

# Das Wiener Übereinkommen über die Vertretung von Staaten in ihren Beziehungen zu internationalen Organisationen universellen Charakters

Winfried Lang \*)

## 1. Vor- und Entstehungsgeschichte \*\*)

Jene Vertreter und Vertretungen von Staaten, die bei oder im Rahmen von internationalen Organisationen tätig werden oder errichtet sind, haben das Interesse der Völkerrechtswissenschaft nie im selben Maße geweckt wie einerseits die traditionellen diplomatischen Vertreter oder andererseits die internationalen Organisationen selbst. Der eingangs erwähnte Typ von Personen und Institutionen hatte sich also mit einer marginalen Behandlung zu begnügen; entweder erfolgte die Behandlung am Rande des allgemeinen Diplomatensrechts<sup>1)</sup> oder am Rande der Rechtsstellung der internationalen Organisationen<sup>2)</sup> oder im Rahmen

---

\*) Dr. iur., Legationsrat im Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten (Völkerrechtsbüro), Wien, Mitglied der österreichischen Delegation zur UN-Konferenz über die Vertretung von Staaten in ihren Beziehungen zu internationalen Organisationen.

\*\*) Die vorliegende Arbeit gibt ausschließlich die persönlichen Ansichten des Verfassers wieder. Zu besonderem Dank ist dieser Dr. Santiago Torres-Bernardez (stellvertretender Leiter der Kodifikationsabteilung in der Rechtssektion des Generalsekretariats der Vereinten Nationen) verpflichtet, da er durch dessen freundliche Vermittlung zu der in der Dag Hammarskjöld-Bibliothek verfügbaren einschlägigen Literatur Zugang erhielt.

<sup>1)</sup> Ph. Cahier, *Le droit diplomatique contemporain* (Genf, Paris 1962) 414 ff.; G. Perrenoud, *Régime des privilèges et immunités des missions diplomatiques étrangères et des organisations internationales en Suisse* (Lausanne 1949) 78 f.

<sup>2)</sup> K. Ahluwalia, *The Legal Status, Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations and certain other International Organizations* (The Hague 1964) 157, 163, 180 f., 183 ff., 205 f.; Wilfred J. Jenks, *International Immunities* (London, New York 1961) 85 ff.; Josef L. Kunz, *Privileges and Immunities of International Organizations*, *American Journal of International Law* 1946, 842 ff.

von Monographien, die sich den Sitzabkommen internationaler Organisationen widmeten<sup>3)</sup>.

Die Rechtsstellung dieser Vertreter hat verschiedene Wandlungen durchgemacht. Während es in der Satzung des Völkerbundes hieß (Art. 7 Abs. 4), daß die Vertreter der Mitglieder dann, wenn sie amtlich mit dem Völkerbund zu tun haben, diplomatische Privilegien und Immunitäten genießen<sup>4)</sup>, sieht Art. 105 der Satzung der Vereinten Nationen nur jene Privilegien und Immunitäten vor, die für die unabhängige Ausübung der Funktionen nötig sind. Diese Statusminderung reflektiert das Übereinkommen über die Privilegien und Immunitäten der Vereinten Nationen<sup>5)</sup>, von dem in der Folge noch mehrfach die Rede sein wird, von dem aber vielfach behauptet wird, daß es nur die nichtständigen Vertreter im Auge hat, nicht die ständigen Vertreter, deren Rechtsstellung durch die einschlägigen Sitzabkommen wahrgenommen wurde<sup>6)</sup> und die traditionell in den Genuß des diplomatischen Status gelangen. Die im März 1975 in Wien beschlossene Konvention führt ihrerseits praktisch auf den volldiplomatischen Status der Völkerbundzeit zurück, in dem Sinne nämlich, daß die funktionelle Notwendigkeit als Kriterium stark in den Hintergrund tritt und der repräsentative Charakter die wichtigere

<sup>3)</sup> Ph. Cahier, *Etude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les Etats où elles résident* (Mailand 1959) 343, 347 ff., 384. Die wohl bisher ausführlichste zweibändige Studie auf dem Gebiet der ständigen Vertretungen, Virally/Gerbet/Salmon, *Les missions permanentes auprès des organisations internationales* (Brüssel 1971), setzt sich überwiegend mit den Funktionen und der politischen Rolle dieser Behörden auseinander und nur am Rande mit deren Privilegien und Immunitäten.

<sup>4)</sup> Siehe im Hinblick auf die Völkerbundzeit vor allem die Arbeiten im Institut de Droit International, *Annuaire de l'Institut de Droit International* 1934, 358–413; zur Praxis der Schweiz rückblickend auch A. W. M. Abdul Huq, *United Nations Status and Immunities; Member Representatives, Officials, Armed Forces, other Personnel and other International Organizations* (Diss. University of Virginia, 1964, University Microfilms, Ann Arbor, Mich.).

<sup>5)</sup> *United States Jurisdiction over Representatives to the United Nations*, *Columbia Law Review* 1963, 1082.

<sup>6)</sup> Carol McCormick Crosswell, *Protection of International Personnel abroad* (New York 1952) 78 f.; Yu-Long Ling, *Functional Compared to Traditional Privileges and Immunities* (Diss. Indiana University, 1973, University Microfilms, Ann Arbor, Mich.) 20, 29. (Die Äußerung des Rechtsberaters der Vereinten Nationen ging dahin, daß allgemeines Übereinkommen in erster Linie die temporären Vertreter im Auge hat). Abdul Huq, *op. cit.* (Anm. 4) 287, sieht beide Vertreterkategorien durch das allgemeine Übereinkommen gedeckt und lehnt Argumente des Rechtsberaters der Vereinten Nationen ab.

Rolle spielt<sup>7)</sup>. Dies sollte sich besonders bei den Debatten über die Rechtsstellung der Beobachter herausstellen, die im Hinblick darauf, daß sie ebenfalls einen Staat vertreten, völlig den Vertretern der Mitgliedstaaten assimiliert wurden. Die Konvention geht auf eine eher beiläufige Bemerkung der Völkerrechtskommission über die Beziehungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen zurück, eine Bemerkung, die sich in jenem Bericht der Kommission fand, mit dem sie den Text des späteren Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen der Generalversammlung unterbreitete<sup>8)</sup>. Die Generalversammlung empfahl der Kommission hierauf, der Frage der Beziehungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen entsprechende Aufmerksamkeit zu schenken. Mit der Vorlage eines ersten Berichtes des Spezialberichterstatters im Jahre 1963 begann die Kommission in die Behandlung der Frage einzutreten, war sich jedoch schon 1964 darüber im klaren, daß es das Einfachste wäre, zunächst nur die Anwendung des eben kodifizierten Diplomatenrechts auf die Beziehungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen zu behandeln. Der 2. (1967) und 3. (1968) Bericht des Spezialberichterstatters konkretisierte dann die Angelegenheit soweit, daß die Kommission von zwei weiteren Berichten unterstützt in der Zeit von 1968–1971 den Artikelentwurf verabschieden konnte<sup>9)</sup>.

Die Einberufung und das Zusammentreten der Staatenkonferenz zur Finalisierung des Textes erfolgte schließlich in Anlehnung an das bewährte Schema jener Kodifikationskonferenzen, die 1961<sup>10)</sup>, 1963<sup>11)</sup>

---

7) Vgl. Argumentation in der Völkerbundzeit etwa bei Jacques Secretan, *Les immunités diplomatiques des représentants des Etats membres et des agents de la Société des Nations* (Lausanne 1928) 68; demgegenüber funktionell argumentierend Roger Fourès, *Des développements apportés par la SdN à la notion de la représentation étatique* (Paris 1939) 188.

8) *Yearbook of the International Law Commission* 1958 II, 89 (A/3859, para. 52).

9) Die endgültige Fassung erschien im Report of the International Law Commission on the work of its 23rd session (als ILC-Bericht 1971 zitiert) A/8410/Rev. 1/Suppl. 10 GAOR 26th session. Den besten Überblick über Funktionen und Arbeitsmethoden der ILC vermittelt die Broschüre des Office of Public Information – United Nations, *The Work of the International Law Commission* (E. 72. I. 17) revised edition.

10) Rudolf Bindschedler, *Die Wiener Konvention über diplomatische Beziehungen*, Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht 1961, 29 ff.; Erik Suy, *La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht (ÖZöR) 1962, 86 ff.; Karl Zemanek, *Die Wiener Diplomatische Konferenz 1961*, Archiv des Völkerrechts 1961/62, 398 ff.

11) Kurt Herndl, *Die Wiener Konsularische Konferenz 1963*, Archiv des Völkerrechts 1963/64, 417 ff.

und 1968/69<sup>12)</sup> in Wien stattfanden. Allerdings kristallisierte sich im Verlauf der Konferenz ein wesentlicher Unterschied zwischen der Konferenz 1975 und den erwähnten Vorgängerinnen heraus. Während jeder Staat in gleicher Weise Sende- und Empfangsstaat im diplomatischen und konsularischen Bereich ist und in mehr oder weniger gleicher Weise von den Bestimmungen betreffend den Abschluß, die Auslegung und Beendigung von Verträgen berührt wird, standen einander bei dieser Konferenz eine relativ kleine Gruppe von zum Geben verpflichteter Sitzstaaten und eine große Zahl von vorwiegend am Nehmen interessierter Sendestaaten gegenüber. Gegen die Vermutung, daß dieses Ungleichgewicht zu einem einseitigen Ergebnis führen muß, mögen Wohlmeinende einwenden, daß jeder Sitzstaat auch Sendestaat sei und außerdem jeder Sendestaat einmal Sitzstaat werden könne. Dieser Argumentation stand freilich die Tatsache gegenüber, daß die Mehrzahl der Sitzstaaten internationaler Organisationen der westlichen Gruppe angehören und daher allgemein politische Gegensätze wie Ost-West und Nord-Süd die von der Sache her schon schwierige Situation weiter verschärften. Der übliche Mechanismus multilateraler Entscheidungsfindung – Wechsel der Allianzen je nach behandelte Materie – spielte bei dieser Konferenz infolge eines durchgehenden Interessengegensatzes<sup>13)</sup> eine eher geringe Rolle, so daß das Bild einer bilateralen Verhandlung, und noch dazu zwischen ungleich starken Parteien, die Wirklichkeit realistisch wiedergibt<sup>14)</sup>. Eine von der Sache her wohl nicht nötige Überspitzung des Gegensatzes Sitz- und Sendestaaten bewirkte schließlich eine Resolution, die auf

---

<sup>12)</sup> Peter Fischer/Herbert Köck, Das völkerrechtliche Vertragsrecht im Lichte der Ergebnisse der ersten Session der Wiener Vertragsrechtskonferenz der Vereinten Nationen, Österreichische Juristen-Zeitung 1968, 505 ff.; dieselben, Das Recht der völkerrechtlichen Verträge nach der zweiten Session der Wiener Vertragsrechtskonferenz der Vereinten Nationen, Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik 1969, 275 ff.; Hanspeter Neuhold, The 1968 Session of the United Nations Conference on the Law of Treaties, ÖZöR 1969, 59 ff.; ders., Die Wiener Vertragsrechtskonvention 1969, Archiv des Völkerrechts 1971/72, 1 ff.; Stephan Verosta, Die Vertragsrechts-Konferenz der Vereinten Nationen 1968/69 und die Wiener Konvention über das Recht der Verträge, ZaöRV 29 (1969) 654 ff.

<sup>13)</sup> Die starre Front Sitzstaaten – Sendestaaten war eigentlich nur im Hinblick auf die Frage der Rechtsstellung der Beobachter aufgelockert, bei der sich innerhalb der Sitzstaatengruppe die USA und die Schweiz gegenüberstanden. Laut Ling, *op. cit.* (Anm. 6) 83, haben ständige Beobachter in den USA keine diplomatischen Privilegien und Immunitäten.

<sup>14)</sup> Dieses Bild gebrauchte der schweizerische Delegierte in seiner Schlußerklärung A/CONF. 67/SR 13, 7.

eine lateinamerikanische Initiative zurückgehend den Generalsekretär der Vereinten Nationen aufforderte, künftighin bei Bewerbungen von Staaten um den Sitz einer Organisation oder die Abhaltung einer Konferenz die Generalversammlung darüber zu informieren, ob dieser Staat die Konvention angenommen hat<sup>15)</sup>.

Diese Resolution figuriert in der Schlußakte der Konferenz ebenso wie eine andere ausschließlich politische Resolution, deren Aushandlung das gesamte Konferenzgeschehen unterschwellig begleitete. Diese betraf die Rechtsstellung der Beobachter von Befreiungsbewegungen, eine Frage, die für diese Konferenz selbst bereits im Konferenzabkommen gelöst worden war<sup>16)</sup>. Die Frage der Befreiungsbewegungen war mit Rücksicht auf den Nahostkonflikt von besonderer Brisanz und außerdem geeignet, das Konferenzergebnis selbst völlig in Frage zu stellen, wenn es nämlich nicht gelungen wäre jene, die ursprünglich die Aufnahme eines gesonderten Artikels betreffend Beobachter von Befreiungsbewegungen in die Konvention forderten, davon zu überzeugen, daß mit einer Resolution vorläufig das Auslangen gefunden werden könne und ein solcher Artikel außerhalb des Mandats der Konferenz liege, die nur dazu einberufen worden war, die Vertretung von Staaten, nicht aber die Vertretung von Befreiungsbewegungen gegenüber Internationalen Organisationen zu regeln. In dieser Resolution wurde die Generalversammlung der Vereinten Nationen ersucht, die Frage der Privilegien und Immunitäten der Vertreter der von der Organisation für Afrikanische Einheit und der Arabischen Liga anerkannten Befreiungsbewegungen unverzüglich zu prüfen. Gleichzeitig wurde den betreffenden Staaten empfohlen, diesen Delegationen jene Privilegien und Immunitäten zu gewähren, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind, wobei sich diese Staaten von den relevanten Bestimmungen der Konvention leiten lassen sollen<sup>17)</sup>.

Die Konvention selbst wurde in der Nacht vom 13. auf den 14. März 1975 mit 15 Enthaltungen (darunter die meisten Sitzstaaten) 1 Gegenstimme (Belgien) und 57 Prostimmen angenommen. Von der Möglichkeit einer sofortigen Unterzeichnung der Konvention am 14. März machten allerdings nur vier Delegationen Gebrauch; die übrigen Delegationen begnügten sich mit der Unterfertigung der Schlußakte.

---

<sup>15)</sup> A/CONF. 67/15, Final Act of the Conference (abgedruckt in *Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik* 1975, 116 ff.).

<sup>16)</sup> ÖBGBl. No. 66, 1975, Art. XIII Abs. 3.

<sup>17)</sup> A/CONF. 67/15, Final Act of the Conference.

Diesem Ergebnis waren sechs Wochen intensivster Beratungen vorausgegangen. Die Arbeit wurde in erster Linie in der fünfwöchigen Ausschußphase geleistet, in der der gesamte Artikelentwurf einer ersten Lesung mit dem Abstimmungserfordernis der einfachen Mehrheit unterzogen wurde<sup>18)</sup>; die letzten Tage der Konferenz dienten einer zweiten Lesung im Plenum, wobei jedoch das Erfordernis der Zweidrittel-Mehrheit galt, durch das manche Entscheidung der Ausschußphase in ihr Gegenteil verkehrt oder zumindest wesentlich abgeändert wurde<sup>19)</sup>.

In der Folge wird das Konferenzergebnis in einigen wichtigen Punkten dargestellt. Es wird versucht, einige Bestimmungen in ihrem Werdegang zu untersuchen, wohl wissend, daß den *travaux préparatoires* seit der Wiener Vertragsrechtskonvention (Art. 32) für Auslegungszwecke nur mehr eine sekundäre Rolle zukommt<sup>20)</sup>.

