

Tübinger Schriften
zum internationalen und europäischen Recht

Band 10

Die konkludente Anerkennung
im Völkerrecht

Von

Dr. Bernd Loudwin



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

BERND LOUDWIN

Die konkludente Anerkennung im Völkerrecht

Tübinger Schriften
zum internationalen und europäischen Recht

Herausgegeben von
Thomas Oppermann
in Gemeinschaft mit
Klaus J. Hopt, Hans v. Mangoldt
Wernhard Möschel, Wolfgang Graf Vitzthum
sämtlich in Tübingen

Band 10

Die konkludente Anerkennung im Völkerrecht

Von

Dr. Bernd Loudwin



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Loudwin, Bernd:

Die konkludente Anerkennung im Völkerrecht / von
Bernd Loudwin. — Berlin: Duncker und Humblot,
1983.

(Tübinger Schriften zum internationalen und
europäischen Recht; Bd. 10)

ISBN 3-428-05338-9

NE: GT

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 1983 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1983 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 05338 9

Meiner Frau

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
A. Die völkerrechtliche Anerkennung im allgemeinen	20
I. Definition	21
1. Inhalt der Anerkennung	21
2. Die Anerkennung ist eine Willenserklärung	23
3. Die Anerkennung ist unwiderruflich	24
II. Erscheinungsformen und weitere Probleme	26
1. Erscheinungsformen	26
2. De jure und de facto Anerkennung	31
3. Rechtsnatur der Anerkennung	34
4. Pflicht zur und Recht auf Anerkennung	40
5. Anerkennung von Staaten	43
6. Anerkennung von Regierungen	51
B. Die konkludente Anerkennung	59
I. Begriff	59
II. Abgrenzung zu einigen Begriffen aus dem Umfeld	66
1. Allgemeines	66
2. Faktische Anerkennung	68
C. Konkludente Anerkennung in den zwischenstaatlichen Beziehungen ..	71
I. Innerstaatliche Handlungen und allgemeine Kontakte	73
1. Teilnahme an und Glückwünsche zu Unabhängigkeitsfeiern ..	73
2. Souveränitätssymbole	73
3. Pässe und Visa	74
4. Gebrauch von Namen und Bezeichnungen	76

5. Briefwechsel, Austausch von Noten, Kontakte von Behörden ..	77
6. Erklärungen und Handlungen gegenüber fremden Staaten	79
7. Innerstaatlich relevante Akte	79
8. Sonstiges	81
II. Personale Beziehungen außerhalb konsularischer und diplomatischer Beziehungen	82
1. Politische Beobachter	82
2. Beziehungen auf dem Gebiet des Handels	83
3. Besondere staatliche Vertreter	85
4. Treffen mit Regierungsmitgliedern und Regierungschefs	87
a) Treffen zwischen Brandt und Stoph	88
b) Treffen zwischen Nixon und Tschou En-lai	92
c) Treffen zwischen Sadat und Begin	95
III. Bilaterale Verträge	96
1. Allgemeine Problematik	96
2. Die Praxis der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere im Verhältnis zur DDR	101
IV. Konsularische Beziehungen	114
V. Diplomatische Beziehungen	120
1. Allgemeine Problematik	121
2. Zwei Sonderfälle	124
a) Verbindungsbüro zwischen USA und Volksrepublik China ..	125
b) Austausch Ständiger Vertretungen zwischen BRD und DDR	126
VI. Teilnahme an internationalen Konferenzen	131
VII. Gemeinsame Beteiligung an multilateralen Verträgen	134
VIII. Internationale Organisationen	138
1. Allgemeine Problematik	139
2. Völkerbund und Vereinte Nationen	141
D. Vorbehalt der Nichtanerkennung und konkludente Anerkennung trotz ausdrücklicher Nichtanerkennung	152
I. Erklärung, eine Anerkennung nicht zu wollen	153
II. Widersprüchliches Verhalten	158

