

# Aspekte der Schutzmacht

von

Dr. iur. Norbert B. Wagner, Wesseling/Brühl

GLIEDERUNG	
I.	VORBEMERKUNGEN ..... 1
A.	DIE WAHRNEHMUNG DER AUSWÄRTIGEN ANGELEGENHEITEN ..... 2
B.	DER AUSWÄRTIGE DIENST ..... 3
C.	GEMEINSAME AUSLANDSVERTRETUNGEN ..... 4
D.	UNECHTE DEUTSCHE AUSLANDSVERTRETUNGEN ..... 5
II.	BEGRIFF UND BEDEUTUNG DER SCHUTZMACHT ..... 5
III.	DAS VÖLKERRECHTLICHE SCHUTZBEDÜRFNIS ..... 8
A.	NICHTBESTEHEN VON BEZIEHUNGEN ..... 8
B.	ABBRUCH BESTEHENDER BEZIEHUNGEN IM FRIEDEN ..... 9
C.	ABBRUCH BESTEHENDER BEZIEHUNGEN IM KONFLIKT ..... 10
IV.	ABGRENZUNGSFRAGEN ..... 11
V.	DIE VÖLKERRECHTLICHE DIMENSION DER SCHUTZMACHT ..... 14
VI.	DIE STAATSRECHTLICHE DIMENSION DER SCHUTZMACHT ..... 15

## I. VORBEMERKUNGEN

Die Schutzmacht als Institut des Völkerrechts ist keine bloß theoretische Möglichkeit, sondern immer wieder erforderliches Mittel der Wahrnehmung der Interessen der Staaten, das auch für die Bundesrepublik Deutschland nicht ohne Bedeutung war und sein wird. Das Bestehen diplomatischer und konsularischer Beziehungen und die Anzahl der Auslandsvertretungen der Bundesrepublik Deutschland waren stets auch durch politische Interessen oder Rücksichtnahmen bedingt. Insbesondere unter der Geltung der sog. "Hallstein-Doktrin" und im Zusammenhang mit dem freundschaftlichen Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland zum Staat Israel wirkte sich dies erheblich aus. Aber auch in späteren Jahren blieb die Schutzmacht praxisrelevant. Im Gegensatz zur ehemaligen DDR<sup>1</sup> hatte die Bundesrepublik Deutschland beispielsweise nicht ständig diplomatische Beziehungen mit Kambodscha unterhalten, nachdem dieses am 11. Juni 1969 die erst seit 1967 bestehenden diplomatischen Beziehungen zur BRD abbrach<sup>2</sup>. Als deutsche Schutzmacht wurde zunächst Frankreich bis zum 18. März 1975 tätig. Nach Herstellung der deutschen Einheit wurde erneut eine Schutzmachtvertretung errichtet, indem Ungarn mit seiner Botschaft in Phnom Penh die Wahrnehmung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland in Kambodscha übernahm<sup>3</sup>. Es wurde ein "Deutscher Arbeitsstab der Schutzmachtvertretung Phnom Penh" errichtet, der am 19. Juli 1991 seine Arbeit aufnahm<sup>4</sup>. Mit der Akkreditierung des "Ständigen Vertreters der Bundesrepublik Deutschland beim Obersten Nationalrat von Kambodscha" wurden am 14. Februar 1992 "offizielle Beziehungen" der Bundesrepublik Deutschland mit Kambodscha aufgenommen und das Schutzmachtverhältnis mit Ungarn

<sup>1</sup> Kambodscha und die DDR hatten am 08.05.1969 die Aufnahme diplomatischer Beziehungen vereinbart.

<sup>2</sup> Siehe auch: *Holderbaum*, ZaöRV 1970, 650 (674 und Fn. 88).

<sup>3</sup> Bekanntm. des AA vom 28.03.1991 (GMBI. 1991, S. 459; BAnz. Nr. 69 aus 1991, S. 2536). Vgl. auch: *Richtsteig*, S. 105.

<sup>4</sup> Bekanntm. des AA vom 30.07.1991 (GMBI. 1991, S. 739; BAnz. Nr. 146 aus 1991, S. 5275).

beendet<sup>5</sup>. Mit Wirkung vom 3. Oktober 1993 nahm dann die Bundesrepublik Deutschland diplomatische Beziehungen mit dem Königreich Kambodscha auf, und wandelte die “Vertretung der Bundesrepublik Deutschland beim Obersten Nationalrat von Kambodscha, Phnom Penh“ in eine Botschaft um<sup>6</sup>. Ähnlich verhielt es sich im Falle von Nord-Korea. Mit diesem Staat hatte ebenfalls nur die DDR, nicht aber Bundesrepublik Deutschland diplomatische Beziehungen unterhalten. Schweden übernahm nach der Herstellung der Einheit Deutschlands als Schutzmacht mit seiner Botschaft Pjöngjang die Wahrnehmung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland in der Demokratischen Volksrepublik Korea. Es wurde ein “Deutscher Stab“ bei der schwedischen Botschaft (“Schutzmachtvertretung Pjöngjang“) errichtet, der am 21. Januar 1991 seinen Dienstbetrieb aufnahm<sup>7</sup>. Die Schutzmachtvertretung wurde am 1. März 2001 in eine Botschaft umgewandelt.

## A. DIE WAHRNEHMUNG DER AUSWÄRTIGEN ANGELEGENHEITEN

Regelmäßig bestehen zwischen sich gegenseitig anerkennenden Staaten diplomatische und konsularische Beziehungen, die durch eigene Auslandsvertretungen im jeweiligen Empfangsstaat wahrgenommen werden.

Die rechtmäßige Unterhaltung von Vertretungen im Ausland setzt voraus, dass diese sowohl nach Völkerrecht als auch nach innerstaatlichem Recht zulässig sind. Die Aufnahme diplomatischer und konsularischer Beziehungen bedingt insbesondere die gegenseitige völkerrechtliche Anerkennung der beteiligten Staaten und erfolgt ebenso im gegenseitigen Einvernehmen der beteiligten Staaten<sup>8</sup> wie die Errichtung von ständigen diplomatischen Missionen und konsularischen Vertretungen<sup>9</sup>.

Regelmäßig hat die Aufnahme diplomatischer Beziehungen die wechselseitige Errichtung ständiger diplomatischer Missionen und die Akkreditierung der Missionschefs zur Folge. Auf Grund Art. 5 Abs. 1 WÜD gibt es die Möglichkeit der Doppelakkreditierung, was bedeutet, dass ein beim Empfangsstaat beglaubigter Missionschef seinen ständigen Sitz nicht in diesem Empfangsstaat hat, sondern in einem anderen Empfangsstaat, in dem er ebenfalls beglaubigt ist<sup>10</sup>. Der Entsendestaat kann im Fall der Doppelakkreditierung in den Staaten, in denen nicht der ständige Sitz des Missionschefs ist, eine diplomatische Mission unter Leitung eines Geschäftsträgers *ad interim* errichten<sup>11</sup>. Auch in der Bundesrepublik Deutschland werden manche Staaten durch Auslandsvertretungen diplomatisch oder konsularisch vertreten, die ihren Sitz nicht in der Bundesrepublik Deutschland haben<sup>12</sup>. Ferner kommt der – durchaus eine Anomalie darstellende – Fall vor, dass ein beim Empfangsstaat beglaubigter Missionschef seinen ständigen Sitz nicht im Empfangsstaat hat, sondern im Entsendestaat. In

<sup>5</sup> Bekanntm. des AA vom 03.03.1992 (GMBI. 1992, S. 259; BAnz. Nr. 51 aus 1992, S. 1946).

<sup>6</sup> Bekanntm. des AA (BAnz. Nr. 196 aus 1993, S. 9569).

<sup>7</sup> Bekanntm. des AA vom 13.03.1991 (GMBI. 1991, S. 411; BAnz. Nr. 57 aus 1991, S. 2072). Die Schutzmachtstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland wurde durch das “Büro für den Schutz der Interessen der Koreanischen Demokratischen Volksrepublik“ der Außenstelle Berlin der Botschaft der Volksrepublik China wahrgenommen. Siehe: Amtliche Liste der diplomatischen Missionen (Stand: Dezember 1997), BAnz. 1998, Nr. 32a, S. 39.

<sup>8</sup> Siehe: Art. 2 Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (WÜD) vom 18.04.1961 (BGBl. 1964 II, S. 957, 1965 II, S. 147); Art. 2 Abs. 1 Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen (WÜK) vom 24.04.1963 (BGBl. 1969 II, S. 1587, 1971 II, S. 1285).

<sup>9</sup> Siehe: Art. 2 WÜD; Art. 4 WÜK. Im Zweifel schließt nach Art. 2 Abs. 2 WÜK die Zustimmung zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen auch die Zustimmung zur Aufnahme konsularischer Beziehungen ein.

<sup>10</sup> So ist der in der Schweiz akkreditierte deutsche Botschafter auch als Botschafter im Fürstentum Liechtenstein (mit Sitz in Bern) akkreditiert. Das Auswärtige Amt veröffentlicht regelmäßig ein Verzeichnis der Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland. Siehe etwa: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/DtAuslandsvertretungenListe.pdf>

<sup>11</sup> Art. 5 Abs. 2 WÜD.

<sup>12</sup> Das Auswärtige Amt veröffentlicht regelmäßig eine Amtliche Liste der diplomatischen Missionen in Deutschland. Siehe etwa: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/VertretungenFremderStaatenListe.pdf>

diesen Fällen werden diplomatische Beziehungen unterhalten, wenngleich die tatsächliche Wahrnehmung der diplomatischen Aufgaben gegenüber der Form der Unterhaltung einer diplomatischen Mission im Empfangsstaat deutlich erschwert ist.

Das Völkerrecht sieht dem Range des Missionschefs entsprechend verschiedene Typen ständiger diplomatischer und konsularischer Vertretungen vor. Die Chiefs der diplomatischen Missionen stehen ihrem Range gemäß in einer von drei Klassen<sup>13</sup>. Konsularische Vertretungen sind Generalkonsulate, Konsulate, Vizekonsulate und alle Konsularagenturen, deren Chiefs in eine von vier Klassen eingeteilt sind<sup>14</sup>. Die Zuweisung der Klasse des Chiefs der Auslandsvertretung bedarf der Übereinstimmung der beteiligten Staaten<sup>15</sup>. Es steht im freien Ermessen der Staaten, ob sie Wahlkonsularbeamte bestellen oder empfangen wollen<sup>16</sup>. Ferner kann nach Art. 69 Abs. 1 WÜK jeder Staat nach freiem Ermessen entscheiden, ob er Konsularagenturen errichten oder zulassen will, denen Konsularagenten vorstehen, welche der Entsendestaat nicht zum Leiter der konsularischen Vertretung bestellt<sup>17</sup>. Nach Art. 69 Abs. 2 WÜK bedarf es zum Tätigwerden solcher Konsularagenturen und zur Regelung etwaiger Vorrechte und Immunitäten der ihnen vorstehenden Konsularagenten der Herstellung des Einvernehmens der beteiligten Staaten<sup>18</sup>.

Die Mitglieder des diplomatischen Personals einer Mission und auch Konsularbeamte sollen grundsätzlich Angehörige des Entsendestaates sein<sup>19</sup>. Bei anderen Personen kommt ein Zustimmungsvorbehalt des Empfangsstaates in Betracht<sup>20</sup>. Das Völkerrecht kennt ferner die Möglichkeit, dass mehrere Staaten dieselbe Person bei einem anderen Staat als Missionschef beglaubigen<sup>21</sup>. In diesem Fall bestehen im Rechtssinne zwei diplomatische Missionen der Entsendestaaten in einem Empfangsstaat, die von derselben natürlichen Person geleitet werden.

