. Juli 1951.

Zusammenfassend läßt sich feststellen: Die Registrierungsspflicht erstreckt sich nur auf völkerrechtliche Vereinbarungen. Ausgeschlossen sind somit Verträge von Völkerrechtssubjekten mit Nicht-Völkerrechtssubjekten oder mit solchen partiellen Völkerrechtssubjekten, denen die Fähigkeit zum Abschluß völkerrechtlicher Abmachungen fehlt¹⁷⁹). Abkommen zwischen vertragsfähigen Völkerrechtssubjekten werden dann nicht erfaßt, wenn sie nicht dem Völkerrecht unterstehen, sondern etwa auf einer privatrechtlichen Grundlage beruhen.

¹⁷³) P. Freymond weist darauf hin, daß bis 1954 kein Beschluß der Europäischen Organisation für die wirtschaftliche Zusammenarbeit registriert wurde, obwohl die Mehrheit der OEEC-Mitglieder auch den UN angehörte. Er hält (zu Unrecht) Art. 102 Abs. 2 UNCh. für anwendbar (Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht Bd. 11, 1954, S. 78 f.).

¹⁷⁴) Der vorstehende Überblick beruht auf dem Repertory a. a. O., S. 294 ff., soweit nicht andere Fundstellen angegeben sind.

¹⁷⁵) Für die Schwierigkeiten bei der Abgrenzung vgl. D. H. N. Johnson, The conclusions of international conferences (BY Bd. 35, 1959, S. 1 ff.).

¹⁷⁶) UNTS Bd. 161 (1953), S. 100 ff.

¹⁷⁷) UNTS Bd. 200 (1954), S. 28.

¹⁷⁸) UNTS Bd. 189 (1954), S. 138 ff.

¹⁷⁹) Vgl. zu Verträgen von Nicht-Mitgliedern der UN unten C VIII.

Im übrigen sind die Begriffe *treaty* und *traité, international agreement* und *accord international* nach dem Wortlaut und Sinn des Art. 102 weit auszulegen. Die Form und Bezeichnung der Vereinbarung, die Natur, Bedeutung und Dauer der Verpflichtung sind ebenso unerheblich wie die Rechtsstellung der vertragschließenden Stellen, sofern die eben erwähnten Voraussetzungen erfüllt sind¹⁸⁰). Einseitige Erklärungen völkerrechtlichen Charakters sind registrierungspflichtig, wenn sie im Ergebnis eine vertragliche oder vertragsähnliche Bindung bewirken. Die Ersetzung der Worte *international engagement* und *engagement international* in Art. 18 VBS durch *international agreement* und *accord international* in Art. 102 UNCh., die man im Gegensatz zu *Beckett*¹⁸¹) als eine Verengung des Vertragsbegriffes auffassen könnte, hat also keine Einschränkung dieser Art gebracht¹⁸²). Die Rechtslage ist im Hinblick auf die Abgrenzung der registrierungspflichtigen Verträge weniger umstritten als jedenfalls in den Anfangsjahren des Völkerbundes.

Es liegt auf der Hand, daß diese – mit der bisherigen Praxis durchweg in Einklang stehenden – Formulierungen noch Fragen offen lassen. Eine alle Einzelheiten erschöpfende Untersuchung der Probleme ist nicht möglich¹⁸³). Vor allem erscheint zweifelhaft, daß sie sich lohnt¹⁸⁴). Die verschiedentlich in der Generalversammlung und ihren Ausschüssen zum Ausdruck gebrachte Neigung, starre Definitionen zu vermeiden und die Interpretation an den von Fall zu Fall auftretenden Bedürfnissen der Praxis zu orientieren, hat sich bisher bewährt. Das Sekretariat hat einen wesentlichen Beitrag zur Klärung des Abkommensbegriffes geleistet. Diese pragmatische Methode erscheint auch für die Zukunft mehr Erfolg zu versprechen als ein Definitionsversuch, der – wenn er sich durchsetzen sollte – ebenfalls zu einem Kompromiß zwischen zwei Extremen führen und daher wahrscheinlich wieder in generellen Formulierungen und in neuen Zweifeln resultieren würde. Wenn eine erhebliche Zahl registrierungspflichtiger Verträge seit dem Inkrafttreten der Satzung nicht registriert worden sein sollte, so läge

¹⁸⁰) Der von der International Law Commission der UN 1959 angenommene Art. 2 des Code-Entwurfs für das Völkervertragsrecht deckt sich in allen wesentlichen Punkten mit diesem Ergebnis; vgl. AJ Bd. 54 (1960), S. 244.

¹⁸¹) Vgl. oben 144.

¹⁸²) A. A. ohne Begründung *Boudet* a. a. O., S. 599.

¹⁸³) Das gilt auch im Hinblick auf die Frage, warum verschiedene, möglicherweise registrierungspflichtige Vereinbarungen zwischen der Organisation der UN und einigen ihrer Mitgliedstaaten nicht registriert wurden. Vgl. dazu *B. Kasme*, *La capacité de l'Organisation des Nations Unies de conclure des traités* (1960), S. 143 ff., 146 ff. (besprochen unten S. 365 f.).

¹⁸⁴) *Brandon*, *Analysis* a. a. O., S. 69, hält sie nicht für sinnvoll.

¹⁸⁵) Vgl. unten C XI.

das jedenfalls nicht an wesentlichen Unklarheiten des in Art. 102 UNCh. entwickelten Vertragsbegriffs¹⁸⁵).

III. Die zur Registrierung verpflichteten Völkerrechtssubjekte

1. Nach der Völkerbundssatzung¹⁸⁶)

Aus der Erwägung, daß die Völkerbundssatzung als ein völkerrechtlicher Vertrag nur die Parteien binden könne, sollte die Registrierungspflicht nach Art. 18 VBS nur solche Verträge erfassen, an denen mindestens ein Völkerbundsmitglied beteiligt war. Waren an einem Abkommen mehrere Völkerbundsmitglieder beteiligt, so war jedes zur Registrierung verpflichtet. Hatte eine Partei das Abkommen registriert, so waren alle anderen von der Registrierungspflicht befreit¹⁸⁷).

Nicht-Mitglieder brauchten ihre völkerrechtlichen Abmachungen nicht zur Registrierung anzumelden¹⁸⁸). Das Deutsche Reich erklärte sich allerdings schon 1920, d. h. mehrere Jahre vor seiner Aufnahme bereit, alle nach dem Inkrafttreten des Versailler Vertrages geschlossenen und noch zu schließenden Verträge dem Generalsekretär des Völkerbundes mitzuteilen. Es betonte, dies geschehe freiwillig, Art. 18 Satz 2 VBS sei nur auf Mitglieder anwendbar¹⁸⁹). Mit dem Austritt aus dem Völkerbund stellte das Deutsche Reich die Übermittlung seiner Verträge ein¹⁹⁰).

Die Vereinigten Staaten begannen 1926 mit der Übermittlung von Abkommen, die in der United States Treaty Series abgedruckt wurden. Handelte es sich dabei um Verträge, an denen ein Völkerbundsmitglied beteiligt war, so fragte das Sekretariat bei diesem an, ob es die Veröffentlichung wünsche. Erfolgte die Zustimmung, so wurde das Abkommen im üblichen Verfahren registriert. Andernfalls erschien es in einer besonderen Serie B der Treaty Series des Völkerbundes. 1934 ergab sich in Besprechungen zwischen einem Vertreter des Völkerbundes und dem amerikanischen Konsul in Genf und einem anschließenden Briefwechsel Übereinstimmung u. a. über die folgenden Punkte:

¹⁸⁶) Besonders eingehend ist die Darstellung von Shatzky a. a. O. (Anm. 105), S. 563 ff., auf die für solche Einzelheiten verwiesen wird, die heute nur noch von historischem Interesse sind.

¹⁸⁷) Vgl. Ziff. 8 im Memorandum des Sekretariats a. a. O., S. 156.

¹⁸⁸) So auch Göppert a. a. O., S. 48, und Schücking-Wehberg a. a. O., S. 653.

¹⁸⁹) LN Off. Journ. Bd. 1 (1920) Council, S. 444. Vgl. aber Schücking-Wehberg a. a. O., S. 657 f., und Frangulis a. a. O. (Anm. 105), S. 83.

¹⁹⁰) Göppert a. a. O., S. 48.

Eine formlose Anmeldung zur Registrierung von Verträgen durch die USA sollte nicht als Anerkennung von Art. 18 Satz 2 VBS gewertet werden. Sie sollte aber dazu führen, daß die von den USA mitgeteilten Abkommen in gleicher Weise registriert und veröffentlicht würden wie die von Mitgliedern angemeldeten. Kosten sollten den USA nicht entstehen.

Diese vor allem von amerikanischen Völkerrechtslehrern angeregte Regelung wurde als ein Beweis für den Nutzen und die Bedeutung des Art. 18 VBS gewertet. Verschiedene andere Nicht-Mitgliedstaaten übermittelten ebenfalls Abkommen zur Registrierung ¹⁹¹⁾.

Nach dem Wortlaut des Art. 18 war die Registrierungspflicht der Völkerbundsmitglieder nicht auf Abkommen mit anderen Mitgliedern beschränkt; es genügte, wenn eine Vertragspartei dem Völkerbund angehörte ¹⁹²⁾. Die anscheinend überwiegende Lehre vertrat allerdings die Ansicht, die Sanktion in Art. 18 Satz 2 VBS könne nur bei Verträgen zwischen Völkerbundsmitgliedern, nicht aber bei Abkommen von Mitgliedern mit Nicht-Mitgliedern eingreifen. Eine Ausnahme machte sie nur bei Abmachungen mit solchen Nicht-Mitgliedern, die wie das Deutsche Reich die Völkerbundssatzung als einen Teil der Friedensverträge unterzeichnet hatten ¹⁹³⁾. Diese Auslegung stand mit dem Wortlaut des Art. 18 Satz 1 nicht in Einklang, da dieser lediglich von Abkommen eines Völkerbundsmitgliedes (*any Member* und *un membre*) sprach, ohne auf die Mitgliedschaft oder Nicht-Mitgliedschaft des Vertragspartners abzustellen ¹⁹⁴⁾. Es ist auch bedenklich, aus der in Satz 2 enthaltenen Sanktion einer in Satz 1 geregelten Rechtsverletzung die entscheidende Antwort auf die Frage herauszulesen, ob eine Rechtsverletzung überhaupt vorlag.

Andererseits spricht für diese restriktive Interpretation, daß sich die Konsequenzen der Nicht-Registrierung bei einer wortgetreuen Auslegung auch gegen die Nicht-Mitglieder richten mußten, welche durch die Satzung nicht mit derart weitgehenden Rechtsfolgen belastet werden konnten ¹⁹⁵⁾.

¹⁹¹⁾ Vgl. Hudson, AJ Bd. 28 (1934), S. 342 ff., mit weiteren Nachweisen; J. Ray, *La politique et la jurisprudence de la S.d.N. du début de 1933 au début de 1935*. 4^e Suppl. au *Commentaire du Pacte* (1935), S. 95, und W. F. in *ZaöRV* Bd. 4 (1934), S. 378 ff.

¹⁹²⁾ Ebenso etwa Keydel a. a. O., S. 149, und Dehousse a. a. O., S. 61. Nach Pamperrien a. a. O., S. 1075, handelte die Praxis entsprechend.

¹⁹³⁾ Vgl. Schücking-Wehberg a. a. O., S. 653, 657 f., mit weiteren Nachweisen, zu Art. 18 Satz 2 im einzelnen unten C V 2.

¹⁹⁴⁾ So auch ausdrücklich Ziff. 12 im Memorandum des Sekretariats, das vom Völkerbundsrat gebilligt worden war. Vgl. aus der Literatur etwa Schwab a. a. O., S. 33 f.

¹⁹⁵⁾ Derartige Bedenken äußerte etwa der Bericht von Adatci-De Visscher a. a. O., S. 54.

Reitzer wollte dieses Argument mit der Begründung ausräumen, daß Nicht-Mitglieder in Kenntnis des Art. 18 VBS kontrahierten; wenn sie mit Völkerbundsmitgliedern einen Vertrag schlossen, so bedeute das *in praxi* die stillschweigende Anerkennung auch der Verpflichtungen, welche die Satzung ihrem Kontrahenten auferlegte¹⁹⁶⁾. Diese Erwägung ist jedoch nicht zwingend. Ein Staat, der mit einem anderen einen Vertrag schließt, mag an sonstigen Verpflichtungen seines Kontrahenten, die rechtliche Auswirkungen auch für ihn haben könnten, vielleicht interessiert sein. Er fühlt sich aber deshalb noch nicht an sie gebunden. Das bereits erwähnte Verhalten des Deutschen Reiches und der Vereinigten Staaten sprach gegen die These, daß Nicht-Mitglieder durch den Vertragschluß mit einem Mitglied die Registrierungspflicht anerkennen wollten.

Die Frage wurde im Völkerbund nicht ausgetragen. Angesichts der anderen Rechtslage in den Vereinten Nationen braucht sie hier nicht entschieden zu werden.

Da das Sekretariat ohne Mitwirkung der Partei häufig überhaupt keine Kenntnis von den Verträgen erhalten konnte, ergab sich schon aus den Erfordernissen der Praxis, daß die Registrierungspflicht das vertragschließende Völkerbundsmitglied traf und nicht in erster Linie Sache des Sekretariats war¹⁹⁷⁾. Die französische Fassung des Art. 18 «devra être . . . enregistré par le Secrétariat» läßt zwar die Auslegung zu, daß das Völkerbundssekretariat auch ohne Anmeldung durch die Parteien zur Registrierung verpflichtet war. Jedoch entsprach nur die englische Fassung "shall be registered with the Secretariat" den Vorentwürfen zur Satzung und den Intentionen der Völkerbundsgründer¹⁹⁸⁾.

2. Nach der UN-Charter

Der Wortlaut des Art. 102 Abs. 1 UNCh. spricht dafür, daß nur die UN-Mitglieder zur Registrierung verpflichtet sind. Art. 1 der Regulations enthält eine ähnliche Formulierung; er betrifft die Registrierung von Vereinbarungen "entered into by one or more Members of the United Nations". Zwar nimmt die Rechtslehre auf Grund der in Art. 4 UNCh. angestrebten annähernden Universalität teilweise an, daß die Charter auch Nicht-Mitglieder bindet¹⁹⁹⁾; die UN-Organe haben sich diese Ansicht aber jedenfalls

¹⁹⁶⁾ A. a. O., S. 81 ff., 87 f. Ebenso Yepes-da Silva a. a. O., S. 21 ff.

¹⁹⁷⁾ Pamperrien a. a. O., S. 1076, bezeichnet es als herrschende Auffassung. Vgl. auch Schücking-Wehberg a. a. O., S. 646, und Göppert a. a. O., S. 47 Anm. 2.

¹⁹⁸⁾ Vgl. auch oben S. 126.

¹⁹⁹⁾ Vgl. J. Soder, Die Vereinten Nationen und die Nichtmitglieder (1956).

für Art. 102 Abs. 1 nicht zu eigen gemacht²⁰⁰). Die zur Durchführung des Art. 102 UNCh. von der Generalversammlung beschlossenen Regulations erklären im Art. 10 (c) bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen eine spezielle Form der Registrierung bei solchen Abkommen für *zulässig*, die durch Nicht-Mitglieder vorgelegt werden. Die Regulations enthalten einen besonderen 2. Teil, der dem *filing and recording* nichtregistrierungspflichtiger Abkommen gewidmet ist²⁰¹).

Die Kontroverse, ob Mitglieder ihre Abkommen dann nicht zu registrieren brauchen, wenn sie diese mit Nicht-Mitgliedern geschlossen haben, war in den Vereinten Nationen bald ausgetragen. Die Praxis entschied sich in Übereinstimmung mit dem eindeutigen Wortlaut des Art. 102 UNCh. und mit Art. 1 der Regulations von vornherein für die Registrierungspflicht. Als aus politischen Gründen Bedenken gegen die Registrierung von Verträgen vorgetragen wurden, die einzelne UN-Mitglieder mit dem damaligen Nicht-Mitglied (Franco-)Spanien abgeschlossen hatten, setzte sich schließlich die Ansicht des Sekretariats durch, daß auch diese Abkommen zu registrieren seien²⁰²).

Anders als beim Völkerbund stand von Anfang an fest, daß die Registrierungspflicht im Regelfall Sache des vertragschließenden UN-Mitgliedes und nicht des Sekretariats ist. Die durch den französischen Text des Art. 18 VBS entstandenen Unklarheiten wurden bei der Abfassung des Art. 102 UNCh. vermieden. Abgesehen von den Fällen der Registrierung *ex officio* »registriert« nicht der Generalsekretär, sondern eine Vertragspartei, in bestimmten Fällen auch eine UN-Sonderorganisation.

Die Registrierungspflicht gilt gleichmäßig für alle UN-Mitglieder, die Vertragsparteien sind. Jedoch übernimmt Art. 3 der Regulations aus der Völkerbundspraxis die Bestimmung, daß die Registrierung durch eine Partei die anderen Kontrahenten befreit. Das gleiche gilt, wenn ein Abkommen von den Vereinten Nationen *ex officio* oder von einer Sonderorganisation gemäß Art. 4 Abs. 2 der Regulations²⁰³) registriert worden ist.

²⁰⁰) So auch Soderbenda, S. 198 f., und Brandon, *Validity a. a. O.*, S. 204. Zu Art. 102 Abs. 2 vgl. unten C V 2.

²⁰¹) Vgl. das *Repertory a. a. O.*, S. 298 f., und unten S. 193. Die Bundesrepublik Deutschland hat von der Möglichkeit zur freiwilligen »Registrierung« bisher keinen Gebrauch gemacht. Anscheinend ist jedoch eine Änderung dieser Praxis schon in Bälde zu erwarten. Die Schweiz, die als Nicht-Mitglied der UN ebenfalls nicht zur Registrierung verpflichtet ist, macht von der Möglichkeit zur freiwilligen Registrierung, dem *filing and recording* keinen Gebrauch.

²⁰²) Vgl. *Repertory a. a. O.*, S. 298. Auf S. 306 heißt es, daß Spanien selbst bis 1955 keine Schritte zur Registrierung gemäß Art. 10 der Regulations unternommen habe.

²⁰³) Vgl. die folgenden Absätze und das *Repertory a. a. O.*, S. 301.

Die im Völkerbund noch vergleichsweise seltene²⁰⁴⁾ Registrierung *ex officio* beruht insoweit auf Art. 102 UNCh., als sie nur Abkommen erfaßt, die nach dieser Vorschrift registrierungspflichtig sind, an denen also mindestens ein UN-Mitglied beteiligt ist. Ihre spezielle Rechtsgrundlage ist Art. 4 Abs. 1 der Regulations²⁰⁵⁾. Danach müssen *ex officio* von den Vereinten Nationen alle gemäß Art. 102 UNCh. registrierungspflichtigen *treaties and international agreements* registriert werden.

- a) where the United Nations is a party to the treaty or agreement;
- b) where the United Nations has been authorized by the treaty or agreement to effect registration;
- c) where the United Nations is the depository of a multilateral treaty or agreement”²⁰⁶⁾.

Die Praxis erstreckt die Registrierung *ex officio* auch auf die Entgegennahme von Erklärungen, in denen Staaten die von der Generalversammlung gesetzten Bedingungen für die Annahme des IGH-Statuts akzeptierten (Art. 93 Abs. 2 UNCh.), auf Erklärungen gemäß Art. 36 Abs. 2 IGH-Statut und auf Treuhandschaftsabkommen, die von der Generalversammlung oder dem Sicherheitsrat gebilligt worden waren²⁰⁷⁾.

Darüber hinaus können die UN-Sonderorganisationen die unter ihren Auspizien geschlossenen, nach Art. 102 registrierungspflichtigen Abkommen gemäß Art. 4 Abs. 2 der Regulations registrieren:

- a) Where the constituent instrument of the specialized agency provides for such registration;
- b) Where the treaty or agreement has been registered with the specialized agency pursuant to the terms of its constituent instrument;
- c) Where the specialized agency has been authorized by the treaty or agreement to effect registration”²⁰⁸⁾.

Schließlich sind die Sonderorganisationen entsprechend der allgemeinen Regel in Art. 1 Abs. 3 der Regulations zur Registrierung berechtigt, wenn sie selbst Vertragspartei sind²⁰⁹⁾.

Um die ordnungsgemäße Durchführung der Registrierung gemäß Art. 4 Abs. 2 der Regulations zu gewährleisten, schlossen die Vereinten Nationen am 17. Februar 1949 ein Abkommen mit der Internationalen Arbeits-

²⁰⁴⁾ Vgl. Göppert a. a. O., S. 51, vor und in Anm. 19.

²⁰⁵⁾ Zur Entstehung vgl. Repertory a. a. O., S. 299 ff.

²⁰⁶⁾ UNTS Bd. 76 (1950), S. XXII ff.; Kelsen a. a. O., S. 704, hält die Registrierung *ex officio* für unzulässig. Vgl. aber unten S. 185 f.

²⁰⁷⁾ Repertory a. a. O., S. 299 f.

²⁰⁸⁾ UNTS Bd. 76 (1950), S. XXIV.

²⁰⁹⁾ So auch das Repertory a. a. O., S. 302.

organisation²¹⁰). Außerdem bestehen in den einschlägigen Fragen informelle Vereinbarungen und Praktiken zwischen anderen Sonderorganisationen und dem UN-Sekretariat²¹¹).

IV. Der Beginn der Registrierungspflicht

1. Nach der Völkerbundssatzung

Art. 18 VBS besagte, daß nur die nach dem Inkrafttreten der Satzung, das heißt dem 10. Januar 1920, abgeschlossenen Verträge zu registrieren waren. Für Staaten, die dem Völkerbund später beitraten, entstand die Registrierungspflicht erst mit dem Beitritt²¹²). Jedoch stand es den Vertragsparteien frei, auch ältere Verträge registrieren zu lassen²¹³). Verschiedene Staaten machten von dieser Möglichkeit Gebrauch.

Die Registrierungspflicht ergab sich erst mit dem Zeitpunkt, an dem die Vertragsparteien alles ihrerseits Erforderliche getan hatten, um das Abkommen in Kraft zu setzen²¹⁴). So war in der Regel etwa bei ratifikationsbedürftigen Verträgen der Austausch oder die Hinterlegung der Ratifikationsurkunden maßgeblich, bei einem Notenwechsel der Austausch der Noten. Bei multilateralen Abkommen müssen soviel Parteien die Ratifikationsurkunden hinterlegt haben, wie es das Abkommen für das Inkrafttreten forderte. Auf die zahlreichen Varianten, die in diesem Punkte möglich sind, ist hier nicht einzugehen. Das Memorandum des Sekretariats hielt eine vorherige Anmeldung zur Registrierung unter Umständen für zulässig und vielleicht auch für zweckmäßig, wenn der Vertragstext endgültig festgelegt war, die Parteien jedoch den etwa erforderlichen Austausch der Ratifikationsurkunden noch nicht vorgenommen hatten. In einem solchen Falle sollten die Parteien später mitteilen, wann ihre letzten zum »Wirksamwerden« nötigen Handlungen vorgenommen worden waren. Das Sekretariat sollte bei der Veröffentlichung vor der Erfüllung aller zum Inkrafttreten notwendigen Erfordernisse auf diese besondere Situation hinweisen²¹⁵).

Erhebliche Schwierigkeiten ergaben sich bei der Auslegung der Bestim-

²¹⁰) UNTS Bd. 26 (1949), S. 323.

²¹¹) Repertory a. a. O., S. 301.

²¹²) Vgl. etwa K o e n i g a. a. O., S. 58, mit weiteren Nachweisen.

²¹³) Das Memorandum des Völkerbundssekretariats enthielt in Ziff. 4 eine entsprechende Vorschrift (a. a. O., S. 155).

²¹⁴) So auch Ziff. 4 im Memorandum des Völkerbundssekretariates, ebenda.

²¹⁵) Ebenda Ziff. 5. Zustimmend zu dieser Praxis äußert sich etwa S c h ü c k i n g a. a. O., S. 964.

mung, daß die Registrierung *forthwith* bzw. *immédiatement* erfolgen mußte. Trotz dieses Wortlauts wurden manche Abkommen erst mit einer einjährigen oder noch längeren Verzögerung zur Registrierung angemeldet²¹⁶⁾. Das widersprach nicht nur dem Text, sondern auch dem Zweck der Vorschrift. Andererseits war den Parteien ein gewisser zeitlicher Spielraum allein schon wegen der Langsamkeit des bürokratischen Verfahrens einzuräumen. Welche Frist die Worte *immédiatement* und *forthwith* zuließen, läßt sich in einer allgemeingültigen Form nur schwer festlegen. Richtig erscheint es, mit Schücking-Wehberg²¹⁷⁾ eine Verpflichtung zur unverzüglichen Registrierung zu bejahen. Diesen Ausdruck sollte man wie im deutschen Privatrecht als Handeln »ohne schuldhaftes Zögern« umschreiben und im übrigen auf den Einzelfall abstellen. Schücking-Wehberg hielten bei einem europäischen Staat eine Frist bis zu drei, bei außereuropäischen Mächten bis zu sechs Monaten für angemessen²¹⁸⁾. Jedoch hat das Sekretariat anscheinend nicht selten bei der Registrierung von Verträgen mitgewirkt, die erst nach einem erheblich längeren Zeitraum angemeldet wurden. Eine Satzungsänderung in diesem Punkte wäre zweckmäßig gewesen, erfolgte aber nicht.