III. Völkerrechtlicher Vertrauensschutz	160
IV. Völkerrechtlicher Vertrauensschutz und konkludente Anerkennung	165
V. Vertrauensschutz und seine Anwendung	168
1. Kontakte	169
2. Personale Beziehungen außerhalb konsularischer und diplomatischer Beziehungen	169
3. Bilaterale Verträge	170
a) Allgemeine Problematik	170
b) Der Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik	170
4. Konsularische Beziehungen	174
5. Diplomatische Beziehungen	175
a) Allgemeine Problematik	175
b) Austausch Ständiger Vertretungen zwischen BRD und DDR	176
6. Internationale Konferenzen	177
7. Multilaterale Verträge	178
8. Internationale Organisationen	178
a) Allgemeine Problematik	178
b) Vereinte Nationen	178
Resümee und Ausblick	182
Literaturverzeichnis	189

Abkürzungsverzeichnis

AdG	= Archiv der Gegenwart
AFDI	= Annuaire Français de Droit International
AJIL	= American Journal of International Law
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
AVR	= Archiv des Völkerrechts
Bd.	= Band
BDIP	= Blätter für deutsche und internationale Politik
BGH	= Bundesgerichtshof
BT	= Bundestag
Bulletin	= Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BYIL	= British Year Book of International Law
C. I. J. Recueil	= Cour Internationale de Justice. Recueil des Arrêts Avis Consultatifs et Ordonnances
DA	= Deutschland Archiv
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
Dokumentation	= Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Dokumentation zur Entspannungspolitik der Bundesregierung. Reihe: Berichte und Dokumentationen, Band 3, (Bonn) 1979
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
EA	= Europa-Archiv
Entwicklung	= Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.): Zehn Jahre Deutschlandpolitik. Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1969 - 1979. Bericht und Dokumentation (Bonn) 1980.
EuR	= Europarecht
FN	= Fußnote
I. C. J. Reports	= International Court of Justice. Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders
IJIL	= Indian Journal of International Law
IRD	= Internationales Recht und Diplomatie
Jg.	= Jahrgang
JIR	= Jahrbuch für Internationales Recht
JOR	= Jahrbuch für Ostrecht
JZ	= Juristenzeitung
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
o. V.	= ohne Verfasser
OZöR	= Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht
PVS	= Politische Vierteljahresschrift

RdC	= Recueil des Cours
RdDI	= Rivista Di Diritto Internazionale
RDILC	= Revue de Droit International et de Législation Comparée
RDISP	= Revue de Droit International de Sciences Diplomatiques et Politiques
RGDIP	= Revue Générale de Droit International Public
Rdn.	= Randnummer
ROW	= Recht in Ost und West
SchwJIR	= Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht
Sp.	= Spalte
SZ	= Süddeutsche Zeitung
TzD	= Texte zur Deutschlandpolitik, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen
vgl.	= vergleiche
VN	= Vereinte Nationen
Vol.	= Volume
VRÜ	= Verfassung und Recht in Übersee
WA	= Fischer Welt-Almanach, hrsg. von G. Fochler-Hauke
WissZBerlin	= Wissenschaftliche Zeitschrift der Humboldt-Universität zu Berlin. Gesellschafts- und Sprachwissenschaftliche Reihe
WVR I, II, III	= Wörterbuch des Völkerrechts, Band I, II, III
ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfP	= Zeitschrift für Politik
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik
ZVR	= Zeitschrift für Völkerrecht

Einleitung

1. „Eine der rechtlich umstrittensten und politisch bedeutsamsten Völkerrechtsfragen ist das Problem der Anerkennung¹.“

Daß es zu den Problemen gehört, die am meisten wissenschaftlich behandelt worden sind und eine unübersehbare Literatur hervorgerufen haben², zeigt bereits eine kurze Auswahl an Zitaten anerkannter Fachleute aus verschiedenen Ländern:

„Es gibt kaum einen anderen Bereich des geltenden Völkerrechts, über den so viel irriige Meinungen in der Öffentlichkeit bestehen wie über das Wesen und die Formen der völkerrechtlichen Anerkennung³.“
“No branch of international law has been so badly misunderstood and needlessly confused as that of the recognition of new states and new governments⁴.“ “The problem of recognition of states and governments has neither in theory nor in practice been solved satisfactorily. Hardly any other question is more controversial, or leads in the practice of states to such paradoxical situations⁵.“ „L’institution de la reconnaissance représente certainement de nos jours un domaine important du droit international contemporain⁶.“ „La reconnaissance revêt la caractère d’une institution fondamentale⁷.“

Bei dem Rechtsinstitut der völkerrechtlichen Anerkennung handelt es sich also sowohl um einen bedeutenden als auch im einzelnen oft nicht klaren und eindeutigen Bereich des Völkerrechts.