## B. DER DEUTSCHE AUSWÄRTIGE DIENST

Die Ausübung der auswärtigen Gewalt wird als genuine Staatsaufgabe betrachtet<sup>22</sup>. Die auswärtigen Angelegenheiten sind in Deutschland Gegenstand der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes<sup>23</sup>. Der Auswärtige Dienst nimmt gemäß § 1 Abs. 1 GAD<sup>24</sup> die auswärtigen Angelegenheiten des Bundes wahr. Dabei hat er nach § 1 Abs. 2 GAD unter

<sup>13</sup> Klasse der Botschafter (bzw. Nuntien), Klasse der Gesandten (bzw. Minister und Internuntien) und Klasse der Geschäftsträger nach Art. 14 Abs. 1 WÜD. Siehe dazu: Denkschrift der Bundesregierung zum WÜD, BT-Drucks. IV/ 1586, S. 84 (87).

<sup>14</sup> Siehe: 1 Abs. 1 Buchst. a), Art. 9 Abs. 1 WÜK.

<sup>15</sup> Siehe: Art. 15 WÜD; Art. 4 Abs. 2, Art. 9 Abs. 1 WÜK.

<sup>16</sup> Art. 68 WÜK. Im innerstaatlichen Sprachgebrauch findet für den Begriff Honorarkonsularbeamter auch der Begriff Wahlkonsularbeamter (etwa: § 19 Abs. 1 GVG) synonyme Verwendung. Deutschen Honorarkonsularbeamten können Berufskonsularbeamte auf Grund § 18 Abs. 3 Gesetz über die Konsularbeamten, ihre Aufgaben und Befugnisse (Konsulargesetz) vom 11.09.1974 (BGBl. 1974 I, S. 2317), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.02.2007 (BGBl. 2007 I, S. 122), zugeteilt sein. In diesen Fällen ist der Honorarkonsularbeamte gemäß § 12 Satz 2 Auslandskostengesetz vom 21.02.1978 (BGBl. 1978 I, S. 301), zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.05.2004 (BGBl. 2004 I, S. 718), als Gläubiger etwaiger Kosten anzusehen.

<sup>17</sup> Solche Konsularagenten sind folglich von den Konsularagenten i.S.d. Art. 9 Abs. 1 Buchst. d) WÜK zu unterscheiden.

<sup>18</sup> Siehe zur Erteilung der Exequatur an Wahlkonsularagenten etwa die Bekanntm. des AA vom 20.08.1971 (GMBI. 1971, S. 338) und zur Zulassung von Wahlkonsularagenten zur Ausübung konsularischer Funktionen in Deutschland etwa die Bekanntm. des AA vom 27.01.1969 (GMBI. 1969, S. 98).

<sup>19</sup> Art. 8 Abs. 1 WÜD; Art. 22 Abs. 1 WÜK.

<sup>20</sup> Art. 8 Abs. 2, 3 WÜD; Art. 22 Abs. 2, 3 WÜK.

<sup>21</sup> Art. 6 WÜD. Siehe ferner: Art. 18 WÜK. In der Denkschrift der Bundesregierung zum WÜD, BT-Drucks. IV/ 1586, S. 84 (86), heißt es, der Missionschef mehrerer Staaten in einem Empfangsstaat nach Art. 6 WÜD sei *gemeinsames Organ* der ihn bestellenden Staaten.

<sup>22</sup> Siehe nur: *Achterberg*, JA 1985, 503 (506).

<sup>23</sup> Art. 73 Abs. 1 Ziff. 1 GG.

<sup>24</sup> G über den Auswärtigen Dienst (GAD) vom 30.08.1990 (BGBl. 1990 I, S. 1842), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.07.2006 (BGBl. 2006 I, S. 1652).

anderem die Aufgabe, die Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland zu vertreten, sowie Deutschen im Ausland Hilfe und Beistand zu leisten. Ferner erfüllt der Auswärtige Dienst nach § 1 Abs. 4 GAD die im Konsulargesetz geregelten Aufgaben. Die deutschen Auslandsvertretungen erfüllen ihre Aufgaben nach Maßgabe des Völkerrechts und der innerstaatlichen Gesetze und Vorschriften<sup>25</sup>.

Der Auswärtige Dienst wird in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt<sup>26</sup>. Der Auswärtige Dienst besteht nach § 2 GAD aus dem Auswärtigen Amt (Zentrale) und den Auslandsvertretungen, die zusammen eine „einheitliche Bundesbehörde“ unter der Leitung des Bundesministers des Auswärtigen bilden. Bei den Auslandsvertretungen soll es sich nicht um selbständige Behörden handeln, sondern um Außenstellen des Auswärtigen Amtes<sup>27</sup>.

Die deutschen Auslandsvertretungen sind monokratisch organisiert, weshalb die Gesamtverantwortung für die Tätigkeit einer deutschen Auslandsvertretung ihr Leiter trägt. Ein Botschafter ist überdies der persönliche Vertreter des Bundespräsidenten beim Staatsoberhaupt des Empfangsstaates<sup>28</sup>.

Zu der Vielzahl deutscher Auslandsvertretungen zählen die Botschaften, die Generalkonsulate, die Konsulate (mit Zweigstellen) und die ständigen Vertretungen bei zwischen- und überstaatlichen Organisationen<sup>29</sup>. Daneben werden auch Außenstellen von Botschaften unterhalten, insbesondere Vizekonsulate rangieren bisweilen als Außenstellen von Auslandsvertretungen wie Botschaften. Konsularisch tätige Handelsvertretungen existieren soweit ersichtlich heute nicht mehr<sup>30</sup>.

Von der Möglichkeit der Errichtung von Konsularagenturen hatte der Bundesgesetzgeber bewußt Abstand genommen, da für Konsularagenten kein praktisches Bedürfnis mehr bestehe. „Konsularagenten als Privatbevollmächtigte eines Konsuls“ seien schließlich schon seit längerer Zeit nicht mehr bestellt worden<sup>31</sup>. Gleichwohl sah sich die Bundesrepublik Deutschland am 28. Mai 1990 dazu veranlasst, eine der Botschaft in Bukarest untergeordnete Konsularagentur in Hermannstadt zu errichten<sup>32</sup>, die bis zu ihrer Umwandlung in ein Generalkonsulat am 1. April 1993 bestand<sup>33</sup>.

### C. GEMEINSAME AUSLANDSVERTRETUNGEN

Von der Mehrfachbeglaubigung eines Missionschefs in einem Empfangsstaat ist die Struktur zu unterscheiden, dass eine gemeinsame Auslandsvertretung geschaffen wird, also eine Auslandsvertretung, die mehrere Entsendestaaten in einem Empfangsstaat repräsentiert. Hier besteht im Rechtssinne nur eine gemeinsame diplomatische Mission der Entsendestaaten im Empfangsstaat, die in mehreren völkerrechtlichen Zurechnungsbeziehungen steht.

Ein Zustimmungsvorbehalt des Empfangsstaates wird analog Art. 8 Abs. 3 WÜD in Betracht kommen müssen, wenn Angehörige eines fremden auswärtigen Dienstes in einer gemeinsamen Auslandsvertretung Angelegenheiten eines anderen auswärtigen Dienstes wahrnehmen sollen.

<sup>25</sup> § 3 Abs. 2 Satz 1 GAD.

<sup>26</sup> Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG.

<sup>27</sup> BT-Drucks. 11/ 6547, S. 14.

<sup>28</sup> Siehe: § 3 Abs. 3 GAD.

<sup>29</sup> § 3 Abs. 1 GAD.

<sup>30</sup> Die „Handelsvertretungen“ auf Grund des deutsch-tschechischen Abkommens vom 03.08.1967 besaßen das Recht zur Visaerteilung. Siehe: *Holderbaum*, ZaöRV 1970, 650 (676).

<sup>31</sup> BT-Drucks. IV/ 2933, S. 10.

<sup>32</sup> Bekanntm. des AA vom 08.06.1990 (GMBI. 1990, S. 391), vom 26.01.1990 (GMBI. 1990, S. 539; BAnz. Nr. 112 aus 1990, S. 3175) und vom 06.09.1990 (GMBI. 1990, S. 575).

<sup>33</sup> Bekanntm. des AA (BAnz. Nr. 88 aus 1993, S. 4426).

Nach § 4 Abs. 1 GAD kann der Bundesminister des Auswärtigen mit anderen Staaten Vereinbarungen über die Errichtung gemeinsamer diplomatischer oder konsularischer Auslandsvertretungen in Drittstaaten abschließen<sup>34</sup>. Der Leiter der gemeinsamen Auslandsvertretung der beteiligten Staaten, der Missionschef, muss nach dem Gesetz nicht notwendig ein deutscher Beamter des Auswärtigen Dienstes sein<sup>35</sup>. In der amtlichen Begründung heißt es für den Fall, dass der Vertretungsleiter ein Angehöriger eines fremden auswärtigen Dienstes ist, dieser sei in vollem Umfang weisungsgebunden, und zwar gegenüber zwei Regierungen<sup>36</sup>. Nach § 4 Abs. 2 GAD können Angehörige des auswärtigen Dienstes anderer Staaten, die an gemeinsamen Auslandsvertretungen tätig sind, nach Maßgabe des Konsulargesetzes ermächtigt werden, Amtshandlungen mit “Wirkung für und gegen die Bundesrepublik Deutschland“ vorzunehmen<sup>37</sup>.

#### D. UNECHTE DEUTSCHE AUSLANDSVERTRETUNGEN

Außerdem gibt es – auch abgesehen vom Fall einer Schutzmachtvertretung – Erscheinungsformen der auswärtigen Politik, die sich nicht harmonisch in die Regelstrukturen einfügen<sup>38</sup>. Die Bundesrepublik Deutschland unterhält beispielsweise derzeit mit dem “Palästinensischen Autonomiegebiet“ sog. “Beziehungen“. Seit dem 8. August 1994 besteht ein “Vertretungsbüro der Bundesrepublik Deutschland“<sup>39</sup> mit Sitz in Ramallah und einer Außenstelle in Gaza. Damit war die Bundesrepublik Deutschland als erster Staat im “Palästinensischen Autonomiegebiet“ vertreten. Hinsichtlich des Sonderfalls dieses Autonomiegebietes ist zu berücksichtigen, dass die “Palestinian Authority“ kein Völkerrechtssubjekt repräsentiert. Man bezeichnet das Vertretungsbüro, dem keinerlei echte diplomatische oder konsularische Funktionen und Rechte zukommen, als Auslandsvertretung *sui generis*<sup>40</sup>. Das Palästinensische Autonomiegebiet wird seinerseits durch die „Generaldelegation Palästinas“ in der Bundesrepublik Deutschland repräsentiert. Zwischenzeitlich hat Deutschland gar quasivölkerrechtliche Verträge mit der „Palästinensischen Befreiungsorganisation zugunsten der Palästinensischen Behörde“ abgeschlossen<sup>41</sup>.

## II. BEGRIFF UND BEDEUTUNG DER SCHUTZMACHT

Man hat im Hinblick auf Schutzmachtstätigkeiten die diplomatische Schutzmacht von der humanitären Schutzmacht zu unterscheiden<sup>42</sup>. Die Bestellung von Schutzmächten des

<sup>34</sup> Siehe: Begründung der Bundesregierung, BT-Drucks. 11 / 6547, S. 14. Hiervon sind Vereinbarungen über die gemeinsame Unterbringung von Botschaften zu unterscheiden.

<sup>35</sup> Der einzelne handelnde Diplomat ist verwaltungsorganisationsrechtlich Amts- oder Organwalter, nicht Organ seines Staates. Er ist auch nicht “als diplomatisches Organ handelnde Person“; so aber: *BVerfG*, NJW 1998, 50 (53).

<sup>36</sup> Siehe: Begründung der Bundesregierung, BT-Drucks. 11 / 6547, S. 14. Es erscheint überaus fraglich, ob § 4 GAD mit Art. 20 Abs. 2 Satz 1, 20 Abs. 3 i.V.m. Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar ist.

<sup>37</sup> Damit soll erreicht werden, dass alle Amtshandlungen nach dem Konsulargesetz von Personen vorgenommen können, die nicht den Regeln für deutsche Berufs- oder Honorarkonsularbeamte unterliegen. Vgl. die Begründung der Bundesregierung, BT-Drucks. 11/ 6547, S. 14. Überaus fraglich erscheint, ob die Tätigkeit fremdstaatlicher Amtswalter in deutschen auswärtigen Angelegenheiten mit Art. 33 Abs. 4 und 5 GG vereinbar ist.