## 2. Situation auf internationaler Ebene

### 2. 1. Rechte und Pflichten

2. 1. 1. des Sendestaates: Der Sendestaat, ob nun Mitglied oder Nichtmitglied einer internationalen Organisation ist u.a. berechtigt
- eine Mission bei einer Organisation zu errichten, eine Delegation zu einer Konferenz zu entsenden (vorbehaltlich der einschlägigen Regelungen der Organisation);
  - die Mitglieder der Mission und Delegation frei zu ernennen (vorbehaltlich der Vorschriften über den Umfang und über die Ernennung von Staatsangehörigen des Gaststaates);
  - ein und dieselbe Person als Missions- oder Delegationschef bei mehreren Organisationen zu ernennen;

<sup>18)</sup> Das Committee of the Whole tagte unter dem Vorsitz des Leiters des Völkerrechtsbüros im österreichischen Außenministerium Botschafter Dr. Erik Nettel. Die österreichische Delegation wurde von Univ. Prof. Dr. Karl Zemanek geleitet.

<sup>19)</sup> Der definitive Konventionstext findet sich im Dokument A/CONF. 67/16 vom 14. 3. 1975; ein Abdruck erfolgte u.a. auch im American Journal of International Law 1975, 730 ff. Mehrere Konventionen, die für die Ausarbeitung des neuen Übereinkommens herangezogen worden sind (Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen, Übereinkommen über Spezialmissionen, UN-Amtssitzabkommen etc.), wurden im Dokument A/CONF. 67/WP 5 abgedruckt.

<sup>20)</sup> Über die Anwendbarkeit dieser Auslegungsregeln auf rechtsetzende Verträge siehe Winfried Lang, Les règles d'interprétation codifiées par la Convention de Vienne sur le Droit des Traités et les divers types de traités, ÖZöR 1973, 113 ff.

- gemeinsam mit anderen Sendestaaten ein und dieselbe Person als Missionschef bei derselben Organisation zu ernennen.

Der Sendestaat ist demgegenüber u.a. verpflichtet:

- gegenüber der Organisation gewisse Notifikationen (Ernennung, Rang, Titel, Ankunft, Abberufung der Mitglieder der Mission etc.) vorzunehmen;
- die Mission und Delegation umfangmäßig in jenen Grenzen zu halten, die vernünftig und normal sind, wobei auf die Funktionen der Organisation, die Bedürfnisse der Mission und die Umstände und Bedingungen im Gaststaat Rücksicht zu nehmen ist;
- im Falle einer schweren und offenkundigen Verletzung des Strafrechts des Gaststaates durch eine Jurisdiktionsimmunität genießende Person der Mission oder Delegation diese Person, falls nicht auf die Immunität verzichtet wird, zurückzuberufen, ihre Funktionen zu beenden oder ihre Abreise zu veranlassen (dasselbe gilt, wenn sich die privilegierte Person schwer und offenkundig in die inneren Angelegenheiten des Gaststaates einmischt);
- an Konsultationen bei einem Streitfall über die Anwendung oder Auslegung der Konvention teilzunehmen, wenn dies der Gaststaat verlangt;
- sich in das Vergleichsverfahren einzulassen, d. h. rechtzeitig sein Mitglied der Vergleichskommission zu ernennen etc.;
- mit dem Gaststaat so weit als möglich zusammenzuarbeiten, soweit dies mit der unabhängigen Ausübung der Funktionen der Mission oder Delegation vereinbar ist, wenn Angriffe gegen die Unverletzlichkeit von Personen, Amtsräumen oder Wohnungen stattgefunden haben;
- den Gaststaat von seiner besonderen Schutzpflicht hinsichtlich Amtsräume, Eigentum und Archive bei Ende der Missionstätigkeit oder bei Konferenzende so bald als möglich zu befreien.

2. 1. 2. des Gaststaates: Der Gaststaat einer Organisation bzw. einer Konferenz ist u.a. berechtigt

- die Errichtung einer Mission außerhalb des unmittelbaren Sitzes der Organisation zu untersagen;
- jenen Mitgliedern der Mission, die seine Staatsbürger sind oder auf seinem Staatsgebiet ihren Wohnsitz haben, jene über den in der Konvention vorgesehenen Minimumstandard hinausgehenden Vorrechte zu verweigern (ähnliches gilt für Angehörige des Verwaltungs- und technischen Personals samt Familienmitgliedern, die einer freiberuflichen oder gewerblichen Tätigkeit nachgehen);

- durch Gesetze und Rechtsvorschriften Zonen festzulegen, die zu betreten Mitgliedern der Mission oder Delegation aus Gründen der nationalen Sicherheit verboten ist;
- alle Maßnahmen zu ergreifen, die für seinen eigenen Schutz erforderlich sind, d. h. Maßnahmen im Zusammenhang mit Verletzungen des Strafrechts oder Einmischung in innere Angelegenheiten durch die Jurisdiktionsimmunität genießenden Personen.

Der Gaststaat nimmt durch die Konvention insbesondere folgende Pflichten auf sich:

- bei der Erfüllung ihrer Funktionen der Mission und Delegation die notwendigen Erleichterungen zu gewähren;
- gemeinsam mit der Organisation bei der Beschaffung von Amts- und Wohnräumlichkeiten behilflich zu sein;
- die Unverletzlichkeit in ihren diversen Spielarten sicherzustellen bzw. Angriffe auf dieselbe zu verfolgen und zu bestrafen;
- die Bewegungsfreiheit aller Mitglieder der Mission und Delegation im Rahmen der Vorschriften über Sperrzonen zu gewährleisten;
- die Kommunikationsfreiheit zu gestatten und zu schützen;
- die Amtsräume, das Eigentum und die Archive bei Beendigung der Missionstätigkeit bzw. bei Konferenzende besonders zu schützen und für die Entfernung von Eigentum und Archiven aus seinem Staatsgebiet entsprechende Hilfe zu gewähren;
- den Sendestaat zu konsultieren, wenn er Maßnahmen zu seinem eigenen Schutz ergreift, und zwar im Zusammenhang mit Strafrechtsverletzungen oder Einmischungen in die inneren Angelegenheiten durch eine privilegierte Person (Ziel der Konsultationen ist es sicherzustellen, daß die Maßnahmen die Tätigkeit der Mission oder Delegation möglichst wenig beeinträchtigen);
- die Einreise der Mitglieder der Mission oder Delegation einschließlich der Familienangehörigen zu gestatten und die nötigen Visa so prompt wie möglich auszustellen;
- den privilegierten Personen, mit Ausnahme der eigenen Staatsangehörigen, die entsprechenden Erleichterungen zu gewähren, um sein Hoheitsgebiet zu verlassen;
- über Ersuchen des Sendestaates in die Konsultationen über die Anwendung und Auslegung der Konvention einzutreten bzw. sich auf das Vergleichsverfahren einzulassen.

2. 1. 3. der Organisation: Die der Organisation laut der Konvention zustehenden Rechte sind folgende:

- sie ist berechtigt, nach dem objektiven Inkrafttreten der Konvention (35 Ratifikationen oder Beitritte) durch ihr zuständiges Organ zu beschließen, die maßgeblichen Bestimmungen der Konvention anzuwenden<sup>21)</sup>;
- sie ist berechtigt, die Übernahme der Obhut über Amtsräume, Eigentum oder Archive einer Mission, die ihre Tätigkeit eingestellt hat, abzulehnen;
- sie bestimmt durch ihren Gründungsvertrag, die maßgeblichen Beschlüsse und Resolutionen sowie durch ihre Praxis u.a., ob Missionen bei ihr zugelassen sind und Delegationen zu ihren Konferenzen geschickt werden dürfen, ob mehrere Staaten sich durch dieselbe Delegation bei einer Konferenz vertreten lassen dürfen.

Die internationale Organisation, bei der die Mission errichtet ist und an deren Konferenzen die Delegation teilnimmt, hat folgende Pflichten zu erfüllen:

- sie hat den Gaststaat über die Errichtung einer Mission im Vorhinein zu informieren;
- sie hat an den Gaststaat alle jene Notifikationen weiterzuleiten, die sie vom Sendestaat in Bezug auf die Mitglieder der Mission oder Delegation (Ernennung, Rang, Ankunft, Abreise etc.) erhält;
- sie hat der Mission bzw. Delegation beizustehen, um alle jene Erleichterungen vom Gaststaat zu erhalten, die für die Erfüllung der Funktion notwendig sind;
- sie hat gemeinsam mit dem Gaststaat bei der Beschaffung von Amts- und Wohnräumen behilflich zu sein;
- sie hat den Sendestaat zu unterstützen, damit Mission und Delegation bzw. deren Mitglieder in den Genuß der von der Konvention vorgesehenen Privilegien und Immunitäten gelangen;
- sie hat aber auch den Gaststaat zu unterstützen, um sicherzustellen, daß der Sendestaat sowie die Mission und Delegation bzw. deren Mitglieder ihre Pflichten im Hinblick auf die in der Konvention vorgesehenen Privilegien und Immunitäten erfüllen;
- sie hat durch ihren obersten Verwaltungsbeamten den Vorsitzenden der Vergleichskommission zu ernennen, falls sich die beiden von den

---

<sup>21)</sup> Um zwischen einem Gaststaat und einer Organisation anwendbar zu sein, ist erforderlich, daß der Gaststaat die Konvention angenommen hat. Das Unbefriedigende an dieser Lösung ist, daß nicht ausgeschlossen werden kann, daß Sendestaaten aus dieser Situation heraus Rechte geltend machen, ohne selbst die Konvention ratifiziert oder angenommen zu haben.

Streitparteien benannten Kommissionsmitglieder nicht auf den Vorsitzenden einigen können oder eine der Streitparteien der Pflicht zur Ernennung ihres Kommissionsmitgliedes nicht nachkommt.

## 2.2. Neue Wege

2.2.1. Wegfall des Prinzips der *persona non grata*: Bei der Auseinandersetzung um dieses Prinzip begegnen einander zwei Positionen: Die Mitglieder einer Mission oder Delegation sind nicht beim Gaststaat akkreditiert; so wenig diesem also die Befugnis zum *agrément* im traditionellen Sinn zukommt<sup>22)</sup>, so wenig kann er durch einseitigen Akt ein Mitglied von seinem Territorium fernhalten oder entfernen. Dem steht die These der Gaststaaten gegenüber, daß ihnen einfach als Ausfluß ihrer Gebietshoheit und als Folge ihrer legitimen Interessen diese Ausweisungsbefugnis zumindest dann zustehen muß, wenn der Sendestaat nicht von selbst der Abberufungspflicht etc. nachkommt; insbesondere sei es nicht gerechtfertigt, zwar bei allen Rechten das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen als Vorbild zu nehmen, nicht jedoch dann, wenn es um die Pflichten der Mission, ihrer Mitglieder und des Sendestaates geht; außerdem sei nicht einzusehen, warum die Missionen bei Internationalen Organisationen und ihre Mitglieder eine bessere Stellung erhalten sollten als diplomatische Missionen und deren Angehörige<sup>23)</sup>.

<sup>22)</sup> Siehe auch Cahier, *Le droit diplomatique*, *op. cit.* (Anm. 1) 417, «L'Etat de siège . . . est étranger au rapport qui se crée entre l'Etat d'envoi et l'organisation internationale».

<sup>23)</sup> Die Doktrin steht der Anwendung des *persona non grata*-Grundsatzes auf Staatenvertreter bei internationalen Organisationen vielfach negativ gegenüber. Cahier, *Etude des accords*, *op. cit.* (Anm. 3) 385; James Arnett Graves, *A Study of the Legal and Organizational Relationships of International Organizations and their Host States; with the emphasis on the United Nations and the United States* (Diss. University of Kentucky, 1965, University Microfilms, Ann Arbor, Mich. 1969) 168; Leo Gross, *Immunities and Privileges of Delegations to the United Nations, International Organization 1962*, 511; Kunz, *op. cit.* (Anm. 2) 846; Ling, *op. cit.* (Anm. 6) 76. Einen Überblick über jene Sitzabkommen, die eine Ausweisungsprozedur vorsehen findet sich bei Ahluwalia, *op. cit.* (Anm. 2) 187, oder, wenn auch kürzer, bei Cahier, *Le droit diplomatique*, *op. cit.* (Anm. 1) 431, siehe auch kurze Erwähnung des Unterschiedes zwischen allgemeinem UN-Privilegienübereinkommen, das keine Ausweisungsprozedur kennt, und dem Privilegienübereinkommen betr. Spezialorganisationen, das eine solche kennt, bei Jenks, *op. cit.* (Anm. 2) 88. Zur Praxis in Genf bzw. den divergierenden Ansichten der Vertretungen und Sekretariate einerseits und der schweizerischen Behörden andererseits siehe Virally, *Les missions permanentes auprès de l'Office des Nations Unies à Genève, des Institutions spécialisées et de l'AELE*, in: Virally/Gerbet/Salmon, *op. cit.* (Anm. 3) 158.

Ansatzpunkte für eine Verankerung des *persona non grata*-Prinzips fanden sich an mehreren Stellen des Konventionentwurfs; sowohl bei den Bestimmungen über die Nominierungsfreiheit des Sendestaates als auch bei jenen über die Größe von Mission und Delegation; bei der Pflicht des Gaststaates, alle Missions- und Delegationsmitglieder einreisen zu lassen, ebenso wie bei der Pflicht der privilegierten Personen, die Gesetze und sonstigen Rechtsvorschriften des Gaststaates zu achten.

Die ILC nahm nur bei der letztgenannten Bestimmung auf das *persona non grata*-Prinzip Bezug<sup>24</sup>); das Fehlen eines derartigen Verfahrens, meinte sie, erfordere eine Regelung, derzufolge der Sendestaat verpflichtet werden müsse, die Jurisdiktionsimmunität genießende Person abzuberufen, ihre Funktion zu beenden oder sonst ihre Abreise sicherzustellen, wenn sie außerhalb ihrer amtlichen Aufgaben das Strafrecht des Gaststaates schwer und offenkundig verletzt oder sich in die inneren Angelegenheiten des Gaststaates eingemischt hat. Bei der Strafrechtsverletzung bleibt dem Sendestaat eine Alternative offen: der Verzicht auf die Jurisdiktionsimmunität der betroffenen Person.

Die umfassende Natur des Problems verdeutlicht die Tatsache, daß im Ausschuß zunächst die Debatte über die Art. 9 (Ernennung) und 75 (Achtung der Gesetze des Gaststaates) des Artikelentwurfs gemeinsam abgeführt wurde; allerdings wurde nach der Entscheidung über Art. 9 der Art. 75 wieder auf seinen regulären Platz im Konferenzablauf zurückversetzt.

Zu Art. 9 wurden von Kanada und dem Vereinigten Königreich einerseits (L 18) und von den USA andererseits (L 28) Änderungsanträge eingebracht. Beide Amendments lehnten sich an Art. 9 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen an; L 18 war insofern radikaler, als es keine besonderen Gründe für die Ablehnung einer Person durch den Gaststaat angab, während L 28 auf den Privilegienmißbrauch abstellte. Beide Amendments kennen die Unannehmbarkeit einer Person vor oder nach ihrem Eintreffen im Gaststaat; in beiden Anträgen wäre der Gaststaat berechtigt, bei Nichtabberufung oder Nichtbeendigung der Funktionen der betreffenden Person durch den Sendestaat, diese Person nicht mehr als Mitglied der Mission anzuerkennen, mit allen Folgen, die dieser Schritt mit sich brächte. Der Erklärung der Unannehmbarkeit einer Person durch den Gaststaat sind in beiden Anträgen Konsultationen mit dem Sendestaat und der Organisation

---

<sup>24</sup>) ILC-Bericht 1971, 50 f.

vorgeschaltet. Beide Anträge gingen unter und Art. 9 blieb in seiner ursprünglichen Fassung erhalten.