2. Nach der UN-Charter

Ebenso wie beim Völkerbund sind nur Verträge registrierungspflichtig, die nach dem Inkrafttreten der Satzung (24. Oktober 1945) geschlossen wurden, und entsteht die Registrierungsspflicht für Staaten, die den Vereinten Nationen später beitraten, erst mit dem Beitritt. Jedoch gibt es für Verträge von Mitgliedern, die vor dem Inkrafttreten der Satzung geschlossen und nicht schon in der Treaty Series des Völkerbundes veröffentlicht wurden, die besondere Registrierungsmöglichkeit nach Art. 10 (b) der Regulations²¹⁹⁾. Das gleiche sollte sinngemäß für Verträge aus der Zeit vor der Mitgliedschaft gelten.

Abkommen, die ein Nicht-Mitglied vor oder nach dem Inkrafttreten der Charter geschlossen hat, können nach Art. 10 (c) der Regulations registriert werden, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Zu ihnen gehört auch, daß die Abmachungen nicht schon in der Treaty Series des Völkerbundes veröffentlicht sind.

Die Registrierungs p f l i c h t der Mitglieder entsteht erst mit dem In-

²¹⁶⁾ Vgl. Schücking-Wehberg a. a. O., S. 653; Yepes-da Silva a. a. O., S. 23, und Fangulis a. a. O. (Anm. 105), S. 85.

²¹⁷⁾ Ebenda und König a. a. O., S. 60 f.

²¹⁸⁾ Vgl. für die Einzelheiten a. a. O., S. 653.

²¹⁹⁾ Vgl. unten C VIII.

krafttreten des Vertrags²²⁰). Das ergibt sich aus dem Wortlaut wie dem Sinn des Art. 102. Art. 1 Abs. 2 der Regulations geht anscheinend einen Schritt weiter:

“Registration shall not take place until the treaty or international agreement has come into force between two or more of the parties thereto”²²¹).

Man kann aus dieser Formulierung entnehmen, daß Verträge vor dem Inkrafttreten nicht mehr registriert werden dürfen, die Praxis des Völkerbundes in diesem Punkte also aufgegeben ist. Art. 102 UNCh. zwingt nicht zu dieser Auslegung. Andererseits steht es den Vereinten Nationen offen, ob sie Möglichkeiten zur Registrierung von Verträgen bieten, bevor diese in Kraft getreten und damit von Art. 102 erfaßt sind (“treaty and agreement . . . entered into”). Tatsächlich sprechen gewisse praktische Erwägungen dafür, daß Abkommen erst mit dem Inkrafttreten registriert werden, da vorher Textänderungen und Irrtümer über den Zeitpunkt des Inkrafttretens eher möglich sind.

Immerhin wurde der Begriff »Inkrafttreten« in den Vereinten Nationen bisher in einem Punkte extensiv ausgelegt. Schon während der 1. Generalversammlung hielten das zuständige Sub-Komitee und der VI. Ausschuß solche Abkommen für registrierungsfähig, bei denen zwei oder mehr Parteien die vorläufige Anwendbarkeit vereinbart hatten. Dagegen bestehen zumindest dann keine Bedenken, wenn eine bindende Abmachung über die vorläufige Anwendung eines Abkommens vorliegt. Sie würde bereits ein Abkommen im Sinne des Art. 102 darstellen²²²). Bisher wurden verschiedene derartige Instrumente registriert. Dagegen lehnte das Sekretariat die Durchführung der Eintragung vor dem Inkrafttreten in einigen Fällen ab, in denen keine vorläufige Anwendung vereinbart war²²³).

Die Auslegungsschwierigkeiten für die Worte *immédiatement* und *forthwith* in der Völkerbundssatzung setzten sich bei den entsprechenden Formulierungen in der UN-Charter *le plus tôt possible* und *as soon as possible* fort. Der Unterausschuß IV/2 in San Francisco hatte die Problematik zwar weitgehend erkannt, konnte sich aber nicht auf eine eindeutige Definition einigen²²⁴). Art. 1 Abs. 1 der Regulations sah ebenfalls von einer genaueren

²²⁰) Ebenso Cours de droit international public approfondi, rédigé d'après la sténotypie du Cours et avec l'autorisation de Mme. Paul Bastid (1957–1958), S. 114.

²²¹) Sperrung nicht im Original.

²²²) In diesen Fällen würde allerdings das Schwergewicht der Registrierung bei der Vereinbarung über die vorläufige Anwendbarkeit liegen. Der eigentliche Vertrag wäre dann eine Art Annex.

²²³) Vgl. Repertory a. a. O., S. 296 f. mit weiteren Nachweisen.

²²⁴) Vgl. Brandon, Validity a. a. O., S. 195 f., und Broches-Boskey a. a. O., S. 183 Anm. 2, beide mit weiteren Nachweisen.

Umschreibung ab, begnügte sich vielmehr mit der wörtlichen Übernahme der in Art. 102 UNCh. verwendeten Begriffe. Schon während der Arbeiten der 1. Generalversammlung wurde unter Hinweis auf Art. 102 Abs. 2 die Notwendigkeit unterstrichen, eine Frist für die Registrierung festzusetzen. Im VI. Ausschuß der 2. Generalversammlung wurde auf die Gefahr hingewiesen, daß einige Staaten die Registrierung vielleicht nur durchführen würden, um sich unmittelbar darauf vor einem UN-Organ auf das registrierte Abkommen zu berufen. Dagegen wurde vorgetragen, die Festsetzung einer Frist gehe über den von Art. 102 gesteckten Rahmen hinaus. Die Bemühungen um eine Fristsetzung führten bisher zu keinem Ergebnis²²⁵⁾. Sie versprechen auch für die Zukunft nicht viel Erfolg, da die Einführung einer Frist für die Registrierung eine Änderung der Charter voraussetzen würde²²⁶⁾. Die Formulierung »so bald wie möglich« läßt nämlich ein Abstellen auf den Einzelfall zu, das durch eine generell vorgeschriebene Zeitgrenze ausgeschlossen werden würde. Dies Bedenken ließe sich nur ausräumen, wenn man den Zeitraum so großzügig bemessen würde, daß auch die unter den denkbar ungünstigsten Verhältnissen und daher zu Recht außerordentlich spät erfolgenden Registrierungen noch rechtzeitig erschienen. Die Festsetzung einer derartig langen Frist könnte jedoch dazu führen, daß die Registrierungen allgemein oder doch häufig bis zum Fristablauf hinausgeschoben würden, ohne daß eine Notwendigkeit für die Verzögerung bestand. Das würde dem Wortlaut wie dem Sinn des Art. 102 UNCh. zuwider laufen.

Angesichts der Tatsache, daß nur die Einführung einer verhältnismäßig kurzen Frist die Registrierung beschleunigen würde, diese Fristsetzung aber ohne Satzungsänderung nicht erreichbar wäre, ist es von besonderem Interesse, daß sich die Registrierungspraxis nach wenig ermutigenden Anfängen erheblich gebessert hat.

Das ergibt sich aus einem Vergleich der im Jahre 1947 mit den 1957 abgeschlossenen Verträgen. Bei diesem Vergleich werden jeweils die zweiseitigen Abkommen zugrunde gelegt, die in dem betreffenden Jahre geschlossen, nach dem Abschluß registriert und entweder in Teil I oder II der United Nations Treaty Series veröffentlicht wurden. Damit sind sowohl die nach Art. 102 UNCh. registrierungspflichtigen wie auch die frei-

²²⁵⁾ Vgl. das Repertory a. a. O., S. 302, und Brandon, Validity a. a. O., S. 196 f.

²²⁶⁾ Der Vorschlag von Sir H. Lauterpacht, Verträge für nichtig zu erklären, die nicht innerhalb von 6 Monaten nach dem Inkrafttreten registriert seien, zielt *de lege ferenda* auf eine Änderung der Charter. Art. 18 im Code-Entwurf Lauterpachts schließt sich dagegen eng an Art. 102 UNCh. an. Siehe 1. Report on the law of treaties, für die 5. Session der International Law Commission. UN-Gen. Ass. Doc. A/CN 4/63 vom 24. 3.

willig registrierten²²⁷⁾ Vereinbarungen, nicht aber die mit einem Annex des UNTS veröffentlichten, an ein schon früher publiziertes Instrument anschließenden²²⁸⁾ Übereinkommen erfaßt. Als Abschlußdatum gilt der Zeitpunkt, an dem die Parteien die Vertragsurkunde unterschrieben oder die Noten oder Briefe ausgetauscht haben. Unberücksichtigt bleiben Abmachungen, bei denen das Abschlußdatum oder der Tag des Inkrafttretens nicht eindeutig feststand oder das Instrument rückwirkend in Kraft trat. Bei dieser Abgrenzung bleiben rund 390 zweiseitige Verträge für das Jahr 1947, rund 320 für das Jahr 1957.

Zwischen dem Inkrafttreten und der Registrierung, das heißt der Übermittlung des Vertragstextes an das Sekretariat²²⁹⁾ lagen bei den 1947 geschlossenen hier erfaßten 390 Übereinkommen im Durchschnitt 31,5 Monate. Die größten Zeiträume zwischen dem Beginn und der Erfüllung der Registrierungspflicht finden sich bei Notenwechseln zwischen den USA – hier und bei den folgenden Beispielen wird der Staat, der die Registrierung schließlich vornahm, stets zuerst genannt – und den Philippinen²³⁰⁾, zwischen Kanada und Frankreich²³¹⁾ und bei drei Noten- bzw. Briefwechseln der Niederlande mit Schweden²³²⁾, Thailand²³³⁾ und Irland²³⁴⁾. Dagegen lagen weniger als zwei Monate zwischen dem Inkrafttreten und der Registrierung bei den folgenden Verträgen: der USA mit dem Iran²³⁵⁾, China mit den USA²³⁶⁾, Belgien mit Frankreich²³⁷⁾ und Großbritannien mit Frankreich²³⁸⁾.

Vergehen vom Beginn bis zur Erfüllung der Registrierungspflicht im Durchschnitt mehr als 2¹/₂ Jahre, so kann man nicht mehr davon sprechen, daß die Vertragsparteien ihre Verpflichtung zur Registrierung »so bald

1953, S. 212 ff. = YILC 1953 II, S. 160 ff. Und auch Sibert (a. a. O., S. 240) scheint der Ansicht zuzuneigen, daß eine Satzungsänderung nicht fristgemäß registrierte Verträge generell für nichtig erklären sollte.

²²⁷⁾ Vgl. unten C VIII.

²²⁸⁾ Vgl. unten 186.

²²⁹⁾ Vgl. unten 180.

²³⁰⁾ Inkrafttreten (I) 16. 5. 1947, Registrierung (R) 5. 11. 1957; UNTS Bd. 280 (1957), S. 177 ff.

²³¹⁾ I 8. 9. 1947, R 20. 11. 1956: UNTS Bd. 253 (1956), S. 259 ff.

²³²⁾ I 20. 3. 1947, R 12. 7. 1956: UNTS Bd. 247 (1956), S. 145 ff.

²³³⁾ I 30. 1. 1947, R 27. 7. 1956: UNTS Bd. 247 (1956), S. 353 ff.

²³⁴⁾ I 15. 5. 1947, R 18. 7. 1956: UNTS Bd. 247 (1956), S. 193 ff.

²³⁵⁾ I 6. 10. 1947, R 5. 12. 1947: UNTS Bd. 11 (1947), S. 303 ff.

²³⁶⁾ I 10. 11. 1947, R 8. 1. 1948: UNTS Bd. 12 (1948), S. 39 ff.

²³⁷⁾ I 3. 8. 1949, R 9. 9. 1949: UNTS Bd. 36 (1949), S. 145 ff.

²³⁸⁾ I 8. 9. 1947, R 31. 10. 1947: UNTS Bd. 9 (1947), S. 187 ff.

wie möglich« wirklich ernst genommen haben. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß bei dem Durchschnitt von 31,5 Monaten freiwillig registrierte Vereinbarungen einbezogen sind, die überhaupt nicht registrierungspflichtig waren. Einmal fallen sie bei der hohen Gesamtzahl der Verträge nicht entscheidend ins Gewicht. Zum andern liegt ein gewisser Ausgleich darin, daß manche *ex officio* registrierten Instrumente²³⁹⁾ ohne jeden Zeitverlust registriert wurden.

Es ist ermutigend, daß die Registrierung der im Laufe des Jahres 1957 geschlossenen Abkommen ein völlig anderes Bild bietet. Bei den rund 320 zugrunde gelegten Vereinbarungen aus diesem Zeitraum lagen zwischen dem Inkrafttreten und der Registrierung durchschnittlich 7,5 Monate. Am größten waren die Zwischenräume bei den folgenden Abkommen: Japan und Spanien²⁴⁰⁾, Großbritannien und Bundesrepublik Deutschland²⁴¹⁾, Ceylon und Italien²⁴²⁾ sowie Rumänien und Schweden²⁴³⁾. Dagegen verging weniger als ein Monat vom Inkrafttreten bis zur Registrierung der Abkommen Belgiens mit Brasilien²⁴⁴⁾ und mit Frankreich²⁴⁵⁾ sowie der Vereinbarungen der Südafrikanischen Union mit Österreich²⁴⁶⁾ und Israels mit Großbritannien²⁴⁷⁾. Bemerkenswert ist die Registrierungspraxis einzelner Staaten bei den im Jahre 1957 geschlossenen Verträgen. Im Durchschnitt lagen zwischen dem Inkrafttreten und der Registrierung: Bei 114 Abkommen der USA 7,75 Monate, bei 33 der Sowjetunion 5 Monate, bei 12 Frankreichs 7,5 Monate, bei 19 Belgiens 3,8 Monate, bei 10 Indiens 7,3 Monate, bei 8 Ägyptens 5,4 Monate, bei 3 Chiles 3 Monate. Dabei ist zu berücksichtigen, daß diese Zahlen alle zweiseitigen Verträge²⁴⁸⁾ erfassen, an denen die eben angeführten sieben Staaten beteiligt sind, daß es also nicht darauf ankommt, ob gerade diese Staaten selbst das Abkommen registriert haben. So haben etwa Belgien und die USA den größeren Teil ihrer in der vorhergehenden Aufstellung erwähnten 19 bzw. 114 Abmachungen selbst registriert; dagegen hat Chile von seinen drei Vereinbarungen keine und

²³⁹⁾ Vgl. oben

²⁴⁰⁾ I 8. 1. 1957, R 31. 12. 1958: UNTS Bd. 318 (1958), S. 221 ff.

²⁴¹⁾ I 11. 4. 1957, R 15. 6. 1959: UNTS Bd. 331 (1959), S. 173 ff.

²⁴²⁾ I 1. 6. 1957, R. 13. 7. 1959: UNTS Bd. 337 (1959), S. 115 ff.

²⁴³⁾ I 16. 7. 1957, R 7. 10. 1959: UNTS Bd. 342 (1959), S. 325 ff.

²⁴⁴⁾ I 1. und R 15. 4. 1957: UNTS Bd. 265 (1957), S. 189 ff.

²⁴⁵⁾ I und R 15. 5. 1957: UNTS Bd. 267 (1957), S. 3 ff.; I 23. und R 25. 5. 1959: UNTS Bd. 328 (1959), S. 167 ff.

²⁴⁶⁾ I 11. und R 23. 7. 1957: UNTS Bd. 272 (1957), S. 229 ff.

²⁴⁷⁾ I 1. und R 8. 11. 1957: UNTS Bd. 280 (1957), S. 227 ff.

²⁴⁸⁾ Vgl. aber oben

Ägypten von den 8 Abmachungen lediglich die Erklärung über den Suez-Kanal²⁴⁹⁾ selbst registriert, an der es großes politisches Interesse hatte²⁵⁰⁾.

Ein im Durchschnitt 7,5monatiger Zwischenraum vom Beginn bis zur Erfüllung der Registrierungspflicht ist sowohl im Hinblick auf die zwingenden Vorschriften der UN-Charter (*as soon as possible* bzw. *le plus tôt possible*) wie auf den praktischen Nutzen der Registrierung und Veröffentlichung nicht völlig befriedigend²⁵¹⁾. 1947 war der Registrierungspflicht möglicherweise bei einer Reihe von Staaten in amtstechnischer Hinsicht nicht genügend Rechnung getragen. Die besonderen Nachkriegsverhältnisse konnten dafür vielleicht als eine gewisse Entschuldigung dienen. Nunmehr müsste es jedoch möglich sein, die Registrierung innerhalb von 3 bis 6 Monaten nach dem Inkrafttreten der registrierungspflichtigen Instrumente vorzunehmen, wie es Schücking-Wehberg schon in der Völkerbundszeit forderten²⁵²⁾. Die belgische, auch noch die sowjetrussische Registrierungspraxis könnten manchen UN-Mitgliedern als Vorbild dienen, die ebenfalls über eine eingespielte Bürokratie verfügen und ihre schleppende Registrierung daher nicht mit amtstechnischen Hindernissen entschuldigen könnten. Die erst vor kurzem selbständig gewordenen Staaten, denen die Existenz der Vereinten Nationen und vor allem ihrer Sonderorganisationen in vielfältiger Weise nützt, sollten sich trotz der bei ihnen häufig noch bestehenden amtstechnischen Schwierigkeiten von vornherein um eine schnelle Erfüllung der Pflichten gemäß Art. 102 UNCh. bemühen²⁵³⁾.

Über dem berechtigten Wunsch nach einer Beschleunigung der Registrierungspraxis bei einer Reihe von Staaten darf man jedoch nicht die großen Fortschritte innerhalb des Berichtszeitraums vergessen. Wenn das Registrierungstempo sich von 1947 bis 1957 im Durchschnitt um das Vierfache gesteigert hat, so läßt das auf einen wachsenden Respekt der UN-Mitglieder jedenfalls vor dieser Verpflichtung aus der Charter der Vereinten Nationen und (oder) auf ein zunehmendes Verständnis für die große praktische Bedeutung der Registrierung und der auf ihr beruhenden Veröffentlichung schließen. Setzt sich diese positive Entwicklung fort, so erscheint der wenig

²⁴⁹⁾ Vgl oben S. 146.

²⁵⁰⁾ Diese Erklärung registrierte Ägypten allerdings schon am Tage der Abgabe und des gleichzeitigen Inkrafttretens.

²⁵¹⁾ Die Veröffentlichung des Vertragstextes in der UNTS braucht ebenfalls Zeit: Vgl. unten 193. Der monatliche Überblick über die Registrierungen ist kein vollständiger Ersatz für die spätere Publikation.

²⁵²⁾ Vgl. oben 156.

²⁵³⁾ Für die meisten jungen Staaten liegen noch keine hinreichenden Erfahrungen vor.

aussichtsreiche Plan, im Wege der Satzungsänderung eine starre Frist für die Registrierung zu setzen, überhaupt entbehrlich.

Bei der Beurteilung der Frage, ob eine bestimmte Registrierung *de lege lata* rechtzeitig vorgenommen ist, sollten die Grundsätze angewandt werden, die an Hand der entsprechenden Bestimmungen der Völkerbundsatzung oben zum Teil schon erwähnt wurden: Rechtzeitig erfolgt ist die Registrierung, wenn sie ohne schuldhaftes Zögern vorgenommen wurde. Auf gewisse Verzögerungen durch den Behördengang der Parteien ist Rücksicht zu nehmen, wenn sie vertretbar, vor allem nicht lediglich zu dem Zweck herbeigeführt worden sind, die Registrierungspflicht hinauszuschieben. Das erfordert in jedem Zweifelsfall eine Prüfung aller für die Vornahme der Registrierung maßgeblichen Umstände. Der Wortlaut und der Sinn der UN-Charter eröffnen jedoch keinen anderen Weg. Außerdem bietet sich nur so die Möglichkeit, den besonderen Verhältnissen in manchen Staaten Rechnung zu tragen, die eben erst selbständig geworden sind.

Jedes mit der Frage nach der Rechtzeitigkeit einer Registrierung befaßte UN-Organ kann darüber selbst entscheiden²⁵⁴). Es braucht nicht davon auszugehen, daß ein Vertrag schon deshalb rechtzeitig registriert ist, weil er überhaupt registriert ist, da das Sekretariat die Rechtzeitigkeit bei der Vornahme seiner Eintragung kaum prüfen kann und tatsächlich regelmäßig nicht prüft²⁵⁵). Ein UN-Organ, das Zweifel hat, kann ein Gutachten des IGH erbitten.

V. Die Rechtsfolgen bei der Unterlassung der Registrierung

1. Nach der Völkerbundssatzung

Art. 18 Satz 2 VBS: "No such treaty or international engagement shall be binding until so registered"²⁵⁶), scheint registrierungspflichtigen, aber nicht registrierten Abkommen schon auf den ersten Blick jede Bindungswirkung zu versagen²⁵⁷). Dennoch war gerade Satz 2 heftig umstritten. Ein kurzer Überblick über die wesentlichen Lehrmeinungen und die Praxis aus der Völkerbundszeit ist vor allem deshalb erforderlich, weil die damaligen Erfahrungen für die Abfassung des Art. 102 Abs. 2 UNCh. we-

²⁵⁴) So auch Brandon, *Validity a. a. O.*, S. 197 f.

²⁵⁵) Vgl. unten S. 183; für das Völkerbundssekretariat siehe bei Anm. 216.

²⁵⁶) Französischer Text oben vor Anm. 53.

²⁵⁷) Ebenso deutlich das vom Völkerbundsrat gebilligte Memorandum des Sekretariats in Ziff. 5 (a. a. O., S. 155).

sentlich waren. Auszugehen ist von Verträgen, an denen lediglich Mitgliedstaaten des Völkerbundes beteiligt waren ²⁵⁸⁾.

Weitgehende Übereinstimmung bestand darüber, daß Art. 18 eine echte Rechtspflicht statuierte. Der Streit entzündete sich an der Frage nach den Folgen der Rechtsverletzung. Insofern teilte sich die Doktrin in drei Hauptgruppen ²⁵⁹⁾.

a) *Reitzer* sprach den registrierungspflichtigen Abkommen vor der Registrierung jede Wirkung ab. Ähnlich wie zwischen der Unterzeichnung und Ratifikation eines ratifikationsbedürftigen Vertrages liege lediglich ein Entwurf vor. Nur zur sprachlichen Vereinfachung sei es überhaupt statthaft, ein nicht registriertes Instrument als Vertrag zu bezeichnen ²⁶⁰⁾. Ähnlich, wenn auch nicht ganz so scharf, äußerte sich *Vitta* ²⁶¹⁾, der jedoch einräumte, daß die – im folgenden erwähnte ²⁶²⁾ – Praxis des StIGH seiner These widersprach. Nach *J. H a t s c h e k* sollte ein registrierungspflichtiges Abkommen erst und nur durch die Registrierung verbindlich werden. Die Ratifikation eines ratifikationsbedürftigen Vertrages sollte lediglich als Bestimmung des Zeitpunktes interessieren, von dem an jede Partei durch einseitigen Akt, nämlich die Anmeldung zur Registrierung, die Bindungswirkung herbeiführen durfte ²⁶³⁾.

b) Die Mehrheit der Autoren, die sich eingehender mit der Frage befaßten, sah die Parteien von dem Zeitpunkt als gebunden an, in dem sie – von der Registrierung abgesehen – alles zur Inkraftsetzung des Abkommens Erforderliche getan hatten. Anders als in dem Zeitraum zwischen der Unterzeichnung und der Ratifikation ²⁶⁴⁾ seien die Kontrahenten in ihrer Entscheidung nicht mehr frei. Sie könnten nicht mehr einseitig »zurück-

²⁵⁸⁾ Für Abkommen ausschließlich zwischen Nicht-Mitgliedern vgl. *P am p e r r i e n* a. a. O., S. 1081, und oben vor und in Anm. 188.

²⁵⁹⁾ Von vornherein auszuschließen ist die Auffassung von *Alvarez*, die hier nach *Koenig* a. a. O., S. 64, wiedergegeben wird. *Alvarez* wollte registrierungspflichtigen Vereinbarungen erst nach der Registrierung und Veröffentlichung Rechtswirksamkeit zugestehen. Er fand weder in der Praxis noch in der Rechtslehre Anklang. Das gleiche gilt für die von *Schwab* (a. a. O., S. 49) vertretene Ansicht, Art. 18 Satz 1 sei eine bloße Ordnungsvorschrift, deren Sanktion sich nicht in Satz 2, sondern in Art. 16 Abs. 4 finde.

²⁶⁰⁾ A. a. O., S. 77; *Stieger* a. a. O., S. 127, zieht eine Analogie zum Grundbuchrecht als Begründung der Nichtigkeit heran.

²⁶¹⁾ A. a. O. (Anm. 122), S. 245 ff.; *Dehousse* a. a. O., S. 44 ff., erklärte nicht registrierte Abkommen für nichtig.

²⁶²⁾ Vgl. unten S. 165.