<sup>38</sup> Zu dem Fall der Botschaft in Belgrad 1994: Runderlass des AA vom 10.02.1994 (auszugsweise abgedruckt: *Stoll*, *ZaöRV* 1996, 998 [1076]); vgl. auch *Dörr*, *AVR* 1997, 119 (142 f. und Fn. 35).

<sup>39</sup> Siehe auch die Bekanntm. des AA vom 08.08.1994 (GMBl. 1994, S. 979; BAnz. Nr. 156 aus 1994, S. 8840).

<sup>40</sup> *Kobler*, *Vereinte Nationen* 1997, 214 (214 f.).

<sup>41</sup> Etwa: Abkommen vom 10.07.2000 über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen (BGBl. 2005 II, S. 526).

<sup>42</sup> Siehe: *Knellwolf*, *Die Schutzmacht im Völkerrecht unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Verhältnisse*; Diss. Bern 1985, S. 2. Zu den Schutzmachtregelungen des “Humanitären Völkerrechts“: *Thomas*, *Die Stellung der Schutzmacht*, Diss. Mainz 1954, S. 37 - 48; *Knellwolf*, S. 26 ff., 135 ff.; *Reimann*, *Quasikonsularische und*

Humanitären Völkerrechts kommt auch bei Aufrechterhaltung diplomatischer Beziehungen zwischen den Beteiligten internationaler bewaffneter Konflikte in Betracht. Für diese Betrachtung sollen allerdings die Schutzmachtregelungen des Humanitären Völkerrechts ausscheiden, also nur die Friedensschutzmacht bzw. diplomatische Schutzmacht Berücksichtigung finden.

Das Bestehen normaler diplomatischer Beziehungen ist regelmäßige Voraussetzung der Ausübung diplomatischen Schutzes. Bestehen solche Beziehungen nicht bzw. nicht mehr, so kommt aber doch ein indirekter Schutz durch eine Schutzmacht in Betracht<sup>43</sup>. Dies ist die Frage nach der Betrauung dritter, ggf. neutraler Staaten mit der regelmäßig vorübergehenden treuhänderischen Wahrnehmung von Zuständigkeiten<sup>44</sup>, welche die geborenen Auslandsvertretungen nicht bzw. nicht mehr selbst wahrnehmen können, da konsularische und/ oder diplomatische Beziehungen noch nicht, nicht oder nicht mehr bestehen.

Schutzmachtstätigkeiten in Friedenszeiten sind Abweichungen von der Regelform der Wahrnehmung auswärtiger Angelegenheiten eines staatlichen Völkerrechtssubjekts durch eigene Auslandsvertretungen. Die Schutzmacht entwickelte sich als Institut des Völkergewohnheitsrechts über Jahrhunderte, und läßt sich rechtshistorisch in ihren Anfängen sicher bis in das 13. Jahrhundert nachweisen<sup>45</sup>. Die Vorschriften des WÜD bzw. WÜK über die Schutzmacht sind *keine* abschließenden Regelungen. Sie erfassen lediglich einen Teilausschnitt der Schutzmacht. Im übrigen verbleibt es bei den völkergewohnheitsrechtlichen Regeln über die Schutzmacht, die zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts i.S.v. Art. 25 GG<sup>46</sup> gehören.

Nach Art. 45 lit. c) WÜD kann der Schutz der Interessen des Staates und seiner Angehörigen einem dem Empfangsstaat genehmen dritten Staat übertragen werden, wenn die diplomatischen Beziehungen abgebrochen werden oder eine Mission endgültig oder vorübergehend abberufen wird<sup>47</sup>. Nach Art. 46 WÜD kann der zeitweilige Schutz der Interessen des im Empfangsstaat nicht vertretenen dritten Staates und seiner Angehörigen von einem Staat übernommen werden. Hierzu bedarf es des Ersuchens des dritten Staates und der vorherigen Zustimmung des Empfangsstaates<sup>48</sup>. Die Schutzmachtvariante des Art. 46 WÜD wurde zur Lückenfüllung in das WÜD aufgenommen, da Art. 45 lit. c) WÜD *expressis verbis* den Fall nicht betraf, dass diplomatische Beziehungen nicht bzw. noch nicht bestehen<sup>49</sup>. Nach Art. 8 WÜK schließlich besteht grundsätzlich die Möglichkeit, dass eine konsularische Vertretung eines Entsendestaates im Empfangsstaat auch konsularische Aufgaben für einen dritten Staat wahrnimmt<sup>50</sup>.

---

schutzmachtähnliche Funktionen des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz außerhalb bewaffneter Konflikte; Frick/Schweiz 1971, zugl. Diss. Zürich 1970, S. 91 ff.

<sup>43</sup> Reimann, S. 89.

<sup>44</sup> Etwa nach § 2 Konsulargesetz.

<sup>45</sup> Siehe: Doehring, Artikel "Schutzmacht", in: Wörterbuch des Völkerrechts, 3. Band, hsg. von Hans-Jürgen Schlochauer, 2. Aufl., Berlin 1962, S. 219; Reimann, S. 89; Laitenberger, JIR 1978, 180 (181); Escher, Der Schutz der Staatsangehörigen im Ausland durch fremde Gesandtschaften und Konsulate, Aarau 1929, S. 10 ff.; Bertschy, Die Schutzmacht im Völkerrecht, ihre rechtliche und praktische Bedeutung; Diss. Freiburg/ Schweiz 1952, S. 11 ff.; Thomas, S. 3 ff.; Knellwolf, S. 3 ff., 20, 29, 42, 114.

<sup>46</sup> Zum Begriff: BVerfG, NJW 1998, 50 (53).

<sup>47</sup> In der Denkschrift der Bundesregierung zum WÜD, BT-Drucks. IV/ 1586, S. 84 (90), heißt es, Art. 45 WÜD regle das Schutzmachtverhältnis abschließend, soweit es sich um Staaten handle, zwischen denen diplomatische Beziehungen bestanden hätten und diplomatische Missionen unterhalten worden seien.

<sup>48</sup> In der Denkschrift der Bundesregierung zum WÜD, BT-Drucks. IV/ 1586, S. 84 (90), heißt es, Art. 46 WÜD nominiere ein Schutzmachtverhältnis, das die Nichtvertretung eines Drittstaates im Empfangsstaat zur Voraussetzung habe, insbesondere also vor der Aufnahme diplomatischer Beziehungen.

<sup>49</sup> Siehe: Richtsteig, Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen. Entstehungsgeschichte, Kommentierung, Praxis; Baden-Baden 1994, S. 105.

<sup>50</sup> Knellwolf, S. 79, sieht in dem Institut nach Art. 8 WÜK ein der Schutzmacht nur ähnliches Institut. Zu dem am 01.01.1980 in Kraft getretenen österreichisch-schweizerischen Abkommen über die Zusammenarbeit auf konsularischem Gebiete: Knellwolf, S. 79 Fn. 2.

Neben dritten, ggf. neutralen Staaten kommen als Schutzmächte unter Umständen auch nichtstaatliche Völkerrechtssubjekte in Betracht<sup>51</sup>, beispielsweise der Heilige Stuhl<sup>52</sup>, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz<sup>53</sup> oder der römisch-katholische Souveräne Malteser-Ritter-Orden<sup>54</sup>.

Das Institut der Schutzmacht unternimmt den Ausgleich der Nachteile infolge des Nichtbestehens normaler diplomatischer Beziehungen. Die beteiligten Staaten können jeweils denselben Staat oder unterschiedliche Staaten zu Schutzmächten bestellen. Der Kreis der wahrzunehmenden Tätigkeiten einer Schutzmacht bestimmt sich nach der Schnittmenge der Absprachen mit dem begünstigtem Staat einerseits und dem Aufnahmestaat andererseits; ultra vires erfolgte Tätigkeiten<sup>55</sup> braucht der begünstigte Staat nicht anzuerkennen.

Es besteht grundsätzlich keine völkerrechtliche Verpflichtung der Staaten, überhaupt Schutzmächte zu bestellen, wenn sich das entsprechende Bedürfnis zeigt. Eine Pflicht zur Übernahme der Schutzmachtfunktion besteht ebenfalls nicht<sup>56</sup>. Der Schutzmacht steht grundsätzlich kein Recht zu, dritte Staaten eigenmächtig mit der Wahrnehmung der Schutzmachtstätigkeit zu betrauen<sup>57</sup>. Die Schutzmachtfunktionen werden entweder durch Personal der Schutzmacht oder durch unter der völkerrechtlichen Verantwortung der Schutzmacht stehende Arbeitsstäbe der begünstigten Staaten mit eigenem Personal wahrgenommen<sup>58</sup>. Arbeitsstäbe dieser Art sind in der Völkerrechtspraxis nominell der jeweiligen Auslandsvertretung der Schutzmacht eingegliedert, agieren tatsächlich jedoch weitgehend selbständig.

Der Missionschef der Schutzmacht bedarf keiner förmlichen Beglaubigung oder Annahme durch den akkreditierenden Staat<sup>59</sup>. Der diplomatische und konsularische Beamte der Schutzmacht zeichnet bei seiner Tätigkeit im Hinblick auf den begünstigten Staat mit dem Zusatz: „mit der Wahrung der Interessen ... betraut“ oder „in charge of ... interests“ oder „chargé des intérêts de ...“<sup>60</sup>.

<sup>51</sup> Vgl.: *Ipsen/ ders.*, S. 1044; *Laitenberger*, JIR 1978, 180 (189 ff.). *Knellwolf*, S. 36, hält offenbar nur Staaten für taugliche Schutzmächte. Allg. zur Völkerrechtssubjektivität: *Paenson*, Handbuch der Terminologie des Völkerrechts (Friedensrecht) und der internationalen Organisationen; dt. Übersetzung des 1983 in Brüssel erschienenen Werkes, München 1993, S. 15; *Berber*, Lehrbuch des Völkerrechts, Erster Band (Allgemeines Friedensrecht), München 1960, S. 163 ff.

<sup>52</sup> Siehe dazu: *Paenson*, S. 22 f.; *Lundborg*, NZfIR 1937, 11 3 (135 ff.); *Kunig*, Jura 1996, 160 (161).

<sup>53</sup> Siehe dazu: *Verdross/ Simma*, Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis, 3. Aufl., Berlin 1984, S. 253 f.; *Paenson*, S. 22 f. *Reimann*, S. 2 ff. (4), will die Tätigkeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz in der Ersatzfunktion einer Schutzmacht nur als „schutzmachtähnlich“ erfassen.

<sup>54</sup> Siehe zu diesem: *Verdross/ Simma*, S. 252 f.; *Raap*, NVwZ 1994, 565; *Paenson*, S. 22 f.; *Lundborg*, NZfIR 1937, 11 3 (137 f.); *Barz*, JöR 1990, 125 (128); *Barz*, JöR 1989, 421 (421 f., 424, 444 f.); *Raap*, NVwZ 1999, 744 ff.

<sup>55</sup> Im März 2004 wurde gemeldet, dass die USA nach der Übermittlung eines iranischen Verhandlungsangebots bei der Schweiz eine Rüge wegen Mandatsüberschreitung deponiert hatten; siehe: *Trachsler*, NZZ vom 13.10.2004 ([http://www.ssn.ethz.ch/info\\_dienst/medien/nzz/documents/2004/10/20041013Schutzmacht.pdf](http://www.ssn.ethz.ch/info_dienst/medien/nzz/documents/2004/10/20041013Schutzmacht.pdf)).

<sup>56</sup> *Reimann*, S. 90. *Trachsler*, NZZ vom 13.10.2004 ([http://www.ssn.ethz.ch/info\\_dienst/medien/nzz/documents/2004/10/20041013Schutzmacht.pdf](http://www.ssn.ethz.ch/info_dienst/medien/nzz/documents/2004/10/20041013Schutzmacht.pdf)), berichtet, die Schweiz habe 1998 eine Anfrage des Vereinigten Königreichs und Deutschlands im Vorfeld des NATO-Engagements im Kosovo zur Wahrnehmung der Schutzmachtfunktion in Belgrad abgelehnt.