Immer wieder wurden deshalb Versuche unternommen, das Recht der völkerrechtlichen Anerkennung zu systematisieren und zu vereinheitlichen. So wählte die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen auf ihrer ersten Tagung 1949 u. a. die „Anerkennung von Staaten und Regierungen“ als zu kodifizierenden Gegenstand⁸, den ebenfalls

¹ v. Münch, S. 113.

² Vgl. Bindschedler, Berichte der Dtsch. Gesellsch. für Völkerrecht, Heft 4, S. 1.

³ Menzel, Moderne Welt 1967, S. 120.

⁴ Brown, AJIL 44 (1950), 617.

⁵ Kelsen, AJIL 35 (1941), S. 605.

⁶ Lachs, Mélanges Gilbert Gidel, S. 411.

⁷ Dinh, S. 406.

⁸ Vgl. Yearbook of the ILC, 1958, Bd. 2, S. 109, FN 41 und Schindler, WVR III, S. 763.

gewählten Themen „Vertragsrecht“, „Schiedsverfahren“ und „Recht der Hohen See“ wurde jedoch Priorität eingeräumt⁹. Bereits im Jahre 1936 hat das ‚Institut de Droit international‘ auf seiner Tagung in Brüssel nach eingehenden Beratungen eine Resolution verabschiedet, die sich mit der Anerkennung neuer Staaten und neuer Regierungen befaßt¹⁰. Das ‚American Law Institute‘ in Washington D. C. hat 1965 ein ‚Restatement of the Law‘ herausgegeben, in dem das ‚Foreign Relations Law of the United States‘ behandelt wird, und in Teil II (§§ 94 - 114) die Anerkennung dargestellt wird¹¹.

Internationale Übereinkünfte auf diesem Gebiet liegen jedoch nicht vor. In verschiedenen internationalen Abkommen sind lediglich Teilspezifikationen enthalten, die einer Koordinierung und gegenseitigen Abstimmung auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen dienen. Am 26. Dezember 1933 wurde auf der 7. Panamerikanischen Konferenz in Montevideo ein Abkommen über die Rechte und Pflichten der Staaten geschlossen¹². Artikel 1 dieses Abkommens enthält eine Definition des Begriffs ‚Staat‘. In den Artikeln 3, 6 und 7 wird die Abhängigkeit der Existenz des Staates von der Anerkennung dargelegt und deren Bedeutung erläutert. Das Bestreben einer gegenseitigen Abstimmung in Fragen der Anerkennung wird auch in der Resolution XXVI der ‚Second Special Inter-American Conference‘ in Rio de Janeiro aus dem Jahre 1965 deutlich¹³, in der es um „informal procedure on the recognition of de facto governments“ geht.

Ebenso wie im allgemeinen Völkerrecht bilden auch auf dem Gebiet der Anerkennung ‚richterliche Entscheidungen‘ und die ‚Lehrmeinung der fähigsten Völkerrechtler‘¹⁴ eine wichtige Grundlage für die Darstellung eines ‚Rechts der völkerrechtlichen Anerkennung‘. Im einzelnen sind sowohl die einschlägigen Gerichtsentscheidungen als auch die geäußerten Lehrmeinungen sehr häufig so kontrovers, daß man von einem einheitlichen ‚Recht der völkerrechtlichen Anerkennung‘ nicht sprechen kann. Diese Meinungsvielfalt beschränkt sich nicht allein auf die westliche Völkerrechtswissenschaft¹⁵. Diese Mannigfaltigkeit liegt u. a. darin begründet, daß häufig keine Klarheit über Wesen und Inhalt

⁹ Vgl. Schindler, WVR III, S. 763.