²⁶³⁾ Völkerrecht (1923), S. 232 f.; ebenso *K. Strupp*, *Éléments du droit international public* ... (1927), S. 184; ähnlich *P am p e r r i e n* a. a. O., S. 1081.

²⁶⁴⁾ Vgl. dazu *R. Bernhardt*, *Völkerrechtliche Bindungen in den Vorstadien des Vertragsschlusses* (ZaöRV Bd. 18, 1957/58, S. 652 ff.).

treten«. Sie seien lediglich gehindert, schon die Erfüllung zu verlangen. Vor allem dürfe kein Völkerbundsorgan den Erfüllungsanspruch anerkennen²⁶⁵).

c) Schließlich meinten D. Anzilotti²⁶⁶) und im Anschluß an ihn Göppert²⁶⁷), das Abkommen trete zwischen den Parteien schon vor der Registrierung in Kraft. Die Kontrahenten könnten bereits die Erfüllung verlangen und seien lediglich gehindert, sich vor dem Völkerbund und seinen Organen auf den Vertrag zu berufen²⁶⁸).

Für die unter b) und c) skizzierten Ansichten sprachen wesentliche Gründe. Die in der Rechtslehre überwiegende Auffassung (b) ließ die traditionelle Bedeutung der Ratifikation und entsprechender abschließender Parteihandlungen im Gegensatz zu den unter a) erwähnten Lehrmeinungen unberührt. Gegenüber der These Anzilottis konnten ihre Vertreter sich auf den Wortlaut des Art. 18 VBS berufen. Für Anzilotti und Göppert sprach der Umstand, daß sich ihr Ergebnis am leichtesten auf Abkommen anwenden ließ, die Mitglieder des Völkerbundes mit Nicht-Mitgliedern geschlossen hatten²⁶⁹). Außerdem war diese Auslegung am besten mit der Staatenpraxis zu vereinbaren, die den Zeitpunkt des Inkrafttretens durchweg in der früher üblichen Weise und ohne Rücksicht auf die Registrierung festsetzte.

Jede der drei Gruppen konnte sich auf Äußerungen stützen, die in einem oder mehreren Völkerbundsorganen gefallen waren²⁷⁰). Obwohl es nie zu einem formellen Beschluß des Rates oder der Völkerbundsversammlung kam, darf man mit Schücking-Wehberg annehmen²⁷¹), daß die in der Literatur überwiegende, auch von dem Juristenausschuß und dem 1. Ausschuß der 2. Völkerbundsversammlung vertretene²⁷²) Meinung b) der amtlichen Auffassung der Völkerbundsorgane am ehesten entsprach.

²⁶⁵) So Schücking-Wehberg a.a.O., S. 657; v. Freytag-Loringhoven a.a.O., S. 210; der Bericht von Adatci-De Visscher a.a.O., S. 53 ff., 55, der im Institut de Droit international in diesem Punkte weitgehend Zustimmung fand; ähnlich Koenig, der von einer Suspendivbedingung sprach, a.a.O., S. 61 ff., 66; Keydel a.a.O., S. 156 ff., und anscheinend Guggenheim, Völkerbund a.a.O., S. 125. Ähnlich auch Art. 17 (a) des Harvard Research a.a.O., S. 912 ff., und Lambiris a.a.O., S. 705 ff.

²⁶⁶) Lehrbuch des Völkerrechts Bd. 1 (1929), S. 289 ff. (Übertragung ins Deutsche nach der 3. ital. Aufl.).

²⁶⁷) A.a.O., S. 53.

²⁶⁸) Bei v. Bülow, Ray und Yepes-da Silva fehlt entweder jede oder doch eine näher begründete eigene Stellungnahme.

²⁶⁹) Vgl. oben S. 151 f.

²⁷⁰) Vgl. die Nachweise bei Schücking-Wehberg a.a.O., S. 656; Ray a.a.O., S. 549 ff., und Koenig a.a.O., S. 61 ff.

²⁷¹) A.a.O., S. 657.

²⁷²) Oben S. 131.

Weder die diplomatische Praxis²⁷³⁾ noch die Recht- und Schiedssprechung internationaler Instanzen führten zu einem abschließenden Ergebnis.

Der StIGH bejahte seine Zuständigkeit in zahlreichen Fällen, in denen Völkerbundsmitglieder zur Begründung einen Spezialkompromiß heranzogen, der registrierungspflichtig, aber nicht registriert worden war. Verschiedentlich wandte der StIGH im Verfahren nicht registrierte Abkommen an, die zwischen Mitgliedern des Völkerbundes und Nicht-Mitgliedern geschlossen waren, zumindest einmal eine registrierungsbedürftige Vereinbarung zwischen Mitgliedstaaten²⁷⁴⁾. Auf die Registrierungsspflicht, die anscheinend von den Parteien niemals weiter erörtert wurde, ging das Gericht nicht ein. Dieser Umstand ließe sich möglicherweise als Beleg für die von Anzilotti und seinen Anhängern vertretene These anführen. Wahrscheinlich ist es jedoch richtiger, ihn mit den Gründen zu erklären, die unten im Zusammenhang mit dem Verhalten des IGH erörtert werden²⁷⁵⁾. Hudson bezeichnete die Haltung des auf Grund der Völkerbundssatzung – allerdings nicht als Völkerbundsorgan – errichteten Gerichtshofes ausdrücklich als *unfortunate*²⁷⁶⁾.

Auch die Entscheidung der französisch-mexikanischen Claims Commission vom 19. Oktober 1928 im sogenannten Pablo Nájera-Fall²⁷⁷⁾ war nicht geeignet, die Frage nach den Rechtsfolgen der unterlassenen Registrierung abschließend zu klären.

2. Nach der UN-Charter

Da die Vorentwürfe zur UN-Charter keine dem Art. 18 Satz 2 VBS entsprechende Bestimmung enthielten, machten verschiedene Staaten bereits vor der Konferenz von San Francisco Vorschläge, um diese Lücke zu schließen. Wie schon erwähnt²⁷⁸⁾, wählte man die schließlich in Art. 102 Abs. 2 UNCh. aufgenommene, im Vergleich zu Art. 18 Satz 2 VBS wesent-

²⁷³⁾ Vgl. Vitta a. a. O. (Anm. 122), S. 245 ff., und Hudson, AJ Bd. 28 (1934), S. 549 ff. Hudson verweist auf den sogleich zu erwähnenden Pablo Nájera-Fall und den Beschluß der Nationalversammlung El Salvadors von 1933, der den Zentralamerikanischen Vertrag von 1923 mit der Begründung für nicht existent erklärte, die erforderliche Registrierung sei unterlassen worden. Auf die Frage, warum das Völkerbundsmitglied El Salvador die Registrierung nicht selbst vorgenommen hatte, geht Hudson nicht ein.

²⁷⁴⁾ Vgl. die Nachweise bei Hudson ebenda, S. 552, und Vitta a. a. O. (Anm. 122), S. 246 f.

²⁷⁵⁾ S. 168 ff.

²⁷⁶⁾ AJ Bd. 28 (1934), S. 552.

²⁷⁷⁾ Text in Reports of International Arbitral Awards, Bd. 5 (1952), S. 466 ff. Zusammenfassung im Annual Digest of International Law Cases (1927–1928) Nr. 271, S. 393 f. Für die hier interessierenden Einzelheiten siehe Hudson, AJ ebenda (Anm. 276), S. 547 ff.

²⁷⁸⁾ Oben S. 131 ff.

lich mildere Folge der Nicht-Registrierung ganz bewußt in der Hoffnung, eine, wie man glaubte, ausreichende Sanktion²⁷⁹⁾ zu statuieren, zugleich aber die Auslegungsschwierigkeiten aus der Völkerbundszeit zu vermeiden. Die folgenden Ausführungen zeigen, daß die Interpretationsfragen nicht gelöst wurden, sondern sich lediglich geändert haben²⁸⁰⁾.

Der Wortlaut des Art. 102 Abs. 2 stellt klar, daß registrierungspflichtige Abkommen auch ohne oder vor der Registrierung grundsätzlich gültig sind und daß die Parteien die Erfüllung fordern können. Ausgeschlossen ist lediglich die Berufung – *no party may invoke* bzw. *ne pourra invoquer* – auf ein derartiges Abkommen vor einem UN-Organ²⁸¹⁾. Im Ergebnis hat sich also die Anzilotti folgende Richtung durchgesetzt, die schon Art. 18 Satz 2 VBS in diesem Sinne interpretierte. Bei der Auslegung der neuen Formulierung ist von Abkommen zwischen UN-Mitgliedern auszugehen.

Bemerkenswert ist, daß Art. 102 Abs. 2 UNCh., der von der Generalversammlung verschiedentlich erwähnt wurde, in der bisherigen Praxis keine große Rolle gespielt hat²⁸²⁾. Das Repertory verzichtet unter ausdrücklichem Hinweis darauf auf eine gesonderte Untersuchung des Abs. 2²⁸³⁾. Es gibt nur zwei wissenschaftliche Arbeiten, die näher auf ihn eingehen²⁸⁴⁾.

Problematisch sind drei Fragen:

1. Können sich Staaten auf einen registrierungspflichtigen, jedoch nicht registrierten Vertrag berufen, wenn sie an ihm nicht beteiligt sind;

2. sind die UN-Organen verpflichtet, *ex officio* nachzuprüfen, ob registrierungspflichtige Verträge tatsächlich registriert wurden, und sind sie berechtigt, von sich aus nicht registrierte Vereinbarungen anzuwenden, wenn sich keine Vertragspartei auf den Mangel beruft, schließlich

3. ist Art. 102 Abs. 2 bei Verträgen anwendbar, die der UN-Generalsekretär *ex officio* zu registrieren hat?

²⁷⁹⁾ Vgl. zum Begriff Friedrich Klein, Sanktion (in Strupp-Schlochauer a. a. O. Bd. 3).

²⁸⁰⁾ Kritisch auch Lauterpacht, 1. Report a. a. O. (Anm. 226), S. 216 f. = YILC 1953 II, S. 162.

²⁸¹⁾ Die Berufung auf einen Vertrag ist natürlich nicht ausgeschlossen, wenn er, anstatt in dem eigentlichen Registrierungsverfahren (vgl. unten VII) registriert zu sein, im Wege des *filing and recording* (vgl. unten VIII) gemäß Art. 10 der Regulations freiwillig »registriert« worden ist. Im Hinblick auf Art. 102 Abs. 2 UNCh. stehen beide Registrierungsarten gleich.

²⁸²⁾ Zu den Verfahren vor dem IGH vgl. unten S. 168 ff.

²⁸³⁾ A. a. O., S. 280; ebenso das Supplement.

²⁸⁴⁾ Brandon, *Validity* a. a. O., S. 186 ff., und Broches-Boskey a. a. O., insbes. S. 176 ff. 277 ff. Die wenigen und oberflächlichen Bemerkungen von Boudet (a. a. O., S. 602 ff.) können außer Betracht bleiben.

a) Nach *Brandon* hindert Art. 102 Abs. 2 UNCh. nur die Vertragsparteien, sich auf ein registrierungspflichtiges, jedoch nicht registriertes Abkommen zu berufen; dritte Staaten seien in dieser Hinsicht frei, soweit der Grundsatz über die *res inter alios acta* nicht im Wege steht²⁸⁵).

Das entspricht dem Wortlaut des Art. 102 Abs. 2: Das Verbot wendet sich nur an die Vertragsparteien; es richtet sich nicht an vertragsfremde Staaten. Auch bei einer am Zweck des Abs. 2 orientierten Auslegung bestehen keine Bedenken: Da die Registrierungspflicht nur den Vertragsparteien obliegt, wäre es nicht gerechtfertigt, einem unbeteiligten Staat, der sich etwa vor dem IGH auf die Meistbegünstigungsklausel in einem nicht registrierten Abkommen beruft, diese Möglichkeit zu versagen²⁸⁶). Fälle dieser Art dürften allerdings nicht häufig vorkommen.

b) Schwieriger ist die Antwort auf die Frage, ob die UN-Organe von sich aus berechtigt sind, [to] "take cognizance of a non-registered treaty". *Brandon* bejaht sie unter besonderer Bezugnahme auf den IGH²⁸⁷). Auch diese Ansicht *Brandons* ist mit dem Wortlaut des Art. 102 Abs. 2 vereinbar. Allerdings sind hier gewisse Zweifel möglich.

Die Antwort hängt mit der Frage zusammen, ob die UN-Organe verpflichtet sind, die Vornahme der Registrierung *ex officio* zu prüfen. Auszugehen ist von den Fällen, in denen sich eine Partei auf ein nicht registriertes Abkommen beruft, obwohl das Verbot des Art. 102 Abs. 2 in diesem Fall zweifelsfrei anwendbar wäre. Hier müßte das mit der Frage befaßte UN-Organ dem nicht registrierten Vertrag jedenfalls auf entsprechende Vorstellungen der anderen Seite die Anwendung versagen. Die UN-Organe sind in erster Linie an die Charter gebunden. Daher dürften sie über eine derartige Satzungsverletzung zumindest dann nicht hinwegsehen, wenn sie von einer beteiligten Seite gerügt wird. Dem Verbot an die Parteien, sich nicht auf das Abkommen zu berufen, entspricht insoweit ein Gebot an alle UN-Organe, das Abkommen bei einer Verletzung dieses Gebotes und einer entsprechenden Rüge nicht anzuwenden²⁸⁸).

Schwieriger wäre die Rechtslage, wenn die Berufung auf den nicht regi-

²⁸⁵) *Validity a. a. O.*, S. 192 f. Vgl. dazu das italienische Verhalten vor dem IGH im Monetary Gold-Fall: *Broches-Boskey a. a. O.*, S. 281 ff.

²⁸⁶) *Ebenso Dahm a. a. O.*, S. 96.

²⁸⁷) *Validity a. a. O.*, S. 193. *Ebenso: Goodrich-Hambro a. a. O.*, S. 517. Dagegen neigen *Oppenheim-Lauterpacht*, *International Law Bd. 1* (8. Aufl. 1955), S. 922, jedenfalls im Hinblick auf den IGH und *Kelsen (a. a. O., S. 722)* für alle UN-Organe der entgegengesetzten Ansicht zu. Wie *Kelsen* auch *Lauterpacht* in seinem 1. Bericht über das Law of Treaties: YILC 1953 II, S. 161 = Document a. a. O. (Anm. 226).

²⁸⁸) *Ebenso Dahm a. a. O.*, S. 96.

strierten Vertrag von der »Gegenseite« nicht beanstandet würde. Müßte das beteiligte UN-Organ von Amts wegen prüfen, ob die Registrierungs-pflicht im konkreten Falle bestand, jedoch nicht erfüllt wurde?

Die Frage, ob der Vertrag überhaupt registrierungspflichtig ist, hängt von der Völkerrechtssubjektivität der Parteien, der Rechtsnatur des jeweiligen Instruments und dem Zeitpunkt seines Inkrafttretens ab. Sie wäre in der Regel ohne allzu große Schwierigkeiten zu beantworten. Problematischer könnte dagegen die Prüfung sein, ob die Registrierung *as soon as possible* vorgenommen wurde. Sie wäre erforderlich, weil Art. 102 Abs. 2 UNCh. auf Abs. 1 Bezug nimmt²⁸⁹⁾. Es hat sich gezeigt, daß die UN-Organen dazu neigen, diese Fragen nach Möglichkeit nicht von sich aus aufzuwerfen. Zur Begründung läßt sich anführen, daß das Verbot in Art. 102 Abs. 2 sich in erster Linie an die Parteien wendet, so daß die UN-Organen es nicht *ex officio* durchzusetzen haben. Gewiß verpflichtet der Wortlaut der Charter die UN-Organen nicht zur Nachprüfung von Amts wegen. Aber auch der Sinn der Vorschrift, die vor allem eine Aufweichung der strengen Sanktion des Art. 18 Satz 2 VBS bezweckte, führt nicht zu einem anderen Ergebnis. Die Frage, ob Art. 102 Abs. 2 eine Nachprüfung *ex officio* vorschreibt, läßt sich nur für alle UN-Organen gemeinsam beantworten. Den politischen UN-Organen, dem Sicherheitsrat und der Generalversammlung ist die *Offizialmaxime* ebenso fremd, wie es dem Völkerbundsrat und der Völkerbundsversammlung war. Mit den politischen Aufgaben dieser Organe ist eine Wahrheitsermittlung von Amts wegen nicht zu vereinbaren. Die Praxis des Generalsekretärs in einer Parallelfrage stimmt mit der Haltung der politischen UN-Organen genau überein: Der Generalsekretär hat, soweit bekannt, bisher in keinem Falle seine Mitwirkung bei der Registrierung eines Vertrages deshalb verweigert, weil dieser zu spät registriert worden war; dabei war die verspätete Registrierung vor allem in den ersten Jahren der Registrierungspraxis in manchen Fällen offensichtlich²⁹⁰⁾.

Aber auch der IGH hat dem Beispiel des StIGH folgend nicht *ex officio* geprüft, ob die in den schwebenden Verfahren herangezogenen Verträge registrierungspflichtig und – bei einer bejahenden Antwort – tatsächlich und rechtzeitig registriert worden waren. Zwar hatte der IGH überwiegend über Verträge zu entscheiden, die schon wegen des Abschlußdatums nicht registrierungspflichtig waren. Immerhin ist auf einige Fälle hinzuweisen, in denen registrierungspflichtige, jedoch nicht oder verhältnismäßig spät registrierte Abkommen jedenfalls eine gewisse Rolle spielten. Das interessan-

²⁸⁹⁾ Ebenso Broches-Boskey a. a. O., S. 181 f.

²⁹⁰⁾ Vgl. im einzelnen oben 158 und unten 183.

teste Beispiel bietet der Korfu-Kanal-Fall²⁹¹⁾, auf den auch deshalb näher einzugehen ist, weil er *Brandon* als Beispiel für seine Definition des Begriffes *invoke* dient.

Großbritannien und Albanien hatten am 25. März 1948 einen Spezialkompromiß abgeschlossen, um die IGH-Zuständigkeit für das weitere Verfahren zu umreißen²⁹²⁾. Er wurde dem Gericht unmittelbar nach dem ersten Urteil im Korfu-Kanal-Fall mitgeteilt, jedoch bis zu dem zweiten Urteil vom 9. April 1949 nicht registriert. Dennoch legte das Gericht im zweiten Urteil den Spezialkompromiß zugrunde.

Brandon meint,

“... clearly neither of the parties in submitting the Agreement was purporting to base its legal rights with regard to the facts in issue upon the terms thereof. The Agreement was entered into for the sole purpose of giving the Court jurisdiction. The joint act of submission to the Court therefore did not amount to *invoking*”²⁹³⁾.

Gegen diese Erklärung ergeben sich bei näherer Betrachtung Bedenken. Weder aus dem Wortlaut noch aus dem Sinn des Art. 102 Abs. 2 läßt sich ableiten, daß eine Berufung auf ein registrierungspflichtiges, jedoch nicht registriertes Abkommen nur dann vorliegt, wenn die Parteien auf Grund des Abkommens materielle Rechte geltend machen. Hier stützten sich beide Parteien auf den Spezialkompromiß, um die Zuständigkeit des IGH zu begründen. Aus dem Abschluß des Kompromisses ergaben sich weitreichende Folgen für die Stellung der Parteien wie für den Verlauf des Verfahrens. Die Vereinbarung legte den Streitgegenstand fest und war insofern auch für die materielle Rechtslage jedenfalls mittelbar von Bedeutung. Zudem sah die Einführung des UN-Sekretariats zu den ersten, schon am 14. Dezember 1946 von der Generalversammlung beschlossenen Regulations unter Berufung auf die Vorarbeiten des Ausschusses IV/2 der San Francisco-Konferenz sogar die einseitige Unterwerfungserklärung nach Art. 36 Abs. 2 IGH-Statut als registrierungspflichtig an²⁹⁴⁾. Aus diesen Gründen kann die Lösung *Brandons* nicht überzeugen²⁹⁵⁾.

Auch eine andere denkbare Begründung, Art. 102 Abs. 2 sei von Abs. 1 abhängig und die Registrierung habe eben nur *as soon as possible* zu er-

²⁹¹⁾ Siehe den gleichnamigen Artikel von R. Bernhardt (in Strupp-Schlochauer a. a. O. Bd. 2, S. 313 ff.).

²⁹²⁾ Text in ICJ Reports 1949, S. 6.

²⁹³⁾ Validity a. a. O., S. 199. Sperrung nicht im Original.

²⁹⁴⁾ UNTS Bd. 1 (1946-1947), S. XVI. Vgl. auch oben S. 145: Unterwerfungserklärungen unter die obligatorische Gerichtsbarkeit des IGH werden nunmehr *ex officio* registriert. Das ist nur zulässig bei Instrumenten, die registrierungspflichtig sind.

²⁹⁵⁾ Dagegen auch Broches-Boskey a. a. O., S. 180.

folgen, könnte hier nicht durchgreifen. Bis zum zweiten Urteil im Korfu-Fall stand genügend Zeit zur Verfügung, um den Kompromiß zu registrieren.

Der Korfu-Kanal-Fall bietet noch ein weiteres Beispiel dafür, daß der IGH nicht registrierte Abkommen berücksichtigt hat. Das am 22. November 1945 von den USA, Großbritannien, Frankreich und der Sowjetunion geschlossene Abkommen über Regional Mine Clearance Organizations war registrierungspflichtig, wurde jedoch bis zum zweiten Urteil vom 9. April 1949 nicht registriert. Großbritannien stützte sich im Verfahren auf diese Vereinbarung, die Griechenland die Korfu-Kanal-Zone zum Minenräumen zuwies. Es sah den Vertrag als Grundlage für die ihm von Griechenland erteilte Erlaubnis an, in dem fraglichen Gebiet Minen zu räumen. Brandon versucht auch in diesem Fall, bei dem es um materielles Recht ging, den Nachweis, Großbritannien habe sich auf das Abkommen nicht berufen. Er hält das britische Vorbringen lediglich für

“an essential link in the chain of the historical narrative put before the Court. It in no sense formed the *legal basis* of the United Kingdom’s case. Thus it would appear that no act of invoking was involved”²⁹⁶).

Richtig ist, daß das Abkommen in den abschließenden “Submissions” Großbritanniens nicht ausdrücklich erwähnt wurde²⁹⁷) und weder das einzige noch auch nur das entscheidende britische Argument war. Immerhin wurde es vom Gericht als einer der beiden wesentlichen Gründe für den britischen Standpunkt gewertet, das Minenräumen in albanischen Gewässern sei zulässig gewesen. Das Gericht bezeichnete das andere britische Argument als *main line of defense*, akzeptierte es aber ebensowenig wie das erste²⁹⁸).

Die Tatsache, daß der IGH die Nicht-Registrierung unberücksichtigt ließ, ist also nicht damit zu erklären, daß Großbritannien sich nicht auf das Abkommen berufen hatte²⁹⁹).

Broches-Boskey untersuchen außer dem Korfu-Kanal-Fall verschiedene andere Prozesse, in denen registrierungspflichtige, jedoch nicht oder verspätet registrierte Abkommen in das Verfahren eingeführt wurden³⁰⁰). Es handelt sich einmal um den sogenannten Lima-Akt, den im Asyl-Fall³⁰¹) jedenfalls Peru als Begründung für die IGH-Zuständigkeit mit

²⁹⁶) Validity a. a. O., S. 199.

²⁹⁷) ICJ Reports 1949, S. 9 ff.

²⁹⁸) Ebenda, S. 34.

²⁹⁹) Ebenso wie hier Broches-Boskey a. a. O., S. 278.

³⁰⁰) A. a. O., S. 278 ff.

³⁰¹) Vgl. R. Bernhardt, Haya de la Torre-Fall (in Strupp-Schlochauer a. a. O. Bd. 1, S. 776 ff.).

heranzog und entsprechend wertete, obwohl er überhaupt nicht registriert war. Als verspätet registriert bezeichnen Broches-Boskey den am 24. September 1951 in Kraft getretenen und am 7. Januar 1952 registrierten Spezialkompromiß zwischen Großbritannien und Frankreich, der die Zuständigkeit des Gerichtes im Minquiers und Ecrehos-Fall begründete, sowie die entsprechende Vereinbarung im Monetary Gold-Fall³⁰²⁾. Der Gerichtshof sah alle drei Zuständigkeitsvereinbarungen ebenso wie die oben erwähnte, ebenfalls nicht registrierte im Korfu-Kanal-Fall als maßgeblich an.

Die beiden zuletzt genannten Fälle sind für unser Problem ohne Interesse. Im Minquiers und Ecrehos-Fall war der Zeitraum zwischen dem Abschluß des Spezialkompromisses und der Registrierung verhältnismäßig kurz; von einer Verletzung der Pflicht zur Registrierung *as soon as possible* kann man daher im Gegensatz zu Broches-Boskey kaum sprechen³⁰³⁾. Im Monetary Gold-Fall lag – wie schon Broches-Boskey feststellten – die Verantwortlichkeit für die verspätete Durchführung der Registrierung nicht bei den Parteien, sondern bei dem UN-Sekretariat. Es bleiben also zwei Urteile, in denen der IGH seine Zuständigkeit auf nicht registrierte Spezialkompromisse gründete.