<sup>57</sup> A.A. *Reimann*, S. 90 und Fn. 11, der im Falle, dass auch die Schutzmacht die diplomatischen Beziehungen zum Aufenthaltsstaat abbricht, offenbar die „Weiterdelegation der Schutzmachtmandate“ für ohne weiteres zulässig hält.

<sup>58</sup> Vgl. zur schweizerischen Praxis: <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/peasec/sec/goch/protpw.html>, wo von der „Schutzherrschaft“ der Schweiz über die Interessensektionen der begünstigten Staaten gesprochen wird, ferner: *Borsani*, Die Schweiz und die Guten Dienste: Ein weiterer Grund für den Alleingang? (<http://docserver.ingentaconnect.com/deliver/connect/spsa/14247755/v1n2/s5.pdf?expires=1224358360&id=46540649&titleid=6689&accname=Guest+User&checksum=2507F94568BCF2375DE0A37BCBE9AEAD>).

<sup>59</sup> Dahm, Völkerrecht, Band I/ 1; Die Grundlagen, die Völkerrechtssubjekte, begr. v. G. Dahm, fortgef. von Jost Delbrück und Rüdiger Wolfrum, 2. Aufl., Berlin 1989 (Dahm I), S. 294.

<sup>60</sup> *Bertschy*, S. 61, 64; *Knellwolf*, S. 119 und Fn. 15, S. 126, 130. Vgl. auch: *Dahm I*, S. 294; *Laitenberger*, JIR 1978, 180 (181).

### III. DAS VÖLKERRECHTLICHE SCHUTZBEDÜRFNIS

Ein diplomatisches oder konsularisches Schutzbedürfnis kann zu einer Schutzmachtbestellung führen, muss dies aber nicht. Die völkerrechtliche Schutzmacht ist jeweils aus einem besonderen Schutzbedürfnis heraus zu erklären. Endet das Schutzmachtbedürfnis, werden die diplomatischen Beziehungen regelmäßig wieder aufgenommen und die Schutzmachtfunktion endet<sup>61</sup>.

#### A. NICHTBESTEHEN VON BEZIEHUNGEN

Insbesondere bei Nichtbestehen diplomatischer oder konsularischer Beziehungen besteht ein Bedürfnis, die Interessen des Staates und seiner Angehörigen weiterhin zu schützen, wie auch Dritten konsularische Dienste<sup>62</sup> zukommen zu lassen<sup>63</sup>.

Ein solches Bedürfnis kann bei internationalen Krisenherden ein Dauererscheinung sein, es kann aber auch einen Übergangszustand darstellen, wenn ein organisiertes Gebiet (noch) keine völkerrechtliche Anerkennung findet<sup>64</sup>. Insbesondere im Zuge der Dekolonisation in Übersee<sup>65</sup>, während des Apartheid-Regimes in der Republik Südafrika und auch im Zuge der Territorialveränderungen in Osteuropa seit den Neunzigerjahren des letzten Jahrhunderts ergaben sich eine Reihe entsprechender Situationen.

In bloß staatsähnlichen Gebilden kommt jedoch keine völkerrechtliche Schutzmachttätigkeit in Betracht und selbst bei Staaten, denen die völkerrechtliche de jure-Anerkennung des anderen Staates fehlt<sup>66</sup>, hilft das Rechtsinstitut der de jure-Schutzmacht nicht weiter. Die de jure-Schutzmacht ist die nach dem Völkerrecht vorgesehene Schutzmachttätigkeit<sup>67</sup>. Eine solche Schutzmachttätigkeit setzt insbesondere die gegenseitige völkerrechtliche Anerkennung der Schutzmacht und des begünstigten Staates voraus<sup>68</sup>.

Fehlt es an der gegenseitigen völkerrechtlichen Anerkennung, so kommt allenfalls eine sog. de facto-Protektion in Betracht<sup>69</sup>. Bei dieser de facto-Protektion handelt es sich um eine inoffizielle Tätigkeit<sup>70</sup>. Die de facto-Protektion wird von der Literatur<sup>71</sup> unter Umständen auch ohne offiziellen Auftrag des begünstigten Staates an die Schutzmacht akzeptiert<sup>72</sup>. In Fällen des Fehlens der völkerrechtlichen de jure-Anerkennung eines Staates behilft sich dieser bisweilen auch mit einer inoffiziellen Vertretung im Empfangsstaat<sup>73</sup>.

<sup>61</sup> Reimann, S. 90. Allg. zu den Beendigungsgründen einer Schutzmachttätigkeit: Knellwolf, S. 55 ff., 61ff.

<sup>62</sup> Reimann, S. 88, meint, der konsularische Schutz sei als *minus* im diplomatischen Schutz mitenthalten.

<sup>63</sup> Vgl. allg.: Kimrninich, S. 350 f.; Knellwolf, S. 38; Laitenberger, JIR 1978, 180; Dahm I, S. 294; Ipsen/ Gloria in: v, Völkerrecht, ein Studienbuch, 3. Auflage, München 1990 (zit.: Ipsen/ Bearbeiter), S. 311.

<sup>64</sup> Nicht allgemein international als Staaten anerkannt sind bspw.: „Republik Kosovo“, die georgischen Regionen „Abchasien“ und „Süd-Ossetien“; Republik China („Nationalchina“); „Türkische Republik Nordzypern“; „Arabische Demokratische Republik Sahara“.

<sup>65</sup> So schloss die BRD etwa nach der Unabhängigkeit Mosambiks am 25.06.1975 ihr Generalkonsulat vor Ort. Nach Aufnahme der diplomatischen Beziehungen sollte statt dessen eine Botschaft eingerichtet werden. Siehe: Bekanntm. des AA vom 09.07.1975 (GMBl. 1975, S. 522).

<sup>66</sup> Siehe zur Anerkennung: Paenson, S. 24; König, Die Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte, Köln 1965, S. 39; Verdross/ Simma, S. 603; Ipsen/ Gloria, S. 234 ff.; Baer, Der Zerfall Jugoslawiens im Lichte des Völkerrechts; Frankfurt a.M. 1995 (zugl. Diss. Würzburg), S. 76 ff.

<sup>67</sup> Knellwolf, S. 67.

<sup>68</sup> Siehe: Reimann, S. 89; Knellwolf, S. 68.

<sup>69</sup> Siehe zu diesem „de facto-Schutz“ auch: Thomas, S. 13 f.

<sup>70</sup> Knellwolf, S. 69.

<sup>71</sup> Zur: de facto-Protektion, Geschäftsführung ohne Auftrag und Schutzgewährung ohne Auftrag: Bertschy, S. 55 ff.; Dahm, Völkerrecht, Band III, Stuttgart 1961 (Dahm III), S. 163 f.; Knellwolf, S. 69 ff., 116 ff.; Laitenberger, JIR 1978, 180 (183, 185); Thomas, S. 14.

<sup>72</sup> Hier wird dann aber eine Pflicht des begünstigten Staates zur Anerkennung von Verwaltungsentscheidungen (bspw. Durchreisevisa) der de facto-Schutzmacht auszuschneiden haben.

<sup>73</sup> Für die Republik China („Nationalchina“) bestand lange ein „Taipeh Wirtschafts- und Kulturbüro“; seit 01.02.2000 wird das „Deutsche Institut Taipeh“ entsprechend tätig (samt Visastelle).



## B. ABBRUCH BESTEHENDER BEZIEHUNGEN IM FRIEDEN

Nach dem Abbruch der diplomatischen und konsularischen Beziehungen ist es den betreffenden Diplomaten und sonstigen Bediensteten nicht mehr möglich, offiziell zu handeln<sup>74</sup>. Auch nach dem Abbruch diplomatischer Beziehungen<sup>75</sup> und konsularischer Beziehungen besteht aber ein Bedürfnis, die Interessen des Staates und seiner Angehöriger zu schützen<sup>76</sup>, wie auch Dritten konsularische Dienste zukommen zu lassen. Dieses Bedürfnis wegen Abbruchs der genannten Beziehungen ergibt sich regelmäßig als Folge von politischen Spannungen<sup>77</sup>. Es kann jahrzehntelang bestehen<sup>78</sup>.

Der Abbruch diplomatischer Beziehungen hat nicht ohne weiteres den Abbruch konsularischer Beziehungen zur Folge<sup>79</sup>. Beispiele finden sich auch in der Entwicklung der deutschen auswärtigen Beziehungen. Nach dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen durch Algerien wurde die Schweiz von 1965 bis 1971 lediglich in diplomatischer Hinsicht als Schutzmacht für die Bundesrepublik Deutschland tätig, während die konsularischen Angelegenheiten weiterhin durch Beamte der Bundesrepublik Deutschland erledigt wurden<sup>80</sup>. Auch mit Syrien, wo die französische Botschaft als "Schutzmachtvertretung für deutsche Interessen" tätig wurde, und mit Ägypten, wo die italienische Botschaft entsprechend tätig wurde, bestanden 1965 keine diplomatischen Beziehungen. Gleichwohl wurden in beiden Staaten deutsche Konsulate unterhalten<sup>81</sup>.

Die Schutzmachtbestellung kann auch der erste Schritt auf dem Weg zur (Wieder-) Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Staaten sein, die solche Beziehungen nicht unterhalten<sup>82</sup>. Es kommt durchaus vor, dass Bedienstete (insbesondere Diplomaten) des begünstigten Staates in der diplomatischen Vertretung der Schutzmacht – mit Einverständnis des Empfangsstaates – tätig werden<sup>83</sup>. Auf diesem Wege kann sich die Wiedereröffnung einer Botschaft nach Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen auch erheblich leichter gestalten, denn zwangsläufig bedarf es zur Wiedereröffnung und Herstellung der Arbeitsbereitschaft einer Auslandsvertretung einer gewissen Vorbereitungszeit<sup>84</sup>. Solche

<sup>74</sup> Siehe: *Knellwolf*, S. 207.

<sup>75</sup> Gemäß Art. 59 Abs. 1 S. 1 GG ist für den Abbruch diplomatischer Beziehungen der Bundespräsident zuständig.

<sup>76</sup> Das Recht des diplomatischen Schutzes ist aus der Sicht des Völkerrechts ausschließlich ein Recht des schutzgewährenden Staates, nicht ein solches des geschützten Einzelnen. Staatsrechtliche Regelungen über diplomatischen Schutz sind aber nicht unüblich; siehe etwa: Art. 3 Abs. 6 der Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich vom 16.04.1871 (BGBl. 1871 S. 63 [ 64 ]): "Dem Auslande gegenüber haben alle Deutschen gleichmäßig Anspruch auf den Schutz des Reichs", und Art. 112 der Verfassung des Deutschen Reichs (WRV) vom 11.08.1919 (RGBl. 1919, S. 1383). Vgl. auch § 189 der Verfassung des Deutschen Reichs ("Paulskirchen-Verfassung") vom 28.03.1849 (RGBl. 1849, S. 101): "Jeder deutsche Staatsbürger in der Fremde steht unter dem Schutz des Reiches".

<sup>77</sup> Siehe: *Knellwolf*, S. 38 ff.

<sup>78</sup> Die diplomatischen Beziehungen zwischen den USA und der Republik Kuba sind seit deren Abbruch (1962) bis heute nicht wieder aufgenommen worden. Die Schweiz vertritt die USA in Kuba („U. S. Interests Section in Havanna“) und Kuba in den USA, darüber hinaus Iran in Ägypten und die USA im Iran.

<sup>79</sup> Art. 2 Abs. 3 WÜK. Siehe auch *Knellwolf*, S. 41 und Fn. 32; und schon *Zorn*, AnnDR 1882, 409 (426).

<sup>80</sup> Siehe dazu: *Knellwolf*, S. 284, 286, 326.

<sup>81</sup> Siehe das durch Rundschreiben des BMI vom 27.08.1965 (GMBl. 1965, S. 294) veröffentlichte Verzeichnis (Stand: 01.07.1965).

<sup>82</sup> *Thomas*, S. 15 Fn. 74.