Gegen diese beiden Anträge wurde wie folgt argumentiert<sup>25)</sup>:

- sie wollen das *agrément*-Erfordernis wieder einführen (Sowjetunion, Peru, Bulgarien);
- sie übersehen, daß es zwischen den Mitgliedern der Mission und dem Gaststaat keine direkte Beziehung gibt (Sowjetunion, Jugoslawien, Indien, Türkei);
- Art. 75 sowie das Konsultations- und Vergleichsverfahren bieten dem Gaststaat ausreichenden Schutz (Peru, Pakistan, Venezuela, Ägypten);
- man müsse dem Sendestaat bei der Erfüllung seiner Pflichten – Rückberufung – *bona fides* zugestehen (Argentinien, Polen);
- die Gaststaaten erhalten durch die Amendments eine zu privilegierte Position, was dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten widerspricht (DDR);
- der Gaststaat kann sich im Sitzabkommen ausreichend schützen (IAEA, Pakistan, Venezuela);
- die Erweiterung von Art. 22 im Gefolge des österreichischen Amendments (Hilfe der Organisation für Sitzstaat bei Erfüllung der Pflichten des Sendestaates) ist für den Sitzstaat ausreichend (Jugoslawien, Venezuela)<sup>26)</sup>;
- wenn ein Staat seine Kandidatur als Sitz einer internationalen Organisation unterbreitet, wisse er, welche Vor- und Nachteile er auf sich nehme (Brasilien).

Zur Unterstützung der beiden erwähnten Anträge wurde folgendes vorgebracht:

- die Konvention muß ein Gleichgewicht zwischen den Interessen des Gast- und Sendestaates sowie der Organisation herstellen (Vereinigtes Königreich, USA, Japan, Kanada, Indonesien, Österreich, Schweden);
- an den Präzedenzfällen Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen, Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen und Übereinkommen über Spezialmissionen soll nicht vorbeigegangen werden (z. B. Vereinigtes Königreich, Australien);
- die *persona non grata*-Erklärung des Mitglieds einer diplomatischen Mission könne vom Sendestaat dadurch unterlaufen werden, daß er die-

<sup>25)</sup> Siehe die Dokumente A/CONF. 67/C. 1/SR 10, 2–6, SR 16 (ganz) und SR 17 (ganz).

<sup>26)</sup> Die Debatte über Art. 9 wurde erst nach der Entscheidung über Art. 22 durchgeführt.

- selbe Person in denselben Empfangsstaat als Mitglied einer Mission entsendet vorausgesetzt natürlich, daß es sich beim Empfangsstaat um einen Sitzstaat handelt (Vereinigtes Königreich, Schweiz);
- Art. 75 ist ungenügend, da das Vorliegen der schweren, offenkundigen Verletzung des Strafrechts erst in einem langwierigen Verfahren festgestellt werden muß (USA);
  - das Konsultations- und Vergleichsverfahren bietet keine echte Abhilfe und ist zu langwierig (USA, Schweden, Bundesrepublik Deutschland);
  - auch wenn die betreffende Person nicht beim Gaststaat akkreditiert ist, so gewährt ihr dieser dennoch die Privilegien (Japan, Kanada);
  - ein Reihe von Sitzabkommen sehen den Schutz des Sitz- bzw. Gaststaates vor (Kanada);
  - ein rasches und wirksames Verfahren ist deshalb notwendig, weil sonst das persönliche Fehlverhalten eines Delegations- oder Missionsmitgliedes die Beziehungen zwischen dem Gast- und Sendestaat allzu sehr belastet (Österreich);
  - Sitzabkommen bieten *pro futuro* deshalb keinen Schutz, weil in ihnen bei Entfall dieser Bestimmung in der Konvention wohl keine derartigen Regeln mehr untergebracht werden können (Schweden);
  - der Gaststaat ist souverän wie der Sendestaat und muß Herr in seinem eigenen Gebiet bleiben (Schweiz, Australien).

Diese Argumente, wenn auch in Auswahl, so doch ausführlicher darzubieten, schien geboten, da es sich hier um eine, wenn auch nur auf wenige Artikel konzentrierte Generaldebatte handelte, die die beiden Gruppen der an der Konferenz teilnehmenden Staaten in echter Konfrontation einander gegenüber sah. Die größere Zahl obsiegte.

Obwohl Art. 75 wesentlich später behandelt wurde, empfiehlt es sich, die Diskussion hierüber unmittelbar nach dem Bericht über die Auseinandersetzung zu Art. 9 darzustellen, da nur auf diese Weise ein abgerundetes Bild von der *persona non grata*-Diskussion innerhalb der Konferenz entsteht<sup>27</sup>).

Bei der Behandlung von Art. 75 bestand zunächst die Gefahr, den Überblick über eine größere Zahl von Änderungsanträgen zu verlieren. Daß diese Pluralität taktisch für die Gruppe der Gaststaaten von gewissem

---

<sup>27</sup>) Die Debatte über die Nominierungsfreiheit bei Delegationsmitgliedern (Art. 43) brachte keine neuen Höhepunkte; einige Gaststaaten unterstrichen verbal ihre Stimmenthaltung, während einige von der Gruppe der Sendestaaten ihre positive Stimmabgabe motivierten. A/CONF. 67/C. 1/SR. 24, 3 f.

Nachteil war, ergibt sich daraus, daß der über die Fülle von Anträgen verwirrte Delegierte am wahrscheinlichsten zu jenem Text Zuflucht nimmt, der von der ILC ausgearbeitet worden ist. Jene Anträge, die vor der Abstimmung zurückgezogen wurden, sollen hier einfachheitshalber unberücksichtigt bleiben.

Das Amendment von Nigeria (L 78) ergänzt durch ein solches Japans (L 149) fügte zunächst in den ILC-Text ein, daß der Sendestaat bei Fehlverhalten einer Jurisdiktionsimmunität genießenden Person "on the request of the host State" tätig werden soll; weiters soll der Gaststaat befugt sein, nach entsprechenden Konsultationen zu erklären, und zwar sowohl *ex post* als auch *ex ante*, daß eine bestimmte Person wegen Privilegienmißbrauchs in Gaststaaten unannehmbar sei; sollte der Sendestaat innerhalb angemessener Zeit nicht rückberufen, so soll der Gaststaat befugt sein, die Anerkennung dieser Person als Missions- oder Delegationsmitglied zu verweigern. Bei der Abstimmung wurde dieser Antrag auf den ursprünglichen Wortlaut des ILC-Textes zurückgeschnitten.

Ein Antrag Frankreichs (L 134) sah zunächst vor, daß nichts in Art. 75 so verstanden werden soll, daß der Gaststaat gehindert wäre, die für seinen Schutz notwendigen Maßnahmen zu ergreifen<sup>28)</sup>. Diesen Antrag milderte eine mündliche Ergänzung der französischen Delegation, und zwar in dem Sinne, daß diesen Maßnahmen Konsultationen mit dem Sendestaat voranzugehen hätten, um zu verhindern, daß die Tätigkeit von Missionen oder Delegationen beeinträchtigt wird. Mit dieser Abschwächung, die den französischen Antrag in seiner Bedeutung nur geringfügig einengte, gewann diese radikalste aller Lösungen immerhin 33 Pro-Stimmen (bei 30 Gegenstimmen und 8 Enthaltungen). Der Versuch, im Plenum ein *separate vote* über diesen neuen Absatz durchzuführen, scheiterte, so daß Abs. 4 vom nunmehrigen Art. 77 der Konvention geboren war.

---

<sup>28)</sup> Die Formulierung dieses Amendments geht letztlich auf jene Joint Resolution des US-Kongresses zurück, die im Sinne eines Vorbehaltes das Amtssitzabkommen zwischen den USA und den Vereinten Nationen begrenzen sollte ("Nothing in this agreement shall be construed as in any way diminishing, abridging or weakening the right of the United States to safeguard its own security . . .") und über deren rechtliche Bedeutung die amerikanische Doktrin keine Klarheit gewinnen konnte, siehe z.B. Graves, *op. cit.* (Anm. 23) 130 f.; Gross, *op. cit.* (Anm. 23) 485 f.; D. M. Hunsaker, Privileges and Immunities of Representatives to the United Nations, *Columbia Journal of Transnational Law* 1967, 311; Ling, *op. cit.* (Anm. 6) 31 f.

Ein britisches Amendment (L 141), ursprünglich gemeinsam mit Finnland eingebracht, war im Vergleich zum französischen Antrag von eher kosmetischer Bedeutung, unterlag aber trotzdem im Ausschuß mit knapper Mehrheit. Die Tatbestände für ein Tätigwerden des Sendestaates hätten differenziert (serious criminal offence, seriously interfered in the internal affairs, otherwise seriously abused his position as a person enjoying privileges and immunities) und die Pflicht des Sendestaates zum Tätigwerden auf eine Aufforderung des Gaststaates abgestellt werden sollen.

In der Plenarphase erhielt Art. 77 seinen fünften und letzten Absatz, und zwar auf Grund eines mündlichen Amendments der Elfenbeinküste. Nach dem Vorbild mehrerer Sitzabkommen wird festgelegt, daß die in Abs. 4 (siehe französisches Amendment) festgelegten Schutzmaßnahmen nur mit Zustimmung des Außenministers oder sonst zuständigen Ministers in Übereinstimmung mit den Verfassungsregeln des Gaststaates ergriffen werden dürfen, wobei der Wortlaut offenläßt, ob sich das Erfordernis der Verfassungskonformität auf die Zuständigkeit des Ministers oder das Verfahren selbst bezieht.

Obwohl die Debatte über Art. 75 des Entwurfs fast drei volle Sitzungen des Ausschusses in Anspruch nahm, wurden keine Argumente vorgebracht, die über das zu Art. 9 bereits Gesagte hinausgegangen wären.

Als Ergebnis der Auseinandersetzung um das *persona non grata*-Prinzip ist zu vermerken, daß auf der einen Seite der Sendestaat von geringfügigen Einschränkungen abgesehen frei ist, Mitglieder der Mission und Delegation zu ernennen; auf der anderen Seite hat er die Pflicht, ein Missions- oder Delegationsmitglied, das Jurisdiktionsimmunität genießt, rückzuberufen, dessen Funktion zu beenden oder sonst dessen Abreise sicherzustellen, falls dieses Mitglied außerhalb der Erfüllung der Funktionen der Mission oder Delegation gegen das Strafrecht des Gaststaates schwer und offenkundig verstoßen hat und der Sendestaat es nicht vorzieht, einen Immunitätsverzicht auszusprechen<sup>29</sup>). Ähnliches gilt für die Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Gaststaates. Dem Gaststaat steht demgegenüber das Recht zu, nach Konsultationen mit dem Sendestaat und unter Beachtung gewisser Verfahrensvorschriften, alles zu unternehmen, was für seinen Schutz notwendig ist. Die gesamte Entstehungsgeschichte von Abs. 4 des Art. 77 spricht dafür, daß das

---

<sup>29</sup>) Die Pflicht zum Immunitätsverzicht legt schon Kunz, *op. cit.* (Anm. 2) 846, eher als eine solche moralischer als eine solche rechtlicher Natur aus, und zwar mit Blick auf das allgemeine Privilegienübereinkommen der Vereinten Nationen.

was schützenswert ist in erster Linie vom Gaststaat selbst zu beurteilen ist, daß aber die Unversehrtheit der Rechtsordnung des Gaststaates dazu zählt ebenso wie die Gewährleistung seiner inneren und äußeren Sicherheit. Auf der einen Seite gibt Abs. 4 nur eine Selbstverständlichkeit wieder, auf der anderen Seite handelt es sich im Vergleich zu den anderen Amendments zu Art. 9 und 75 des Artikelentwurfs um die radikalste Lösung, auf die die Gaststaaten mangels anderer Möglichkeiten der Absicherung zurückgreifen mußten.

2. 2. 2. Trilateralismus — eine neue Rolle für die internationale Organisation: Rückblickend auf den weiter oben dargestellten Katalog der Rechte und Pflichten der internationalen Organisation ist zunächst anzumerken, daß diese Dreiecksituation vor allem in der Diskussion zu Art. 9 immer wieder angesprochen wurde. Dies ist nicht erstaunlich, da beide Amendments zu diesem Artikel, die das *persona non grata*-Prinzip wieder einführen wollten, »Konsultationen zwischen Gast- und Sendestaat und internationaler Organisation« jedem konkreten Schritt vorschalten wollten; damit sollte offenbar dem *persona non grata*-Prinzip der Schein der Bilateralität genommen werden, der ihm wegen seiner Herkunft aus der traditionellen Diplomatie anhaftete. Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang die Reaktionen der bei der Konferenz anwesenden Vertreter internationaler Organisationen. Während namens der IAEA der Trend zur Dreiseitigkeit nur, wenn vielleicht auch mit einem leicht bedauernden Unterton vermerkt wurde<sup>30)</sup>, äußerte sich der Rechtsberater der Vereinten Nationen Su y negativ, sprach von einer Abweichung von bestehender Praxis und bestehendem Recht und schloß mit der Feststellung, daß "it would be extremely difficult, if not impossible, for the organization to intervene in relations between host States and sending States"<sup>31)</sup>. Dieser Stellungnahme schloß sich der Beobachter der FAO an, der auf das Sitzabkommen zwischen seiner Organisation und Italien verwies, in dem eine *persona non grata*-Prozedur *implicite* vorgesehen ist, in dem jedoch die Organisation in das Verhältnis Gaststaat-Sendestaat in diesem Kontext nicht einbezogen ist<sup>32)</sup>.

Diese negativen Äußerungen zur Dreiseitigkeit von Konsultationen unter dem Aspekt des *persona non grata*-Prinzips mögen dazu beigetragen haben, daß die vorerwähnten Amendments zu Art. 9 erfolglos blieben.

<sup>30)</sup> A/CONF. 67/C. 1/SR. 16, 10/11.

<sup>31)</sup> A/CONF. 67/C. 1/SR. 16, 14/15.

<sup>32)</sup> A/CONF. 67/C. 1/SR. 17, 5.

Im übrigen erklärte einer der nationalen Konferenzteilnehmer, der gleichzeitig Mitglied der ILC war, daß die ILC in ihrer Debatte der Dreiseitigkeit der Beziehung zu große Bedeutung beigemessen habe, daß diese Beziehung zwar *de facto* existiere, jedoch keine rechtliche Grundlage besitze<sup>33</sup>).

Diese rückblickende Feststellung scheint aber nicht nur auf die Diskussion zu Art. 9 Bezug zu haben, sondern vor allem auf die Erweiterung des noch vor Art. 9 behandelten Art. 22 im Gefolge eines von der Konferenz einstimmig verabschiedeten österreichischen Amendments (L 49). Art. 22 sah ursprünglich nur vor, daß die Organisation dem Sendestaat, der Mission und deren Mitgliedern helfen soll, in den Genuß der in der Konvention vorgesehenen Privilegien und Immunitäten zu gelangen<sup>34</sup>).