Die Fälle, in denen nicht oder verspätet registrierte Abkommen für die Sachentscheidung von Interesse waren, sind ebenfalls selten. Der Korfu-Kanal-Fall wurde schon erwähnt. Die besondere Prozeßsituation im Monetary Gold-Fall nimmt dem von Broches-Boskey als Beispiel angeführten sogenannten Pariser Akt vom 14. Januar 1946 seine Beweiskraft. Das französisch-britische Fischereiabkommen vom 24. September 1951 spielte im Minquiers und Ecrehos-Fall keine wesentliche Rolle. Das Konzessionsabkommen zwischen Persien und der Anglo-Iranian Oil Company stammte von 1933 und war zudem nach seiner Rechtsnatur nicht registrierungspflichtig. Über das französisch-libanesisches Abkommen von 1948 wurde nicht entschieden, da der Fall der Elektrizitätsgesellschaft von Beirut außergerichtlich geregelt wurde³⁰⁴⁾.

Ebenso wie der Verfasser wenden sich Broches-Boskey gegen die These Brandons, daß von einem *invoke* der nicht registrierten Abkommen durch Großbritannien im Korfu-Kanal-Falle nicht die Rede sein könne³⁰⁵⁾. In den eben erwähnten Prozessen erklären sie die Berücksichti-

³⁰²⁾ Vgl. die einschlägigen Artikel von K. Herndl und R. Bernhardt in Strupp-Schlochauer a. a. O. Bd. 2, S. 540 ff., 545 ff.

³⁰³⁾ Vgl. oben S. 161.

³⁰⁴⁾ Die Nachweise über die vorstehenden Fälle finden sich bei Broches-Boskey a. a. O., S. 277 ff.

³⁰⁵⁾ A. a. O., S. 180.

gung der nicht oder ihres Erachtens verspätet registrierten Abkommen durch den IGH auf andere Weise: Sie räumen dem Gericht einen gewissen Spielraum bei der Entscheidung darüber ein, ob es die *penalty* des Art. 102 Abs. 2 UNCh. anwenden will und verneinen eine Überschreitung dieses Ermessensbereichs in den oben als relevant angeführten Fällen vor allem deshalb, weil die fraglichen Abkommen nicht geheim gehalten waren und die Parteien anscheinend keine Verletzung der Charter beabsichtigt hatten³⁰⁶). Nach Broches-Boskey soll ein mit dem registrierungspflichtigen, aber nicht registrierten Vertrag befaßtes UN-Organ auch befugt sein, bei gutem Glauben der registrierungspflichtigen Partei das Verfahren bis zur Vornahme der Registrierung auszusetzen.

Es liegt auf der Hand, daß die Einräumung eines Ermessensbereiches für die UN-Organen an die Grundlagen des Art. 102 Abs. 2 rühren würde. Wenn es den UN-Organen überlassen wird, Verträge, die dem Art. 102 Abs. 1 nicht genügen, nach Belieben oder bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen anzuwenden, würde dem Art. 102 Abs. 2 viel von seiner schon bescheidenen Wirkung genommen. Dagegen bestehen erhebliche Bedenken. Weder der Wortlaut noch der Zweck des Art. 102 Abs. 2 geben den UN-Organen das Recht, zwischen beabsichtigten oder nicht beabsichtigten und damit mehr oder minder schweren Verletzungen der Registrierungsspflicht zu unterscheiden³⁰⁷). Die Kriterien für die Anwendbarkeit der Sanktion sind allgemeiner Natur. Gerade der IGH als das *principal judicial organ* der Vereinten Nationen ist nicht berufen, sich über die Verletzung einer klaren Bestimmung der UN-Charter nur deshalb hinwegzusetzen, weil er keine böse Absicht für gegeben hält.

Im übrigen: Auf wessen Absicht kommt es bei den zwei oder mehr Parteien an? Wie kann man überhaupt die Absicht feststellen, ein registrierungspflichtiges Abkommen nicht zu registrieren? Sofern der Vertrag nicht gerade eine Geheimhaltungsklausel enthält, wird die Behauptung kaum zu widerlegen sein, die Registrierung sei lediglich wegen der Nachlässigkeit irgendeiner staatlichen Instanz unterblieben oder verspätet durchgeführt worden. Vollends verfehlt wäre es, den UN-Organen allgemein einen Ermessensspielraum einzuräumen, ob sie Art. 102 Abs. 2 anwenden oder auch nicht anwenden wollen. Es gibt keinen sichereren Weg zur Paralyse der Bestimmung, als sie zu einem Gegenstand des politischen Kampfes zu

³⁰⁶) A. a. O., S. 289. Ähnlich Lauterpacht, 1. Report. Document a. a. O. (Anm. 226), S. 217 f. = YILC 1953 II, S. 162.

³⁰⁷) So auch die Mehrheit des Ausschusses IV/2 der San Francisco-Konferenz: Vgl. Broches-Boskey a. a. O., S. 186.

machen, zu dem sie sowohl im Sicherheitsrat wie in der Generalversammlung zwangsläufig werden müßte.

Unter diesen Umständen lassen sich Art. 102 Abs. 2 und die bisherige Praxis wahrscheinlich nur mit der oben bereits umrissenen Lösung auf einen Nenner bringen: Die UN-Organe sind nicht verpflichtet, das Vorliegen der Registrierungspflicht und ihre – rechtzeitige – Erfüllung von Amts wegen zu überprüfen. Auch diese Auslegung gibt dem Art. 102 Abs. 2 nicht die höchste Effektivität, da sie die Verantwortung für die Beachtung des Art. 102 Abs. 1 weitgehend den »Streitparteien« auferlegt. Sie beläßt den UN-Organen aber jedenfalls die Möglichkeit zur eigenen Nachprüfung und zu eigenem Eingreifen und gestattet es ihnen nicht, auch dann über eine Verletzung des Art. 102 Abs. 1 hinwegzusehen, wenn sie gerügt wird. Angesichts der ungebrochenen Praxis schon seit der Völkerbundszeit ist mehr wohl kaum zu erreichen.

Es läßt sich nicht feststellen, ob der IGH von diesen oder ähnlichen Erwägungen ausging, als er seine Entscheidungen in den oben erwähnten Fällen auf nicht registrierte Abkommen stützte oder diese so behandelte, als ob sie trotz der Nicht-Registrierung anwendbar seien³⁰⁸). Die Möglichkeit, daß die Frage wegen des übereinstimmenden Verhaltens der Prozeßparteien in den oben erwähnten Fällen übersehen wurde, ist nicht mit Sicherheit auszuschließen, obwohl der Richter *A r m a n d - U g o n* sich im *Monetary Gold-Fall* nach der Registrierung bestimmter Vereinbarungen erkundigte³⁰⁹). Es ist auch denkbar, daß das Gericht einfach nach dem Prinzip handelte *let sleeping dogs lie*. Die oben³¹⁰) erwähnte Praxis schon des StIGH und die voraufgegangenen Ausführungen erscheinen geeignet, einer derartigen oder ähnlichen Haltung, die angesichts der ohnehin vorhandenen zahlreichen Probleme der internationalen Gerichtsbarkeit verständlich wäre, als juristische Begründung zu dienen.

Stellt man sich auf den Standpunkt, daß die UN-Organe nicht verpflichtet sind, die Beachtung des Art. 102 Abs. 1 von Amts wegen zu prüfen, so kann man *B r a n d o n s* These zustimmen, sie dürften auch von sich aus nicht registrierte Abkommen anwenden, solange sich keine Partei auf den Mangel beruft. Für sich genommen wäre die Auslegung *Brandons* dagegen sinnwidrig, weil dem IGH als *principal judicial organ* (Art. 92

³⁰⁸) Ebenso *Broches-Boskey* a. a. O., S. 290. Sie bedauern die Zurückhaltung des Gerichts und schlagen die Aufnahme einer Vorschrift in die Verfahrensregeln vor, die den Parteien aufgibt, sich über die Vornahme und den Zeitpunkt der Registrierung zu äußern (a. a. O., S. 300).

³⁰⁹) *Broches-Boskey* a. a. O., S. 282.

³¹⁰) S. 165.

UNCh.; Art. 1 des Gerichtsstatuts), aber auch einem anderen UN-Organ nicht erlaubt sein kann, eine Vereinbarung ohne einen entsprechenden Wunsch der Parteien zu berücksichtigen, die es beim Vorliegen eines derartigen Wunsches ignorieren müßte. Vertritt man dagegen die Ansicht, daß die UN-Organe überhaupt nicht verpflichtet sind, die Erfüllung der Registrierungspflicht *ex officio* zu prüfen, so entfällt dies Bedenken. Zu berücksichtigen ist, daß Fälle dieser Art jedenfalls vor dem IGH nur ausnahmsweise vorkommen werden. Das Gericht wird seine Entscheidung normalerweise nicht auf Abkommen stützen, auf die sich die Parteien nicht berufen haben. Anders kann die Lage dagegen bei Verfahren vor dem Sicherheitsrat oder der Generalversammlung sein.

Brandon bleibt das Verdienst, als erster die Frage aufgeworfen zu haben, wann überhaupt eine Berufung auf ein nicht registriertes Abkommen vorliegt. Er hält – über die eben erwähnten Beispiele des Korfu-Kanal-Falles hinaus – den Tatbestand des *invoke* oder *invoker* grundsätzlich dann nicht für gegeben, wenn eine vor einem UN-Organ auftretende Vertragspartei den Vertrag zur Erläuterung ihres Vorbringens lediglich zitiert. Er fordert vielmehr, daß sie ihren Anspruch oder die Verteidigung gegen den Anspruch des Kontrahenten auf ein nicht registriertes Abkommen stützt³¹¹⁾. Auch wenn man die eben angeführten Beispiele aus den obigen Gründen für unzutreffend hält, so bleibt die Auslegung Brandons prinzipiell zutreffend.

Die Frage, wann eine Partei ihre Ansprüche oder ihre Verteidigung auf ein bestimmtes Abkommen stützt, läßt sich nur nach der Sachlage des Einzelfalles entscheiden. Dabei kann nicht nur das Parteivorbringen wichtig sein, sondern auch die Art des jeweiligen Verfahrens. Vor dem Sicherheitsrat oder der Generalversammlung sind unter Umständen andere Maßstäbe anzulegen als in dem förmlichen Prozeßverfahren vor dem IGH. Ein Eingehen auf Einzelheiten ist hier nicht erforderlich. Das gilt um so mehr, wenn man von der oben vertretenen Ansicht ausgeht, daß die Erfüllung der Registrierungspflicht nicht von Amts wegen zu prüfen ist. Dann kann das Problem, ob ein Fall des *invoke* oder *invoker* vorliegt, nämlich erst dann auftauchen, wenn die Bezugnahme auf ein Abkommen gerügt wird.

c) Schließlich fragt sich, ob Art. 102 Abs. 2 UNCh. auch bei Abkommen anwendbar ist, die der UN-Generalsekretär *ex officio* zu registrieren hat³¹²⁾. Brandon verneint die Frage unter Hinweis auf mehrseitige Verträge, bei denen der Generalsekretär Depositar ist, auf Treuhandschaftsabkommen

³¹¹⁾ Validity a. a. O., S. 198.

³¹²⁾ Vgl. unten S. 188.

und auf die Anerkennung der obligatorischen Gerichtsbarkeit gemäß Art. 36 Abs. 2 IGH-Statut³¹³).

Die Ansicht, Art. 102 Abs. 2 beziehe sich nicht auf Abkommen, die *ex officio* vom Generalsekretär registriert werden müssen, ist nicht zutreffend. Die Registrierung wird regelmäßig nicht *uno acto* mit dem Inkrafttreten erfolgen, wie Brandon meint. Schon eine juristische Sekunde würde genügen, um die Verpflichtung der Parteien zur Registrierung entstehen zu lassen. Nach dem Wortlaut erstrecken sich die Rechtsfolgen des Abs. 2 auf alle Fälle, in denen die Registrierungspflicht verletzt ist. Eine Freistellung von der Registrierungspflicht kann nicht deshalb erfolgen, weil eine andere Vertragspartei oder – wie Brandon meint – ein UN-Organ ebenfalls zur Registrierung verpflichtet ist. Die Befreiung wäre nur möglich, wenn die Registrierung durch ein UN-Organ nicht neben die Registrierungspflicht der Parteien treten, sondern sie ersetzen sollte. Das ist aber nicht der Fall. Erforderlich ist vielmehr, daß die Registrierung tatsächlich vollzogen ist. So statuiert Art. 3 Abs. 1 der Regulations mit Recht ausdrücklich, daß nur der *Vollzug* der Registrierung durch eine Partei die anderen befreit. Art. 3 Abs. 2 bestimmt das gleiche für die Registrierungen *ex officio* und durch internationale Organisationen³¹⁴).

Allein diese Auffassung entspricht dem Wortlaut und dem Sinn des Art. 102 Abs. 2. Die Registrierung durch die Vereinten Nationen von Amts wegen bedeutet für die Vertragsparteien eine Erleichterung. Verzichten die Kontrahenten auf eigene Registrierungsmaßnahmen, die ihnen durch die Registrierung *ex officio* nicht abgeschnitten sind, so müssen sie etwaige – nicht sehr wahrscheinliche³¹⁵ – Verzögerungen und gegebenenfalls die Rechtsfolgen aus Art. 102 Abs. 2 in Kauf nehmen.

Als Ergebnis ist also festzuhalten: Erst die tatsächlich durchgeführte Registrierung *ex officio* schließt die Rechtsfolgen des Art. 102 Abs. 2 aus.

d) Die bisherige Untersuchung befaßte sich mit den Wirkungen des Art. 102 Abs. 2 auf Abkommen zwischen UN-Mitgliedern. Gelten für Verträge von Mitgliedern mit Nicht-Mitgliedern die gleichen Grundsätze?

Geht man in Übereinstimmung mit den obigen Ausführungen davon aus, daß die Rechtspflicht des Art. 102 Abs. 1 nur für Mitgliedstaaten gilt, so erscheint es sinnwidrig, Nicht-Mitglieder wegen einer Unterlassung der

³¹³) Siehe für die Einzelheiten *Validity a. a. O.*, S. 194.

³¹⁴) Das Sekretariat hat in verschiedenen Fällen Vertragsparteien darauf aufmerksam gemacht, daß die von ihnen übermittelten Abkommen bereits registriert waren (*Repertory a. a. O.*, S. 302 f.).

³¹⁵) Die Registrierung *ex officio* erfolgt im allgemeinen schneller als die durch die Parteien.

Registrierung zu benachteiligen. Wo keine Verpflichtung zu einem bestimmten Handeln besteht, können sich normalerweise keine Unrechtsfolgen an die Unterlassung des Handelns knüpfen. Zu eben diesem Ergebnis würde eine wortgetreue Auslegung des Abs. 2 jedoch führen. Zu Recht hat schon *Kelsen* auf die Bedenken gegen diese Interpretation hingewiesen³¹⁶⁾. Dennoch erscheint es richtig, die Folgen der Nicht-Registrierung auch auf Vertragsparteien zu erstrecken, die den Vereinten Nationen nicht angehören, aber mit einem Mitglied kontrahieren³¹⁷⁾. Ein nicht registrierter Vertrag mag – wie *Kelsen* und *Zemaneck* zutreffend feststellen – nach allgemeinem Völkerrecht gültig sein. Daraus ergibt sich aber keine Verpflichtung der UN-Organe, ihn im Rahmen ihrer durch die Charter umrissenen und an der Charter orientierten Tätigkeit anzuwenden. Die UN-Organe sind in erster Linie an die Satzung, erst in zweiter an das dispositive allgemeine Völkerrecht gebunden. Das Argument, die den Vereinten Nationen angehörende Vertragspartei könne den Vertragszweck durch böswillige Nicht-Registrierung weitgehend vereiteln, schlägt demgegenüber nicht durch. Art. 1 Abs. 3 der Regulations ermöglicht auch den Vertragsparteien die Registrierung, die nicht Mitglieder der Vereinten Nationen sind.

Aus diesen Gründen ist Art. 102 Abs. 2 auch auf Abkommen zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern anzuwenden³¹⁸⁾.

Anders ist die Rechtslage, wenn an einem Abkommen nur Parteien beteiligt sind, die den Vereinten Nationen ausnahmslos nicht angehören³¹⁹⁾. Bei einem Vertrag zwischen Mitgliedstaaten besteht nach Art. 102 Abs. 1 die Registrierungspflicht jedenfalls für das Mitglied. Bei einem Abkommen ausschließlich zwischen Nicht-Mitgliedern ist keine Partei zur Registrierung verpflichtet. Das ergibt sich zweifelsfrei aus dem Wortlaut der Vorschrift "entered into by any Member". Besteht überhaupt keine Registrierungspflicht, so kann die Nicht-Registrierung auch keine Folgen haben³²⁰⁾. Das

³¹⁶⁾ A. a. O., S. 723. Ebenso *K. Zemaneck*, Die Entwicklung des völkerrechtlichen Vertragsrechts (Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht Bd. 6, 1955, S. 396) und Das Vertragsrecht der Internationalen Organisationen (1957), S. 78.

³¹⁷⁾ Ebenso *Dahm* a. a. O., S. 96. *Lauterpacht* begründet das gleiche Ergebnis vor allem mit der Kenntnis der Mitglieder von Art. 102 UNCh. 1. Report. Document a. a. O. (Anm. 226), S. 215 = YILC 1953 II, S. 161. Vgl. dagegen die Ausführungen oben S. 162 ff. Der Bericht wurde von der ILC nicht diskutiert.

³¹⁸⁾ Siehe auch oben vor Anm. 91. Im Ergebnis ebenso *Brandon* *Validity* a. a. O., S. 201 ff.; *Oppenheim-Lauterpacht* a. a. O. (Anm. 287), S. 922 f.; *Soder* a. a. O. (Anm. 199), S. 198 f. und im Hinblick auf die Schweiz *Guggenheim* in der *Nawiasky-Festgabe* a. a. O., S. 94.

³¹⁹⁾ für die Rechtslage beim Völkerbund vgl. *Pamperrien* a. a. O., S. 1081.

³²⁰⁾ Ebenso *Brandon*, *Validity* a. a. O., S. 201 ff.

gilt um so mehr, als Art. 102 Abs. 2 in dieser Beziehung ausdrücklich auf Abs. 1 verweist.

e) **Zusammenfassend** läßt sich feststellen: Es ist letztlich eine terminologische Frage, ob man Art. 102 Abs. 2 als eine Sanktion für Verletzungen des Abs. 1 bezeichnet³²¹). Entscheidend ist, welche Rechtsfolgen tatsächlich eintreten, wenn die in Abs. 1 statuierte Registrierungspflicht verletzt ist. Hier gilt folgendes: Ein nicht registriertes Abkommen ist gültig; es bindet die Parteien.

Jeder Vertragsstaat und (ausnahmsweise) ein anderes Völkerrechtssubjekt kann sich auf eine derartige Vereinbarung vor allen Instanzen (im weitesten Sinne des Wortes) berufen, die nicht Organe der Vereinten Nationen sind.

Vor einem UN-Organ darf sich keine Vertragspartei auf ein nicht registriertes Abkommen berufen. Ausgenommen sind lediglich Verträge, an denen ausschließlich Nicht-Mitglieder der Vereinten Nationen beteiligt sind.

Die UN-Organen sind nicht verpflichtet, die Erfüllung der Registrierungspflicht von Amts wegen zu prüfen; sie dürfen unter Umständen nicht registrierte Abkommen selbst dann anwenden, wenn sich die Parteien nicht auf diese berufen.

Soweit der Grundsatz betreffend die *res inter alios acta* nicht im Wege steht, können sich auch Staaten, die nicht Vertragsparteien sind, vor UN-Organen auf ein nicht registriertes Abkommen berufen.

Die Antwort auf die Frage, wann überhaupt eine Berufung auf ein nicht registriertes Abkommen vorliegt, hängt von den Umständen des Einzelfalles ab. Sie ist verneinend, wenn lediglich ein beiläufiger Hinweis auf den Vertrag erfolgt, bejahend, wenn auf ihn prozessuale (etwa die IGH-Zuständigkeit) oder materielle Rechte gestützt werden oder er als Verteidigungsgrundlage gegen entsprechende Ansprüche dient.

Die Tatsache, daß ein anderer Vertragspartner zur Registrierung berechtigt oder verpflichtet ist oder daß die Vereinten Nationen das Abkommen *ex officio* zu registrieren haben, entbindet die übrigen Kontrahenten nicht von ihrer Registrierungspflicht.

VI. Die Rückwirkung der Registrierung

Wegen der weitreichenden Sanktion in Art. 18 Satz 2 VBS war es in der Völkerbundszeit wichtig, ob die Registrierung auf den Zeitpunkt des Ver-

³²¹) **Brandon**, ebenda, verwendet durchweg diese Formulierung, bezeichnet sie jedoch als *not strictly accurate*. **Kelsen** äußert Zweifel a. a. O., S. 724. **Broches-Boskey** sprechen durchweg von einer *penalty* a. a. O., etwa S. 176. Vgl. auch oben Anm. 279.

tragschlusses zurück wirkte. Nur bei einer bejahenden Antwort konnten sich die Vertragswirkungen auch auf den Zeitraum vor der Registrierung erstrecken.

Die Völkerbundsorgane kamen nicht zu einem abschließenden Ergebnis³²²). Die Lehrmeinungen differierten. Für die Rückwirkung bei rechtzeitiger Registrierung sprachen sich außer Schücking-Wehberg (teilweise mit gewissen Einschränkungen), v. Freytag-Loringhoven³²³), Koenig³²⁴), Lambiris³²⁵), Pamperrien³²⁶) und der Bericht von Adatci-De Visscher³²⁷) aus; gegen sie Guggenheim³²⁸), Göppert³²⁹), Yepes-da Silva³³⁰) und Reitzer³³¹). Für Schwab, der in Art. 18 Satz 1 keine »Gültigkeitsbedingung«, sondern lediglich eine »Ordnungsvorschrift« sah, konnte das Problem überhaupt nicht auftreten³³²).

Die Fassung des Art. 102 Abs. 2 UNCh. hat der Rückwirkungsfrage ihre frühere Wichtigkeit weitgehend genommen³³³). Auch registrierungspflichtige Verträge sind nunmehr schon vor der Registrierung grundsätzlich gültig. Beruft sich eine Vertragspartei etwa vor dem IGH auf ein nicht registriertes Abkommen, so kann der Prozeßgegner zwar die unterlassene Registrierung rügen; wird die Registrierung nachgeholt, ohne daß der durch die Worte *as soon as possible* gesetzte Zeitraum überschritten ist, so erscheint die Anwendung des Abkommens durch das Gericht jedoch überhaupt nicht problematisch³³⁴). Die Frage nach der »Rückwirkung« der Registrierung kann also nur dann auftreten, wenn die Registrierung nicht *as soon as possible* erfolgte und auch dieser Umstand gerügt wird. Die Tatsache, daß Art. 102 Abs. 2 auch im Hinblick auf die Frist auf Abs. 1 verweist, spricht für die Ansicht, daß eine zu vertretende verspätete Registrierung die Berufung auf das betreffende Abkommen nicht zulässig macht, der

³²²) Vgl. die Nachweise bei Schücking-Wehberg a. a. O., S. 658 und oben vor allem S. 128 ff.

³²³) A. a. O., S. 210 f.

³²⁴) A. a. O., S. 66 f.

³²⁵) A. a. O., S. 706.

³²⁶) A. a. O., S. 1082.

³²⁷) A. a. O., S. 56 ff.

³²⁸) Völkerbund a. a. O., S. 125 f.

³²⁹) A. a. O., S. 54 f.

³³⁰) A. a. O., S. 24.

³³¹) A. a. O., S. 79.

³³²) A. a. O., S. 47, 49.

³³³) Nach Brandon, *Validity* a. a. O., S. 191, entfällt sie ganz.

³³⁴) Dahm a. a. O., S. 96, bejaht hier die »Rückwirkung«.

Registrierungsakt also nicht zurückwirkt³³⁵). Diese Auslegung entspricht auch dem Sinn des Art. 102 Abs. 2 UNCh.

VII. Die Durchführung der Registrierung

Die UN-Charter und die Völkerbundssatzung, die bis hierher im Vordergrund standen, sagen über die praktische Handhabung der Registrierung nur wenig aus. Ihre Vorschrift, daß die Registrierung so bald wie möglich nach dem Inkrafttreten des jeweiligen Abkommens erfolgen soll, ist bereits erörtert worden³³⁶). So ist nur noch auf einige Fragen weitgehend, aber nicht ausschließlich technischen Charakters einzugehen, die der Völkerbund in dem vom Rat gebilligten Memorandum des Sekretariates geregelt hatte und die nunmehr entsprechend den Regulations der Generalversammlung behandelt werden. Hier ist es nicht erforderlich, die Praxis des Völkerbundes und der Vereinten Nationen gesondert darzustellen. Es genügt, bei der Behandlung der Vereinten Nationen auf die wesentlichsten Parallelen und Unterschiede zum Völkerbund hinzuweisen.