<sup>83</sup> Siehe hierzu die Beispiele bei: *Knellwolf*, S. 302, 306. Diese Struktur will *Knellwolf*, S. 307, 316 und Fn. 3, S. 320 ff., mit dem Begriff "de facto Botschaft" kennzeichnen. So war in der italienischen Schutzmachtvertretung für die BRD in Saudi-Arabien 1966 ein "deutscher Vertreter" tätig. Siehe: Antwort der Bundesregierung vom 30.11.1966 auf eine Abgeordnetenfrage (BT-Drucks., 5. Wahlperiode, 78. Sitzung vom 08.12.1966, S. 3459). Siehe zu den 1965 in Schutzmachtvertretungen tätigen "deutschen Auslandsstandesbeamten" das durch Rundschreiben des BMI vom 27.08.1965 (GMBl. 1965, S. 294) veröffentlichte Verzeichnis. Diese "deutschen Auslandsstandesbeamten" waren noch unter Geltung des G vom 04.05.1870 (BGBl. des Norddeutschen Bundes 1870, S. 599), das gemäß §§ 28, 31 Konsulargesetz am 31.12.1974 außer Kraft trat, tätig.

<sup>84</sup> Die deutsche Botschaft in Kuba wurde am 23.04.1975 wiedereröffnet, nachdem die diplomatischen Beziehungen bereits am 18.01.1975 wieder aufgenommen worden waren. Siehe: *Lamers* ZaöRV 1977, 711 (745); Bekanntm. des AA vom 26.05.1975 (GMBl. 1975, S. 450). Auch im Fall der Republik Guinea (siehe: Bekanntm. des AA vom 21.05.1975, GMBl.

Vorlaufzeiten können vermieden oder zumindest verkürzt werden, wenn eigenes Personal bereits in genügendem Umfang vor Ort ist<sup>85</sup>.

### C. ABRUCH BESTEHENDER BEZIEHUNGEN IM KONFLIKT

Regelmäßig erfolgt in Kriegen oder anderen internationalen bewaffneten Konflikten der Abbruch der diplomatischen und konsularischen Beziehungen<sup>86</sup>. Der Abbruch der diplomatischen Beziehungen bzw. das Schutzmachtbedürfnis tritt aber nicht schon "ipso facto" durch den Kriegszustand ein<sup>87</sup>. Es gehört zur Realität in der Staatenpraxis, dass trotz Ausbruchs eines Krieges die diplomatischen Beziehungen nicht abgebrochen werden<sup>88</sup>. So unterhielten Iran und Irak im 1980 begonnenen ersten Golfkrieg noch bis 1987 diplomatische Beziehungen.

Nach dem nicht selten erfolgenden Abbruch der diplomatischen Beziehungen im Zusammenhang mit bevorstehenden internationalen bewaffneten Konflikten erleichtert die diplomatische Schutzmacht unter Umständen die förmliche Kriegserklärung<sup>89</sup>. So übergab die Schweiz 1916 als Schutzmacht für Italien dessen Kriegserklärung an das Deutsche Reich<sup>90</sup>. Die Schutzmacht erleichtert bisweilen aber auch die Einstellung aller Kampfhandlungen. So übergab die Schweiz als Schutzmacht für Japan 1945 dessen Kapitulationserklärung an die Vereinigten Staaten von Amerika<sup>91</sup>. In beiden Fällen wurde die Schutzmacht aber nur botenschäftlich tätig<sup>92</sup>.

Im internationalen bewaffneten Konflikten endet eine diplomatische Schutzmacht mit dem völkerrechtlichen Untergang des von ihr begünstigten Staates<sup>93</sup>. Wird ein Staat durch die bewaffneten Streitkräfte seines Kriegsgegners aber lediglich militärisch und einem Besatzungsregime nach Art. 43 ff. HLKO<sup>94</sup> unterworfen, so verändert sich zwischen diesen Staaten hinsichtlich des Schutzmachtbedürfnisses grundsätzlich nichts. Haben die Gegner eines internationalen bewaffneten Konflikts die diplomatischen Beziehungen abgebrochen, so wird hieran auch dadurch nichts geändert, dass der Besatzungsstaat einseitig eine nichtakkreditierte "Botschaft" im Besatzungsgebiet errichtet<sup>95</sup>. Eine einseitig errichtete

---

1975, S. 450) und der Demokratischen Republik Vietnam (siehe: Bekanntm. des AA vom 25.05.1975, GMBL 1975, S. 730) war eine Vorbereitungszeit erforderlich. Im (seit 1967 unabhängigen) ehemaligen Süd-Jemen war bis 1974 Italien als deutsche Schutzmacht tätig. Mit Wirkung vom 16.09.1974 wurden die diplomatischen Beziehungen "wieder normalisiert", weshalb die Vorbereitung der Wiedereröffnung der Botschaft begann. Siehe: Bekanntm. des AA vom 20.09.1974 (GMBL 1974, S. 482).

<sup>85</sup> Vgl. dazu Ziff. 3 des Rundschreibens des BMI vom 02.05.1972 (GMBL 1972, S. 327): "Durch Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zur Libanesischen Republik gilt die Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Beirut seit 30.03.1972 als wiedereröffnet (bisher Französische Botschaft als Schutzmachtvertretung)."

<sup>86</sup> Vgl.: *Bertschy*, S. 53. Eine große Anzahl von Beispielsfällen bringt: *Knellwolf*, S. 15 ff., 274 ff.

<sup>87</sup> A.A.: von *Münch*, *Völkerrecht*, 1971 (von *Münch*, *VölkerR*), S. 286; *Thomas*, S. 1; offenbar: *Verdross/Simma*, S. 589; *Berber*, S. 265. Schon *Zorn*, *AnnDR* 1882, 409 (427), nahm mit Ausbruch des Krieges den Abbruch *aller* rechtlicher Beziehungen, einschließlich der Konsularfunktionen an.

<sup>88</sup> Siehe: *Ipsen/ders.*, § 69 Rn. 2; *Knellwolf*, S. 37 Fn. 21, S. 43, 76. Der Abbruch oder das Fehlen diplomatischer oder konsularischer Beziehungen steht auch dem Abschluß völkerrechtlicher Verträge zwischen diesen Staaten nicht entgegen. Siehe: Art. 74 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WÜV) vom 23.05.1969 (BGBl. 1985 II, S. 927, 1987 II, S. 757).

<sup>89</sup> Die Anwendung des Humanitären Völkerrechts ist nicht abhängig von einer förmlichen Kriegserklärung wie sie Art. 1 des Abkommens über den Beginn der Feindseligkeiten (III. Haager Abkommen) vom 18.10.1907 (RGBl. 1910, S. 82) kennt. Die förmliche Kriegserklärung vor der Eröffnung der bewaffneten Feindseligkeiten ist auch tatsächlich außer Übung geraten; siehe: *Ipsen/ders.*, § 66 Rn. 2.

<sup>90</sup> Siehe: *Escher*, S. 83 Fn. 12; *Knellwolf*, S. 83.

<sup>91</sup> Siehe *Bertschy*, S. 78 und Fn. 3; *Knellwolf*, S. 84, 203 Fn. 9.

<sup>92</sup> *Knellwolf*, S. 83.

<sup>93</sup> Offenbar a.A.: *Knellwolf*, S. 62 Fn. 99.

<sup>94</sup> Anlage zum Abkommen Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkrieges (Haager Landkriegsordnung) vom 18.10.1907 (RGBl. 1910, S. 132).

<sup>95</sup> So wurde die "Dienststelle des Bevollmächtigten des Auswärtigen Amtes beim Militärbefehlshaber in Frankreich" durch "Führererlass" vom 20.11.1940 in eine "Deutsche Botschaft in Paris" umgewandelt. Ausdrücklich wurde dabei

“Botschaft“ ist völkerrechtlich eine Nichtbotschaft<sup>96</sup>. Eine Besatzungsmacht ist allenfalls dazu berechtigt, die diplomatischen Beziehungen des besetzten Staates zu suspendieren, nicht aber diese abubrechen<sup>97</sup>. Wird infolge der militärischen Besetzung eines Staates dessen völkerrechtliche Handlungsfähigkeit beschränkt oder unmöglich gemacht, so bedeutet dies noch nicht, dass dieser Staat unterginge, dass er also seine Völkerrechtsfähigkeit verlöre<sup>98</sup>. Auch in diesem Fall kann aber ein Bedürfnis entstehen, die Interessen des Staates und seiner Angehörigen in Drittstaaten weiterhin zu schützen und Dritten konsularische Dienste zukommen zu lassen<sup>99</sup>. Eine militärische Besetzung kann auch, was Drittstaaten angeht, ein erstmaliges Schutzbedürfnis im Besatzungsgebiet auslösen<sup>100</sup>. Ist aber die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit beschränkt oder beseitigt worden, so können keine Schutzmachtbestellungen mehr vorgenommen werden.

#### IV. ABGRENZUNGSFRAGEN

##### A. VÖLKERRECHTLICHE ABHÄNGIGKEITSVERHÄLTNISSE

Das völkerrechtliche Institut der Schutzmacht betrifft kein völkerrechtliches Abhängigkeitsverhältnis und ist daher von völkerrechtlichen Abhängigkeitsverhältnissen wie dem Protektorat deutlich zu unterscheiden<sup>101</sup>. Bei Schutzmachtverhältnissen wie bei völkerrechtlichen Abhängigkeitsverhältnissen liegt eine Nichtunterhaltung diplomatischer Beziehungen von Drittstaaten zum völkerrechtlich vertretenen Staat vor. Im Gegensatz zum Schutzmachtverhältnis nimmt ein völkerrechtliches Abhängigkeitsverhältnis dem vertretenen Staat aber regelmäßig die völkerrechtliche Fähigkeit, seine auswärtigen Angelegenheiten selbst zu gestalten, insbesondere steht es dem protegierten Staat zumeist nicht mehr frei, seine auswärtigen Angelegenheiten durch eine Schutzmacht wahrzunehmen lassen. Die Fähigkeit, die eigenen auswärtigen Angelegenheiten selbst zu gestalten, ist Voraussetzung, um eine Schutzmacht bestellen zu können. Eine Schutzmachtstätigkeit kann der davon begünstigte Staat grds. jederzeit einseitig beenden<sup>102</sup>. Das völkerrechtliche Abhängigkeitsverhältnis kann der protegierte Staat demgegenüber zumeist nicht ohne weiteres einseitig beenden<sup>103</sup>.

##### B. FREIWILLIGE VÖLKERRECHTLICHE VERTRETUNGSVERHÄLTNISSE

Unterhält ein Staat in einem anderen Staat Auslandsvertretungen, so kann die Wahrnehmung der diplomatischen und konsularischen Funktionen des anderen Staates in dem einen nicht auf Grund der Figur der Schutzmacht durch einen Drittstaat erfolgen, denn einer Schutzmacht liegt ein in beiden Staaten auftretendes Schutzbedürfnis zugrunde, das auf deren Verhältnis zueinander zurückgeht.

---

vorgesehen, dass die “Mission“ bis zum Friedensschluß nicht offiziell akkreditiert sei, jedoch den Auftrag habe, mit der französischen Regierung “Führung“ zu halten und ihre politischen Beziehungen zu Drittstaaten zu überwachen. Der Erlaß vom 20.11.1940 ist abgedruckt: *Moll*, “Führer-Erlasse“ 1939-1945, Stuttgart 1997, S. 151.

<sup>96</sup> Siehe heute: Art. 2 WÜD, der für die Errichtung ständiger diplomatischer Missionen das gegenseitige Einvernehmen der beteiligten Staaten verlangt.

<sup>97</sup> *Seibt*, AVR 1990, 443 (454, 457).

<sup>98</sup> *Reinmann*, S. 87.

<sup>99</sup> Siehe speziell zur Schutzmacht in Besatzungsfällen: *Knellwolf*, S. 55 ff.

<sup>100</sup> Das kommt vor allem in Betracht, wenn der besetzte Staat mit Drittstaaten diplomatische bzw. konsularische Beziehungen unterhält, welche der besetzende Staat mit jenen Drittstaaten nicht unterhält.

<sup>101</sup> Vgl. auch: *Knellwolf*, S. 86 ff. und Fn. 21.

<sup>102</sup> Siehe auch: *Knellwolf*, S. 89.