Die ILC verwies in ihrem Kommentar auf die Konklusionen einer Debatte in der 6. Kommission der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahre 1967, in denen festgehalten war, daß die Vereinten Nationen selbst ein Interesse daran hätten, daß die Vertreter der Mitgliedstaaten in den Genuß der für die Erfüllung ihrer Funktionen notwendigen Privilegien und Immunitäten kämen<sup>35</sup>). Im selben Sinn ließ sich, laut ILC-Kommentar, der Rechtsberater der Vereinten Nationen vernehmen, der feststellte, daß die Rechte der Staatenvertreter von der Organisation geschützt werden müßten und nicht gänzlich der bilateralen Aktion der betroffenen Staaten überlassen werden können. Zur Sorge einer Regierung, daß damit die Gefahr einer Einmischung der internationalen Organisation in die Beziehung zwischen Gast- und Sendestaat gegeben ist, stellte die ILC nur fest, daß sie diese Sorge nicht teile<sup>36</sup>).

Der österreichische Antrag wollte in Art. 22 ein gewisses Gleichgewicht herstellen. Die Organisation sollte auch dem Gaststaat helfen,

<sup>33</sup>) A/CONF. 67/C. 1/SR. 16, 16.

<sup>34</sup>) Cahier, *Le droit diplomatique*, *op. cit.* (Anm. 1) 424, vertritt in dieser Hinsicht die These, daß der Sitzstaat der Organisation und nicht dem Sendestaat gegenüber verantwortlich ist, wenn er sich eine Privilegienverletzung zuschulden kommen läßt.

<sup>35</sup>) Abdul Huq, *op. cit.* (Anm. 4) 269 und 405, sieht die Privilegien und Immunitäten der Staatenvertreter als direkten Ausfluß der Privilegien und Immunitäten der internationalen Organisation an. (Dies steht gegen die vielfache Argumentation der Sendestaaten während der Konferenz, daß die Privilegien und Immunitäten dem Faktum der Vertretung von Staaten entspringen). Die Vorstellung von Abdul Huq entspringt u. a. der These, daß die Staatenvertreter gleichzeitig nationale Organe und Teil eines internationalen Organs sind, siehe z.B. Kunz, *op. cit.* (Anm. 2) 843.

<sup>36</sup>) ILC-Bericht 1971, 23/24.

wenn es um die Erfüllung der Pflichten des Sendestaates nach der Konvention geht. Der Antrag verstand sich als Ergänzung zu Art. 81 des Entwurfs (Konsultationen) in dem Sinn, daß diese Hilfsstellung der Organisation für den Gaststaat der Entstehung von Streitigkeiten vorbeugen sollte, und berief sich auf die Ausführungen der ILC in ihrem Kommentar, daß nämlich eines der Charakteristika der Vertretung bei internationalen Organisationen darin bestehe, daß die Beachtung der Rechtsregeln betreffend Privilegien und Immunitäten nicht ausschließlich die Sorge des Sende- und Empfangsstaates ist<sup>37)</sup>. In der Diskussion fand das österreichische Amendment allgemein positive Aufnahme. Um der verschiedentlich geäußerten Kritik an seiner zu vagen Ausformulierung Rechnung zu tragen, wurde schließlich durch eine Einfügung noch klargestellt, daß es sich bei den Pflichten des Sendestaates, bei deren Erfüllung durch den Sendestaat die Organisation den Gaststaat unterstützen soll, nur um jene handelt, die sich auf Privilegien und Immunitäten beziehen. Damit ist auch eine vermittelnde Rolle gemeint, die die Organisation zu spielen haben wird, wenn der Sendestaat den ihm durch Art. 77 auferlegten Pflichten der Abberufung etc. nicht nachkommt. Damit erhält die Organisation eine Schlüsselfunktion im Verhältnis zwischen Sende- und Gaststaat, eine Funktion, die die Vertreter mancher Organisation, wie oben dargestellt, mit einer gewissen Sorge erfüllte<sup>38)</sup>.

Allerdings ist dieses dreiseitige Zusammenwirken auch außerhalb von Art. 22 vorgesehen. Dabei ist zwischen einem passiven und aktiven Zusammenwirken zu unterscheiden. Als passives Zusammenwirken kann man etwa Art. 14 der Konvention bezeichnen, in dem dem Sendestaat eine gewisse Obergrenze für die Größe seiner Mission vorgeschrieben wird, eine Obergrenze, die sich einerseits an den Funktionen der Organisation und andererseits an den Umständen und Bedingungen im Gaststaat orientiert; Art. 46 wiederholt diese Regelung mit einer leichten

<sup>37)</sup> A/CONF. 67/C. 1/SR. 14, 11 (Zemanek).

<sup>38)</sup> Allerdings sind in der Praxis eine Reihe von Fällen bekannt, in denen die Organisationen (Sekretariate) tatsächlich eine gewisse, wenn auch begrenzte Rolle zwischen Sende- und Gaststaat spielten, siehe z. B. Abdul Huq, *op. cit.* (Anm. 4) 272. Columbia Law Review, *op. cit.* (Anm. 5) 1075; Crosswell, *op. cit.* (Anm. 6), 91; Graves, *op. cit.* (Anm. 23) 138, 164; Hunsaker, *op. cit.* (Anm. 28) 312 f.; Anthony Leriche, Les missions permanentes auprès de l'ONU, *Revue de Droit International* 1953, 409; Ling, *op. cit.* (Anm. 6) 72 und 78. Gross, *op. cit.* (Anm. 23) 516, will die Funktion der Organisation (nicht des Sekretariats) zwischen Sende- und Sitzstaat besonders stärken und einem ständigen Komitee der Organisation sogar die Befugnis einräumen, Staatenvertreter zur *persona non grata* zu erklären.

Abwandlung für die Delegation. Ein aktiveres trilaterales Zusammenwirken findet sich im Bereich der Notifikationen (Art. 15 und 47); hier ist die Organisation ein echtes Relais zwischen dem Sende- und dem Gaststaat. Ein Versuch Großbritanniens (L 37), eine direkte Kontaktierung des Gaststaates durch den Sendestaat einzuführen, wurde mit großer Mehrheit verworfen<sup>39)</sup>. Falls die Organisation diese Relaisfunktion nicht wirksam erfüllt, kann dies sowohl für den Gaststaat als auch für die einzelne privilegierte Person, insbesondere wenn es sich um das erste Eintreffen dieser Person im Gaststaat handelt, eher unerfreuliche Konsequenzen haben.

Von einem aktiven Zusammenwirken von Gaststaat und Organisation handelt auch Art. 21, der sich mit der Beschaffung der Amts- und Wohnräume befaßt. Stehen bei der Mission Gaststaat und Organisation in gleicher Weise verpflichtet nebeneinander ("the host State and the Organization shall assist"), treten bei der Delegation Organisation und Konferenz deutlich in den Hintergrund ("... the host State and, when necessary, the organization or the conference shall assist").

Im heiß umkämpften Art. 77 über die Achtung der Gesetze und Rechtsvorschriften des Gaststaates scheint zwar die Organisation nicht formell auf, ihre tatsächliche Präsenz ist aber sowohl durch die ihr in Art. 22 auferlegten Pflichten als auch durch ihre Rolle im Konsultations- und Vermittlungsverfahren sichergestellt.

Die starke Einbeziehung der Organisation in das Verhältnis zwischen Gast- und Sendestaat ist Folge der Spannung, die sich einerseits aus der die ganze Konvention durchziehende Fiktion, daß zwischen Sende- und Gaststaat keine direkte Beziehung besteht, und andererseits aus der Realität ergibt, die darin besteht, daß es der Gaststaat ist, der die meisten Vorrechte als Ausnahme von seiner Rechtsordnung gewährt und außerdem für die Ordnung in seinem Staatsgebiet verantwortlich ist. Nicht zu übersehen ist, daß diese Rolle der Organisation neue Risiken beschert; schließlich ist nicht auszuschließen, daß die Haltung der Organisation in einem konkreten privilegienrechtlichen Fall die grundsätzliche Haltung des betreffenden Mitgliedstaates gegenüber der Organisation beeinflusst bzw. sich ihr Bemühen um Unparteilichkeit in einem solchen Fall ihre Rolle in ihrem eigentlichen Funktionsbereich beeinträchtigt. Die

---

<sup>39)</sup> Versuche eine Vorausinformation des Gaststaates durch die Organisation zu erreichen (Frankreich L 38), scheiterten ebenso wie das Bemühen, den Beginn der Privilegien mit der Notifikation über die Ankunft zu koppeln. (Österreich L 68 zu Art. 38 des Entwurfs).

Aufgabe des Vermittlers zwischen Gast- und Sendestaat wird man in den meisten Zielkatalogen und Funktionsklassifikationen internationaler Organisationen vergeblich suchen.

Womit sich nun die Frage nach der dritten wichtigeren Neuerung dieser Konvention stellt.

2. 2. 3. Konsultations- und Vergleichsverfahren: Wer nach einem Konsultations- und Vergleichsverfahren bei jenen anderen Wiener Konventionen sucht, die Völkerrecht kodifizierten, der stößt beim Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen und beim Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen auf Fakultativprotokolle über die obligatorische Beilegung von Streitigkeiten. Jene Staaten, die zusätzlich zur jeweiligen Konvention diese Protokolle annahmen, verpflichteten sich, die obligatorische Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes anzuerkennen, und zwar für Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Konvention. Allerdings steht es den Vertragsstaaten des Protokolls innerhalb von zwei Monaten nach Mitteilung einer Partei an die andere, daß ein Streitfall vorliegt, frei, statt der Befassung des Gerichtshofes die Behandlung der Streitigkeit durch ein Schiedsgericht oder die Einleitung eines Vergleichsverfahrens zu vereinbaren. Die Vergleichskommission entscheidet innerhalb von fünf Monaten. Falls die Empfehlung der Kommission von den Streitparteien innerhalb von zwei Monaten nicht angenommen wird, kann jede von ihnen den Internationalen Gerichtshof befassen.

Blickt man weiter zurück bis zum allgemeinen Privilegienübereinkommen der Vereinten Nationen, so heißt es, daß alle Streitigkeiten, die sich aus der Anwendung und Auslegung der Konvention ergeben, dem Internationalen Gerichtshof zu unterbreiten sind, es sei denn, die Parteien vereinbaren einen anderen Beilegungsmodus. Falls es zwischen den Vereinten Nationen selbst und einem Mitglied zu einer solchen Streitigkeit kommt, soll die Entscheidung über ein für beide Seiten verbindliches Gutachten des Internationalen Gerichtshofes gefunden werden. Die Wiener Vertragsrechtskonvention<sup>40)</sup> legt als erste Stufe die in Art. 33 der Satzung der Vereinten Nationen erwähnten Verfahrensarten fest. Die Stufe 2 ist dann verschieden, je nachdem, ob es sich um einen Streitfall betreffend *ius cogens* handelt oder einen Streitfall über die

<sup>40)</sup> J. R. Dupuy, Codification et règlement des différends, Les débats de Vienne sur les procédures de règlement, *Annuaire Français de Droit International* 1969, 70 ff.; Shabtai Rosenne, *The Settlement of Treaty Disputes under the Vienna Convention of 1969*, *ZaöRV* 31 (1971) 1 ff.

anderen Bestimmungen betreffend die Ungültigkeit, Beendigung und Suspendierung von Verträgen. Beim ersten Streitfalltyp ist die Befassung des Internationalen Gerichtshofes obligatorisch, es sei denn, die Streitparteien konnten sich auf ein Schiedsgericht einigen. Beim Streitfalltyp 2 wird ein Vergleichsverfahren eingeleitet, wobei hinsichtlich der Vergleichskommission auf das Modell der ständigen Liste zurückgegriffen wird; diese führt der Generalsekretär der Vereinten Nationen; jedes Mitglied der Vereinten Nationen oder jeder Vertragsstaat der Wiener Vertragsrechtskonvention benennt zwei Persönlichkeiten als potentielle Kommissionsmitglieder. Die fünfköpfige Vergleichskommission kommt dadurch zustande, daß jede Streitseite je ein Listenmitglied eigener Nationalität und je ein Listenmitglied fremder Nationalität vorschlägt, und zwar innerhalb von 60 Tagen nach Einleitung des Verfahrens beim Generalsekretär der Vereinten Nationen. Innerhalb einer weiteren Frist von 60 Tagen müssen sich die vier »parteiischen« Mitglieder der Schiedskommission auf das fünfte unparteiische Mitglied einigen. Findet eine dieser Nominierungen nicht statt, hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen innerhalb weiterer 60 Tage, und zwar von der Liste oder aus den Reihen der ILC, Kommissionsmitglieder zu ernennen. Die Kommission entscheidet mit einfacher Mehrheit und hat ihren an sich unverbindlichen Bericht innerhalb von 12 Monaten nach ihrer Etablierung vorzulegen. Bis zur Errichtung der Kommission können insgesamt acht und bis zu ihrem Bericht 12 Monate verstreichen. Bemerkenswert an der von der Wiener Vertragsrechtskonvention gefundenen Lösung ist die große Rolle, die dem Generalsekretär der Vereinten Nationen beim Vergleichsverfahren zukommt. Nicht nur, daß er rein technische Funktionen zu erfüllen hat, wie die Aufstellung der Liste der *conciliators* oder die Weiterleitung des Berichtes der Vergleichskommission an die Streitparteien, sondern auch, daß ihm ein subsidiäres Ernennungsrecht für die *conciliators* zusteht, womit er einen zumindest indirekten Einfluß auf den Bericht der Vergleichskommission erhält. Dieses Verfahren ist allerdings *open-ended* und ist praktisch nicht mehr als eine Unterbrechung der Verhandlung zwischen den Streitparteien, eine Unterbrechung, die sowohl eine *cool-off*-Wirkung als auch einen Objektivierungseffekt haben kann, eine Unterbrechung, die aber letztlich den Parteien die Einigung nicht abnimmt.

Die ILC hat in ihrem Kommentar zu den Art. 81 und 82 des Entwurfs ausdrücklich festgehalten, daß Art. 66 der Wiener Vertragsrechtskonvention und der Annex hierzu eines der Vorbilder für die von der Kommission gefundene Lösung gewesen ist und daß das Verfahren des

Art. 82 "represents the largest measure of common ground that could be found at present among governments as well as in the Commission on this question"<sup>41)</sup>. Das Verfahren, wie es die ILC konzipierte stellte sich wie folgt dar:

Stufe 1: Konsultationen über Ersuchen des oder der Sendestaaten, des Gaststaates oder der Organisation (bzw. Konferenz), wobei alle drei Seiten an diesen Konsultationen teilnehmen können. Wird der Streit auf diesem Wege binnen drei Monaten nicht beigelegt, kommt es zur nächsten Stufe;

Stufe 2a: Die Lösung wird im Rahmen der in der Organisation vorgesehenen Streitbeilegungsmechanismen versucht;

Stufe 2b: In Ermangelung solcher Mechanismen kann jeder Staat, der Streitpartei ist, die Vorlage des Falles an eine dreiköpfige Vergleichskommission begehren. Kommen die beiden Streitparteien ihrer Ernennungspflicht betreffend die parteiischen Mitglieder binnen zwei Monaten nicht nach bzw. ist eine Einigung dieser beiden auf den Unparteiischen binnen vier Monaten nicht möglich, so geht das Ernennungsrecht auf den *chief administrative officer* der Organisation über. Allerdings hat dieser bei der Bestellung des Unparteiischen gewisse Kriterien zu beachten, die, wie die ILC bemerkt, einer einseitigen Entscheidung als Folge der unmittelbaren Beteiligung der Organisation in der Konsultationsphase vorbeugen sollen; es muß sich um einen qualifizierten Juristen handeln, der weder Beamter der Organisation noch Staatsangehöriger einer der Streitparteien ist. Falls diese Kommission, die auch, soweit sie hierzu gemäß der Satzung der Vereinten Nationen ermächtigt wird, Gutachten des Internationalen Gerichtshofes einholen kann, binnen sechs Monaten nach ihrer ersten Sitzung die Parteien nicht zu einer Einigung führen kann, hat sie einen Bericht über ihre Tätigkeit zu verfassen, der auch ihre Empfehlung betreffend Konfliktsbeilegung enthalten soll.