¹⁰ *Annuaire de l'Institut de Droit International* 1936, Vol. II, S. 300 - 305.

¹¹ American Law Institute, *Restatement of the Law. Second. Foreign Relations Law of the United States*, St. Paul, Minn., 1965.

¹² Text: *ZaöRV* 1934, S. 650 - 652; dtsh. Text: *Die Friedens-Warte* 1934, S. 133 f.

¹³ *AJIL* 60 (1966), S. 460 f.

¹⁴ Art. 38 Abs. 1 lit. d) des Statuts des Internationalen Gerichtshofs.

¹⁵ Vgl. etwa Frenzke, *Die kommunistische Anerkennungslehre. Die Anerkennung von Staaten in der osteuropäischen Völkerrechtstheorie*. Köln 1972.

der Anerkennung herrscht beziehungsweise von unterschiedlichen Standpunkten und Voraussetzungen ausgegangen wird. Dabei spielen die im Laufe der Zeit veränderten Vorstellungen vom Völkerrecht und den internationalen Beziehungen an sich ebenso eine Rolle wie die verschiedenen Ansatzpunkte für die Wertigkeit und Einordnung des Instituts der Anerkennung in dieses Gefüge.

So wichtig die theoretischen Überlegungen sein mögen, so entscheidend sind die praktischen Auswirkungen der völkerrechtlichen Anerkennung im Rahmen der internationalen Beziehungen und der Außenpolitik des einzelnen Staates. Sicherlich besteht sehr häufig eine Wechselbeziehung zwischen den oft sehr kunstvoll aufgestellten ‚theoretischen Gebäuden‘ der völkerrechtlichen Anerkennung und dem Verhalten der Staaten in ihren Beziehungen untereinander. Nicht selten wird das außenpolitische Verhalten jedoch von Zweckmäßigkeitgesichtspunkten und Fragen der politischen Opportunität bestimmt. In diesem Zusammenhang spricht Brown davon, daß die Anerkennung zum „football of diplomats“¹⁶ werden kann und auch „as a weapon of diplomatic pressure and intervention“¹⁶ mißbraucht wird. In gleicher Richtung gehen Aussagen wie „recognition has become a powerful weapon in the hands of the rich and strong state: an essential to the life of a government in a weak state“¹⁷ und „power considerations play a dominant role in the politics of recognition“¹⁸. Damit sind Fragen der politischen und juristischen Aspekte der Anerkennung angesprochen. So wird bedauert, daß eine „zunehmende Politisierung und weitestgehende Entrechtlichung des Instituts der Anerkennung“¹⁹ stattgefunden habe.

Auch heute noch scheinen die Gründe zutreffend, die Menzel²⁰ für die Vielzahl von Ansichten und z. T. irrigen Meinungen anführt. Danach würden zum einen Fragen der Anerkennung im wesentlichen in politischen Spannungszuständen aufgeworfen, bei denen politische Emotionen vorherrschend seien. Zum anderen handele es sich um ein juristisch-politisches Grenzgebiet, bei dem auch für den Sachkenner manchmal nicht einfach zu erkennen sei, welche Entscheidungen dem Bereich des freien politischen Ermessens angehörten und für welche feste rechtliche Regelungen bestünden. Hinzu komme noch, daß sich in den letzten Jahrzehnten erhebliche Wandlungen in der Ausgestaltung des Rechts-

¹⁶ Brown, AJIL 44 (1950), S. 617.

¹⁷ Jessup, AJIL 25 (1931), S. 723.

¹⁸ Whelan, China Quarterly 1961, S. 84.

¹⁹ Frenzke, ROW 1967, S. 193. Nach von Münch sei das Rechtsinstitut der internationalen Anerkennung als Mittel des politischen Kampfes (Wohlverhaltensbelohnung) denaturiert, vgl. Handlexikon der Rechtswissenschaft, hrsg. von Axel Görlitz, Reinbek bei Hamburg 1974, Bd. 1, Stichwort: Internationales Recht, S. 199.

²⁰ Menzel, Moderne Welt 8 (1967), S. 120.