Hervorzuheben ist die Tatsache, daß die Registrierung Sache der Vertragsparteien ist und das UN-Sekretariat nur eine gewisse Hilfestellung leistet³³⁷). Das kommt besonders deutlich in den Regulations der Generalversammlung zum Ausdruck. Während das Memorandum des Völkerbundssekretariates in Ziff. 5 sagte, die Abkommen "should be presented for registration", heißt es in Art. 1 Abs. 3 der Regulations "registration may be effected by any party" und in Art. 5 Ziff. 1 "A party ... registering a treaty ...". Diese Formulierungen entsprechen dem in Art. 102 UNCh. ausgedrückten Grundsatz "shall be registered with the Secretariat". Nach Art. 6 der Regulations ist das Eingangsdatum des Vertrages bei dem UN-Sekretariat zugleich das Registrierungsdatum³³⁸).

Die Mitwirkung des Sekretariats ist jedoch keineswegs bedeutungslos. Vielmehr überwacht das Sekretariat, ob bestimmte, für die Registrierung wesentliche Voraussetzungen erfüllt sind. Die Prüfung beginnt mit der Frage, ob überhaupt ein registrierbares Abkommen vorliegt³³⁹). Oben wur-

³³⁵) Ebenso D a h m ebenda.

³³⁶) Oben C IV.

³³⁷) Vgl. oben S. 153 und Broches-Boskey a. a. O., S. 295 ff. Aufnahme: die Registrierung *ex officio*. R o s e n n e bezeichnet den Generalsekretär geradezu als "agent, trustee or servant of the parties" (a. a. O., S. 426). D a h m (a. a. O., S. 95) spricht von einer technischen, im Gegensatz zu einer politischen oder richterlichen Funktion. Vgl. für das Völkerbundssekretariat G ö p p e r t a. a. O., S. 51 und S c h ü c k i n g - W e h b e r g a. a. O., S. 655 f.: »Die Aufgabe des Sekretariats ist ... eine rein administrative«.

³³⁸) Vgl. im einzelnen unten S. 187.

³³⁹) Repertory a. a. O., S. 282.

den verschiedene Fälle erwähnt, in denen es nicht zur Aufnahme eines Instrumentes in das Register kam, weil das Sekretariat bei einer oder mehreren Parteien die Völkerrechtssubjektivität oder die Vertragsfähigkeit oder beides verneinte oder die Vereinbarung aus anderen Gründen nicht als *treaty* oder *agreement* im Sinne des Art. 102 Abs. 1 UNCh. ansah³⁴⁰). Das Sekretariat ist im allgemeinen bestrebt, bei dieser Nachprüfung nicht zu weit zu gehen. Das Vorwort zu dem "Statement of Treaties and International Agreements Registered or Filed and Recorded with the Secretariat during November 1955" erwähnt zwar die oben geschilderte bisherige Sekretariatspraxis, fährt aber anschließend fort:

"However, since the terms 'treaty' and 'international agreement' have not been defined either in the Charter or in the Regulations, the Secretariat, under the Charter and the Regulations, follows the principle that it acts in accordance with the position of the Member State submitting an instrument for registration that so far as that party is concerned the instrument is a treaty or an international agreement within the meaning of Article 102. Registration of an instrument submitted by a Member State, therefore, does not imply a judgment by the Secretariat on the nature of the instrument, the status of a party, or any similar question. 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 and does not confer on a party a status which it would not otherwise have"³⁴¹).

Im Zusammenhang mit der oben (S. 145) erwähnten Registrierung der ägyptischen Deklaration betreffend den Suez-Kanal erklärte Generalsekretär Hammar skjöld bei einer Pressekonferenz am 25. April 1957 "it [registration] does mean that it is put on official United Nations record that the Government ... which submits the unilateral engagement ... itself regards that declaration as an international engagement in relation to those who are the interested parties in the story"³⁴²).

Zwischen der bisherigen Praxis, auf die das Sekretariat ausdrücklich Bezug nimmt und die es anscheinend auch nicht zu ändern gedenkt, und diesen Formulierungen besteht ein gewisser Widerspruch: Einerseits lehnt das Sekretariat gelegentlich die Aufnahme von Instrumenten in das Register

³⁴⁰) S. 146 f.

³⁴¹) Supplement a. a. O., S. 400. Die Formulierung erscheint in abgekürzter Form von Bd. 212 an in allen Bänden der UNTS. Vgl. auch die vor Anm. 342 wiedergegebene Stellungnahme des Generalsekretärs. Auf die Tatsache, daß die Registrierung von Abkommen einiger UN-Mitglieder etwa mit der »Deutschen Demokratischen Republik« oder mit National-China nicht die Anerkennung dieser Staaten oder ihrer Regierungen bedeutet, ist später einzugehen: unten S. 191.

³⁴²) Note No. 1590 vom 25. 4. 1957 (Sperrung nicht im Original). Auch für diese Mitteilung bin ich Mr. Sloan zu Dank verpflichtet.

ab, weil sie nach seiner Ansicht nicht unter den Abkommensbegriff des Art. 102 Abs. 1 UNCh. fallen. Andererseits erklärt es, bei der Bewertung der Instrumente richte es sich nach der Qualifizierung durch den Mitgliedstaat, der sie vorlegt. Diese Diskrepanz läßt sich vielleicht am ehesten folgendermaßen auflösen: Das Sekretariat verweigert die Mitwirkung bei der Registrierung nur dann, wenn es davon überzeugt ist, daß ein vorgelegtes »Abkommen« dem Art. 102 mit Sicherheit nicht entspricht. In den bisher wichtigsten Fällen betrafen die für das Sekretariat maßgeblichen Bedenken die Völkerrechtssubjektivität oder die Vertragsfähigkeit eines oder mehrerer Kontrahenten oder beides. Bei bloßem Zweifel orientiert sich das Sekretariat dagegen an der Ansicht der vorlegenden Partei, ohne damit selbst zu dem Rechtscharakter des Vertrags Stellung zu nehmen. Diese Haltung ist mit dem Wortlaut und dem Zweck des Art. 102 UNCh. wie auch der Regulations zu vereinbaren. Sie entspricht den Bedürfnissen der Praxis besser, als eine vorbehaltlose Annahme sämtlicher vorgelegter Instrumente einerseits oder eine mit der Registrierung verbundene endgültige Aussage über ihren Rechtscharakter andererseits es tun würden.

Das bedeutet, daß die Registrierung allenfalls eine schwache Vermutung für den Abkommenscharakter des betreffenden Instrumentes begründen³⁴³), aber ihm diese Eigenschaft nicht verleihen kann, wenn sie nicht schon vorhanden ist³⁴⁴). H. L a u t e r p a c h t neigte in seinem zweiten Bericht für die International Law Commission "On the law of treaties" bei grundsätzlicher Anerkennung dieser Ansicht dazu, in der Registrierung eines unter mehreren Elementen zu sehen, die ein Instrument zu einem *treaty* machen³⁴⁵). Demgegenüber wies der erste Bericht von G. G. Fitzmaurice darauf hin, daß die Registrierung nach dem Wortlaut des Art. 102 UNCh. den Vertragscharakter voraussetze, aber ihn nicht bewirken solle. Zudem genüge das Handeln nur einer Partei, um die Registrierung zu veranlassen;

³⁴³) Vgl. dazu Brandon, Analysis a. a. O., S. 64: "in cases where neither of the parties to a bilateral agreement are Member States, the presumption of registrability will be less strong". Siehe auch Myers a. a. O. (Anm. 140), S. 597.

³⁴⁴) So schon für den Völkerbund Göppert a. a. O., S. 51. Die Ansicht von P a m p e r r i e n a. a. O., S. 1083, die Registrierung beim Völkerbund mache einen ungültigen Vertrag nicht gültig und bedeute keine Anerkennung durch die Völkerbundsmitglieder, ist heute selbstverständlich. Vgl. auch oben bei Anm. 341.

³⁴⁵) YILC 1954 II, S. 123, 126. Siehe auch den 1. Bericht YILC 1953 II, S. 98, 160 f. = Document a. a. O. (Anm. 226), S. 27, 213 ff. Broches meint im Hinblick auf die Registrierung von Leih- und Garantieabkommen der Weltbank, eine ständige, wenn auch einseitige Praxis, die keinen Protest hervorrief, begründe eine sehr starke Vermutung für den Vertragscharakter der registrierten Instrumente (a. a. O., S. 354 f.).

der Generalsekretär "may well regard himself as not competent to reject it" ³⁴⁶).

Der Zusammenhang von Art. 18 mit Art. 20 VBS und von Art. 102 mit Art. 103 UNCh. ist jedenfalls kurz zu erwähnen. Art. 20 VBS und Art. 103 UNCh. statuieren den Vorrang der Satzung und der Charter vor anderen Pflichten der Mitglieder. Art. 20 enthält zudem eine ausdrückliche Verpflichtung der Mitglieder, keine der Völkerbundssatzung widersprechenden Verträge einzugehen. Da die Sekretariate des Völkerbundes und der Vereinten Nationen in erster Linie an die Gründungsverträge ihrer Organisationen gebunden sind, fragt sich, ob sie verpflichtet waren bzw. sind, die zur Registrierung vorgelegten Abkommen auf die Vereinbarkeit mit der Satzung oder der Charter zu überprüfen. Anscheinend haben weder das Sekretariat des Völkerbundes noch der UN-Generalsekretär ihre Mitwirkung bei der Registrierung von Abkommen mit der Begründung versagt, sie widersprächen den Satzungs- oder Charterbestimmungen. Ein zwingender Schluß, daß sie eine Prüfungspflicht verneinten, läßt sich daraus nur dann ziehen, wenn tatsächlich Abkommen vorgelegt wurden, für deren Satzungs- und Charterwidrigkeit erhebliche Gründe sprachen. Ob und wie häufig das der Fall war, kann hier nicht untersucht werden. Die Möglichkeit, daß es in der verhältnismäßig langen Registrierungspraxis beider Organisationen auch Fälle dieser Art gegeben hat, läßt sich nicht ausschließen. So ist es jedenfalls erwähnenswert, daß eine Beanstandung von Abkommen durch die Sekretariate wegen einer Satzungs- und Charterwidrigkeit nicht bekannt geworden ist.

Eine gewisse Zurückhaltung der Sekretariate in diesem Punkte ist berechtigt. Um den Registerführer mit einer so weitreichenden Aufgabe zu betrauen, hätte es einer eindeutigen Rechtsgrundlage bedurft, die in der Völkerbundssatzung nicht enthalten war und auch in der UN-Charter nicht zu finden ist. Weder beim Völkerbund noch bei den Vereinten Nationen sind die Sekretariate »Hüter der Verfassung«; das gilt auch für ihre Mitwirkung bei der Registrierung von völkerrechtlichen Abkommen ³⁴⁷). Die Verpflichtung, über die Beachtung einer Satzung gerade mit den umfassenden Zielen der UN-Charter zu wachen und die gewaltige Zahl von Abkommen der zahlreichen Mitgliedstaaten auf die Respektierung der mannig-

³⁴⁶) YILC 1956 II, S. 118. Dagegen K a s m e a. a. O. (Anm. 183), S. 129 f. mit der Begründung, die Registrierung beweise jedenfalls, daß die registrierende Partei den Vertragscharakter des Instrumentes bejahe (siehe dazu auch oben vor Anm. 342), das Still-schweigen des Kontrahenten impliziere die Zustimmung dazu (vgl. oben Anm. 345).

³⁴⁷) Im Ergebnis ebenso: Für den Völkerbund Sibert a. a. O., S. 235 f.; für die UN Brandon, Analysis a. a. O., S. 62. Vgl. auch die zum gleichen Resultat führenden Nachweise bei Broches-Boskey a. a. O., S. 296.

fachen, oft schwer auszulegenden Mitgliedschaftspflichten zu kontrollieren, übersteigt die Möglichkeiten des UN-Sekretariats. Bei den Sekretariaten kleinerer und mit weniger umfangreichen Funktionen ausgestatteter internationaler Organisationen mag das anders sein ³⁴⁸). Dem UN-Generalsekretär kann man nur die Befugnis zugestehen, die Aufmerksamkeit anderer UN-Organen auf satzungswidrige Verträge zu lenken, falls solche im Rahmen des Registrierungsverfahrens vorgelegt werden sollten. Dann könnte etwa eine gutachtliche Stellungnahme des IGH herbeigeführt werden. Wahrscheinlich wird diese bisher theoretische Frage auch in Zukunft keine praktische Bedeutung gewinnen. Da satzungswidrige Verträge auch ohne Registrierung gültig sind, besteht jetzt noch weniger Anlaß zu ihrer Vorlage als beim Völkerbund.

Anscheinend haben weder das Völkerbund- noch das UN-Sekretariat die Mitwirkung bei der Registrierung von Abkommen verweigert, die nicht *forthwith* oder *as soon as possible* eingereicht wurden. Da es zahlreiche Fälle dieser Art gegeben hat ³⁴⁹), ist die Vermutung berechtigt, die Sekretariate hielten sich nicht für verpflichtet, die Rechtzeitigkeit der Registrierung zu überprüfen ³⁵⁰). Tatsächlich wäre auch eine Kontrollfunktion dieser Art recht weitgehend und *in praxi* nur schwer durchzuführen. Sie wäre mit der allgemeinen Rechtsstellung und den Arbeitsmöglichkeiten beider Sekretariate jedoch eher vereinbar als die eben erwähnte Nachprüfungstätigkeit im Hinblick auf Art. 20 VBS und Art. 103 UNCh. Aber auch in dieser Frage ist anzunehmen, daß die Völkerbundssatzung und die UN-Charter eine ausdrückliche Bestimmung getroffen hätten, wenn die Beauftragung der Sekretariate gewollt gewesen wäre. Das gilt um so mehr angesichts der Zurückhaltung etwa des IGH in diesem Punkte ³⁵¹). Schließlich würde der praktische Nutzen dieser Überprüfung jedenfalls heute in keinem Verhältnis zu den mit ihr verbundenen Schwierigkeiten stehen: Einmal interessiert die Rechtzeitigkeit der Registrierung nur in den Verfahren – im weitesten Sinne – vor UN-Organen; zum anderen wäre bei jedem Abkommen auf die Umstände des Einzelfalles abzustellen ³⁵²). Diese Beurteilung könnte sich allerdings ändern, wenn durch eine Revision der UN-Charter eine Frist für die Registrierung gesetzt werden würde ³⁵³). Damit ist jedoch einstweilen nicht zu rechnen.

³⁴⁸) Vgl. unten D, S. 205 ff.

³⁴⁹) Vgl. oben C IV.

³⁵⁰) So auch Broches-Boskey a. a. O., S. 297 f.

³⁵¹) Vgl. oben S. 170 ff.

³⁵²) Vgl. oben S. 157 ff.

³⁵³) Vgl. oben S. 161 f.

Die Tätigkeit des Sekretariats erstreckt sich also vor allem auf die Nachprüfung, ob die überwiegend formellen Erfordernisse für die Registrierung beachtet sind:

Jede Vertragspartei, welche die Registrierung vornahm, sollte dem Völkerbundssekretariat nach Ziff. 6 des Memorandums eine vollständige, wortgetreue Kopie des Vertrages und die Erklärung vorlegen, daß der übermittelte Text diesen Anforderungen entsprach. Art. 5 der UN-Regulations bestimmt das gleiche für die Registrierung durch Vertragsparteien wie durch internationale Organisationen. Während Ziff. 6 des Memorandums die Vorlage aller "appurtenant declarations, protocols, ratifications, etc." ausdrücklich anregte, beschränkt sich Art. 5 der Regulations darauf, in Abs. 1 die Mitteilungspflicht für alle Vorbehalte³⁵⁴⁾ und in Abs. 2 für das Datum und die Art und Weise des Inkrafttretens (Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme) festzulegen. Die Tatsache, daß die Regulations die zum Vertrag gehörenden Protokolle und Erklärungen nicht ausdrücklich erwähnen, bedeutet keinen sachlichen Unterschied zu dem Memorandum: Die Verpflichtung zur vollständigen Übermittlung der Vertragstexte ist bereits in Ziff. 5 Abs. 1 ausgesprochen, Nebenurkunden sind *implicite* einbegriffen. Auf diesen Standpunkt stellte sich auch der VI. Ausschuß der zweiten Generalversammlung; er hielt die Zurückhaltung von Nebenurkunden für unzulässig³⁵⁵⁾.

Art. 5 Ziff. 2 der Regulations fordert die Vorlage sämtlicher authentischer Texte³⁵⁶⁾. Obwohl eine vergleichbare ausdrückliche Bestimmung in dem Memorandum fehlte, liegt auch in diesem Punkt keine Änderung vor: Schon in der Treaty Series des Völkerbundes wurden regelmäßig alle authentischen Texte abgedruckt; die Parteien faßten ihre Mitteilungspflicht also auch damals im gleichen Sinne auf. Das UN-Sekretariat überprüft die Einhaltung dieser Bestimmungen. Es hat verschiedentlich die Mitwirkung bei der Registrierung so lange abgelehnt, als nicht alle erforderlichen Dokumente tatsächlich vorgelegt waren³⁵⁷⁾. In einzelnen Fällen, in denen bereits registrierte

³⁵⁴⁾ Bei der Entscheidung über die Frage, wie weit die Vorbehalte mit dem Abkommen vereinbar sind, hat sich das Sekretariat anscheinend zurückgehalten. Weder das Repertory (vgl. S. 286 f.) noch das Supplement gehen auf diesen Punkt ein. Das IGH-Gutachten über die Vorbehalte zur Genocid-Konvention erwähnt die Probleme, die der Generalsekretär als Depositär hatte, befaßt sich jedoch nicht mit der Registrierung: ICJ Reports 1951, S. 16 f., 25. Eingehend äußert sich zu den Vorbehalten das oben in Anm. 10 erwähnte Summary of the Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Agreements, S. 31 ff. Vgl. auch St. H. Schwebel, The Secretary-General of the United Nations (1952), S. 127 f.; Rosenne a. a. O., S. 420 ff. und Parry a. a. O. (Anm. 15), S. 180.

³⁵⁵⁾ Repertory a. a. O., S. 286 f.

³⁵⁶⁾ Hier sind natürlich nicht die Originale gemeint.

³⁵⁷⁾ Repertory a. a. O., S. 285 f.

Abkommen in Unkenntnis der ersten Registrierung vorgelegt wurden, hat das Sekretariat auch darauf aufmerksam gemacht, daß sich die früher und die nunmehr übermittelten Materialien und Angaben nicht in allen Punkten entsprachen und um Richtigstellung gebeten³⁵⁸⁾.

Bei der Nachprüfung hat das UN-Sekretariat verschiedene Grundsätze entwickelt, denen es regelmäßig folgt. Besondere Aufmerksamkeit gilt der Frage, ob alle zugehörigen Instrumente, die in dem zu registrierenden Abkommen als Vertragsbestandteil erwähnt werden, tatsächlich beigelegt sind. Es handelt sich etwa um Protokolle, Notenwechsel, einen Annex usw. Das Sekretariat hat es als unzulässig bezeichnet, daß eine Vertragspartei einen Notenwechsel mit einem Staat vorlegte, der erst zusammen mit anderen, dem Sekretariat nicht vorgelegten Notenwechseln mit dritten Staaten ein Vertragswerk bildete. Da der Vertrag *in toto* zu registrieren sei, verlangte das Sekretariat zusätzlich die Vorlage der noch fehlenden Notenwechsel³⁵⁹⁾. – Das Sekretariat hat seine Mitwirkung auch bei der Registrierung von Vereinbarungen versagt, die von einer Vertragspartei als Teil eines zur Registrierung vorgelegten Vertrages bezeichnet wurden, die aber nicht offensichtlich einen Vertragsteil bildeten und dem Hauptvertrag zeitlich vorausgingen. Das Sekretariat vertrat den Standpunkt, derartige Abkommen seien nicht als Annex zu dem sogenannten Hauptvertrag, sondern selbständig zu registrieren.

Art. 2 der Regulations trifft Vorsorge, daß das Register³⁶⁰⁾ auf dem neuesten Stand gehalten wird³⁶¹⁾. Er verpflichtet die Vertragsparteien zur Mitteilung von "any subsequent action which effects a change in the parties thereto, or the terms, scope or application thereof"³⁶²⁾. Wenn es sich etwa um eine Inhaltsänderung handelt, fordert das Sekretariat in Übereinstimmung mit den Berichten des VI. Ausschusses für die zweite und dritte Generalversammlung die textliche Vorlage der modifizierenden Abmachungen. Bei einer Parteiänderung genügt die bloße Mitteilung³⁶³⁾.

Nach Kelsen geht Art. 2 der Regulations weit über Art. 102 UNCh. hinaus: Er gehöre zu den Teilen der Regulations, die nicht – wie ihre Präambel sagt – der bloßen Anwendung des Art. 102, sondern als Ersatz für die unzureichende Regelung in der Charter dienen³⁶⁴⁾.

Dies Bedenken ist jedoch nicht berechtigt. Die Tatbestände, die von

³⁵⁸⁾ Ebenda, S. 303.

³⁵⁹⁾ Ebenda, S. 286.

³⁶⁰⁾ Vgl. im einzelnen unten S. 188.

³⁶¹⁾ Vgl. für den Völkerbund Ziff. 10 des Memorandums.

³⁶²⁾ Gemeint sind die Verträge.

³⁶³⁾ Repertory a. a. O., S. 284.

³⁶⁴⁾ Kelsen a. a. O., S. 703 f.

der Mitteilungspflicht in Art. 2 der Regulations erfaßt werden, bedeuten zum großen Teil eine Vertragsänderung, im Ergebnis also einen partiellen Neuabschluß. Da dieser zu registrieren wäre – wie immer man den Art. 102 UNCh. auslegt –, ist Art. 2 der Regulations jedenfalls insoweit gedeckt. Es bestehen keine Bedenken dagegen, daß der Registrierungsspflicht gemäß Art. 2 der Regulations durch Mitteilung von den Änderungen des ursprünglichen Vertrages genügt wird³⁶⁵), und daß dann keine selbständige Neuregistrierung mehr erfolgt. Die Charter verbietet diese Praxis nicht, und die entsprechende Vorschrift in den Regulations ist wesentlich zweckmäßiger als eine selbständige Registrierung.

Aber auch bei den *subsequent actions*, die den Vertrag nicht im engen Sinne des Wortes verändern und damit nicht auf einen Neuabschluß hinauslaufen³⁶⁶), sind die Erwägungen Kelsens nicht überzeugend. Einmal kann man bezweifeln, daß Art. 2 der Regulations tatsächlich Rechtspflichten statuiert, die nicht bereits in der Charter enthalten sind. Zwar sieht der Wortlaut des Art. 102 Abs. 1 UNCh. nur die Verpflichtung zur Registrierung von "every treaty and every international agreement" vor, ohne die in Art. 2 der Regulations ebenfalls als registrierungspflichtig bezeichnete "subsequent action which effects a change in the parties thereto, or the terms, scope or application thereof" ausdrücklich zu erwähnen; diese Unterlassung dürfte aber nicht entscheidend sein. Art. 102 Abs. 1 UNCh. dient einem seit langem feststehenden Zweck: Er soll einen umfassenden Überblick über alle internationalen Abkommen gewährleisten, an denen auch nur ein UN-Mitglied beteiligt ist. Wenn das Register in Verbindung mit der Veröffentlichung der Verträge in der UNTS die angestrebte Publizitätswirkung erzielen soll, muß es stets in jeder rechtlich erheblichen Beziehung so vollständig wie möglich sein, d. h. auch über den Inhalt und das Inkrafttreten, über die Parteien und sonstige Fragen des persönlichen und räumlichen Geltungsbereiches jedes Abkommens zuverlässig Auskunft geben. Das ist aber nur möglich, wenn die Registrierungsspflicht der Parteien sich auch auf alle späteren Änderungen in diesen Punkten erstreckt. Bei einer Auslegung des Art. 102 Abs. 1 UNCh., die den Vertragszweck – das Effektivitätsprinzip – gebührend berücksichtigt, wird man also zu dem Ergebnis kommen, daß die in Art. 2 der Regulations umschriebenen Verpflichtungen nicht nachträglich von der Generalversammlung auferlegt, sondern von vornherein in Art. 102 enthalten sind.

³⁶⁵) Dieser muß natürlich zuerst registriert sein: Repertory a. a. O., S. 284.

³⁶⁶) Etwa die Kündigung oder eine bereits im Vertrag vorgesehene einseitige Erklärung über die Erstreckung auf abhängige Gebiete eines Kontrahenten. Vgl. W. K. Geck, Kolonialklauseln (in Strupp-Schlochauer a. a. O. Bd. 2, S. 255 f.).