Diese Prozedur nimmt also ebenfalls den Parteien die Entscheidung nicht ab und ist vom Prinzip der gerichtlichen Bereinigung so weit entfernt wie das Verfahren nach der Wiener Vertragsrechtskonvention. Abgesehen von den unterschiedlichen Fristen fällt auf, daß der ILC-Entwurf die Liste der *conciliators* nicht kennt, die subsidiäre Nominierungsbefugnis stärker an Kriterien bindet und die Kommission zur Vorlage eines Berichtes nur für den Fall des Scheiterns ihrer Vergleichsbemühungen verpflichtet.

<sup>41)</sup> ILC-Bericht 1971, 58.

Art. 81 des Entwurfs wurde zu Art. 84 der Konvention und Art. 82 zu Art. 85. Dies geschah nicht ohne Umgestaltungen, Umgestaltungen, die hauptsächlich auf eine großangelegte Initiative der Schweiz (L 145) zurückzuführen waren:

Bei den Konsultationen trat die Organisation etwas in den Hintergrund; konnte sie nämlich laut ILC-Entwurf selbst das Konsultationsverfahren beantragen und damit einleiten, so kann sie nunmehr nur über Wunsch eines der beteiligten Staaten eingeladen werden, an den Konsultationen teilzunehmen. Außerdem sind die Konsultationen nicht auf Sende- und Gaststaat als Streitpartner beschränkt, sondern können zwischen allen Vertragsstaaten stattfinden, also etwa auch zwischen zwei Sendestaaten oder einem Sendestaat und jenem Vertragsstaat, durch den der Angehörige einer Mission oder Delegation transitiert.

Ließ die ILC den Streitparteien drei Monate für die Konsultationen zur Verfügung, so kann jetzt bereits nach einem Monat ergebnisloser Konsultationen die Bestellung der Vergleichskommission begehrt werden. Die zwei »parteiischen« Mitglieder der Kommission sind jene *conciliators*, die jede Vertragspartei im vorhinein benannt hat und die in einem Register aufscheinen; diese Benennung kann bis zu jenem Zeitpunkt nachgeholt werden, zu dem die Kommission mit der Abfassung ihres Berichtes beginnt. Falls sich die beiden »Parteiischen« nicht innerhalb eines Monats auf den Vorsitzenden einigen können oder eine der Streitparteien ihren *conciliator* nicht benannt hat, erfolgt die Bestellung des Vorsitzenden durch den *chief administrative officer* der Organisation. Die ursprüngliche Idee des schweizerischen Amendments war es gewesen, diese subsidiäre Ernennung durch den Präsidenten oder Vizepräsidenten des Internationalen Gerichtshofes vornehmen zu lassen. Der Unterschied zur Wiener Vertragsrechtskonvention und zum ILC-Entwurf besteht u.a. darin, daß der *chief administrative officer* nicht befugt ist, die »parteiischen« Mitglieder der Kommission zu ernennen; außerdem ist diese befugt, ihre Arbeit aufzunehmen, selbst wenn sie unvollständig, also nur mit zwei Mitgliedern besetzt ist. Das Originelle an dieser Lösung besteht darin, daß die Staaten durch Vorausbenennung eines *conciliators* der Bestellung in der Streitsituation enthoben sind, womit ein Mittelweg zwischen einem präetablierten Gericht und einer *ad hoc*-Kommission eingeschlagen wird. Da die Dreier-Kommission auch nur mit zwei Mitgliedern funktionieren kann, stellt sich aber die Frage, wie es zu Entscheidungen kommen kann, wenn Abs. 6 von Art. 85 bestimmt, daß die Kommission mit einfacher Mehrheit beschließt.

Ein wichtiger Unterschied zum ILC-Entwurf besteht in der Verkürzung der Fristen. Am deutlichsten fällt dies bei der Dauer der Vergleichsbemühungen auf; bleiben laut Entwurf der Kommission sechs Monate, so bleiben ihr laut Konvention nur zwei Monate. Die Frist hinsichtlich der Bestellung des Vorsitzenden durch die Parteiischen wurde sogar geviertelt (statt vier nur ein Monat). Während wie erwähnt die Dauer der Konsultationsphase ebenfalls auf ein Drittel (von drei auf eins) reduziert wurde, blieb die einmonatige Frist für die Ernennung des »Unparteiischen« durch den *chief administrative officer* der Organisation erhalten. In dieser Verfahrensbeschleunigung ist wohl das wichtigste Verdienst der schweizerischen Initiative zu sehen. Trotzdem wird zwischen Dauer und Aufwand des Verfahrens einerseits und Dimension des Streits andererseits weiterhin ein Mißverhältnis bestehen.

Ein insgesamt weniger ins Gewicht fallender Unterschied zwischen ILC-Text und endgültiger Fassung, der jedoch unter dem Blickwinkel der Tendenz zum Trilateralismus interessant ist, besteht darin, daß nunmehr nicht die Vergleichskommission selbst das Gutachten vom Internationalen Gerichtshof einholen kann, sondern nur der Organisation empfehlen kann, den Internationalen Gerichtshof um ein Gutachten zu ersuchen. Hat die Organisation bei den Konsultationen an Gewicht verloren, erfährt sie in diesem Kontext eine gewisse Aufwertung.

Versucht man die Diskussionen während der Ausschlußphase in großen Zügen nachzuzeichnen<sup>42)</sup>, so fällt auf, daß die durch das Amendment bewirkte Verfahrensbeschleunigung allgemein willkommen geheißen wurde. Die Zustimmung zur eingeschränkten Rolle der Organisation war hingegen nicht einhellig; es wurde verschiedentlich bemerkt, daß der schweizerische Vorschlag zu Art. 81 der in Art. 22 erzielten größeren Verantwortlichkeit der Organisation — eine Verantwortlichkeit, die vor allem durch das erwähnte österreichische Amendment an Gewicht erhalten hatte — nicht gerecht wurde. Es wurde auch nicht übersehen, daß bei einer Vergleichskommission, die gegebenenfalls nur aus zwei *conciliators* besteht, Schwierigkeiten bei der Beschlußfassung auftreten können. Dem sowjetischen Wunsch, statt des Präsidenten des Internationalen Gerichtshofs den *chief administrative officer* der Organisation mit der subsidiären Bestellung des »Unparteiischen« zu betrauen, beugte sich die schweizerische Delegation. Damit gewann ihr Bemühen um eine Verringerung der Rolle der Organisation in der Konsultationsphase eine neue Dimension: In den Konsultationen eine eher marginale Rolle

<sup>42)</sup> A/CONF. 67/C. 1/, SR 42, 10–19, SR 43, SR 44, 2–4.

spielend kann nunmehr die Organisation mit größerem Recht als vorher ihre Unparteilichkeit bzw. jene ihres *chief administrative officer* bei der Bestellung des Vorsitzenden der Vergleichskommission behaupten.

Daß die Einschränkung der Rolle der Organisation bei den Konsultationen auf eine gewisse, wenn auch minoritäre Ablehnung stieß, bewies die Abstimmung im Ausschuß. Gegen den neuen Konsultationsartikel votierten immerhin 13 Delegationen (39 Pro-Stimmen, 12 Enthaltungen), während das neue Vergleichsverfahren ohne Gegenstimme bei 63 Ja-Stimmen und 2 Enthaltungen gebilligt wurde.

Ob diese beiden Artikel den für den Sitz- oder Gaststaat erforderlichen Schutz bieten, wie der "Expert-Consultant" der Konferenz und frühere Spezialberichterstatter der ILC El-Erian behauptete<sup>43)</sup>, wird davon abhängen, ob es den betroffenen Staaten ernst damit ist, die von ihnen geschlossenen Verträge *bona fide* zu erfüllen. Gast- und Sendestaat sind in der Regel Mitglieder der betreffenden Organisation. In der Weise, in der einander die Mitglieder der Organisation begegnen, werden sich auch die Beziehungen zwischen dem Sitzstaat und den Sendestaaten entwickeln. Jeder Sitz- oder Gaststaat wird um so mehr Verständnis den Belangen der Sendestaaten entgegenbringen, je mehr er sich bewußt bleibt, in wie vielen Fällen er selbst Sendestaat ist.

Die Rolle der Organisation hat zwar durch die Neufassung des Konsultationsartikels eine gewisse Abschwächung erfahren, doch dürfte dies durch die Funktionen, die ihr durch die Erweiterung des Art. 22 zuwachsen, mehr als aufgewogen werden. Es ist nicht auszuschließen, daß der Organisation in der Praxis eine wichtigere Rolle zukommt, als die Konvention in dem einen oder anderen ihrer Artikel vorsieht.

Nur am Rande sei erwähnt, daß die Niederlande und Schweden die obligatorische Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes für den Fall vorschlugen, daß die Parteien die Empfehlung der Vergleichskommission nicht innerhalb von drei Monaten annehmen und sich nicht auf ein besonderes Schiedsgericht einigen können (L 147). Daß diese Initiative scheiterte, überraschte jene nicht, die sich der negativen Haltung der Staaten Osteuropas und einer großen Zahl der Staaten der Dritten Welt gegenüber der obligatorischen Gerichtsbarkeit im allgemeinen und gegenüber dem Internationalen Gerichtshof im besonderen bewußt waren. Auf sowjetischer Seite zögerte man in diesem Zusammenhang nicht, dem Internationalen Gerichtshof sowohl den guten Glauben als auch die Objektivität abzusprechen<sup>44)</sup>.

<sup>43)</sup> A/CONF. 67/C. 1/SR 42, 15.

<sup>44)</sup> A/CONF. 67/C. 1/SR 44, 7 und 11.

Damit bleibt die Streitbeilegung in der Konvention ein diplomatisches, konsensuelles Verfahren, das sich jedoch durch die objektivierende Wirkung der Tatsachenfeststellungen, Rechtsdarlegungen und Empfehlungen der Vergleichskommission einerseits und die Einschaltung der an einer raschen Konfliktbeilegung interessierten Organisation andererseits von der traditionellen bilateralen Interaktion unterscheidet.

### 3. *Situation auf innerstaatlicher Ebene*

#### 3. 1. Rechtsstellung der Institutionen

3. 1. 1. *Unverletzlichkeit der Räume (Art. 23)*: Die Problematik dieser Bestimmung wurde von der ILC in ihrem Kommentar dadurch in den Vordergrund gerückt, daß sie von Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Kommission berichtete, die jedoch von der Annahme ausgehend beigelegt worden seien, daß Sendestaat und Gaststaat im guten Glauben handeln würden<sup>45</sup>). Es handelt sich um die aus dem Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen (Art. 31) und dem Übereinkommen über Spezialmissionen (Art. 25) bekannte Einschränkung der Unverletzlichkeit der Räume der Mission, die laut Definitionsartikel auch die Residenz des Amtsleiters mitumfassen: Die Zustimmung des Leiters der Mission für das Betreten der Räume der Mission durch Amtspersonen des Gaststaates wird im Fall von Feuer oder einem anderen Unglück, das die öffentliche Sicherheit ernstlich beeinträchtigt, vermutet, vorausgesetzt allerdings, daß es unmöglich war, die ausdrückliche Zustimmung des Leiters der Mission zu erlangen. Diese in den Konferenzjargon als »Feuerwehrparagraph« eingegangene Bestimmung sollte einen der Höhepunkte der Auseinandersetzung darstellen. In der Ausschußphase scheiterte zwar ein Antrag (L 46, Kuba, Irak, Mongolei, Polen, Rumänien und Sowjetunion) auf Streichung dieses Satzes und obsiegte ein den ILC-Text noch etwas verschärfendes amerikanisches Amendment — Wegfall der Voraussetzung der Unmöglichkeit die Zustimmung zu erlangen — (L 53)<sup>46</sup>); im Plenum fiel derselbe Satz aber im Wege einer Separatabstimmung dem Erfordernis der Zweidrittel-Mehrheit zum Opfer.

<sup>45</sup>) ILC-Bericht 1971, 24.

<sup>46</sup>) Laut Hunzaker, *op. cit.* (Anm. 28) 339, wird in der New Yorker Praxis auf die Eintrittsverweigerung bei Feuer oder anderen Notfällen von den Amtspersonen nicht Rücksicht genommen.

Jene, die sich für die Streichung dieses Satzes verwendeten, konnten mit einem Seitenblick auf das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen, wie etwa der sowjetische Vertreter<sup>47)</sup>, damit argumentieren, daß die Mission bei einer internationalen Organisation nicht schlechter gestellt sein dürfe als die diplomatische Mission. Zudem wurde argumentiert, daß die Ausnahmeregelung dem Leiter der Mission mißtraue, ihm unterstelle, daß er *mala fide* mit den Behörden des Gaststaates nicht zusammenarbeiten wolle. Der Gedanke einer Beschränkung dieser Unverletzlichkeit fand Unterstützung bei der westlichen Gruppe und den Gaststaaten aber auch bei einigen Staaten der Dritten Welt (Peru, Tansania, Venezuela)<sup>48)</sup>. Von Interesse dürfte die Erklärung des sowjetischen Vertreters in der Plenarphase kurz vor jener Separatabstimmung sein, die den umstrittenen Satz endgültig aus der Konvention eliminierte; unter außerordentlichen Umständen wie Feuer und anderen Unglücksfällen, die die öffentliche Sicherheit ernstlich gefährdeten, würden Missionen, einschließlich der sowjetischen, falls sie mit der Situation alleine nicht fertig werden, selbstverständlich die Behörden des Gaststaates um Hilfe ersuchen<sup>49)</sup>. Diese zeittaktisch geschickt plazierte Äußerung hat sicher das Ihre zum erwähnten Abstimmungsergebnis beigetragen, wird aber bei der künftigen Auslegung und Anwendung der Konvention ihre Rolle zu spielen haben.

Die definitive Fassung von Art. 23 weist noch eine weitere, wenn auch weniger schwerwiegende Abweichung vom Wortlaut des ILC-Entwurfs auf. Ursprünglich hatte es auch geheißen, daß der Gaststaat die Räume der Mission vor jedem Eindringen und jeder Beschädigung zu schützen und zu verhindern hat, daß der Friede der Mission gestört oder ihre Würde beeinträchtigt werden. Im Sinne einer Harmonisierung der Unverletzlichkeitsregeln für Amtsräume und Wohnungen wurde jedoch ein bei letzteren erfolgreiches Amendment hier eingefügt; falls ein Angriff auf die Räume der Mission stattfindet, soll der Gaststaat alle

---

<sup>47)</sup> A/CONF. 67/SR 15, 6. Weitere Wortmeldungen in dieser Richtung von Seiten Jugoslawiens, DDR, Rumänien, ČSSR, Bulgarien, Polen, Spanien (eine gelegentliche Konventionsverletzung im Fall von höherer Gewalt ist einer Ausnahmeregelung vorzuziehen), Ungarn, Weißrußland, Kuba.

<sup>48)</sup> Die Doktrin lehnt eine Differenzierung zwischen diplomatischen Vertretern und ständigen Vertretern bei internationalen Organisationen hinsichtlich dieser absoluten Unverletzlichkeit ab, etwa Secretan, *op. cit.* (Anm. 7) 71.

<sup>49)</sup> A/CONF. 67/SR 6, 10.

geeigneten Schritte unternehmen, um die schuldigen Personen zu verfolgen und zu bestrafen<sup>50)</sup>.