<sup>103</sup> Zur Beendigung des völkerrechtlichen Protektorates: *Heilborn*, S. 175 ff.

Souveräne Staaten können sich - außerhalb der Schutzmacht - dauerhaft und freiwillig auf der Grundlage völkerrechtlicher Verträge durch andere Staaten nach außen vertreten lassen. Voraussetzung hierfür ist, dass das völkerrechtliche Vertragsverhältnis dem vertretenen Staat die völkerrechtliche Fähigkeit zur eigenen Regelung der auswärtigen Angelegenheiten belässt. Bei völkerrechtlichen Vertretungsverhältnissen auf der Basis der Freiwilligkeit könnten der vertretene Staat und der Empfangsstaat an sich durch eigene Auslandsvertretungen tätig werden. Es kommt auch in der Bundesrepublik Deutschland vor, dass sich Staaten durch Auslandsvertretungen eines Drittstaates mit Sitz in der Bundesrepublik Deutschland diplomatisch und konsularisch vertreten lassen<sup>104</sup>. Der Bundesrepublik Deutschland steht es grundsätzlich frei, in solchen Staaten, die in ihr nicht durch Auslandsvertretungen eines Drittstaates vertreten sind, selbst Auslandsvertretungen zu unterhalten bzw. Doppelakkreditierungen nach Art. 5 Abs. 1 WÜK vorzunehmen.

In der Literatur werden Fälle der Nichtunterhaltung von Auslandsvertretungen, etwa aus finanziellen Gründen, der Figur der Schutzmacht zugeordnet<sup>105</sup>. Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, dass ein Schutzmachtbedürfnis stets ein zweiseitiges Schutzbedürfnis betrifft, kein einseitiges. Bei einer Schutzmachtsituation können die beiden betroffenen Staaten im jeweils anderen Staat nicht durch eigene Auslandsvertretungen tätig werden.

### C. DIPLOMATISCHE BEZIEHUNGEN UND PERSONALAUSTAUSCH

Diplomatische Beziehungen können grds. auch ohne Austausch diplomatischen Personals bestehen. Es kommt bspw. vor, dass nach der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu einem Staat aus Gründen, die im Empfangsstaat liegen, einstweilen von der Errichtung einer Botschaft Abstand genommen wird<sup>106</sup>. Bestehen aber Auslandsvertretungen, so kann es doch aus mancherlei Gründen (etwa wegen Unruhen im Empfangsstaat<sup>107</sup>) dazu kommen, dass eine Auslandsvertretung vorübergehend nicht operativ tätig ist und abberufen wird. Eine solche Situation kann auch infolge eines Angriffskrieges von Drittstaaten gegen den Empfangsstaat eintreten<sup>108</sup>. Ist das gesamte diplomatische Personal einer Auslandsvertretung vom Entsendestaat abberufen worden, so muss auch das keineswegs den Abbruch der diplomatischen Beziehungen bedeuten, da solche auch ohne diplomatisches Personal im Empfangsstaat bestehen können<sup>109</sup>. Auch Art. 45 WÜK differenziert zwischen dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen einerseits und der Abberufung einer Mission andererseits<sup>110</sup>. Da es sich um einseitige Schutzbedürfnisse handelte, wäre das Institut der Schutzmacht nicht

<sup>104</sup> So lange Zeit Liechtenstein in Deutschland durch die Schweiz. Erst seit 1999 war Liechtenstein durch einen residierenden Botschafter vertreten; Ende 2002 übernahm ein residierender Botschafter die Vertretung Liechtensteins.

<sup>105</sup> Etwa: *Bertschy*, S. 52; *Knellwolf*, S. 38. Hinsichtlich der langjährigen Interessenwahrnehmung des Fürstentums Liechtenstein durch die Schweiz spricht *Knellwolf*, S. 80 f., 125, von einer "Dauerschutzmacht". Bei *Verdross*, *Völkerrecht*, 5. Aufl., Wien 1964, S. 347 und Fn. 1; *Verdross/ Simma*, S. 589, wird in diesem Fall richtiger von (freiwilliger) Stellvertretung gesprochen.

<sup>106</sup> So nahm die Bundesrepublik Deutschland schon am 28. Februar 1992 diplomatische Beziehungen zur Republik Tadschikistan auf. Die deutsche Botschaft in Duschanbe wurde aber erst am 10. Juni 1993 eröffnet. Siehe: Bekanntm. des Auswärtigen Amts (BAnz. Nr. 123 aus 1993, S. 6167).

<sup>107</sup> Im Jahre 1997 war die deutsche Botschaft in Somalia nicht "operativ" tätig. Siehe: Staatshandbuch: Bund, hrsg. von *Schnapauß*, Ausgabe 1997, S. 61. Die Wahrnehmung der konsularischen Aufgaben für Liberia erfolgte im selben Jahr durch die deutsche Botschaft im Staat Elfenbeinküste. Siehe: Staatshandbuch 1997, S. 57. Die "Außenstelle der Botschaft Sanaa" / Jemen war 1997 ebenfalls nicht "operativ" tätig. Siehe: Staatshandbuch 1997, S. 83.

<sup>108</sup> Nach der Besetzung Kuwaits durch irakische Verbände am 02.08.1990 im zweiten Golfkrieg forderte die Besatzungsmacht die ausländischen diplomatischen Vertretungen auf, ihre Missionen bis zum 25.08.1990 zu schließen. Die am 27.08.1990 proklamierte irakische Eingliederung Kuwaits wurde durch Deutschland nicht anerkannt. Die deutsche Botschaft in Kuwait musste trotzdem am 11.10.1990 zeitweilig geschlossen werden, nachdem sie von der Wasser- und Stromversorgung abgeschnitten worden war. Siehe im Zusammenhang: *Seibt*, AVR 1990, 443 (451 f.); *Fink*, AVR 1991, 452 (453 f.); *Schuster*, ZaöRV 1992, 828 (891).

<sup>109</sup> A.A.: *von Münch*, *VölkerR*, S. 286.

<sup>110</sup> *Seibt*, AVR 1990, 443 (457 Fn. 106), bezeichnet den Fall der Abberufung einer Mission i.S.d. Art. 45 WÜD als "Suspendierung" diplomatischer Beziehungen.

einschlägig. Nicht einmal ein einseitiges Schutzbedürfnis besteht, wenn lediglich der Posten des Leiters der Vertretung, etwa der Botschafterposten unbesetzt ist. Hierzu kommt es beispielsweise, wenn der Leiter der Vertretung - etwa aus politischen Gründen - vom Entsendestaat abberufen wird, oder infolge seiner Erklärung zur "persona non grata" durch den Empfangsstaat<sup>111</sup>. Hier endet nur die persönliche Mission des Missionschefs, nicht aber enden die diplomatischen Beziehungen<sup>112</sup>.

#### D. HANDELSVERTRETUNGEN

Trotz Vorliegens eines Schutzmachtbedürfnisses vermeiden die Staaten bisweilen die Bestellung von Schutzmächten, mildern die mit dem Schutzmachtbedürfnis verbundenen Probleme jedoch ab. Sie erkennen sich zwar de jure an, weshalb regelmäßig keine inoffizielle Vertretung im Empfangsstaat in Betracht kommt, nehmen aber keine diplomatischen Beziehungen auf, weshalb keine diplomatischen Vertretungen ausgetauscht werden. So kommt es zur Unterhaltung offizieller Handelsvertretungen<sup>113</sup>, was nicht als Aufnahme diplomatischer oder auch nur konsularischer Beziehungen angesehen wird. Hierzu schließen sie zumeist entsprechende Verträge<sup>114</sup>. Die Einrichtung von Handelsvertretungen, denen zumeist keine konsularischen oder diplomatischen Funktionen zukommen, dient auch der (Wieder-) Annäherung von Staaten zur Vorbereitung der Herstellung konsularischer oder diplomatischer Funktionen. Handelsvertretungen ohne diplomatischen Status genießen kraft allgemeinen Völkerrechts keine Vorrechte und Befreiungen<sup>115</sup>, weshalb der Empfangsstaat solchen Handelsvertretungen unter der Voraussetzung der Gegenseitigkeit bisweilen gewisse Vorrechte und Befreiungen einräumt. Seit 1964 existierte in der Bundesrepublik Deutschland eine gesetzliche Grundlage für die Einräumung von Vorrechten und Befreiungen an Einrichtungen auswärtiger Staaten<sup>116</sup>, wovon hinsichtlich bestimmter Handelsvertretungen Gebrauch gemacht wurde<sup>117</sup>. Teilweise wurden solche Handelsvertretungen in die Wahrnehmung konsularischer Aufgaben eingebunden<sup>118</sup>.

Handelsvertretungen werden unter Umständen aber auch betrieben, wenn diplomatische Beziehungen durch Botschaften unterhalten werden oder zumindest konsularische Beziehungen<sup>119</sup>. Bisweilen wurden Handelsvertretungen aber auch als Bestandteile einer

<sup>111</sup> Vgl.: Art. 9, 43 Buchst b) WÜD.

<sup>112</sup> Regelmäßig wird in solchen Fällen ein Geschäftsträger *ad Interim* nach Art. 19 Abs. 1 WÜD tätig.

<sup>113</sup> Die "Handelsvertretungen" der BRD und der Tschechoslowakei etwa bestanden bis zum 11.12.1973, als mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen Botschaften errichtet und die "Handelsvertretungen" geschlossen wurden. Siehe: *Beyerlin/ Strasser*, ZaöRV 1975, 768 (791). Siehe ferner: Bekanntm. des AA vom 11.12.1973 (GMBI. 1974, S. 30). Die „Handelsvertretungen“ der BRD einerseits und Bulgariens und Ungarns andererseits bestanden bis zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen am 21.12.1973 und der Umwandlung der Handelsvertretungen in Botschaften. Siehe: *Beyerlin/ Strasser*, ZaöRV 1975, 768 (791 f.).

<sup>114</sup> Die BRD schloss Abkommen auch über gegenseitige Handelsvertretungen mit Rumänien (17.10.1963), Ungarn (09.11.1963) und Bulgarien (06.03.1964). Siehe hierzu die amtlichen Bekanntmachungen: BAnz. Nr. 198 aus 1963, S. 3; BAnz. Nr. 212 aus 1963, S. 5; BAnz. Nr.48 aus 1964, S. 7. Ferner wurde die Errichtung von Handelsvertretungen mit der Tschechoslowakei vereinbart (03.08.1967). Mit Polen, das bereits seit 1945 eine Handelsvertretung in Frankfurt/ Main unterhielt, wurde in Abschn. 1 Ziff. 3 des deutsch-polnischen Protokolls vom 07.03.1963 (abgedruckt: BAnz. Nr. 64 aus 1963, S. 1) die Errichtung einer deutschen Handelsvertretung in Polen vereinbart, deren Status dem der polnischen Handelsvertretung entsprechen sollte. Siehe auch: *Bothe*, ZaöRV 1965, 223 (239 und Fn. 63-66); *Buschbeck*, ZaöRV 1966, 85 (103); *Holderbaum*, ZaöRV 1970, 650 (672).

<sup>115</sup> Siehe: *Bothe*, ZaöRV 1965, 223 (239 Fn. 66); *Buschbeck*, ZaöRV 1966, 85 (106).

<sup>116</sup> Art. 3 Abs. 1 Satz 1 Buchst. b) des Gesetzes vom 22.06.1954 (BGBl. 1954 II, S. 639) i.d.F. des Art. 1 Ziff. 2 des Gesetzes vom 28.02.1964 (BGBl. 1964 II, S. 187).

<sup>117</sup> Siehe etwa: V0 vom 16.05.1964 (BGBl. 1964 II, S. 581); V0 v. 16.05.1964 (BGBl. 1964 II, S. 584), ergänzt durch Art. 1 der V0 v. 19.06.1968 (BGBl. 1968 II, S. 558); V0 v. 07.07.1964 (BGBl. 1964 II, S. 781); V0 v. 16.11.1967 (BGBl. 1967 II, S. 2512). Siehe im Zusammenhang auch: Art. 1 der V0 vom 02.08.1974 (BGBl. 1974 II, S. 1093).

<sup>118</sup> Siehe: *Holderbaum*, ZaöRV 1970, 650 (676).