Gegen Art. 2 der Regulations bestehen aber selbst dann keine rechtlichen Bedenken, wenn man Art. 102 Abs. 1 UNCh. erst einmal restriktiv auslegt, d. h. wenn man annimmt, er habe die in Art. 2 enthaltenen Rechtspflichten ursprünglich nicht umfaßt. In diesem Falle läßt sich der Standpunkt vertreten, daß sich die Befugnis der UN-Organe zu einer gewissen organischen Weiterentwicklung der Charter im Laufe der Zeit auch in diesem Punkte ausgewirkt hat: Der Erlaß der Regulations durch die Generalversammlung diene jedenfalls den Grundgedanken und Zielen des Art. 102 UNCh. Das Sekretariat hat sich die Einstellung der Generalversammlung zu eigen gemacht und Art. 2 der Regulations beinahe anderthalb Jahrzehnt als geltendes Recht angewandt; weder der Sicherheitsrat noch andere UN-Organe oder die UN-Mitglieder haben sich dagegen verwahrt. Diese Tatsachen dürften die Annahme einer Rechtsentwicklung rechtfertigen, die dem Art. 102 jedenfalls im Laufe der Zeit die eben umrissene weitere Bedeutung gegeben hat. *Mutatis mutandis* könnten diese Gesichtspunkte schließlich auch zur Begründung dafür herangezogen werden, daß sich Art. 2 der Regulations unabhängig von Art. 102 UNCh. zu einem Satz des internen UN-Gewohnheitsrechts entwickelt hat.

Es bestehen auch keine Bedenken dagegen, daß *subsequent actions* zu den von den Vereinten Nationen *ex officio* registrierten Abkommen ebenfalls *ex officio* registriert werden und daß bei Verträgen, die von einer internationalen Organisation gemäß Art. 4 Abs. 2 der Regulations registriert worden sind, die Organisation spätere einschlägige Rechtsakte registriert ³⁶⁷⁾.

Die oben getroffene Feststellung, die Registrierung sei ein Akt der Vertragsparteien, wird auch von Art. 6 der Regulations bestätigt. Er bestimmt als Registrierungsdatum den Tag, an dem das Sekretariat das vollständige Abkommen erhält. Der Zeitraum bis zum Vollzug der Einschreibung in das Register schiebt die Registrierungswirkung also nicht hinaus. Fehlen Materialien, die das Sekretariat für erforderlich hält, so ist der Eingangstag der zusätzlichen Unterlagen für den Zeitpunkt der Registrierung entscheidend ³⁶⁸⁾. Bei der Registrierung *ex officio* durch die Vereinten Nationen ist dagegen der Tag maßgeblich, an dem der Vertrag für mindestens zwei Parteien in Kraft tritt.

Nach Art. 7 der Regulations erhält die registrierende Partei oder internationale Organisation – auf Anforderung auch jede andere Vertragspartei – eine Bescheinigung über die Registrierung. Bei *ex officio* registrier-

³⁶⁷⁾ Siehe Repertory a. a. O., S. 284.

³⁶⁸⁾ Repertory a. a. O., S. 288.

ten Vereinbarungen und der Registrierung von *subsequent actions* gemäß Art. 2 der Regulations wird kein Zertifikat erteilt. Das gleiche gilt für Abmachungen, die unter das besondere Verfahren des *filing and recording* nach Art. 10 der Regulations fallen³⁶⁹).

Die ursprüngliche Fassung der Regulations sah ein Vertragsregister in den fünf amtlichen UN-Sprachen vor³⁷⁰). Art. 8 lautet nunmehr:

“1. The register shall be kept in the English and French languages. The register shall comprise, in respect of each treaty or international agreement, a record of:

- (a) The serial number given in the order of registration;
- (b) The title given to the instrument by the parties;
- (c) The names of the parties between whom it was concluded;
- (d) The dates of signature, ratification or acceptance, exchange of ratification, accession, and entry into force;
- (e) The duration;
- (f) The language or languages in which it was drawn up;
- (g) The name of the party or specialized agency which registers the instrument and the date of such registration;
- (h) Particulars of publication in the treaty series of the United Nations.

2. Such information shall also be included in the register in regard to the statements registered under article 2 of these regulations³⁷¹).

3. The texts registered shall be marked *ne varietur* by the Secretary-General or his representative, and shall remain in the custody of the Secretariat”.

Das Sekretariat ist verpflichtet, auf Wunsch von UN-Mitgliedern oder anderen Vertragsstaaten beglaubigte Registerauszüge zu erteilen. Bei Anträgen von anderer Seite ist es zur Erteilung ermächtigt³⁷²).

Die Registrierung registrierungspflichtiger Abkommen *ex officio* durch die Vereinten Nationen und die fakultative Registrierung durch ihre Sonderorganisation wurden bereits im Zusammenhang mit der Frage erwähnt, ob sie die Vertragsparteien von ihrer Verpflichtung gemäß Art. 102 UNCh. entbinden³⁷³). Da – von den Aufgaben des Generalsekretärs ab-

³⁶⁹) Repertory a. a. O., S. 288 f.; siehe zum *filing and recording* im einzelnen unten S. 189 f.

³⁷⁰) UNTS Bd. 1 (1946/47), S. XXIV. Vgl. für den Völkerbund Ziff. 10 des Memorandums.

³⁷¹) Mit Art. 8 Ziff. 1 und 2 wurde das zu dem gleichen Zwecke vom Völkerbund geführte zweite Register überflüssig. Vgl. zu diesem etwa Schücking a. a. O., S. 965.

³⁷²) Art. 9 der Regulations. Ziff. 10 des Memorandums schloß für derartige Mitteilungen jede Haftung des Völkerbundssekretariates aus. Anscheinend hat die Frage keine praktische Bedeutung erlangt. Nach Sibert (a. a. O., S. 240) müßte sie gegebenenfalls in Anlehnung an die *principes généraux du droit* gelöst werden.

³⁷³) Oben S. 174 f.

gesehen³⁷⁴) – für beide Registrierungsarten keine verfahrensrechtlichen Besonderheiten gelten, ist auf sie nicht mehr näher einzugehen. Zu erwähnen ist lediglich, daß Kelsen aus den bereits oben³⁷⁵) wiedergegebenen Gründen gegen die Zulässigkeit der Registrierung *ex officio* Bedenken erhebt³⁷⁶). Die obigen Erwägungen über die sinn- und zielgemäße Weiterentwicklung des Rechts der Vereinten Nationen³⁷⁷) sind jedoch geeignet, die Zulässigkeit auch dieses Verfahrens zu begründen. Sie entsprechen der im VI. Ausschuß der 4. Generalversammlung vertretenen Ansicht, daß eine dem Generalsekretär durch den Beschluß der Generalversammlung erteilte Ermächtigung zur Registrierung *ex officio* genügt und daß nicht für jede Entscheidung dieses UN-Organs eine spezielle Grundlage in der Charter erforderlich ist³⁷⁸).

VIII. Die Registrierung nicht registrierungspflichtiger Verträge

Bisher stand die durch Art. 18 VBS und Art. 102 UNCh. zwingend vorgeschriebene Registrierung von Abkommen im Vordergrund. Schon das Memorandum des Völkerbundssekretariats sah in Ziff. 13 eine fakultative Registrierung von Vereinbarungen vor, die nicht registrierungspflichtig waren. Maßgeblich war der Wunsch, in der Treaty Series einen möglichst vollständigen Überblick über das gesamte Völkervertragsrecht zu geben. Art. 10 der Regulations folgt dem Beispiel des Völkerbundes, spricht allerdings nicht von der Registrierung, sondern von *filing and recording*. Der Unterschied hat jedoch nur terminologische Bedeutung: Zwar werden die auf Grund des Art. 10 vorgelegten Vereinbarungen in einem besonderen Register geführt³⁷⁹) und nicht in Teil I, sondern im Teil II der UN-Treaty Series veröffentlicht; die beiden Register und die beiden Teile der Treaty Series entsprechen sich jedoch in der Art der Anlage. Entscheidend ist, daß Art. 11 der Regulations für das *filing and recording* die wesentlichen Bestimmungen des Registrierungsverfahrens, nämlich die Art. 2, 5 und 8 *mutatis mutandis* für anwendbar erklärt. Das UN-Sekretariat orientiert sich auch im übrigen weitgehend an den Vorschriften über die Registrierung im engeren Sinne³⁸⁰). So ist es berechtigt, auch bei dem Verfahren gemäß

³⁷⁴) Repertory a. a. O., S. 304 ff.

³⁷⁵) S. 185 f.

³⁷⁶) Bemerkenswerterweise nicht gegen die freiwillige Registrierung durch internationale Organisationen.

³⁷⁷) S. 186 f.

³⁷⁸) Repertory a. a. O., S. 300 f.

³⁷⁹) Vgl. Repertory a. a. O., S. 291.

³⁸⁰) Repertory a. a. O., S. 291, 307; Kelsen a. a. O., S. 704.

Art. 10 und 11 der Regulations von einer Registrierung zu sprechen. Es bestehen auch keine Bedenken dagegen, daß ein nach Art. 10 und 11 der Regulations freiwillig angemeldeter Vertrag im Hinblick auf Art. 102 Abs. 2 UNCh. wie ein obligatorisch registrierter behandelt wird³⁸¹⁾.

Art. 10 der Regulations, der die für eine fakultative Registrierung in Betracht kommenden Abkommen aufzählt, ist in Ziff. (c) schwer verständlich. Daher ist es zweckmäßig, die Umschreibung des vom UN-Sekretariat herausgegebenen Repertory für die von Art. 10 erfaßten Vertragsgruppen zu übernehmen:

“1. Treaties and international agreements transmitted by States Members as well as non-members of the United Nations which were entered into before the coming into force of the Charter, but which were not included in the Treaty Series of the League of Nations;

2. Treaties and international agreements concluded between States non-members of the United Nations which were entered into after the coming into force of the Charter;

3. Treaties and international agreements entered into by the United Nations or by one or more of the specialized agencies”³⁸²⁾.

K e l s e n sieht auch in der fakultativen Registrierung eine Überschreitung der von der Charter gezogenen Grenzen³⁸³⁾. Es genügt, dagegen auf die vorstehenden Erörterungen zur Fortentwicklung des UN-Rechtes und zur Bildung eines internen Gewohnheitsrechtes zu verweisen³⁸⁴⁾. Zu berücksichtigen ist, daß keinem Staat Verpflichtungen auferlegt werden. Es liegt auch kein Eingriff in die Befugnisse des Generalsekretärs vor; man darf vielmehr annehmen, daß er mit dem Beschluß der Generalversammlung über das *filing and recording* um so mehr einverstanden war, als dieser dem Publizitätsgedanken des Art. 102 UNCh. und im wesentlichen der Tradition schon des Völkerbundes entsprach.

Zwar befaßten sich die 9. und 10. Generalversammlung mit dem Vorschlag, freiwillig registrierte Verträge zur Entlastung des Haushaltes von der Veröffentlichung auszunehmen und Art. 12 der Regulations³⁸⁵⁾ entsprechend zu ändern; die Beschlüsse bestätigten jedoch die Beibehaltung des bisherigen Verfahrens: Die nicht unter Art. 102 fallenden Abkommen seien im völkerrechtlichen Verkehr ebenso wichtig wie die registrierungspflichtigen. Die Kostenersparnis falle um so weniger ins Gewicht, als sich

³⁸¹⁾ Vgl. oben Anm. 281.

³⁸²⁾ Repertory a. a. O., S. 307. Zur Vorgeschichte siehe ebenda, S. 304 f.

³⁸³⁾ A. a. O., S. 703 f.

³⁸⁴⁾ Oben S. 186 f.

³⁸⁵⁾ Vgl. unten S. 193 f.

der Mitgliederkreis der Vereinten Nationen ständig erweitere und die Zahl der Verträge von Nicht-Mitgliedern entsprechend abnehme³⁸⁶).

IX. Politische Fragen bei der Registrierung

Es ist bemerkenswert, daß ausgesprochen politische Kontroversen im Registrierungsverfahren bisher nur selten auftraten. Wahrscheinlich ist das weitgehend auf die Tatsache zurückzuführen, daß die Registrierung keine Anerkennung des Abkommens oder der Staaten und Regierungen bedeutet, die es geschlossen haben³⁸⁷). Immerhin gibt es einige wesentliche Ausnahmen. Das Supplement zum Repertory of Practice of United Nations Organs erwähnt verschiedene Fälle, in denen UN-Mitglieder gegen den Abkommenscharakter eines registrierten Instruments Bedenken mit der Begründung vortrugen, eine der Parteien ermangle der Völkerrechtspersönlichkeit, der Vertragsfähigkeit oder beider Eigenschaften³⁸⁸). Obwohl es sich hier um ein juristisches Argument handelte, zeigen die Beispiele, daß letztlich die politischen Gesichtspunkte entscheidend waren.

Die Ständigen Vertreter der USA und National-Chinas bei den Vereinten Nationen verwahrten sich dagegen, daß aus Abkommen von UN-Mitgliedstaaten mit den kommunistischen Regierungen in China, Nord-Korea, der Äußeren Mongolei und der sogenannten Deutschen Demokratischen Republik Rückschlüsse auf die Völkerrechtsfähigkeit der von diesen Regierungen vertretenen Staaten gezogen würden. Im gleichen Sinne äußerte sich der Vertreter Großbritanniens unter Bezugnahme auf Verträge zwischen der Sowjetunion einerseits und Nord-Korea sowie der »Deutschen Demokratischen Republik« andererseits. Dagegen sprach die Sowjetunion den Abkommen mit National-China jede Wirksamkeit ab. Die drei Westmächte verzichteten ausdrücklich auf einen Protest gegen die Registrierung. Sie begnügten sich mit dem Hinweis auf die Ansicht des Sekretariats, daß die Registrierung die Frage der Völkerrechtssubjektivität nicht präjudiziere³⁸⁹). Die USA betonten, Stillschweigen in derartigen Fällen bedeute keine Anerkennung der Vertragsparteien, ihrer Vertragsfähigkeit oder gar des Vertrages selbst. Nachdem das Sekretariat diese Stellungnahme allen UN-Mitgliedern zugeleitet hatte, schlossen sich die Philippinen dem amerikanischen Standpunkt an³⁹⁰).

³⁸⁶) Supplement a. a. O., S. 403, 406, 408 f.

³⁸⁷) Vgl. oben S. 180 f.

³⁸⁸) Zu der seit dem UN-Beitritt Spaniens überholten besonderen Problematik von Verträgen mit Spanien siehe oben vor und in Anm. 202.

³⁸⁹) Vgl. oben S. 179 ff.

³⁹⁰) Supplement a. a. O., S. 400 ff.

X. Die Veröffentlichung registrierter Verträge ³⁹¹⁾

Art. 18 VBS wie Art. 102 UNCh. machen zwischen der Registrierung und der Veröffentlichung einen wesentlichen Unterschied: Während die Registrierung den Parteien obliegt und die Mitwirkung des Sekretariats begrenzt ist ³⁹²⁾, trifft die Verpflichtung zur Veröffentlichung ausschließlich das Sekretariat ³⁹³⁾. Die Satzung und die Charter schreiben jedoch nur vor, daß sie so bald wie möglich zu erfüllen ist, das heißt nach Art. 18 VBS "as soon as possible" bzw. «aussitôt que possible», nach Art. 102 UNCh. "as soon as possible" bzw. «le plus tôt possible». Im übrigen hatten und haben die Sekretariate des Völkerbundes und der Vereinten Nationen einen erheblichen Spielraum.

Das Völkerbundssekretariat orientierte sich bei der Veröffentlichung an Ziff. 9 des Memorandums. Angesichts der langjährigen und in ihren rechtlichen Grundsätzen unumstrittenen Praxis des UN-Sekretariats erübrigt es sich, auf die Veröffentlichung in der Zeit des Völkerbundes näher einzugehen. Das UN-Sekretariat veröffentlicht entsprechend Art. 12 der Regulations in der United Nations Treaty Series alle gemäß Art. 1, 4 und 10 der Regulations registrierten Abkommen sowie die von Art. 2 erfaßten zusätzlichen Erklärungen. Die Charter schreibt zwar nur die Veröffentlichung der nach Art. 1 und 4 registrierten Vereinbarungen vor. Die Ausdehnung auch auf die unter Art. 10 der Regulations freiwillig registrierten Instrumente wurde jedoch schon im Dezember 1946 mit der ersten Fassung der Regulations beschlossen ³⁹⁴⁾. An die authentischen Texte schließen sich Übersetzungen ins Englische und Französische an.

Die an der Registrierung jeweils beteiligten UN-Mitglieder wurden verschiedentlich – u. a. in einem Beschluß der 11. Generalversammlung – gebeten, die Arbeit des Sekretariats durch die Übermittlung von Übersetzungen zu erleichtern ³⁹⁵⁾. Diese Bitte scheint aber bisher nicht viel Erfolg gehabt zu haben ³⁹⁶⁾.

Gemäß Art. 12 Abs. 2 der Regulations teilt das Sekretariat bei der Veröffentlichung die jeweilige Registernummer, das Registrierungsdatum, die registrierende Partei oder UN-Sonderorganisation sowie für jede Vertrags-

³⁹¹⁾ Zur Veröffentlichung von Verträgen der UN in anderen amtlichen Publikationsorganen als der UNTS vgl. K a s m e a. a. O. (Anm. 183), S. 143 ff.

³⁹²⁾ Ausgenommen bei der Registrierung *ex officio*. Vgl. oben S. 188 f.

³⁹³⁾ So schon für den Völkerbund P a m p e r r i e n a. a. O., S. 1077.

³⁹⁴⁾ UNTS Bd. 1 (1946), S. XXVIII.

³⁹⁵⁾ Repertory a. a. O., S. 308, 310; Supplement a. a. O., S. 409.

³⁹⁶⁾ Auch die Übersetzungen in der Vertragssammlung des Völkerbundes stammten vom Sekretariat, sofern nichts Gegenteiliges vermerkt war.

partei den Tag und die Art und Weise des Inkrafttretens mit. Die Veröffentlichung erfolgt für Abkommen, die entsprechend Art. 1 und 4 der Regulations registriert werden, in Teil I der UN-Treaty Series, für die nach Art. 10 freiwillig registrierten (*filing and recording*) in Teil II. Zusatzabkommen und -erklärungen zur ersten Gruppe erscheinen in Annex A, zur zweiten Gruppe in Annex B jeweils unter der Nummer des Vertrags, auf den sie sich beziehen. Annex C enthält die entsprechenden Ergänzungen zu Abkommen, die bereits beim Völkerbund registriert waren³⁹⁷). Auch sie erscheinen unter der Registernummer des Grundabkommens.

Nach Art. 13 der Regulations hat das Sekretariat monatlich einen Bericht über alle Abkommen zu erstatten, die im Vormonat nach Art. 1, 4 und 10 der Regulations registriert worden waren. Der Bericht enthält außer dem Namen des Vertrages und der Parteien, dem Datum der Unterzeichnung und des Inkrafttretens auch die Nummer und das Datum der Registrierung. Dieses "Statement of Treaties and International Agreements Registered or Filed and Recorded with the Secretariat during . . ." führt darüber hinaus auch die Ergänzungen aus Annex A-C auf. Der Bericht und die Treaty Series sind allen UN-Mitgliedern zu übermitteln (Art. 14 der Regulations).

Die Veröffentlichung von Verträgen wurde in verschiedenen Sitzungsperioden der Generalversammlung erörtert, besonders eingehend von dem jeweiligen VI. und V. Ausschuß. Dabei spielten Rechtsprobleme keine entscheidende Rolle, vielmehr standen Zweckmäßigkeitserwägungen im Vordergrund. Es ist nicht notwendig, auf die Einzelheiten einzugehen, da sie nicht zu einer Änderung des oben dargestellten Verfahrens führten; es genügt, die leitenden Gesichtspunkte der Diskussionen kurz zu skizzieren.

Die Vorschläge zielten vor allem auf eine Beschleunigung der Veröffentlichung und auf eine Verbilligung des Verfahrens. Im VI. Ausschuß der 4. Generalversammlung³⁹⁸) wurde als Ziel eine Veröffentlichung innerhalb von sechs Monaten nach der Registrierung genannt³⁹⁹). In der 5. Generalversammlung wurde im gleichen Ausschuß u. a. angeregt, Art. 12 der Regulations zu ändern, d. h. allein die englischen und französischen Texte bzw. Übersetzungen zu drucken, bei weitgehend gleichlautenden Verträgen nur ein Standard-Modell zu veröffentlichen und die verschiedenen Kategorien des Annex zu reduzieren⁴⁰⁰). In seinem Bericht für die 10. General-

³⁹⁷) Vgl. Repertory a. a. O., S. 308.

³⁹⁸) Einen Überblick über die einschlägigen Arbeiten in der 2.-4. Generalversammlung gibt das Yearbook of the United Nations, 1948-49, S. 968 ff.

³⁹⁹) Repertory a. a. O., S. 309.

⁴⁰⁰) Yearbook of the United Nations, 1950, S. 866 ff.

versammlung machte der Generalsekretär auf zwei weitere Möglichkeiten aufmerksam: Man könne 1. alle oder einzelne nach Art. 10 der Regulations registrierten, d. h. die nicht registrierungs- und veröffentlichungspflichtigen Abkommen von der Veröffentlichung ausschließen und 2. auf jede Übersetzung verzichten, wenn Englisch oder Französisch eine der Vertragssprachen sei⁴⁰¹⁾. Der Generalsekretär wies zugleich auf die Sicherungen hin, die sich bei einer Vereinfachung der bisherigen Veröffentlichungsweise vorsehen ließen⁴⁰²⁾. Schließlich wurde bei der anschließenden Diskussion im V. Ausschuß eine Ermächtigung an den Generalsekretär vorgeschlagen, Abkommen von begrenztem internationalem Interesse von der Veröffentlichung auszunehmen. Der V. Ausschuß der 11. Generalversammlung stellte fest, eine wirklich erhebliche Zeit- und Kostenersparnis sei nur durch Einschränkung der Übersetzungen und einzelner in den Annexen enthaltener Veröffentlichungen zu erreichen⁴⁰³⁾.

Allen Vorschlägen wurden die gleichen Argumente entgegengehalten: Die Originalsprachen wie die Übersetzungen seien im völkerrechtlichen Verkehr nicht zu entbehren. Ein einmal registriertes Abkommen sei nicht nur für die Parteien, sondern für die gesamte Staatenwelt von Interesse. Daher sei bei den registrierungspflichtigen Verträgen und ihren Ergänzungen, aber ebenso sehr bei den freiwillig registrierten Abkommen Vollständigkeit erforderlich.

Das Bedürfnis nach Vollständigkeit und Genauigkeit bei der Veröffentlichung der registrierten Abkommen und Zusatzerklärungen wie der Übersetzungen wurde schließlich mit Recht höher bewertet als die – allerdings beträchtliche – finanzielle Belastung der Vereinten Nationen durch das übliche Verfahren. Die Bedenken gegen die Verzögerung bei der Registrierung räumte der Generalsekretär mit einer Erklärung vor dem V. Ausschuß der 11. Generalversammlung weitgehend aus: Nach etwa drei Jahren solle der bestehende Rückstand aufgeholt und die Veröffentlichung innerhalb von sechs Monaten nach der Registrierung möglich sein. Unter diesen Umständen konnte sich die Generalversammlung mit einem Beschluß begnügen, der praktisch alles beim alten ließ. Er forderte den Generalsekretär lediglich auf, die Veröffentlichung weiterhin zu beschleunigen und die Kosten, nicht aber den bisherigen Standard der Publikationen zu senken⁴⁰⁴⁾.

In dem "Annual Report . . . on the work of the Organization 16 June 1959–15 June 1960" teilte der Generalsekretär mit, die bestehenden Rück-

⁴⁰¹⁾ Supplement a. a. O., S. 404.

⁴⁰²⁾ Ebenda, S. 405 f.

⁴⁰³⁾ Ebenda, S. 408.

⁴⁰⁴⁾ Ebenda, S. 409.

stände seien inzwischen aufgearbeitet, die bis Ende 1959 registrierten Abkommen seien im Druck und würden voraussichtlich im Laufe des Jahres 1960 vorliegen. In Zukunft könne man damit rechnen, daß nicht mehr als ein Jahr zwischen der Registrierung und Veröffentlichung liegen werde⁴⁰⁵⁾. Die American Society of International Law drückte in einem Beschluß von 1960 mit ihrem Glückwunsch die Hoffnung aus, dieser Erfolg werde die UN-Mitgliedstaaten zur Beschleunigung der Registrierung anhalten⁴⁰⁶⁾. Besonders erfreulich ist, daß nunmehr die ersten 300 Bände durch drei Registerbände erschlossen sind, die jeweils 100 Bände umfassen.

XI. Würdigung

Die Registrierung völkerrechtlicher Verträge steht seit der Errichtung des Völkerbundes in engem Zusammenhang mit der Veröffentlichung. Beide ergänzen sich als Mittel der Publizität, beide dienen vor allem dem in der Präambel zur Völkerbundssatzung ausgesprochenen Ideal, "the prescription of open, just and honourable relations between nations"⁴⁰⁷⁾. Noch 1932 oder 1933 zitierte S c h ü c k i n g mit offensichtlicher Billigung Ziff. 1 im Memorandum des Völkerbundssekretariates:

«La publicité s'est montrée depuis longtemps comme une des sources de force morale dans l'application des lois de chaque pays. Il en sera de même pour les lois et les engagements qui lient les nations. Elle encouragera le contrôle du public. Elle éveillera l'intérêt public et fera disparaître les causes de défiance et de conflit. Seule, la publicité permettra à la Société des Nations de donner une sanction morale aux obligations contractuelles de ses Membres. En outre, ce sera un moyen de constituer un système clair et indiscutable de droit international»⁴⁰⁸⁾.