Hinsichtlich der Amtsräume der Delegation hatte die ILC einen Text vorgelegt, der jenem über die Amtsräume der Mission entsprach. Sowohl das aus dem Missionsbereich bekannte, den ILC-Wortlaut noch etwas verschärfende amerikanische Amendment (L 81, Wegfall der Voraussetzung für die Vermutung der Zustimmung, daß es unmöglich war, die ausdrückliche Zustimmung zu erhalten) wurde im Ausschuß akzeptiert, als auch ein Amendment von Japan, Thailand und dem Vereinigten Königreich, das die Schutzpflicht des Gaststaates relativierte; zu Schutzmaßnahmen sei er nur verpflichtet, wenn die Umstände einen besonderen Schutz erforderlich machten (L 88). Jene, die für diese Einschränkungen plädierten, verwiesen auf die Tatsache, daß die Amtsräume von Delegationen sich häufig in Hotels oder Bürogebäuden befinden und eine strikte Unverletzlichkeitsregelung eine große Gefahr für die Mitbenützer derartiger Gebäude darstellt<sup>51)</sup>, eine Überlegung, der selbst die Vertreter der uneingeschränkten Unverletzlichkeit eine gewisse Berechtigung nicht absprechen konnten<sup>52)</sup>.

Das Ergebnis der Abstimmungen in der Ausschußphase wurde jedoch im Plenum zunichte gemacht, und zwar in einer Weise, die sich auch die Befürworter der uneingeschränkten Unverletzlichkeit nicht erwartet hätten. In einer Separatabstimmung fiel der Satz über die vermutete Zustimmung mit 29:21:19 Stimmen, da die notwendige Zweidrittel-Mehrheit nicht erreicht war. Bei der Abstimmung über den gesamten derart »bereinigten« Art. 54 erhielt dieser aber ebenfalls nicht die erforderliche Zweidrittel-Mehrheit. Damit hatte sich ein in den Augen vieler Konferenzteilnehmer absurdes Ergebnis eingestellt — keinerlei Unverletzlichkeit für die Amtsräume der Delegation —, das zu korrigieren noch in der letzten Plenarsitzung u.a. auch von der Delegation des Gastlandes der Konferenz versucht wurde, allerdings ohne Erfolg<sup>53)</sup>. Das Scheitern dieses Kompromißversuches in letzter Minute war mitbestimmend dafür, daß bei der unmittelbar anschließenden Gesamtab-

<sup>50)</sup> Die Problematik des Schutzes der Amtsräume verdeutlicht u.a. der jährliche Report of the Committee on the Relations with the Host Country, A/10026, GAOR, 30th Session, Supplement No. 26.

<sup>51)</sup> Z.B. Vertreter des Vereinigten Königreiches, A/CONF. 67/C. 1/SR 26, 10.

<sup>52)</sup> Sowjetischer Vertreter, *ibid.*, 14.

<sup>53)</sup> Siehe *package deal* in A/CONF. 67/L. 5 sowie Diskussion hierüber in A/CONF. 67/SR 13, 3 f.

stimmung über die Konvention immerhin 15 Staaten Stimmenthaltung übten und sich damit vom Ergebnis sechswöchiger Arbeit und mehrjähriger Vorbereitungen distanzieren.

3. 1. 2. Befreiung der Amtsräume von Steuern (Art. 24 und 54): Bei der Formulierung von Art. 24 hielt sich die ILC inhaltlich an das Vorbild des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen (Art. 23), machte jedoch auch vom Einleitungssatz von Art. 32 des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen Gebrauch. Sprach nämlich das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen von der Befreiung des Sendestaates und des Missionschefs von jeglicher Steuer im Hinblick auf die Amtsräume, so wird nunmehr in Anlehnung an das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen direkt auf die Räume abgestellt, die dann von Steuern, ausgenommen jene, die ein Entgelt für erbrachte Dienstleistungen darstellen, befreit sind, wenn der Sendestaat oder eine für diesen handelnde Person Eigentümer, Mieter oder Pächter dieser Räume ist. Mit dieser Änderung gegenüber dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen wollte die Kommission sicherstellen, daß auch dann, wenn die Steuer unmittelbar die Liegenschaft und nicht die in Bezug auf dieselbe berechnete Person trifft, die volle Befreiung Platz greift<sup>54</sup>).

Der zweite Absatz bestimmt wie beim Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen, daß die Befreiung nicht für jene Personen gilt, die ein Rechtsgeschäft mit dem Sendestaat oder Missionschef abschließen<sup>55</sup>).

Art. 24 gab in der Ausschußphase nur zu einigen Ausführungen im Zusammenhang mit dem ILC-Kommentar Anlaß, in dem davon die Rede gewesen war, daß Art. 24 auch indirekte Steuern erfasse<sup>56</sup>), wurde jedoch sonst ohne Abstimmung angenommen.

Art. 54 nähert sich hinsichtlich des einleitenden Satzteiles wieder dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen, d.h. die Befreiung gilt für den Sendestaat oder ein in seinem Namen handelndes Delegationsmitglied im Hinblick auf die Amtsräume der Delegation. In Wegfall gegenüber dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen und auch Art. 24 kam, daß es sich um im Eigentum befindliche oder gemietete bzw. gepachtete Räumlichkeiten handeln muß. Diese Abweichung erklärt die ILC damit, daß es sich in der Regel um

<sup>54</sup>) ILC-Bericht 1971, 25.

<sup>55</sup>) Zur Praxis in New York siehe Hunsaker, *op. cit.* (Anm. 28) 329.

<sup>56</sup>) A/CONF. 67/C. 1/SR 18, 4.

Hotelzimmer handeln wird, in Bezug auf die keines dieser förmlichen Rechtsgeschäfte stattfindet, und daß diese Befreiung eher jene Steuern betreffen soll, die gegebenenfalls für die Benützung eines Hotelzimmers eingehoben werden<sup>57)</sup>.

Ein britischer Antrag (L 104), Steuern, die auf den Tatbestand der Benützung eines Hotelzimmers abstellen, von der Befreiung auszuschließen, wurde in einer namentlichen Abstimmung mit relativ großer Mehrheit verworfen. Ähnlich erging es einem, dem Vorbild des Übereinkommens über Spezialmissionen und entsprechenden Anregungen von schwedischer und spanischer Seite folgenden Antrag der Niederlande; die Steuerbefreiung sollte durch eine Vorschaltung ("to the extent compatible with the nature and the duration of the functions performed by the delegation")<sup>58)</sup> relativiert werden. Es waren insbesondere Vertreter der Dritten Welt und Osteuropas, die sich gegen jede Beschränkung der Steuerbefreiung aussprachen<sup>59)</sup>. Der unveränderte Gesamtartikel wurde im Ausschuß ohne Gegenstimme, wenn auch mit einer Reihe von Enthaltungen angenommen.

3. 1. 3. Verkehrsfreiheit (Art. 27 und 57): Art. 27 der Konvention weicht in drei Punkten von Art. 27 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen ab. Zunächst geht es darum, daß die Mission nicht nur mit der Regierung, den diplomatischen Missionen und konsularischen Vertretungen des Sendestaates frei sowie unter Benutzung von Codes etc. verkehren kann, sondern auch mit anderen ständigen Missionen, ständigen Beobachtermissionen, Sondermissionen und Delegationen, wo auch immer diese sich befinden. Zweitens kann die Dienstpostsendung nicht nur dem Piloten eines gewerblichen Luftfahrzeugs übergeben werden, sondern dem Vorbild des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen und des Übereinkommens über Spezialmissionen folgend auch dem Kapitän eines Seeschiffes. Schließlich wurde die Kontaktnahme zwischen einem Mitglied der Mission und dem Piloten bzw. Kapitän abgestellt auf "by arrangement with the appropriate authorities of the host state", womit dem Gaststaat eine zumeist wohl nur theoretische Ingerenzmöglichkeit eröffnet wird; in der Praxis wird es sich zumeist nur um gewisse Formalitäten handeln, die das Recht als solches in keiner Weise beeinträchtigen.

Ein Antrag zur Beschränkung der Verkehrsfreiheit kam überraschender-

<sup>57)</sup> ILC-Bericht 1971, 41/42.

<sup>58)</sup> A/CONF. 67/C. 1/SR 27, 7.

<sup>59)</sup> *Ibid.*, 5–8.

weise nicht von einem der Gaststaaten, sondern von Kuwait (L 54); und zwar sollte die Dienstpostsendung der Mission vom Status des *diplomatic bag* auf jenen des *consular bag* reduziert werden. Nach dem Vorbild des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen sollten die Behörden des Gaststaates bei Vorliegen von Verdachtsmomenten das Recht haben, eine Öffnung der Sendung in Gegenwart eines Vertreters der Mission zu verlangen; bei Verweigerung der Öffnung sollte es dem Gaststaat gestattet sein, die Sendung zurückzuschicken. Nach bloß zwei Pro- und einer Contra-Wortmeldung wurde das Amendment im Ausschuß mit einer komfortablen Mehrheit aber einer größeren Zahl von Enthaltungen angenommen.

Als es jedoch zur Debatte über den späteren Art. 57 kam, war von einer reibungslosen Annahme nicht mehr die Rede. Der ILC-Entwurf unterschied sich vom Text für Art. 27 nur dadurch, daß in Anlehnung an das Übereinkommen über die Spezialmissionen der Delegation die Verpflichtung auferlegt wurde, dort, wo es praktikabel ist, sich der Kommunikationsmittel der diplomatischen Mission, ständigen Mission oder ständigen Beobachtermission des Sendestaates zu bedienen. Der Antrag Kuwaits zu Art. 27 wurde zwar zunächst von Kuwait gemeinsam mit dem Vereinigten Königreich wiederholt, jedoch verzichtete Kuwait bald auf seine *sponsorship* zu L 89, womit der Antrag in den Augen der Mehrheit der Konferenzteilnehmer das Stigma besaß, von einem privilegiensfeindlichen Gaststaat zu stammen. Dementsprechend wurde der Antrag mit großer Mehrheit abgelehnt. Vorübergehend ergab sich die sonderbare Situation, daß die Delegation eine »unverletzlichere« Dienstpostsendung hatte als die Mission. Der »neuen« Mehrheit bereitete es dann im Plenum keine Schwierigkeit, mit einer Separatabstimmung das kuwaitische Amendment im Hinblick auf die ständige Mission zu eliminieren.

Der Vollständigkeit halber sei noch auf ein österreichisches Amendment verwiesen (L 84), dessen Anliegen es war, das den Kurier der Delegation begleitende amtliche Schriftstück von der Organisation oder vom Konferenzsekretariat vidieren zu lassen, um den Zollbehörden des Gaststaates die Möglichkeit zu geben, den amtlichen Charakter des Schriftstückes bzw. des Kuriers zu verifizieren. Da dieses Anliegen auf wenig Verständnis stieß und die Stimmung der Konferenzmehrheit die Ablehnung jeder auch noch so marginalen Begrenzung der Verkehrsfreiheit erwarten ließ, wurde dieser Antrag zurückgezogen. Gegen den österreichischen Antrag wurde unter anderem vorgebracht, daß er der Organisation und dem Konferenzsekretariat supranationale Befugnisse einräume<sup>60</sup>).

<sup>60</sup>) A/CONF. 67/C. 1/SR 27, 14 (Madagaskar).

Was das erwähnte britische Amendment betrifft, so kam der Widerstand in erster Linie von den Staaten Osteuropas aber auch von einer Reihe offenbar äußerst souveränitätsbewußter Staaten der Dritten Welt. Unterstrichen wurde insbesondere die Sorge, daß eine Delegation, deren Dienstpostsendung vom Gaststaat zurückgeschickt wird, ohne Instruktionen an der Konferenz teilnehmen oder gegebenenfalls heimkehren müßte. Damit wurde unterstellt, daß der Gaststaat versucht sein könnte, durch das Zurücksenden der Dienstpostsendung mehrerer Delegationen das Konferenzergebnis zu manipulieren. Andererseits wurde dem britischen Antrag mit entsprechender Entrüstung die Unterstellung vorgeworfen, Sendestaaten mißbrauchten systematisch ihre Dienstpostsendungen<sup>61</sup>).

Die Verkehrsfreiheit von Missionen und Delegationen ist somit völlig jener diplomatischer Missionen angeglichen.

### 3. 2. Rechtsstellung der Personen

3. 2. 1. Unverletzlichkeit der Person (Art. 28 und 58): Diese Unverletzlichkeit hat für den Gaststaat eine doppelte Bedeutung. Einerseits ist es ihm und seinen Organen verboten, die unverletzliche Person zu verhaften oder festzunehmen, andererseits ist der Gaststaat verpflichtet, diese Person nicht nur mit der gehörigen Hochachtung zu behandeln, sondern auch alle geeigneten Schritte zu unternehmen, um einen Angriff auf diese Person zu verhindern. Begnügen sich Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen und Übereinkommen über die Spezialmissionen mit diesen Pflichten des Gaststaates, so geht die vorliegende Konvention darüber hinaus und verpflichtet den Gaststaat, alle jene, die Angriffe auf eine geschützte Person unternehmen, wozu auch bloß verbale Angriffe gehören, zu verfolgen und zu bestrafen. Diese Ausdehnung, die im Zusammenhang mit dem nationalen Strafrecht des Gaststaates zu sehen ist, geht auf ein Amendment der ukrainischen Delegation (L 58) zurück, das ursprünglich noch die geschützte Person bei einem solchen Verfahren von jeder Zeugen- und Anzeigepflicht befreien wollte<sup>62</sup>); darauf wurde letztlich zugunsten eines mündlichen

<sup>61</sup>) Die Debatte ist größtenteils in A/CONF. 67/C. 1/SR 28, 1–14 wiedergegeben.

<sup>62</sup>) Siehe das teilweise gegenteilige Ergebnis in Art. 76 weiter unten; dieses Amendment erklärt sich aus gewissen Schwierigkeiten, denen sich insbesondere die Missionen osteuropäischer Staaten in New York gegenübersehen (siehe auch Anm. 50).

ägyptischen Antrages, der sich auf *prosecute and punish* beschränkte, verzichtet<sup>63</sup>).

Für den Bereich der Mission gilt diese Unverletzlichkeit für das diplomatische sowie das technische und Verwaltungspersonal einschließlich der Familienangehörigen. Für den Bereich der Delegation ist derselbe Personenkreis begünstigt.

Allerdings ist der Umfang des Rechtes selbst für die Delegationsmitglieder scheinbar weiter als für die Missionsmitglieder. Heißt es nämlich in Art. 28 nach dem ersten Satz über die Unverletzlichkeit erläuternd "They shall not be liable to any form of arrest or detention", so wurde in Art. 58 zurückgehend auf einen Antrag der Elfenbeinküste formuliert: "They shall not be liable *inter alia* to any form of arrest or detention". Diese Einfügung erläuterte ihr Autor damit, daß die geschützte Person Brutalitäten und Mißhandlungen ausgesetzt sein könne, ohne tatsächlich verhaftet oder festgenommen zu werden<sup>64</sup>). Es ist zu bedauern, daß dieser weitere Schutz gerade bei jenem Personenkreis stipuliert wurde, der sich nur vorübergehend im Gaststaat aufhält, nicht aber bei jenen Personen, die sich ständig, oder zumindest für mehrere Jahre im Gaststaat aufhalten.

Anzumerken bleibt schließlich, daß die Unverletzlichkeit der Person für den Bereich der Delegationsmitglieder alles andere als unumstritten war<sup>65</sup>). So wurde etwa von britischer Seite versucht, die Unverletzlichkeit auf die Unzulässigkeit von Verhaftung und Festnahme zu beschränken bzw. auf das Verbot der Beschlagnahme des persönlichen Gepäcks (L 94), während ein amerikanischer Vorstoß in die Richtung ging, den Beobachterdelegationen nur Verfolgungs- und Prozeßfreiheit für Amtshandlungen zuzugestehen (L 124).