<sup>119</sup> Im Jahre 1952 erlangte das finnische Konsulat in Köln den Status einer Handelsvertretung. Siehe: Bekanntm. des BM für Wirtschaft, BAnz. Nr. 161 aus 1952, S. 2. Diese Handelsvertretung war später "gleichzeitig" Generalkonsulat. Siehe: *Bothe*, ZaöRV 1965, 223 (239 Fn. 66). Mit Finnland wurden erst am 07.01.1973 diplomatische Beziehungen aufgenommen.

diplomatischen Mission betrieben<sup>120</sup>.

## E. UNIONSBÜRGERSCHAFT

Die Regelungen im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zugunsten der “Unionsbürger“ betreffen keine Schutzmachtregelung. Es wurde bestimmt, jeder “Unionsbürger“ genieße im Hoheitsgebiet eines dritten Staates, in dem sein Heimatstaat nicht vertreten ist, den diplomatischen und konsularischen Schutz eines jeden anderen Mitgliedsstaats unter denselben Bedingungen, wie Staatsangehörige dieses Staates. Die Mitgliedstaaten vereinbarten die notwendigen Regeln und leiteten die für diesen Schutz erforderlichen internationalen Verhandlungen ein<sup>121</sup>. Für eine definitive Schutzmachtregelung fehlt neben der Zustimmung der betroffenen Drittstaaten vor allem die Festlegung eines bestimmten zum diplomatischen bzw. konsularischen Schutz verpflichteten Staates. Diplomatischer bzw. konsularischer Schutz durch andere Mitgliedsstaaten auf Grund des EGV lässt sich nicht durch bloße Notifikation an den Aufenthaltsstaat erreichen; dieser Schutz ist solange nicht völkerrechtskonform zu verwirklichen, als das erforderliche Einverständnis des betreffenden Aufenthaltsstaates aussteht<sup>122</sup>. Die europarechtlichen Bestimmungen über den diplomatischen bzw. konsularischen Schutz sind somit als Verpflichtungen zur Übernahme von Schutzmachtfunktionen zu verstehen, was der Aufnahmestaat wegen des Verbots von Verträgen zu Lasten Dritter<sup>123</sup> indes nicht dulden muss.

## V. DIE VÖLKERRECHTLICHE DIMENSION DER SCHUTZMACHT

Soweit ersichtlich wird im Schrifttum die Auffassung nicht bestritten, dass die Handlungen der Schutzmacht im Rahmen der Schutzmachtstätigkeit völkerrechtlich vom begünstigten Staat anzuerkennen sind<sup>124</sup>.

Die genauere völkerrechtliche Einordnung der Schutzmacht ist im Schrifttum durchaus uneinheitlich<sup>125</sup>, wobei diverse Begriffe Verwendung finden. So wird verschiedentlich vertreten, die Schutzmacht sei Vertreterin<sup>126</sup> des protegierten Staates. *Verdross* meinte, Schutzmacht bezeichne einen Staat, der im Namen eines anderen Staates auftritt<sup>127</sup>. *Knellwolf* erläuterte, die Schutzmacht werde nicht im eigenen Namen, sondern im Namen eines anderen

---

Siehe: *Beyerlin/ Strasser*, ZaöRV 1975, 768 (792). Die am 22.03.1953 errichtete deutsche Handelsvertretung in Helsinki wurde am 07.01.1973 in eine Botschaft umgewandelt.

<sup>120</sup> Die Handelsmission der UdSSR in Köln war gemäß Art. 2 der Anlage zum Abkommen vom 25.04.1958 (BGBl. 1959 II, S. 225) i.V.m. Art. 1 des Gesetzes vom 17.03.1959 (BGBl. 1959 II, S. 221) ein Bestandteil der Botschaft der UdSSR. Die Russische Föderation unterhielt neben ihrer Botschaft zeitweise zwei (bevorrechtigte) “Handelsvertretungen“ in Köln und Berlin. Siehe dazu etwa: Abschn. II B./ 2. des Rundschreibens des BMI vom 17.08.1993 (GMBl. 1993, S. 591).

<sup>121</sup> Art. 20 EGV (verfügbar unter [http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/pdf/12002E\\_DE.pdf](http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_DE.pdf)). Speziell zum diplomatischen bzw. konsularischen Schutz auf Grund des EGV: *Ruffert*, AVR 1997, 459 (463 ff.). *Fischer*, EuZW 1992, 566 (569 und Fn. 27), sieht in diesen Regelungen einen Fall völkerrechtlicher Vertretung, insofern ein Staat, der zu einem Drittstaat diplomatische Beziehungen unterhält, mit der Wahrnehmung seiner Interessen diesem gegenüber einen dritten Staat beauftrage, was der Zustimmung des Staates bedürfe, demgegenüber der Schutz ausgeübt werde.

<sup>122</sup> *Ruffert*, AVR 1997, 459 (471, 474), will demgegenüber aus dem EGV eine “Individualberechtigung“ auf diplomatischen bzw. konsularischen Schutz ableiten können.

<sup>123</sup> Art. 34 WÜV.

<sup>124</sup> Für die Anerkennungspflicht etwa: *Doehring*, S. 220. *Thomas*, S. 21, meint, das Schutzmachthandeln werde dem “Auftraggeber“ zugerechnet. Der Heimatstaat müsse die im Rahmen der Vollmacht von der Schutzmacht vorgenommenen Rechtsgeschäfte anerkennen. Er werde kraft der allgemeinen Grundsätze der Stellvertretung unmittelbar durch sie berechtigt und verpflichtet

<sup>125</sup> Einen Überblick gibt etwa: *Knellwolf*, S. 46 ff.

<sup>126</sup> *Dahm* I, S. 294, spricht von “Vertretung“. *Seidl-Hohenveldern*, Völkerrecht, 7. Aufl., Köln 1992, S. 231, spricht von “völkerrechtlicher Vertretung“, die nur zur Wahrnehmung der Rechte des vertretenen Staates berechtige. A.A.: *Wengler*, *Wengler*, Wilhelm: Völkerrecht, Band I, 1. und 2. Teil, Berlin 1964, S. 626 f.

<sup>127</sup> *Verdross*, S. 347.

Staates als dessen "freiwillige Stellvertreterin" tätig. Es bestehe ein völkerrechtliches Auftragsverhältnis. Das geschaffene Schutzverhältnis habe drei beteiligte Staaten: schutzsuchender Staat, Aufenthaltsstaat, Schutzmacht. Bei der Erteilung eines Schutzauftrages handle es sich in der Regel um ein Mandat zur völkerrechtlichen Stellvertretung<sup>128</sup>. Das Schutzrecht der Schutzmacht leite sich vom Schutzrecht des Heimatstaates ab, das ihr der Ausübung nach übertragen werde<sup>129</sup>. Bei *Bertschy* hieß es dunkel, es handle sich um "delegierte Protektion", um Übertragung des Schutzrechtes des Staates, was ein typischer Fall internationaler Stellvertretung sei<sup>130</sup>. *Gloria* meinte, die Rechtsstellung der Schutzmacht sei Derivat der rechtlichen Position des Heimatstaates, so dass nur abgeleitete Rechte geltend gemacht werden könnten, die dem Heimatstaat zustünden. Die Schutzmacht werde durch Auftrag oder Mandat speziell oder generell erteilt<sup>131</sup>. *Thomas* führte aus, die rechtliche Grundlage der Schutzmacht könne nicht in einem ursprünglichen Recht der Schutzmacht gefunden werden, sondern nur in einem abgeleiteten. Die Übertragung der Ausübung von Schutzrechten gegenüber den eigenen Staatsangehörigen an die Schutzmacht sei Grundlage der Struktur. Das Schutzrecht an sich werde aber nicht übertragen und bleibe beim Inhaber, vielmehr werde nur dessen Ausübung ganz oder teilweise übertragen. Es liege insoweit ein völkerrechtliches Auftragsverhältnis und eine dementsprechende Vertretungsmacht vor<sup>132</sup>. Er sprach auch von einem Schutzmandat und davon, dass die Schutzmacht im Namen des Auftraggebers handle. Die Schutzmacht sei wegen ihrer unterschiedlichen Aufgaben eine völkerrechtliche Funktion sui generis<sup>133</sup>. *Escher* wertete die Schutzmacht als Delegation<sup>134</sup>. Gleichwohl ging er von Handeln im Namen und Auftrags des protegierten Staates aus<sup>135</sup>. *Laitenberger* meinte, bei der Schutzmacht handle es sich nicht um Übertragung von Schutzrechten und sprach von Delegation. Der Inhaber der Schutzmacht handle in Vertretung; es würden abgeleitete Rechte wahrgenommen. Der protegierte Staat werde unmittelbar berechtigt oder verpflichtet und könne die Befugnisse der Schutzmacht nicht für sich beanspruchen<sup>136</sup>. Zugleich wurde die Schutzmacht mit den Begriffen Mandat, Auftrag und Substitution bezeichnet<sup>137</sup>. *Reimann* meinte, bei der Schutzmacht handle es sich um einen befreundeten oder neutralen Staat, der die Interessen des einen Staates gegenüber dem anderen Staat wahrnehme. Er führte aus, das Institut der Schutzmacht verkörpere einen typischen Fall internationaler Stellvertretung. Die Schutzmacht übernehme die diplomatischen und konsularischen Funktionen des einen Staates in einem Aufenthaltsstaat. Der Umfang des Schutzmandats werde in erster Linie vom Mandanten bestimmt. Dieser sei weiterhin Träger des Schutzrechts gegenüber seinen Angehörigen im Aufenthaltsstaat, delegiere aber mangels normaler Beziehungen zu diesem Staat das Schutzrecht an die Schutzmacht. Die Schutzmacht übe stellvertretend amtliche Befugnisse aus und habe in dieser Funktion vollen Zutritt zu den Regierungsstellen des Empfangsstaates<sup>138</sup>.

## VI. DIE STAATSRECHTLICHE DIMENSION DER SCHUTZMACHT

Schutzmachtstätigkeiten sind Abweichungen von der Regelform der Wahrnehmung auswärtiger Angelegenheiten eines staatlichen Völkerrechtssubjekts durch eigene Auslandsvertretungen. Die Auslandsvertretungen der Bundesrepublik Deutschland sind nicht

<sup>128</sup> *Knellwolf*, S. 36 f., 51, 72.

<sup>129</sup> *Knellwolf*, S. 63, 111 f.

<sup>130</sup> Vgl.: *Bertschy*, S. 50 f., S. 58 ff.

<sup>131</sup> *Ipsen/Gloria*, S. 311.

<sup>132</sup> *Thomas*, S. 5 f., 8, 10.

<sup>133</sup> *Thomas*, S. 13, 18 f., 21.

<sup>134</sup> So: *Escher*, S. 17 f., 39, 52 f., 90, der auf S. 61 ein Aufsichtsrecht des protegierten Staates annimmt.

<sup>135</sup> *Escher*, S. 85.

<sup>136</sup> *Laitenberger*, JIR 1978, 180 (182, 184 f.).

<sup>137</sup> *Laitenberger*, JIR 1978, 180 (180 ff., 197 ff., 201 ff.).

<sup>138</sup> *Reimann*, S. 3 f.

nur für regelmäßig dem Bereich der Regierungstätigkeit zuzuordnende völkerrechtliche Akte zuständig, sondern auch für materiell verwaltungsrechtliche Angelegenheiten. Bei der Erteilung oder Versagung von Sichtvermerken etwa werden die deutschen Auslandsvertretungen als Organe der Bundesrepublik Deutschland, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, tätig. Soll das Schutzmachtverhältnis – innerstaatlich – einen praktischen Wert besitzen, so muss der Tätigkeit der Schutzmacht eine staatsrechtliche Geltung verliehen sein<sup>139</sup>. Ohne eine derartige Verleihung könnte Schutzmachtakten keine innerstaatliche Rechtsgeltung zukommen<sup>140</sup>.