Fragt man, wie weit die mit den Registrierungs- und Veröffentlichungsvorschriften der Völkerbundssatzung und der UN-Charter angestrebten Ziele tatsächlich erreicht worden sind, so sollte man trotz gewisser Überschneidungen zwei verschiedene Anliegen unterscheiden, ein vorwiegend rechtstechnisches und ein politisches.

Auszugehen ist von den verhältnismäßig bescheidenen Wünschen etwa des Institut de Droit international am Ende des 19. Jahrhunderts, das zwar eine Art Grundbuch des Völkervertragsrechtes anstrebte, aber an die Registrierung oder Nicht-Registrierung von Verträgen keine wesentlichen

⁴⁰⁵⁾ GAOR 15. Sess. Suppl. No. I (A/4390), S. 93. Die anschließende Praxis scheint diese Ansicht zu bestätigen.

⁴⁰⁶⁾ AJ Bd. 54 (1960), S. 627. Siehe auch den im AJ Bd. 55 (1961), S. 694 wiedergegebenen Beschluß.

⁴⁰⁷⁾ Sperrung nicht im Original.

⁴⁰⁸⁾ A. a. O., S. 963 f.

Rechtsfolgen anknüpfte und von vornherein nicht mit Vollständigkeit rechnete⁴⁰⁹). Die Registrierungs Vorschriften des Völkerbundes und der UN-Charter sollten diesem überwiegend rechtstechnischen Ziel ebenfalls dienen, jedoch nicht in erster Linie. Tatsächlich haben Art. 18 VBS und Art. 102 UNCh. mit der Verpflichtung zur Registrierung der meisten internationalen Abmachungen und mit der anschließenden Veröffentlichung einen Überblick über das geltende Völkervertragsrecht ermöglicht, den einzelne Staaten, wissenschaftliche Gesellschaften und Institute oder gar Individuen angesichts der Vielzahl der Vertragsparteien und Instrumente heute noch weniger vermitteln könnten als zur Völkerbundszeit. Das Recht zur freiwilligen Registrierung von nicht registrierungspflichtigen Abkommen hat dazu geführt, daß die Vereinbarungen, an denen ausschließlich Nicht-Mitglieder der Vereinten Nationen beteiligt sind, jedenfalls zum Teil in das Register und damit auch in die Veröffentlichung einbezogen wurden und werden. Die Wiedergabe nicht nur sämtlicher authentischer Vertragstexte, sondern auch von Übersetzungen ins Englische und Französische und die Publikation der zusätzlichen, auf alle irgendwie registrierten Abkommen bezogenen völkerrechtlich erheblichen Vereinbarungen, Erklärungen usw. sind für die völkerrechtliche Praxis, aber auch für die Wissenschaft von größtem Wert. Die Veröffentlichung des überwiegenden Teils des Völkervertragsrechts gestattet u. a. eine gewisse Angleichung von Abkommen, die einander in wesentlichen Punkten entsprechen, und dient auch sonst der Harmonisierung der internationalen Beziehungen. Für die Kodifikationsarbeiten auf bestimmten Gebieten des Völkerrechts ist die Veröffentlichung ebenfalls von Nutzen.

Das System der Registrierung und Veröffentlichung im Völkerbund und den Vereinten Nationen trägt insoweit den Wünschen Rechnung, die das Institut de Droit international 1891 geäußert hatte⁴¹⁰). Daß keine absolute Vollständigkeit erzielt wurde und wird, ist schon deshalb unvermeidlich, weil bei der Vielzahl von Staaten und Abkommen stets Zweifel an der Registrierungspflichtigkeit einzelner Instrumente bestehen und auch Nachlässigkeiten der zuständigen Staatsorgane, Behörden usw. nicht immer auszuschließen sind. Wieviel registrierungspflichtige Instrumente aus diesen Gründen nicht registriert worden sind, ließe sich nur durch einen eingehenden und umfassenden Vergleich der staatlichen und der wichtigsten privaten allgemeinen Sammlungen von Gesetzen, Verordnungen usw. sowie der speziellen Vertragssammlungen mit den Treaty Series des Völkerbundes und der Vereinten Nationen ermitteln. Er ist in diesem Rahmen nicht mög-

⁴⁰⁹) Siehe oben 121.

⁴¹⁰) Ebenda.

lich. Immerhin soll das Ergebnis eines – allerdings etwas summarischen – Vergleichs zwischen den Vertragssammlungen einiger Staaten und der United Nations Treaty Series mitgeteilt werden. Er ergibt, daß die in den offiziellen Vertragssammlungen der USA und Großbritanniens von 1952 bis 1956 veröffentlichten zweiseitigen Instrumente, soweit sie unter den Vertragsbegriff des Art. 102 UNCh. fielen, durchweg auch in der UNTS veröffentlicht und somit auch bei den Vereinten Nationen registriert sind⁴¹¹⁾. Die bis zum Mai 1958 nicht registrierten Verträge⁴¹²⁾ fallen zahlenmäßig nicht ins Gewicht. Ein etwas anderes Bild bieten die zweiseitigen Abkommen der Schweiz aus dem gleichen Zeitraum. Sie sind besonders deshalb interessant, weil die Schweiz als Nicht-Mitglied der Vereinten Nationen an die Satzung nicht gebunden ist. Schon ein sehr cursorischer Vergleich zwischen der Sammlung der Eidgenössischen Gesetze⁴¹³⁾ von 1952–1956 und der UNTS ergibt mindestens 20 Vereinbarungen, die nach Art. 102 Abs. 1 UNCh. registrierungspflichtig erscheinen, aber bis zum Mai 1958 (UNTS Bd. 300) nicht registriert waren, obwohl alle schon vor dem November 1955 in Kraft getreten waren. Die Unterlassung der Registrierung fällt natürlich nicht der Schweiz zur Last, die als Nicht-Mitglied der Vereinten Nationen nicht zur Registrierung verpflichtet war. Bei diesen Abkommen war Frankreich sechsmal beteiligt⁴¹⁴⁾, die übrigen als UN-Mitglieder und Vertragspartner der Schweiz zur Registrierung verpflichteten Staaten waren die Niederlande, Kuba, Salvador, die Tschechoslowakei, Indonesien, Peru, Bulgarien, Italien, Norwegen, Dänemark, Schweden und zweimal Finnland⁴¹⁵⁾. Selbst diese zahlenmäßig größere Gruppe von regi-

⁴¹¹⁾ Ein im Zusammenhang mit dem Bricker-Amendment abgefaßtes Memorandum des Legal Adviser im Department of State vom 20. 1. 1953 erklärte: "The United States has made and continues to make a diligent effort to comply with that requirement" (i. e. of Art. 102 UNCh.); Hearings before a Subcommittee of the Senate Committee on the Judiciary on Senate Joint Resolutions 1 and 43. 83d Congr. 1st Sess. 1953, S. 853. Nach G. H. Hackworth (Digest of international law, Bd. 5 1943, S. 87) haben die USA seit 1790 keine Geheimverträge geschlossen. Über dieser hier nicht nachprüfaren Feststellung darf man nicht die Absprachen im 2. Weltkrieg, vor allem auf den Konferenzen in Jalta und Potsdam von 1945 vergessen. Vgl. dazu etwa H. J. Schlochauer und F. A. Frhr. v. d. Heydte in Strupp-Schlochauer, a. a. O. Bd. 2, S. 162 ff., 786 ff.

⁴¹²⁾ Vgl. etwa in den britischen Treaty Series 1957 Nr. 29 ein nicht sonderlich wichtiges Abkommen mit Belgien und Frankreich, das am 3. 8. 1955 in Kraft trat und bei dem speziell durch den Vertrag Frankreich zur Registrierung verpflichtet war.

⁴¹³⁾ Die auch die völkerrechtlichen Verträge der Schweiz enthält.

⁴¹⁴⁾ Vgl. die Sammlung der Eidgenössischen Gesetze von 1952, S. 964; 1955, S. 111, 128, 662, 737, 853. Die beiden zuletzt genannten Übereinkommen waren zwar der Materie nach unwichtig und zudem zeitlich eng begrenzt, aber auch sie fielen unter Art. 102 Abs. 1 UNCh.

⁴¹⁵⁾ Ebenda 1952, S. 583; 1954, S. 521, 673, 730; 1955, S. 64, 279, 503, 539, 667, 671,

strierungspflichtigen, aber anscheinend nicht⁴¹⁶⁾ registrierten Verträgen fällt prozentual nicht ins Gewicht. Bedenklicher könnte vielleicht ein Vergleich der Abkommen stimmen, welche die Sowjetunion von 1952–1956 geschlossen hat. Hier stand mir keine amtliche russische Sammlung zur Verfügung. Die wichtige Veröffentlichung von R. M. Slusser und J. F. Triska "A Calendar of Soviet Treaties 1917–1957" (1959) bot insofern mehr, als zahlreiche Vereinbarungen auf Grund von nicht amtlichen Quellen angeführt wurden. Andererseits war mir der Wortlaut der hier erwähnten Vereinbarungen meistens nicht zugänglich. Daher konnte nicht überprüft werden, ob die Abkommen nach den Parteien, dem Inhalt und dem Inkrafttreten wirklich sämtlich unter Art. 102 Abs. 1 UNCh. fielen. Immerhin enthält die Übersicht von Slusser und Triska eine so beachtliche Anzahl von Verträgen, die bis Mai 1958 nicht registriert, aber nach den dortigen Angaben anscheinend registrierungspflichtig waren⁴¹⁷⁾, daß man den Ausspruch Triskas, die sowjetische Haltung gegenüber der Registrierung sei *mildly positive* gewesen⁴¹⁸⁾, in diesem Punkte vielleicht doch mit einer gewissen Skepsis aufnehmen sollte⁴¹⁹⁾. Andererseits muß man berücksichtigen, daß es sich bei den hier interessierenden Vereinbarungen häufig um den direkten Warenaustausch zwischen Staaten mit einer Staatswirtschaft handelt und die Registrierungspflicht nach Art. 102 Abs. 1 UNCh. in solchen Fällen zweifelhaft sein könnte. Ein abschließendes Urteil kann hier jedenfalls nicht abgegeben werden. Noch weniger läßt sich sagen, ob ein Vergleich zwischen den Gesetz- und Vertragssammlungen der meisten anderen Staaten mit der UNTS zu dem gleichen positiven Ergebnis führen könnte wie der Vergleich der Vertragssammlungen der USA und Großbritanniens mit der UNTS oder ob er stärker zur Skepsis stimmen würde. Das überwiegend erfreuliche Resultat der eben angeführten Stichproben dürfte es wohl rechtfertigen, bis zum Beweis des Gegenteils davon auszugehen, daß die Staaten ihre Verpflichtung zur Registrierung⁴²⁰⁾ in der Regel jedenfalls so lange ernst nehmen, als sie keine entscheidenden politischen Gründe für den Abschluß von Geheimverträgen zu haben glauben⁴²¹⁾.

758, 989, 992. Hier handelte es sich meist um Vereinbarungen auch von materieller Bedeutung.

⁴¹⁶⁾ Günstigstenfalls mit einer untragbaren Verspätung.

⁴¹⁷⁾ Meist handelt es sich um Übereinkommen mit Ostblockstaaten.

⁴¹⁸⁾ Proceedings of the American Society of International Law (1959) S. 297.

⁴¹⁹⁾ Vgl. aber für die vergleichsweise Schnelligkeit der sowjetrussischen Registrierungspraxis oben S. 160.

⁴²⁰⁾ Vgl. zu der zeitlichen Komponente der Registrierungspraxis oben S. 157 ff.

⁴²¹⁾ Vgl. auch oben 160 f. für die zunehmende Schnelligkeit bei der Registrierung. Skeptischer dagegen D a h m a. a. O., S. 94.

Dem Völkerbund und den Vereinten Nationen ist dafür zu danken, daß sie die materiellen Voraussetzungen für die Durchführung der Registrierung und Veröffentlichung geschaffen haben. Gewisse Bedenken in einzelnen Punkten, die oben erwähnt wurden, fallen demgegenüber nicht entscheidend ins Gewicht.

Wie steht es nun mit dem eigentlich politischen und damit wichtigeren Ziel, nämlich den in der Präambel zur Völkerbundssatzung erwähnten *open relations . . . between nations*?

Auszugehen ist von der Tatsache, daß selbst die Völkerbundssatzung die *open diplomacy* nicht generell vorschrieb. Ebenso wie Präsident Wilson den ersten seiner 14 Punkte modifiziert hatte⁴²²⁾, ist Art. 18 VBS wesentlich bescheidener als das eben erwähnte Ziel der Präambel. So entnahm die überwiegende Lehre in der Völkerbundszeit dem Art. 18 VBS kein direktes Verbot von Geheimverträgen⁴²³⁾. Immerhin steht fest, daß Präsident Wilson, die Vertreter zahlreicher Mittel- und Kleinstaaten und ein erheblicher Teil der öffentlichen Meinung in der zivilisierten Welt die Registrierungsvorschrift des Art. 18 VBS ursprünglich als den Beginn einer neuen Ära angesehen hatten, in der es keine Geheimabkommen mehr geben würde. Man muß sagen, daß sich diese Erwartungen jedenfalls nicht voll erfüllt haben⁴²⁴⁾. Diese Feststellung läßt sich nicht so sehr auf die Zahl der absichtlich geheim gehaltenen Vereinbarungen stützen, die naturgemäß auch heute nicht genau zu ermitteln, aber wahrscheinlich verhältnismäßig klein ist; das teilweise negative Urteil beruht vielmehr auf den folgenden Gesichtspunkten: In vielen Staaten gab es auch zur Zeit des Völkerbundes Verfassungsnormen über die parlamentarische Mitwirkung bei allen Verträgen oder bei wichtigen Abkommensgruppen, über die Veröffentlichung in Gesetzblättern usw. Derartige Vorschriften und politische Gesichtspunkte verschiedener Art trugen bereits dazu bei, die Zahl der Geheimabkommen zu begrenzen. Wenn diese Hindernisse und die Völkerbundssatzung die Geheimverträge dennoch nur einschränken, nicht aber ausschließen konnten, so blieb ein beachtlicher Unsicherheitsfaktor in den internationalen Beziehungen. Schon eine begrenzte Zahl von – in der Regel wichtigen – Geheimverträgen genügt, um Mißtrauen zu säen und Staaten, die sich durch tatsächliche oder vermeintliche Geheimvereinbarungen bedroht fühlten, ihrerseits zum Abschluß entsprechender Übereinkommen zu veranlassen. Mit anderen Worten: Angesichts des Zwecks, dem Art. 18 VBS diene, und

⁴²²⁾ Vgl. oben S. 124.

⁴²³⁾ Vgl. Schücking-Wehberg a. a. O., S. 651 f. und oben 162 ff.

⁴²⁴⁾ Ebenso etwa Keydel a. a. O., S. 159 f.; Pamperrien a. a. O., S. 1083. Zu skeptisch wohl v. Bülow a. a. O., S. 285.

der Bedeutung, die dem Glauben an seine allgemeine Beachtung zukam, reichten selbst verhältnismäßig wenige bewußte Verstöße in wichtigen Fällen aus, um Zweifel am Erfolg der Vorschrift zu begründen.

Die rechtstechnischen Mängel des Art. 18 VBS, auf die oben jeweils hingewiesen wurde, waren für seine Verletzung nicht entscheidend. Die Vertragsparteien, die sich über ihn hinwegsetzten, wußten jedenfalls in den oben erwähnten Fällen, die später bekannt wurden, genau wie sie taten. Eine schärfere Definition der registrierungspflichtigen Instrumente, eine Fristsetzung für die Registrierung hätten nur dazu beitragen können, Nachlässigkeiten der Staaten in ihrer Registrierungspraxis zu vermindern. Bewußte Verstöße hätten die entsprechenden Satzungsänderungen dagegen kaum ausschließen können. Das gleiche gilt für ein stärkeres Interesse, das manche Völkerbundsmitglieder und -organe an der Innehaltung der Satzung hätten bezeigen können. Es trifft schließlich auch für den rechtlich wichtigsten Punkt zu, nämlich für eine Verschärfung der an sich schon weitreichenden Rechtsfolgen in Art. 18 Satz 2 VBS, etwa durch den Ausschluß aus dem Völkerbund, und für ein ausdrückliches Verbot von Geheimabkommen.

Das insoweit kritische Urteil über den Erfolg der Registrierungsbestimmungen in der Völkerbundssatzung beruht letztlich also nicht auf den Unklarheiten und Schwächen des Art. 18. Entscheidend ist vielmehr die Tatsache, daß damals – und wahrscheinlich immer – einzelne Staaten in Geheimverträgen, vor allem in geheimen Bündnissen, ein wesentliches Mittel ihrer Politik sahen bzw. sehen und nicht bereit waren bzw. sind, ihr tatsächliches oder vermeintliches Lebensinteresse⁴²⁵⁾ hinter einer Vorschrift von der Art des Art. 18 VBS zurückzustellen. Sind sich die Parteien eines Geheimabkommens einig, so kann die Satzung einer internationalen Organisation sie an der Beachtung der Vertragspflichten nicht hindern, wie klar die einschlägigen Regeln auch sein mögen und wie sehr die anderen Mitgliedstaaten oder die Organe der Organisation über ihre Beachtung zu wachen suchen. Erst wenn ein Geheimvertrag bekannt wird, kommen die Sanktionen überhaupt zum Zuge. Auch dann reichen sie bei übereinstimmendem Parteiwillen unter Umständen nicht aus.

Diese Gründe dürften dazu beigetragen haben, daß die UN-Charter zwar die Registrierungspflicht in vollem Umfang beibehielt, aber die Rechtsfolge bei der Unterlassung der Registrierung milderte. Ein abschließendes Bild über die Motive für diesen Schritt läßt sich auf Grund der vorliegenden Materialien nicht gewinnen. Es ist denkbar, daß nicht nur

⁴²⁵⁾ Vgl. etwa K. J. Partsch, Lebensinteressen (in Strupp-Schlochauer a. a. O. Bd. 2, S. 410 f.).

die in San Francisco hervorgehobenen Schwierigkeiten bei der Auslegung des Art. 18 Abs. 2 VBS und das eben angeführte Motiv der Resignation zu der Abschwächung geführt haben. Auch eine grundsätzliche Wandlung in der Einstellung zu den Geheimabkommen könnte eine Rolle gespielt haben. Die Siegermächte des 2. Weltkrieges, welche die UN-Charter entscheidend beeinflussten, hatten sich der Geheimverträge als eines Instrumentes ihrer Kriegführung ebenso bedient wie die Siegermächte des 1. Weltkriegs⁴²⁶⁾. Es waren in erster Linie Kleinstaaten, die auf die Aufnahme einer dem Art. 18 Satz 2 VBS entsprechenden Bestimmung auch in die UN-Charter drängten⁴²⁷⁾.

Die Frage, ob die einzige wesentliche Änderung der UN-Charter, nämlich die Abschwächung der Sanktion, eine Verschlechterung bedeutet, ist vor diesem Hintergrund zu sehen. Die Zahl der seit dem Inkrafttreten der Charter satzungswidrig geschlossenen Geheimabkommen läßt sich weder schätzen noch gar ermitteln. Nur selten werden Geheimabkommen publik. So erklärte etwa der Außenminister B o m b o k o des (früher belgischen) Kongo-Staates, das zwischen Belgien und Portugal am 21. Dezember 1951 geschlossene geheime Abkommen über die Verteidigung des unteren Kongo und die zugehörige geheime Vereinbarung vom gleichen Datum über einschlägige technische Fragen seien für den Kongo-Staat nicht bindend⁴²⁸⁾. Man darf jedoch wohl annehmen, daß es sich hier und bei ähnlichen Fällen um Ausnahmen handelt, die unter der Vielzahl der registrierten oder lediglich irrtümlich oder aus Nachlässigkeit nicht registrierten Verträge jedenfalls prozentual nicht ins Gewicht fallen. Dafür spricht u. a. die Tatsache, daß die Verträge zur Errichtung der großen Paktsysteme nach dem 2. Weltkrieg registriert wurden⁴²⁹⁾. Natürlich weiß man nicht, ob sie durch geheime Zusatzabkommen oder Geheimartikel ergänzt worden sind. Auch über die Frage, ob der Prozentsatz der seit dem Inkrafttreten der UN-Charter geschlossenen Geheimabkommen höher als in der Völkerbundszeit ist, lassen sich keine Angaben machen. Zudem brauchten die Gründe für ein etwaiges Ansteigen der Prozentzahl nicht in der Abschwächung der Sanktion zu

⁴²⁶⁾ Unter diesem Gesichtspunkt ist es vielleicht bemerkenswert, daß weder die Atlantic-Charter noch die Declaration by United Nations (Fundstellen oben Anm. 116) eine Erklärung zugunsten der *open diplomacy* enthielt. Die Berufung der Mittelmächte auf die 14 Punkte im Kampf gegen die Pariser Vorortsverträge mag ebenfalls mitgespielt haben.

⁴²⁷⁾ Vgl. oben S. 131 ff.

⁴²⁸⁾ Le Soir (Brüssel) vom 6. 6. 1961, S. 2. Tatsächlich waren die Verträge in den UNTS bis Bd. 370 einschließlich nicht veröffentlicht.

⁴²⁹⁾ Dagegen meint D a h m a. a. O., S. 94: »So werden z. B. militärische Abkommen in der Regel auch heute noch oder wieder als Geheimverträge geschlossen«.

liegen. Änderungen im Verfassungsrecht der Staatenwelt, politische Erwägungen usw. können eine Rolle spielen ⁴³⁰).

Lehnt man Geheimabkommen als Mittel der Außenpolitik und als völkerrechtliches Instrument grundsätzlich ab, so wird man die Abschwächung der Rechtsfolgen bei der Nicht-Registrierung in Art. 102 Abs. 2 UNCh. bedauern ⁴³¹). Zwar kann – wie eben festgestellt wurde – auch eine einschneidende Sanktion die Staaten nicht am Abschluß und der Erfüllung von Geheimverträgen hindern, solange sie einig sind. Eine Verschärfung der Unrechtsfolgen ist aber geeignet, Nachlässigkeiten der staatlichen Organe und Behörden zu verringern. Vor allem ist sie wichtig, wenn die Kontrahenten eines Geheimabkommens sich nach dem Abschluß entzweien und einer von der Bindung frei werden möchte. Ein ausdrückliches Verbot und eine eindeutige Vorschrift über die Unwirksamkeit von Geheimverträgen würden in Verbindung mit Art. 103 UNCh. jeder Vertragspartei ermöglichen, sich von einem Geheimabkommen in rechtlich einwandfreier Weise zu lösen. Das könnte etwa von Bedeutung sein, wenn die andere Seite auf die Erfüllung drängen und sich zur Durchsetzung ihres Anspruchs nicht an die Vereinten Nationen wenden – woran schon der jetzige Art. 102 Abs. 2 hindert –, sondern zu den aus dem allgemeinen Völkerrecht resultierenden Gegenmaßnahmen schreiten würde. Art. 102 Abs. 2 erscheint nicht geeignet, das auszuschließen. Die Möglichkeit, sich in derartigen Fällen wegen der Verletzung des Art. 102 Abs. 1 an die Vereinten Nationen zu wenden, ist schon deshalb kein Ersatz, weil Art. 102 Abs. 2 als *lex specialis* anzusehen ist. Mit anderen Worten: Da Art. 102 Abs. 1 eine Rechtspflicht zur Registrierung sämtlicher völkerrechtlicher Abkommen von UN-Mitgliedern statuiert, um die Öffentlichkeit aller völkervertraglichen Beziehungen zu erreichen, wäre eine Sanktion konsequenter, die auch verhindern könnte, daß die nicht registrierten Abkommen mit den allgemeinen Mitteln des Völkerrechts, vielleicht gar vor einem Schiedsgericht oder einer Vermittlungsstelle außerhalb der Vereinten Nationen durchgesetzt würden. Allerdings würde diese Lösung einen noch stärker universalen Charakter der Vereinten Nationen voraussetzen.

Die neue Fassung der Sanktion vermeidet zwar einige Probleme, die in der Völkerbundszeit auftraten; sie wirft jedoch neue Fragen auf: Einmal die oben erörterten Auslegungsschwierigkeiten, zum anderen und vor allem die Frage, ob aus der Schwäche der Sanktion nicht allmählich doch Rück-

⁴³⁰) Vgl. dazu auch meine Habilitationsschrift: Die völkerrechtliche Wirkung verfassungswidriger Verträge.