<sup>63</sup>) Siehe das diesen Problemkomplex ausführlich regelnde Übereinkommen betreffend die Verhinderung und Bestrafung von Verbrechen gegen international geschützte Personen einschließlich Diplomaten, A/RES/3166 (XXVIII); nach allgemeinem Völkerrecht gibt es laut Cahier, *Le droit diplomatique, op. cit.* (Anm. 1) 431, keine Pflicht des Sitzstaates für den Vertreter eines anderen Staates, bei einer internationalen Organisation eine *protection juridique spéciale* vorzusehen, obwohl es einschlägige nationale Regelungen gibt; schon Secretan, *op. cit.* (Anm. 7) 69, gibt zu, daß sich die Lehre hinsichtlich der Bestrafungspflicht nicht ganz einig ist, unterstreicht aber ein Überwiegen der positiven Stimmen und fordert Gleichbehandlung von bilateraler und multilateraler Diplomatie.

<sup>64</sup>) A/CONF. 67/C. 1/SR 30, 8/9.

<sup>65</sup>) Ling, *op. cit.* (Anm. 6) 71, plädiert für eine völlige Gleichwertigkeit der Rechtsstellung von Angehörigen einer ständigen Mission und einer nur temporären Delegation, eine These, die von der Gruppe der Gaststaaten stets energisch abgelehnt wurde.

Im Ergebnis blieb der Entwurf der ILC, vermehrt um das *prosecute and punish* jener, die die geschützten Personen in der einen oder anderen Weise angreifen, erhalten. Der Konferenzablauf führte sogar dazu, daß die Mitglieder von Delegationen formal mehr Unverletzlichkeit besitzen als die Mitglieder von Missionen.

Komplementär zu den Art. 28 und 58 (aber auch 23 und 29) ist der auf ein ursprünglich wesentlich stärker formuliertes Amendment Australiens (L 139) zurückgehende Art. 76, der den Sendestaat verpflichtet, mit dem Gaststaat so weit als möglich bei den in den genannten Artikeln erwähnten Erhebungen und Verfolgungsmaßnahmen zusammenzuarbeiten, sofern dies notwendig und mit der Erfüllung der Aufgaben der Mission oder Delegation vereinbar ist.

3. 2. 2. Unverletzlichkeit von Privatwohnung und Eigentum (Art. 29 und 59): Während hinsichtlich der Wohnung der Mitglieder der Mission auf den Status der Amtsgebäude bzw. Amtsräume verwiesen wird, heißt es bei der Wohnung der Mitglieder der Delegation, daß diese Unverletzlichkeit und Schutz genießt<sup>66</sup>). Ursache für diese Abweichung ist der bereits erwähnte Wegfall des einschlägigen Artikels über die Amtsräume der Delegation in den Abstimmungen der letzten Plenarphase.

Damit ist das Kuriosum gegeben, daß zwar die Privatwohnung eines Delegierten oder der Sekretärin des Delegierten, in der Regel wird es sich wohl um ein Hotelzimmer handeln, unverletzlich und seitens des Gaststaates besonders zu schützen ist, nicht jedoch die Amtsräume der Delegation. In der Praxis wird dies jedoch kaum eine Rolle spielen, da bei der Mehrzahl der Delegationen Amtsräume und Privatwohnung zusammenfallen werden.

Hinsichtlich der amtlichen Papiere und Schriftstücke sowie des Eigentums der geschützten Personen gilt eine einheitliche Regelung, d.h. nur Unverletzlichkeit gegenüber dem Zugriff durch amtliche Organe des Gaststaates. In dieser Hinsicht obliegt dem Gaststaat keine besondere Schutzpflicht. Das allgemeine Privilegienübereinkommen der Vereinten Nationen begnügte sich mit einer bloßen "inviolability for all papers and documents" (Abschnitt 11 b).

---

<sup>66</sup>) Die Unverletzlichkeit der Wohnung ist in jeder Hinsicht eine Neuerung gegenüber der überwiegend geltenden Rechtslage, siehe Ahluwalia, *op. cit.* (Anm. 2) 163 und 205; siehe die Forderung nach Unverletzlichkeit der Wohnung bei Secretan, *op. cit.* (Anm. 7) 71, hinsichtlich der Staatenvertreter beim Völkerbund.

Die enge Verknüpfung der Rechtsstellung von Amtsräumen und Wohnung kann daran erkannt werden, daß Abs. 2 *lit. b* von Art. 23, der die Pflicht des *prosecute and punish* von Personen, die die Amtsräume angreifen, zum Gegenstand hat, ursprünglich ein ukrainisches Amendment (L 63) zu Art. 29 war; dieses wurde jedoch nach seiner Annahme im Sinne einer Harmonisierung der Bestimmungen für Wohnungen und Amtsräume in den Art. 23 verlegt. Diese Verfolgungs- und Bestrafungspflicht geht wie schon bei den Bestimmungen über die persönliche Unverletzlichkeit erwähnt wurde, über die bekannten Vorbilder des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen und des Übereinkommens über Spezialmissionen hinaus<sup>67)</sup>.

Darauf, daß die Unverletzlichkeit der Amtsräume, insbesondere die Zustimmung des Missionschefs zum Betreten derselben durch Organe des Gaststaates, einer der harten Kerne des Konferenzgeschehens war, wurde bereits im Abschnitt über die Rechte der Institutionen verwiesen.

In den Genuß dieser Unverletzlichkeit kommen bei der Mission das diplomatische sowie das technische und Verwaltungspersonal samt den jeweiligen Familienangehörigen. Bei der Delegation besteht diese Unverletzlichkeit nur für das diplomatische und technische bzw. Verwaltungspersonal, nicht jedoch für die Familienangehörigen. Dies erklärt sich daraus, daß diese Personen nur in den seltensten Fällen von ihren Familienangehörigen begleitet werden; wenn es dennoch der Fall sein sollte, so besteht eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafür, daß dieselben Räume von der geschützten Person und ihren Familienangehörigen bewohnt werden.

Ein Versuch der US-Delegation, die Unverletzlichkeit der Wohnung bei der Delegation überhaupt zu streichen und nur eine Unverletzlichkeit der Korrespondenz und des Eigentums zu stipulieren (L 103), war zum Scheitern verurteilt. Mit der völligen Assimilierung von Beobachterdelegationen und gewöhnlichen Delegationen wurden auch die Entscheidungen und Abstimmungen über die Unverletzlichkeit bei Beobachterdelegationen hinfällig.

Betrachtet man Art. 59 nicht von der abstrakten Warte quasi-diplomatischer Privilegierung und überbetontem Souveränitätsbedürfnis, sondern vom Gesichtspunkt einer praktischen Durchführung, so ist nicht zu übersehen, daß der Gaststaat einer Konferenz große Schwierigkeiten

---

<sup>67)</sup> Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, daß die Amtsräume einer Delegation nicht wie jene der Mission die Residenz des Leiters mit umfassen, siehe Definition in Art. 1 Abs. 1 Ziffer 33, und zwar als Folge eines französischen Amendments (L 10).

haben wird, der ihm obliegenden besonderen Schutzpflicht nachzukommen. Die ILC hat zwar nur in ihrem Kommentar zur persönlichen Unverletzlichkeit im Missionsbereich festgestellt, daß der Gaststaat, sofern es die Umstände gebieten, verpflichtet ist, für eine besondere Bewachung vorzusorgen<sup>68)</sup>, doch werden diese Ausführungen wohl auch für die Unverletzlichkeit der Wohnung des diplomatischen Personals der Delegation zu gelten haben. Im übrigen hatte zwar ein Versuch, die besondere Schutzpflicht gegenüber den Amtsräumen der Delegation auf jene Fälle einzuschränken, in denen die Umstände diesen Schutz erfordern (L 88), in der Ausschlußphase Erfolg. Dieser Erfolg konnte aber wegen des Entfalls des gesamten Artikels über die Unverletzlichkeit der Amtsräume der Delegation nicht zum Tragen kommen. Damit besteht die Schutzpflicht gegenüber der Wohnung des diplomatischen, technischen und Verwaltungspersonals der Delegation ohne jedwede Einschränkung weiter. Es stellt sich allerdings die Frage, ob mit der Abstellung auf diese Umstände eine wirkungsvolle Beschränkung der Schutzpflicht tatsächlich erzielt worden wäre, blieb doch in dem erwähnten Amendment offen, welche Seite das Vorliegen der Umstände zu beurteilen gehabt hätte.

3. 2. 3. Befreiung von der Gerichtsbarkeit (Art. 30 und 60): Während das allgemeine Privilegienübereinkommen der Vereinten Nationen die "immunity from legal process of every kind" nur für amtliche Äußerungen und Handlungen zugestand (Abschnitt 11 a)<sup>69)</sup>, sieht im Bereich der Mission die vorliegende Konvention in Anlehnung an Art. 31 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen volle diplomatische Immunität vor, d.h. absolut bei Strafverfahren und relativ bei Verwaltungs- und Zivilverfahren (Ausnahmen betreffend Klagen in Angelegenheiten privater Liegenschaften, in privaten Nachlaßangelegenheiten und in Angelegenheiten, die aus einer freiberuflichen oder gewerblichen Tätigkeit resultieren). Auch die übrigen Bestimmungen über Zwangsmaßnahmen, Zeugenpflicht und Nichtbefreiung von der Jurisdiktion des Sendestaates entsprechen dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen.

Der Entwurf der ILC enthielt eine vierte Ausnahme von der Jurisdiktionsimmunität im Verwaltungs- und Zivilverfahren, und zwar be-

<sup>68)</sup> ILC-Bericht 1971, 27.

<sup>69)</sup> Die überwiegende Staatenpraxis (Sitzabkommen) ging bisher in dieselbe Richtung, Ahluwalia, *op. cit.* (Anm. 2) 164 und 205. Die Praxis in New York geben u.a. Crosswell, *op. cit.* (Anm. 6) 81 ff., und Abdul Huq, *op. cit.* (Anm. 4) 475, wieder.

treffend Schadenersatzklagen bei Unfällen, die die bevorrechtete Person mit ihrem Fahrzeug in nichtamtlicher Eigenschaft verschuldet hat, soferne der Schaden von der Versicherung nicht gedeckt wird<sup>70)</sup>. Während der Versuch, diesen Absatz zu streichen — Spanien (L 56) und Pakistan (L 69) —, in der Ausschlußphase scheiterte und der Artikel in seiner ILC-Version mit einfacher Mehrheit angenommen wurde, gelang es in der Plenarphase nicht, eine Zweidrittel-Mehrheit für diese vierte Ausnahme zu erzielen, so daß sie, obwohl sinngemäß sowohl im Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen als auch im Übereinkommen über Spezialmissionen vorgesehen, gestrichen wurde.

Im Missionsbereich umfaßt der begünstigte Personenkreis das diplomatische Personal samt Familienangehörigen. Beim technischen und Verwaltungspersonal ist die Immunität in Strafsachen absolut, im Verwaltungs- und Zivilverfahren jedoch nur funktionell; dies gilt auch für die Familienangehörigen, für die allerdings die Immunität für Amtshandlungen wohl nur von geringer Bedeutung sein wird. Für das Dienstpersonal gilt funktionelle Immunität bei allen Verfahrenstypen, während hinsichtlich des privaten Hauspersonals der Gaststaat nur die Pflicht hat, seine Gerichtsbarkeit auf eine Art und Weise auszuüben, die die Erfüllung der Funktionen der Mission nicht ungehörig beeinträchtigt; diese abgestufte Bevorrechtigung der genannten Personenkreise ist in Art. 37 festgelegt und folgt dem Vorbild des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen.

Hinsichtlich der Jurisdiktionsimmunität im Bereich der Delegation ist zu vermerken, daß die ILC sich in ihrem Entwurf auf eine sehr weitgehende Bevorrechtigung einließ, indem sie sich auf das Übereinkommen über die Spezialmissionen berief und in ihren Erläuterungen behauptete, daß die Delegationen zu Konferenzen und zu Organen im System des Diplomatenrechts der internationalen Organisationen eine Stellung einnehmen, die jener der Spezialmissionen im Rahmen der bilateralen Diplomatie ähnlich sei<sup>71)</sup>. Die Bezugnahme auf das Übereinkommen über die Spezialmissionen darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß das eigentliche Vorbild Art. 31 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen war, abgesehen von der vorerwähnten vierten Ausnahme bei Verkehrsunfällen. Den Vorstellungen der ILC folgend hätte also das diplomatische Personal einer Delegation trotz der Kürze

---

<sup>70)</sup> In der Realität war die Entschädigung der Unfallopfer bisher eher unbefriedigend, siehe etwa *Columbia Journal of Transnational Law, op. cit.* (Anm. 28) 324.

<sup>71)</sup> ILC-Bericht 1971, 44.

des Aufenthalts im Gaststaat die gleiche Befreiung von der Gerichtsbarkeit des Gaststaates erhalten sollen wie das dort über mehrere Jahre ansässige Personal einer Mission. Ausgehend von einer niederländischen Initiative (L 95), die sich nach den Worten ihres Autors im Hinblick auf den Umfang der Immunität die im ILC-Kommentar als Fußnote enthaltene, aber von der Mehrheit der ILC-Mitglieder verworfene Lösung zu eigen machte<sup>72)</sup>, beschloß die Konferenz eine gewisse Abstufung zwischen Mission und Delegation. Die erwähnte Initiative wollte in ihrer ursprünglichen Fassung bei allen Verfahrenstypen auch dem diplomatischen Personal nur funktionelle Immunität einräumen. Nach einer schweizerischen Intervention zugunsten einer absoluten Immunität im Bereich des Strafverfahrens<sup>73)</sup> — ein Vorschlag, der von niederländischer Seite akzeptiert wurde — erhielt die Immunität jenen Umfang, der nunmehr in der Konvention aufscheint, wobei auffällt, daß die bei den Missionen entfallene vierte Immunitätsausnahme (Verkehrsunfälle), hier als gesonderter Absatz im niederländischen Amendment eingeführt, erhalten blieb. Die dargestellte Abweichung vom ILC-Modell ist einer der wenigen Erfolge der Gruppe der Gaststaaten; im Gegensatz zu anderen in der Ausschlußphase durchgesetzten Änderungen blieb diese bei der Behandlung im Plenum unverändert erhalten.

Für das diplomatische Personal der Delegation ist also die Jurisdiktionsimmunität im Strafverfahren eine absolute, während die Immunität im Verwaltungs- und Zivilverfahren nur mehr für Amtshandlungen gilt und überhaupt nicht bei Unfällen, wenn diese durch ein Fahrzeug, Schiff oder Flugzeug, das einer bevorrechteten Person gehört oder von ihr benutzt wird, verschuldet werden und der Schaden von der Versicherung nicht gedeckt wird.

Diese auf Verkehrsunfälle ausgerichtete Bestimmung ist im übrigen nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit Art. 78 zu sehen, der nach dem Vorbild von Art. 56 des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen auf ein belgisches Amendment (L 62) zurückgehend alle betroffenen Personen zur Einhaltung der im Gaststaat geltenden Vorschriften über Haftpflichtversicherung anhält.

Der Hierarchie im Delegationsbereich abwärts folgend fällt auf, daß das technische und Verwaltungspersonal samt seinen Familienangehörigen dieselbe Jurisdiktionsimmunität genießt wie das diplomatische Personal, also näher an den Privilegienstandard der obersten Kategorie herankommt als das technische und Verwaltungspersonal einer Mission.

<sup>72)</sup> A/CONF. 67/C. 1/SR 32, 2.

<sup>73)</sup> A/CONF. 67/C. 1/SR 32, 5.