⁴³¹) In seinem 1. Bericht über das Law of treaties schlug H. Lauterpacht eine Änderung der UN-Charter vor. Vgl. oben Anm. 226.

schlüsse auf das Bestehen der Rechtspflicht gezogen werden, die zwar nicht berechtigt, aber dennoch gefährlich sein würden. Angesichts dieser Tatsache sollten die UN-Organe bei jeder sich bietenden Gelegenheit auf die Registrierungspflicht hinweisen, wie es die Generalversammlung etwa in der 2. und 3. Sitzung getan hat⁴³²). Die UN-Organe könnten erwägen, ob sie von der Möglichkeit, die Erfüllung der Registrierungspflicht von Amts wegen nachzuprüfen⁴³³), nicht doch gelegentlich Gebrauch machen sollten. Die Parteien in Streitigkeiten vor UN-Organen, besonders vor dem IGH, sollten die Nicht-Registrierung von Abkommen rügen, auf die sich ihre Kontrahenten berufen⁴³⁴). Schließlich sollte jeder Staat dafür sorgen, daß Nachlässigkeiten in der eigenen Bürokratie bei der Registrierung seiner Vereinbarungen unterbleiben. Vor allem sollte er bei etwaigen Erwägungen über einen Abschluß von Geheimabkommen auch die Nachteile bedenken, die aus einer Durchlöcherung des Art. 102 Abs. 1 UNCh. nicht nur für die Staatengemeinschaft, sondern für jedes einzelne Mitglied entstehen.

Die vorstehenden Bemerkungen beruhen auf der Unterstellung, daß die von der Charter gewollte Öffentlichkeit aller völkervertraglichen Beziehungen nicht nur *de lege lata*, sondern auch unter rechtspolitischen Gesichtspunkten zu bejahen ist. Natürlich läßt sich die Frage nach dem Wert der *open diplomacy* selbst in dem begrenzten Bereich des Vertragsrechtes verschieden beantworten. Man mag etwa anführen, daß Geheimverträge oder geheime Zusatzartikel im Zeitalter der politischen Blockbildung und der Kernwaffen weiterhin zu Verteidigungszwecken erforderlich sind. Man mag darauf hinweisen, daß die sogenannte Gipfeldiplomatie den Wunsch nach den Formen jedenfalls des traditionellen Verhandeln in weiten Kreisen gestärkt hat und daß diese Tatsache über das Verhandeln hinaus auch für den Vertragschluß von Bedeutung ist. Das Für und Wider kann nur im politischen Raum abgewogen werden. Auch dann, wenn man Art. 102 Abs. 1 UNCh. als grundsätzliche Entscheidung der Vereinten Nationen gegen Geheimverträge und geheime Zusatzartikel ansieht und bejaht, wird man sagen müssen: In einer Staatenwelt mit der heutigen Organisationsform und den gefährlichen politischen Kontroversen kann auch die umfassendste und vollkommenste Völkerrechtsnorm über die Registrierung und Veröffentlichung von Verträgen nur eine begrenzte Wirkung haben. Sie kann nie ein Allheilmittel sein, wie man am Ende des 1. Weltkrieges

⁴³²) Repertory a. a. O., S. 281.

⁴³³) Vgl. oben 166 f.

⁴³⁴) Bemerkenswert ist auch der Vorschlag, im IGH-Statut vorzuschreiben, daß sich die Parteien vor jeder Berufung auf einen Vertrag über seine Registrierung erklären. Vgl. oben Anm. 308.

weithin glaubte. Wieweit eine Vorschrift von der Art des Art. 102 UNCh. dem Abbau von Spannungen und der Stabilität der internationalen Beziehungen dienen kann, hängt nicht nur davon ab, in welchem Umfang sie tatsächlich respektiert wird, sondern auch davon, wie groß der Glaube der Staatenwelt an ihre Beachtung ist. Diesen Respekt und den Glauben an ihn zu stärken, sollten alle Mitglieder der Vereinten Nationen als eine wesentliche Aufgabe ansehen.

D. Die Tätigkeit anderer internationaler Organisationen

Im Vergleich mit der umfassenden Registrierung beim Völkerbund und den Vereinten Nationen tritt die Registrierung von völkerrechtlichen Verträgen bei anderen internationalen Organisationen an Umfang und Bedeutung zurück. Das ist nicht erstaunlich. Durch die weite Fassung des Art. 102 UNCh. sind alle völkerrechtlichen Vereinbarungen registrierungspflichtig, an denen auch nur ein UN-Mitglied beteiligt ist. Erfüllen die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen aus der UN-Charter, so bleiben nur die völkerrechtlichen Verträge unregistriert, an denen ausschließlich Nicht-Mitglieder beteiligt sind. Sie fallen zahlenmäßig nicht stark ins Gewicht und können zudem freiwillig registriert werden. Diese Tatsachen sowie der Arbeits-, Personal- und Kostenaufwand, den die Registrierung bei dem sie einleitenden Vertragspartner wie bei der Registerstelle verursacht, dürften entscheidend dazu beigetragen haben, daß nur wenige internationale Organisationen ein eigenes Registrierungssystem einführten. Der Kreis der Organisationen, die überhaupt Wert darauf legen könnten, ist zudem von vornherein verhältnismäßig klein. In erster Linie kommen internationale Organisationen in Betracht, die selbst zahlreiche Abkommen schließen, deren sofortiges Bekanntwerden für die Mitglieder von erheblichem Interesse ist, und Organisationen, die den Abschluß von Verträgen ihrer Mitglieder einleiten und an der Koordination dieser Verträge untereinander oder mit der Satzung der Organisation besonders interessiert sind. Die gleichen Erwägungen gelten *mutatis mutandis* für die Veröffentlichung von völkerrechtlichen Verträgen. *In praxi* handelt es sich um regionale⁴⁸⁵⁾ und um Organisationen mit weitgehend unpolitischen Koordinationsaufgaben auf wirtschaftlich-technischen Gebieten.

⁴⁸⁵⁾ Vgl. E. Menzel, Regionale Abkommen (in Strupp-Schlochauer a. a. O. Bd. 3).

I. Die Organisation Amerikanischer Staaten

Das spezielle Interesse der Staaten eines fest umrissenen geographischen Bereiches an regionalen Pakten hatte einen Plan veranlaßt, den die 8. Internationale Konferenz amerikanischer Staaten am 23. Dezember 1938 annahm. Er sah die Registrierung aller völkerrechtlichen Verträge (*treaties*) der Teilnehmerstaaten bei der Pan American Union⁴³⁶⁾ vor. Das Verfahren wurde nur in den Grundzügen festgelegt. Es orientierte sich im wesentlichen an dem Memorandum des Völkerbundssekretariats. Ziff. VI des Konferenzbeschlusses besagt aber:

“The registration or failure to register a treaty in conformity with the present agreement shall have no influence whatsoever on the effects appertaining to the said treaty”.

Eine Liste der registrierten Abkommen wurde von Zeit zu Zeit im Bulletin der Pan American Union veröffentlicht. Die Zahl der von 1939 bis zum 30. Juni 1943 registrierten Verträge erscheint nur auf den ersten Blick eindrucksvoll, denn aus der Gesamtzahl von 217 Abkommen registrierten allein die USA 197⁴³⁷⁾. Es ist möglich, daß der Krieg das Interesse an dem Registrierungsverfahren beeinträchtigte; es ist aber auch denkbar, daß die meisten amerikanischen Staaten trotz des Beschlusses von 1938 schon bald kein besonderes Bedürfnis an der Registrierung hatten.

Die (Bogotá-)Charter der Organisation Amerikanischer Staaten vom 30. April 1948⁴³⁸⁾, die selbst nach ihrem Art. 110 durch die Pan American Union bei den Vereinten Nationen zu registrieren war, sieht keine Registrierung von Abkommen der Mitgliedstaaten mehr vor. Die Pan American Union als ständiges Zentralorgan und Generalsekretariat der Organisation wird nach Art. 83 e) der Satzung lediglich als Depositär “of the instruments of ratifications of inter-American agreements” tätig.

II. Die Arabische Liga

Art. 17 des am 22. März 1945 unterzeichneten Gründungsvertrages der Arabischen Liga⁴³⁹⁾ verpflichtet die Mitglieder, eine Kopie jedes *treaty* or

⁴³⁶⁾ Vgl. zu ihrer Entstehung und Rechtsstellung J. L. Kunz, Panamerikanische Union (in Strupp-Schlochauer a. a. O. Bd. 2, S. 731 f.).

⁴³⁷⁾ Die Angaben in diesem Abschnitt und das Zitat stammen von Hudson, AJ Bd. 38 (1944), S. 98 f. Vgl. auch Yepes-da-Silva a. a. O., S. 29 ff.

⁴³⁸⁾ Vgl. J. L. Kunz, Organisation der amerikanischen Staaten (in Strupp-Schlochauer a. a. O. Bd. 2, S. 676 ff.). Text der Charter im Inter-American Juridical Yearbook 1948 (1949), S. 308 ff., 310 und UNTS Bd. 119 (1952), S. 48 ff.

⁴³⁹⁾ Vgl. E. Klingmüller, Arabische Liga (in Strupp-Schlochauer a. a. O. Bd. 1, S. 80 f.).

agreement oder *traité ou convention* mit anderen Mitgliedstaaten oder dritten Staaten beim Generalsekretariat der Liga zu deponieren. Die Vorschrift bezieht sich nicht nur auf künftige, sondern auch auf bereits vorliegende Abkommen⁴⁴⁰). Die Übersetzungen des arabischen Textes – *déposera* mehr als *file* – lassen zwar auf eine Deponierung der Verträge schließen; tatsächlich handelt es sich bei Art. 17 jedoch um eine Registrierung⁴⁴¹); die üblichen Aufgaben des Depositors fallen dem Generalsekretariat jedenfalls nicht auf Grund dieser Bestimmung zu. Nach der eben erwähnten Auskunft des Sekretariats erfolgt die Registrierung heute auf freiwilliger Basis. Das Sekretariat bereitet eine eigene Vertragsammlung vor. Ein Heft mit zwölf Verträgen (in englischer Sprache, ohne Jahr und Hinweis auf den Herausgeber) liegt gedruckt vor⁴⁴²). Möglicherweise wird die geplante Sammlung sich jedoch stärker an das Vorbild der UNTS anlehnen.

III. Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation

Von erheblichem Interesse sind die Registrierungsvorschriften in der (Chicago-)Konvention vom 7. Dezember 1944 über die Internationale Zivilluftfahrt⁴⁴³). Art. 81 verpflichtet die Vertragsparteien, alle bei Inkrafttreten der Konvention geltenden Luftfahrtvereinbarungen (*aeronautical agreements*) mit anderen Staaten bei dem Rat der ICAO⁴⁴⁴), einer UN-Sonderorganisation, zu registrieren. Das gleiche gilt für fortgeltende Abkommen, die ein Luftfahrtunternehmen eines Vertragsstaates mit einem anderen Staat oder dem Luftfahrtunternehmen eines anderen Staates abgeschlossen hatte. Die Einbeziehung von Abkommen lediglich zwischen Luftfahrtunternehmen ergibt, daß Art. 81 im Gegensatz etwa zu den Satzungen des Völkerbundes und der Vereinten Nationen nicht ausschließlich völkerrechtliche Verträge, sondern auch Vereinbarungen privatrechtlichen Charakters umfaßt. Art. 81 steht im Zusammenhang mit Art. 82, der die Vertragsparteien u. a. verpflichtet, alle bereits bestehenden und der Chicago-Konvention widersprechenden Pflichten und Vereinbarungen aufzuheben bzw. Schritte zur Entlassung aus den einschlägigen Verpflichtungen

⁴⁴⁰) UNTS Bd. 70 (1950), S. 238 ff., 238. In der französischen Übersetzung im Archiv des Völkerrechts Bd. 5 (1955/56), S. 209 ff., 212 heißt es *traités ou convocations*.

⁴⁴¹) Diese Ansicht des Verf. wurde durch ein Schreiben des Director of Legal Department, Secretariat, League of Arab States, Herrn Fawzi T. El Ghusse in vom 16. 1. 1960 bestätigt. Der Verf. möchte Herrn Ghusse in auch an dieser Stelle für die freundliche Auskunft verbindlichst danken.

⁴⁴²) Vgl. Satz 2 der Anm. 441.

⁴⁴³) Text in Verträge der Bundesrepublik Deutschland, Serie A Bd. 10 (1958), S. 183 ff.

⁴⁴⁴) Vgl. den Artikel von A. Meyer in Strupp-Schlochauer a. a. O. Bd. 2, S. 94 ff.

zu unternehmen. Art. 82 verbietet auch die Übernahme neuer konventionswidriger Pflichten. Art. 83 läßt neue Vereinbarungen der Mitgliedstaaten nur insoweit zu, als sie der Konvention nicht entgegenstehen: "Any such arrangement shall be forthwith registered with the Council, which shall make it public as soon as possible".

Diese Bestimmungen lassen es zumindest als möglich erscheinen, daß die Registrierungspflicht nicht nur durch den Wunsch bedingt ist, einen schnellen und vollständigen Überblick über sämtliche im Rahmen der Organisation interessierenden völkerrechtlichen wie nicht völkerrechtlichen Vereinbarungen zu erhalten: Vielleicht spielt außer dem Bestreben nach einer jederzeit vollständigen Bestandsaufnahme auch der Gedanke eine Rolle, die Verträge der Mitglieder auf ihre Übereinstimmung mit der Chicago-Konvention hin zu kontrollieren⁴⁴⁵). Zwar enthalten die Art. 81 und 83 keine besondere Sanktion, hängen vielmehr insoweit von Art. 84 ff. und den allgemeinen Regeln des Völkerrechts ab. Immerhin kann eine allgemeine Mitteilungspflicht die Kontrolle darüber erleichtern, ob die Mitglieder die Konvention in ihrer Vertragspraxis beachten.

Die Einzelheiten des Registrierungsverfahrens sind in der Konvention nicht geregelt. Am 1. April 1949 nahm der Rat der ICAO die "Rules for Registration with ICAO of Aeronautical Agreements and Arrangements" an⁴⁴⁶). Sie definieren als Abkommen im Sinne der Rules "any agreement or arrangement, whatever its form and descriptive name, relating to international civil aviation". Registrierungspflichtig sind auf Grund von Art. 81 der Chicago-Konvention alle entsprechenden, vor dem 4. April 1947 in Kraft getretenen Vereinbarungen zwischen

- (i) a Contracting State and any other State,
- (ii) a Contracting State and an airline of any other State,
- (iii) an airline of a Contracting State and a non-contracting State,
- (iv) an airline of a Contracting State and an airline of any other State"⁴⁴⁷),

⁴⁴⁵) Eine Nachfrage beim Generalsekretär der Organisation blieb insoweit erfolglos; die Frage, ob der Rat die registrierten Instrumente auf die Vereinbarkeit mit der Chicago-Konvention prüft, wurde nicht beantwortet. In einem Schreiben des Chief, Publication Office, an den Verfasser vom 22. 12. 1960 wurde lediglich mitgeteilt: "... among other purposes, the agreements registered with ICAO are thoroughly analyzed by the Air Transport Bureau to be used in relation to their technical studied" (*sic!*). – Ob der Rat der Organisation seine Mitwirkung bei der Registrierung von Abkommen versagt, die der Chicago-Konvention widersprechen, ließ sich ebenfalls nicht feststellen. Es ist unwahrscheinlich, da das Fehlen der Registrierung die Gültigkeit der Abkommen nicht berührt und die Berufung darauf nicht ausschließt. Vgl. für die Frage im Rahmen des Völkerbundes und der Vereinten Nationen oben C V.

⁴⁴⁶) Im folgenden: Rules. Text in ICAO Doc. 6685 – C/767 – 6/4/49.

⁴⁴⁷) Art. 2 a der Rules.

nach Art. 83 der Konvention die nach diesem Datum in Kraft getretenen Vereinbarungen zwischen

- “(i) a Contracting State and any other State,
- (ii) a Contracting State and an airline of any other State,
- (iii) a Contracting State and a national (physical person or corporation) of any other State if it relates to the ownership or operation of any international air service, aerodrome or air navigation service”⁴⁴⁸⁾.

Art. 3 der Rules schreibt die Registrierung von Abkommen der Gruppe 2 a) “forthwith” vor, Art. 4 für Abkommen der Gruppe 2 b) “as soon as possible after execution by the parties thereto and, in any event, forthwith upon its coming into force”. Art. 5 erklärt jede “modification in the parties, terms or scope” für registrierungspflichtig. Art. 6 statuiert die Registrierungspflicht für jeden an einer registrierungspflichtigen Vereinbarung beteiligten Vertragsstaat und sieht eine Befreiung erst mit der Erteilung eines Zertifikates der ICAO über die vollzogene Registrierung vor. Nach Art. 7 registriert die ICAO *ex officio* alle registrierungspflichtigen Vereinbarungen, bei denen sie Vertragspartei oder Depositär oder in der Vereinbarung selbst mit der Registrierung beauftragt ist. In diesen Fällen sind andere Parteien von der Regierungspflicht befreit. Nach Art. 8 der Rules werden Abkommen, an denen ein Vertragsstaat der ICAO beteiligt ist, vom Generalsekretär der Organisation dem UN-Sekretariat zur Registrierung gemäß Art. 102 UNCh. übermittelt. Voraussetzung ist, daß diese Vereinbarungen bereits bei der ICAO registriert sind und unter Art. 4 Abs. 2 der früher erwähnten, von der UN-Generalversammlung beschlossenen Regulations fallen⁴⁴⁹⁾. Ausgenommen sind lediglich Vereinbarungen, in denen ein Mitglied der ICAO seine Absicht mitteilt, die Registrierung bei den Vereinten Nationen selbst vorzunehmen. Nach einer Anmerkung zu Art. 8 der Rules soll die durch den Generalsekretär der ICAO vollzogene Registrierung die Mitgliedstaaten des betreffenden Abkommens von ihrer Verpflichtung zur Registrierung nach der UN-Charter befreien⁴⁵⁰⁾.

Art. 9 der Rules bestimmt, daß zur Registrierung beim Generalsekretär der ICAO eine beglaubigte Abschrift der Vereinbarung mit den Originalsprachen einzureichen ist. Sofern es sich um eine Sprache handelt, die nicht zu den drei Arbeitssprachen der ICAO (englisch, französisch, spanisch) gehört, ist – anders als bei der Registrierung im Rahmen der Vereinten Nationen – eine Übersetzung in eine dieser Sprachen beizufügen. Außerdem

⁴⁴⁸⁾ Art. 2 b der Rules.

⁴⁴⁹⁾ Vgl. oben S. 135.

⁴⁵⁰⁾ Die ICAO kann diese Frage natürlich nicht entscheiden. Jedoch führt das Recht der UN zu dem gleichen Ergebnis.

sind der Zeitpunkt und die Art und Weise des Inkrafttretens mitzuteilen. Nach Art. 10 gilt ebenso wie bei den Vereinten Nationen der Eingangstag der Dokumente als Registrierungsdatum. Bei Vereinbarungen, die von der ICAO *ex officio* registriert werden, ist der Tag maßgeblich, an dem sie zwischen zwei oder mehr Parteien in Kraft treten. Art. 12 der Rules betrifft das Register; er entspricht in den wesentlichen Punkten Art. 8 in den Regulations der UN-Generalversammlung⁴⁵¹). Lediglich Abs. b) des Art. 12 differiert insoweit, als er außer der Bezeichnung der Vereinbarung zusätzlich "a summarized statement of its purpose or effect" fordert.

Gemäß Art. 13 sind die Texte der nach dem 4. April 1947 geschlossenen und bei der ICAO registrierten Vereinbarungen unmittelbar nach der Registrierung zu veröffentlichen; die Organisation hat monatliche Übersichten herauszugeben. Diesem Zwecke dienen die "Aeronautical Agreements and Arrangements", die in den drei Arbeitssprachen erscheinen. Die Übersichten unterscheiden vor allem zwischen "Agreements between States and Airlines or other entities". Sie werden durch Ergänzungslieferungen auf dem laufenden gehalten.

Dieser kurze Überblick zeigt, daß das Registrierungsverfahren der ICAO sich eng an die in den Regulations der Generalversammlung niedergelegten Grundsätze zur Ausführung des Art. 102 Abs. 1 UNCh. anschließt.

IV. Die Internationale Atomenergie-Organisation

Die am 26. Oktober 1956 unterzeichnete Satzung der Internationalen Atomenergie-Organisation⁴⁵²) war nach Art. XXII A von den USA als Depositär bei den Vereinten Nationen zu registrieren. Nach Art. XXII B sind bei der Organisation selbst ihre Vereinbarungen mit einem Mitglied oder einer anderen Organisation sowie solche Übereinkommen zwischen einzelnen Mitgliedern zu registrieren, die der Genehmigung durch die Organisation bedürfen. Eine Bestimmung, daß die Registrierung unmittelbar oder so schnell wie möglich vorzunehmen ist, findet sich hier nicht. Sofern die Registrierung bei den Vereinten Nationen nach Art. 102 UNCh. erforderlich ist, ist sie ebenfalls – und zwar von der Organisation – vorzunehmen. Diese Formulierungen lassen darauf schließen, daß die von Art. XXII B erfaßten Vereinbarungen – *agreements, accords, acuerdos* –

⁴⁵¹) Vgl. oben S. 188.

⁴⁵²) Vgl. den Artikel von H. J. H a h n in Strupp-Schlochauer a. a. O. Bd. 2, S. 43 ff. Text der Satzung: BGBl. 1957 II, S. 1358 ff.; Verträge der Bundesrepublik Deutschland, Serie A Bd. 11 (1959), S. 436 ff.; UNTS Bd. 276 (1957), S. 3 ff.

ebenso wie bei der Chicago-Konvention auch, aber nicht nur völkerrechtliche Abkommen umfassen. Die Tatsache, daß Abmachungen zwischen Mitgliedern der Internationalen Atomenergie-Organisation nur dann registrierungspflichtig sind, wenn sie nach der Satzung der Genehmigung der Organisation bedürfen, läßt darauf schließen, daß die Registrierung bei dieser Abkommengruppe auch Kontrollzwecken dient. Der Schluß ist jedoch nicht zwingend. Vor allem fehlt es an einer Bestimmung über die Folgen der Nicht-Registrierung. Die Satzung regelt auch die Einzelheiten der Registrierung nicht; eine Veröffentlichung der registrierten Instrumente ist nicht vorgeschrieben. Die am 25. April 1958 vom Board of Governors angenommenen "Regulations for the registration of agreements"⁴⁵³⁾ enthalten nähere Bestimmungen über die wichtigsten Punkte. Nach Ziff. II ist die Registrierung *ex officio* vom Sekretariat der Organisation vorzunehmen. Ziff. III definiert den Begriff der registrierungspflichtigen Vereinbarungen; Ziff. VI schreibt periodische Berichte des Generalsekretärs über die Registrierung vor. Das "Statement of agreements registered . . ." vom 23. September 1960⁴⁵⁴⁾ nennt 39 Vereinbarungen.

V. Die Internationale Arbeitsorganisation

Angesichts der Vielzahl von völkerrechtlichen Abkommen, die unter den Auspizien der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)⁴⁵⁵⁾ und mit wesentlicher Beteiligung ihrer Allgemeinen Konferenz abgeschlossen werden, liegt die Vermutung nahe, daß die ILO für die auf Grund des Satzungsartikels 19 zustande gekommenen Verträge ein eigenes Vertragsregister führt. Art. 20 der Satzung in der Fassung vom 20. September 1948⁴⁵⁶⁾ bestimmt jedoch lediglich, daß der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes diese Konventionen dem UN-Generalsekretär zur Registrierung zuzuleiten hat. Das steht im Einklang mit Art. 4 Abs. 2 (a) der Regulations der UN-Generalversammlung⁴⁵⁷⁾. Das Verfahren ist in dem "Memorandum of agreement concerning the procedure for the deposit and registration . . . of international labour conventions and certain other instruments adopted by the International Labour Conference" vom 17. Februar 1949 geregelt, das Beauftragte des UN-Generalsekretärs und des

⁴⁵³⁾ Doc. INFCIRC/12 vom 6. 11. 1959.

⁴⁵⁴⁾ Doc. INFCIRC/21.

⁴⁵⁵⁾ Vgl. den einschlägigen Artikel von F. Gamillscheg in Strupp-Schlochauer a. a. O. Bd. 2, S. 38 ff.

⁴⁵⁶⁾ Text in Verträge der Bundesrepublik Deutschland, Serie A Bd. 1 (1955), S. 300 ff.

⁴⁵⁷⁾ Vgl. oben S. 187.

ILO-Generaldirektors unterzeichnet haben⁴⁵⁸). In Konventionen, die von der Allgemeinen Konferenz der Organisation angenommen wurden, findet sich die Bestimmung, daß die Konvention nur die Mitgliedstaaten bindet, deren Ratifizierung beim ILO-Generaldirektor registriert worden ist⁴⁵⁹). Der jährliche Bericht des Generaldirektors für die Allgemeine Konferenz der Organisation enthält gewöhnlich einen kurzen Überblick über die Ratifikationen im Berichtszeitraum⁴⁶⁰).

(Abgeschlossen am 1. Februar 1962)

⁴⁵⁸) Text: UNTS Bd. 26 (1949), S. 324 ff.; Rosenne a. a. O., S. 430 hält es für wünschenswert, daß derartige Abkommen auch mit anderen UN-Spezialorganisationen geschlossen werden.

⁴⁵⁹) Siehe etwa Art. 10 Abs. 1 der 86. Konvention vom 11. 7. 1947 (UNTS Bd. 161 1953, S. 123).

⁴⁶⁰) Vgl. etwa *Activités de l'O. I. T. 1958-1959. Rapport I (Partie II) 1959*, S. 81 f. und *1959-1960. Rapport I (Partie II) 1960*, S. 83 f.