Beim Dienstpersonal findet sich die etwas unklare Formulierung, daß es für seine Amtshandlungen dieselbe Immunität genießt wie das technische und Verwaltungspersonal; diese Formulierung läßt teilweise außer acht, daß das technische und Verwaltungspersonal im Strafverfahren die volle Immunität genießt. Da nicht anzunehmen ist, daß die Konferenz dem Dienstpersonal einer Delegation mehr an Immunität geben wollte als dem Dienstpersonal einer Mission, darf vermutet werden, daß hier für alle Jurisdiktionssektoren dieselbe funktionelle Immunität gilt. Angehörige des privaten Hauspersonals einer Delegation sind jenem einer Mission in dieser Hinsicht völlig gleichgestellt.

3. 2. 4. Befreiung von Steuern und Abgaben (Art. 33 und 63): Diese Befreiung gilt praktisch mit jenen Ausnahmen, die bereits das Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (Art. 34) kennt; diese reichen von jenen indirekten Steuern, die üblicherweise im Preis der Waren und Dienstleistungen enthalten sind, über Abgaben für Liegenschaften im Privateigentum der bevorrechteten Person, über die Gebühren für besondere Dienstleistungen bis zu gewissen Gerichts- und Stempelgebühren im Hinblick auf Eigentum an Liegenschaften (vorbehaltlich der Regelung für die Amtsräume). In ihrem Kommentar verwies die ILC auf die sehr großzügige Praxis der Sitz- bzw. Gaststaaten und verwies in diesem Zusammenhang auf Organisationen wie ICAO, UNESCO, FAO und IAEA<sup>74</sup>). Daß es in der Praxis Schwierigkeiten hinsichtlich der Einordnung bestimmter nationaler Steuern in die Kategorien der maßgeblichen Konventionen geben kann, deutete die ILC bei der Steuerbefreiung für das diplomatische Personal der Delegationen an, indem sie auf Überlegungen in ihrem Schoße verwies, eine gesonderte Kategorie Umsatz- und Verkaufssteuern in den Ausnahmekatalog aufzunehmen; im Hinblick auf starke nationale Unterschiede auf diesem Sektor und die Tatsache, daß Umsatzsteuer zumindest teilweise durch den Begriff »indirekte im Preis enthaltene Steuern« wiedergegeben ist, habe man dann jedoch von dieser neuen Klassifizierung Abstand genommen<sup>75</sup>).

Art. 33 und 63 entsprechen fast unverändert dem Entwurf der Kommission. In dem die Delegationen betreffenden Art. 63 wurde nur ein auf ein kanadisches Amendment (L 90) zurückgehendes "to the extent practicable" eingefügt, womit eigentlich nur die Überzeugung zum Ausdruck gebracht werden sollte, daß in der Mehrzahl der Fälle, diese

<sup>74</sup>) ILC-Bericht 1971, 30.

<sup>75</sup>) ILC-Bericht 1971, 45.

Bestimmung wegen der kurzen Aufenthaltsdauer der betroffenen Personen im Gaststaat wohl kaum von besonderer Relevanz sein wird<sup>76)</sup>.

Die volle vorgesehene Befreiung genießen bei Mission und Delegation das diplomatische sowie technische und Verwaltungspersonal einschließlich der Familienangehörigen. Für das Dienstpersonal und das private Hauspersonal besteht in beiden Bereichen nur die Steuerfreiheit der Entlohnung.

3. 2. 5. Befreiung von Zöllen und Gepäckkontrolle (Art. 35 und 65): Während Art. 35 im Ausschuß ohne Abstimmung angenommen wurde, zeigte sich bei Art. 65 eine gewisse Unzufriedenheit, und zwar in der Form, daß zwar keine Gegenstimme, wohl aber 19 Enthaltungen vorlagen.

In ihrer ursprünglichen Fassung wichen die beiden dem Art. 36 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen nachgebauten Artikel nur in der Hinsicht voneinander ab, daß bei den Delegationen die Einbeziehung der für die Niederlassung notwendigen Güter in die Zollfreiheit entfiel, da eine derartige Niederlassung im Hinblick auf die kurze Aufenthaltsdauer nicht in Frage kommt.

Auf der Grundlage eines französischen Amendments (L 117) wurde die Zollfreiheit bei den Delegationen dann aber doch noch beschränkt, und zwar gilt die Zollfreiheit nunmehr nur für jene Waren des persönlichen Gebrauchs, die im persönlichen Gepäck zum Zeitpunkt der ersten Einreise ins Gebiet des Gaststaates, um an der Sitzung eines Organs oder an einer Konferenz teilzunehmen, eingeführt werden<sup>77)</sup>. War gegen diese Beschränkung in der Ausschußphase noch ein relativ starker Stimmenblock eingestellt, wofür die oben erwähnten Enthaltungen bei der GesamtAbstimmung des Artikels Zeugnis ablegen, wurde die Angelegenheit im Plenum nicht mehr aufgegriffen.

Hinsichtlich des Kreises der Berechtigten im Bereich der Mission ist festzuhalten, daß in den uneingeschränkten Genuß nur das diplomatische Personal kommt; bei den Familienangehörigen desselben entfällt naturgemäß die Zollfreiheit jener Waren, die für den Amtsgebrauch

---

<sup>76)</sup> Die kanadische Delegation argumentierte insbesondere mit technischen Schwierigkeiten der Finanzverwaltung, wenn man nicht einer gewissen Flexibilität Raum läßt; A/CONF. 67/C. 1/SR 33, 11.

<sup>77)</sup> Die französische Delegation war vor allem besorgt, daß Delegierte aus Nachbarländern des Gaststaates während der Konferenzdauer mehrfach heimreisen könnten und bei der Wiedereinreise in den Gaststaat sohin mehrfach in den Genuß der Zollfreiheit kämen. A/CONF. 67/C. 1/SR 34, 3.

eingeführt werden. Das technische und Verwaltungspersonal samt Familienangehörigen genießt Zollfreiheit nur für jene Güter, die im Zeitpunkt der ersten Niederlassung eingeführt werden.

Bei den Delegationen gilt die weiter oben dargestellte Zollfreiheit für das diplomatische Personal mit einer parallelen Regelung betreffend Waren für den Amtsgebrauch hinsichtlich der Familienangehörigen. Das technische und Verwaltungspersonal ist bei der Zollfreiheit dem diplomatischen Personal völlig gleichgestellt und nicht weniger berechtigt wie gleichrangiges Personal der Mission.

Was die Befreiung von der Gepäckkontrolle betrifft, so gilt diese bei Missionen und Delegationen nur für das diplomatische Personal und dessen Familienangehörige.

#### 4. *Schlußbemerkung*

Ziel der Darstellung war es, einige Schwerpunkte der Konvention herauszuarbeiten; dabei mußte manche gewiß auch wichtige Bestimmung ohne nähere Betrachtung bleiben. Die Frage der Staatsbürger des Sitzstaates blieb ebenso unerwähnt, wie die Bemühungen um Koppelung des Beginns des Privilegiengenusses mit der direkten und frühzeitigen Verständigung des Sitzstaates durch den Sendestaat; einer ausführlichen Analyse konnte etwa auch die Frage der Anwendung bzw. des Inkrafttretens der Konvention im Verhältnis zwischen einem bestimmten Sitzstaat und einer bestimmten internationalen Organisation nicht unterzogen werden.

Waren noch in der Völkerbundzeit die Privilegien und Immunitäten der Staatenvertreter bei internationalen Organisationen überwiegend damit motiviert worden, daß es sich um Vertreter von Staaten handle<sup>78)</sup>, obwohl die relevante Bestimmung der Satzung des Völkerbundes bereits einen Hinweis auf die Tätigkeit im Zusammenhang mit dem Völkerbund enthielt und damit bereits eine Überleitung zur funktionellen Motivierung aufwies, fand diese funktionelle Basis ihre volle Verankerung erst in Art. 105 der Satzung der Vereinten Nationen — Gewährung jener Privilegien und Immunitäten, die zur unabhängigen Ausübung der Funktionen erforderlich sind — und galt in der Folge auch für die bilaterale Diplomatie, wie dies in der Präambel zum Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen — Privilegien und Immunitäten dienen

---

<sup>78)</sup> Secretan, *op. cit.* (Anm. 7) 32; Abdul Huq, *op. cit.* (Anm. 4) 403, verlegt diese Motivierung eher in die Zeit vor dem Völkerbund.

nur zur wirksamen Erfüllung der Funktionen — zum Ausdruck kam. Auch die Präambel zur vorliegenden Konvention enthält diese Formel, doch stellt sich die Frage, ob es sich angesichts des Konferenzergebnisses nicht um eine Leerformel handelt<sup>79)</sup>.

Die völlige Assimilierung von Beobachtermissionen mit den am Organisationsgeschehen unmittelbar partizipierenden Vertretungen von Mitgliedstaaten läßt ebenso wie die fast lückenlose Angleichung sich nur vorübergehend im Sitzstaat aufhaltender Delegationen an die Missionen den Schluß zu, daß man den Weg zurück, weg von den funktionellen Notwendigkeiten hin zur Vollberechtigung des Staatenvertreters schlechthin, gewählt hat. Wiederholt war außerdem von Seiten der Sendestaaten argumentiert worden, daß in dieser oder jener Frage eine von den Sitzstaaten im Hinblick auf die funktionellen Erfordernisse gerechtfertigte Statusreduzierung schon deshalb nicht in Frage komme, weil es sich bei der betreffenden Person, Beobachter oder Delegierter, genauso um den Vertreter eines souveränen Staates handle wie bei jedem anderen Diplomaten. Es erscheint also der Schluß zulässig, daß im Bereich der multilateralen Diplomatie, zumindest ansatzweise, eine Abkehr von der Theorie der funktionalen Notwendigkeit<sup>80)</sup> stattgefunden hat und eine gewisse Annäherung an die früheren Jahrhunderten angehörende Theorie der Repräsentativität<sup>81)</sup> zu verzeichnen ist: Mancher Beobachter mag sich demnach zu Recht fragen, ob die Konferenz ihrem Auftrag zur Kodifikation und fortschrittlichen Weiterentwicklung des Völkerrechts nachgekommen ist<sup>82)</sup>.

Diesen Skeptikern stehen jene gegenüber, die mit der zunehmenden Bedeutung der multilateralen Diplomatie in allen ihren Spielarten argumentieren, um die statusmäßige Assimilierung mit der bilateralen Diplomatie zu rechtfertigen.

<sup>79)</sup> Zu den Funktionen der ständigen Vertretungen siehe u.a. Appathurai, *Les missions permanentes auprès des organisations internationales* (Bruxelles 1975) 70 ff.

<sup>80)</sup> Näheres zu dieser Theorie u.a. Columbia Journal of Transnational Law, *op. cit.* (Anm. 28) 154. Ling, *op. cit.* (Anm. 6) 16 (funktionale Notwendigkeit gleichzeitig als Grundlage und Rahmenbedingung der Vorrechte).

<sup>81)</sup> Hierzu z.B. Cahier, *Le droit diplomatique*, *op. cit.* (Anm. 1) 184; O'Connell, *International Law* (London 1970) 888 (II), spricht in diesem Zusammenhang von der "theory of sovereign substitution".

<sup>82)</sup> Naturgemäß verhält sich die amtliche Definition von »fortschrittlicher Weiterentwicklung« eher wertneutral: "preparation of draft conventions on subjects which have not yet been regulated by international law or in regard to which the law has not yet been sufficiently developed in the practice of States" (Art. 15 des ILC-Statuts) zitiert nach Office of Public Information, *op. cit.* (Anm. 9) 73.

Allerdings hat die Konvention den entscheidenden Test erst vor sich. Ob und wie weit sie in den Augen der Staatengemeinschaft für die anstehenden Probleme adäquate Lösungen anzubieten hat, wird u.a. davon abhängen, wie schnell jene 35 Ratifikationen vorliegen, die für ihr objektives Inkrafttreten erforderlich sind, und auch davon, im Verhältnis zwischen wie vielen Sitzstaaten und internationalen Organisationen sie Anwendung findet; letzteres kann sowohl direkt in Bezug auf die Konvention erfolgen als auch indirekt im Wege einer sich an der Konvention orientierenden Novellierung bestehender Sitzabkommen. Es mag aber ohne weiteres sein, daß auch im Hinblick auf diese Konvention jene im Verhältnis zu kodifikatorischen Vorgängen im allgemeinen prognostizierte Sogwirkung eintritt, die es den der Konvention ursprünglich ablehnend gegenüber stehenden Staaten unmöglich macht, sich einem allgemeiner werdenden Verhalten zu entziehen<sup>83</sup>).

#### Summary

### The Vienna Convention on the Representation of States in Their Relations with International Organizations of a Universal Character

Considering briefly the developments leading to the 1975 Vienna Conference on the representation of States as well as the overall functioning and outcome of the Conference itself, the paper adopts a two-level-approach to analyze the Vienna Convention on the representation of States in their relations with international organizations of a universal character.

At the international level the interplay of three types of actors becomes apparent: the sending State, the host State and the international organization. Rights and obligations in this trilateral relationship are less balanced than in the field of bilateral diplomacy, the main burden being borne by the country which hosts the organization or conference and by this fact becomes the donor of privileges and immunities to a great number of permanent representatives, delegates, observers etc. If one considers not only the quantitative aspect of the Convention, *i.e.* which category of persons gets how many privileges and immunities above and beyond the traditional standard established by head-quarter-agreements etc., but also its qualitative aspect, three main innovations have to be pointed out.

---

<sup>83</sup>) Karl Zemanek, Die Bedeutung der Kodifizierung des Völkerrechts für seine Anwendung, in: Internationale Festschrift für Alfred Verdross (München 1971) 592.

As for the *persona non grata* principle and its application to multilateral diplomacy, the host countries present at the Conference did not obtain full satisfaction; they did however arrive at a second or third best solution: in the context of the duty of all persons enjoying privileges and immunities to respect the laws and regulations of the host State it is stipulated that the latter can take whatever measures are necessary for its own protection.

International organizations will henceforth have to play a new role which consists in preventing and accommodating disputes between their host State and the sending States. This new task is the logical consequence of the fiction underlying the entire Convention, namely that there exists no direct legal relationship between the host State and the sending States.

The third innovation at the interstate level is a two-stage procedure for consultation and conciliation. Although it is far away from any compulsory settlement of disputes and follows to a certain extent the example of the Vienna Convention on the Law of Treaties the new mechanism has a certain chance to engage the parties to a dispute in a process of mutual accommodation, through the device of advance nominations of conciliators and the possibility of the commission taking up its work even before it is fully established.

Looking at the other level of analysis, the situation within the host country, the paper is concerned to review in some detail the privileges and immunities of the institutions (missions, delegations) on the one hand and the legal status of the relevant individuals on the other hand. Many debates in the Conference centered around the so called fire-brigade article, the provision dealing with the inviolability of premises; the majority of the Conference was not ready to concede that the consent of the head of mission allowing agents of the host State to enter premises, was to be assumed in the case of fire or other major disaster. Another hard-core issue was the unrestricted protection of private accommodation of delegates, *i.e.* that the host State of a conference is bound to protect every single hotel room occupied by a member of a delegation. Many host States will find themselves in the practical impossibility to fulfil this obligation.

From a quantitative view-point the Convention reflects a broad process of assimilation, *i.e.* all State representatives, whether permanently stationed at the headquarters of an organization or just attending a conference, whether as representatives of member States or as observers, are increasingly treated as diplomats without immediate regard for the functional necessities. From this the paper concludes that the principle of functional necessity as embodied in the Charter of the United Nations has been abandoned in favour of the ancient "theory of sovereign substitution", which justifies privileges and immunities by mere reference to the fact that their beneficiaries are representatives of States.

Winfried Lang