Weder das WÜD noch das WÜK regeln eine Verpflichtung, die innerstaatliche Wirksamkeit der Schutzmachtakte betreffend<sup>141</sup>. Diese Verträge fingieren insbesondere nicht die Schutzmacht bzw. deren Organe als innerstaatlich zuständig<sup>142</sup>. Das Völkerrecht könnte die Schutzmachtstätigkeit auch nicht mit unmittelbarer innerstaatlicher Wirkungskraft ausstatten<sup>143</sup>. Die Zustimmungsgesetze zu WÜD und WÜK schweigen zu dieser Problematik.

Für den Abschluss von Verwaltungsabkommen mit fremden Staaten (Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG), die den Auswärtigen Dienst betreffen, ist wegen der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz des Bundes dieser zuständig. Soweit ersichtlich werden Vereinbarungen über die Bestellung von Schutzmächten für die Bundesrepublik Deutschland, von deren Abschluss auszugehen sein sollte, nicht bekannt gemacht. Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge i.S.v. Art. 59 Abs. 1 Satz 1 GG über Schutzmachtbestellungen erfolgt seitens der Bundesrepublik Deutschland soweit ersichtlich nicht.

Eine diplomatische Mission ist Organ des Entsendestaates<sup>144</sup>. Gleiches gilt für die sog. Träger konsularischer Funktionen<sup>145</sup>. Organe einer Schutzmacht für die Bundesrepublik Deutschland sind fremdstaatliche Organe, die dem Bundesministerium des Auswärtigen gegenüber weisungsfrei sind. Soweit ersichtlich wird nicht vertreten, eine Schutzmacht beinhalte (eine völkerrechtliche und) eine staatsrechtliche Organleihe und die Organe der Schutzmacht würden auf diesem Wege zu solchen des begünstigten Staates<sup>146</sup>. Die Organe einer Schutzmacht für die Bundesrepublik Deutschland sind in der Tat keine deutschen Organe, weder aus völkerrechtlicher noch aus staatsrechtlicher Sicht. Sie können daher keine zuständigen Organe im Sinne des deutschen Verwaltungsorganisationsrechts sein. Die diplomatischen und konsularischen Beamten der Schutzmacht werden auch nicht ohne weiteres Beamte des begünstigten Staates<sup>147</sup> oder sonst zu Amtsträgern desselben. Deutsche Arbeitsstäbe in fremdstaatlichen Schutzmachtvertretungen<sup>148</sup> sind keine Organe der Bundesrepublik Deutschland. Bundesbeamte, die bei deutschen Arbeitsstäben einer Schutzmachtvertretung Verwendung finden, können unmittelbar nur für diese handeln, nicht für Organe der Bundesrepublik Deutschland.

<sup>139</sup> Vgl.: *Escher*, S. 65.

<sup>140</sup> *Arnold*, AWID des Betriebs-Beraters 1966, 7 (9), leitet das Ergebnis unmittelbarer innerstaatlicher Wirkungskraft (hinsichtlich der Legalisation von Urkunden durch eine Schutzmachtvertretung) allerdings "aus dem Sinn" der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen ab.

<sup>141</sup> Nach *BVerfGE* 12, 205 (254), kann sich etwa aus der grundgesetzlichen "Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten" eine Länderpflicht zur Beachtung völkerrechtlicher Verträge des Bundes ergeben. Ebenso zur Umsetzung völkerrechtlicher Verträge: *Trübe*, JuS 1997, 1092 (1095).

<sup>142</sup> Vgl. zu einer solchen Konstruktion: *Escher*, S. 65 f.

<sup>143</sup> *Bertschy*, S. 64, meint dagegen lediglich, die Tätigkeiten der Bediensteten der Schutzmacht hätten, "was das konsularische Gebiet anbetrifft, die gleichen Wirkungen, wie jene, welche die eigenen Vertreter der beschützten Macht ausgeübt hätten".

<sup>144</sup> *BVerwG*, NJW 1996, 2744 (2745); *Ipsen/ ders.*, § 31 Rn. 13.

<sup>145</sup> *Reimann*, S. 2.

<sup>146</sup> Gegen eine solche Annahme etwa: *Wengler*, S. 627 Fn. 1.

<sup>147</sup> *Knellwolf*, S. 125.

<sup>148</sup> Der französischen Botschaft in Irak, im Jahre 1966 die deutsche Schutzmachtvertretung, war ein "Deutscher Arbeitsstab" beigegeben. Siehe: Bekanntm. des AA vom 07.07.1966 (GMBI. 1966, S. 354). Die deutsche Botschaft im Irak wurde erst am 28.02.1974 wieder eröffnet. Siehe: Bekanntm. des AA vom 06.03.1974 (GMBI. 1974, S. 146).



Es ist aus diesen Gründen zu klären, welche innerstaatliche Bedeutung die Handlungen der Schutzmacht haben, insbesondere dann, wenn es um solche Handlungen geht, die – vorgenommen von deutschen Organen – Verwaltungsakte wären. Hinsichtlich der Akte einer Schutzmacht sind insbesondere solche materiell verwaltungsrechtliche Akte wie Visaerteilungen im Auslande von Interesse, die im Inland von Wirkung sein sollen. Ein unmittelbares rechtliches Hineinwirken des Verwaltungsakts eines Staates in die Hoheitssphäre eines anderen Staates ist jedenfalls kraft eigener Rechtsgeltung nicht möglich<sup>149</sup>. *Thomas* erläuterte immerhin, bei Tätigkeiten von Schutzmachtorganen ohne Berührung zu den Organen des Aufenthaltsstaats, sondern gegenüber Privatpersonen, liege ein Handeln auf völkerrechtlichem Gebiet nicht vor. Die Schutzmacht trete hier nicht als völkerrechtlicher Stellvertreter auf. Solche Handlungen seien rein innerstaatlich<sup>150</sup>. Die völkerrechtliche Diskussion in der Literatur über das Wesen der Schutzmacht bringt keinerlei Aufschluss darüber, ob Handlungen der Schutzmacht staatsrechtliche Wirkungen im begünstigten Staat auslösen.

Die Beachtungspflicht deutscher Organe hinsichtlich der Akte einer Schutzmacht ist auf der Ebene des Staatsrechts zu hinterfragen, und das unabhängig davon, ob die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich zur Anerkennung dieser Akte verpflichtet ist. Die Maßnahmen einer Schutzmacht für die Bundesrepublik Deutschland sind Maßnahmen eines fremden Staates, die Ausfluss seiner Staatsgewalt sind.

Das ist die Frage nach dem innerstaatlichen Geltungs-, Achtungs- bzw. Anwendungsbefehl für den ausländischen Hoheitsakt, nach einer entsprechenden Rechtsgrundlage. Wenn ein ausländischer Verwaltungsakt innerstaatlich Wirkung zeigt, so ist dies Folge innerstaatlichen Staatswillens<sup>151</sup>. Maßnahmen eines fremden Staates bedürfen grds. der Umsetzung durch deutsche Organe, die den Bindungen aus Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG unterliegen, um Wirkungen entfalten zu können. Im Bereich der Schutzmacht ist indessen keine Zwischenschaltung deutscher Organe vorgesehen. Die Maßnahmen der Schutzmacht sollen ohne Umsetzung wirken. Geht man davon aus, dass die Akte, die Organe der Schutzmacht erlassen, unmittelbare Geltung in der Bundesrepublik Deutschland haben, unmittelbar verpflichtend oder berechtigend wirken, also Durchgriffswirkung entfalten, so bedarf es hierzu der Feststellung eines staatlichen Legitimationsaktes der Bundesrepublik Deutschland.

Man könnte an eine Übertragung von Hoheitsrechten denken. Einer Schutzmacht für die Bundesrepublik Deutschland werden aber keine deutschen Hoheitsrechte übertragen, auch nicht “zur Ausübung“<sup>152</sup>. Es liegt auch keine Übertragung derart vor, dass zwar der bisherige Zuständigkeitsinhaber von seiner Zuständigkeit Gebrauch machen könnte, es aber nicht dürfte, weil er sich (vertraglich) zu anderem Verhalten verpflichtet hätte. Überdies fehlt es an einer für eine Übertragung von Hoheitsrechten an fremde Staaten erforderlichen verfassungsrechtlichen Ermächtigungsgrundlage. Art. 24 Abs. 1 GG<sup>153</sup> gestattet die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen. Fremde Staaten sind keine zwischenstaatlichen Einrichtungen in diesem Sinne<sup>154</sup>. Art. 24 Abs. 1 GG gestattet nicht die Übertragung von Hoheitsrechten auf andere Staaten<sup>155</sup> oder auf in diese eingegliederte

<sup>149</sup> *König*, S. 24.

<sup>150</sup> *Thomas*, S. 17.

<sup>151</sup> Vgl.: *König*, S. 24, 31.

<sup>152</sup> Vgl.: *Doehring*, S. 220.

<sup>153</sup> Speziell zu Art. 24 Abs. 1 GG: *Chapuis*, Die Übertragung von Hoheitsrechten auf supranationale Organisationen, Basel 1993 (zugl. Diss. Basel 1992), S. 131 ff., 173; *Hirsch*, NJW 1996, 2457 (2459); *BVerfGE* 37, 271 (280); *BVerfGE* 73, 339 (374); *Herzog*, DÖV 1962, 81 (84).

<sup>154</sup> Siehe: *Rausser*, Die Übertragung von Hoheitsrechten auf ausländische Staaten - Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Art. 24 I GG, München 1991, S. 231.

<sup>155</sup> *GrotefeIs*, DVBl. 1994, 785 (787); *Randelzhofer*, in: MDHS, Stand: 1992, Art. 24 I Rn. 53. *Schmidt-Aßmann*, AöR 1991, 329 (340 f.), meint allerdings, die Übertragung von Hoheitsrechten auf andere Staaten sei zwar im Grundgesetz nicht ausdrücklich geregelt, gleichwohl aber zulässig. So auch: *Rausser*, S. 231 ff., 403 ff.

Einrichtungen<sup>156</sup>. Demzufolge können die Organe der Schutzmacht keine Adressaten einer Übertragung nach Art. 24 Abs. 1 GG sein<sup>157</sup>. Auch eine Mandatslösung scheidet aus. Unabhängig davon, ob der Art. 24 Abs. 1 GG eine Mandatslösung überhaupt zulässt<sup>158</sup>, auch insoweit läge ein unzulässiger Adressat vor. Zusätzlich ist beachtlich, dass der Verzicht auf die Ausschließlichkeit der eigenen Hoheitsentfaltung i.S.d. Art. 24 Abs. 1 GG von einer gewissen Dauer und Festigkeit sein muss<sup>159</sup>. Regelmäßig ist eine Schutzmachtstätigkeit aber auf vorübergehende Bedürfnisse zugeschnitten. Außerdem ist ein Gesetz, wie es Art. 24 Abs. 1 GG für die Übertragung fordert<sup>160</sup>, hinsichtlich der Tätigkeiten von Schutzmächten bislang nicht ergangen. Erst das Gesetz könnte bei einer Übertragung i.S.d. Art. 24 Abs. 1 GG nichtdeutschen Hoheitsakten eine unmittelbare Geltung in der Bundesrepublik Deutschland verschaffen.

Die Schutzmacht ist ein durch das Völkergewohnheitsrecht entwickeltes Institut. Die innerstaatliche Bedeutung der Schutzmachtstätigkeit findet ihre Grundlage darin, dass sich die Schutzmacht als Völkergewohnheitsrecht über Jahrhunderte entwickelte und vom Verfassungsgeber vorgefunden wurde. Es ist davon auszugehen, dass es sich bei der Schutzmachtfigur um eine traditionelle Eigenart des Völkerrechts mit Wirkungen auf das innerstaatliche Verwaltungsrecht handelt, auf die der Grundgesetzgeber nicht verzichten wollte. Man wird die Figur der Schutzmacht zum vorverfassungsmäßigen Gesamtbild rechnen können, von der sich der Verfassungsgeber, wenn er sie hätte aufgeben wollen, unzweideutig hätte distanzieren müssen. Die Figur der völkerrechtlichen Schutzmacht gehört als Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts i.S.d. Art. 25 Satz 1 GG<sup>161</sup>. Indem der Verfassungsgeber die allgemeinen Regeln des Völkerrechts bedacht und ihnen sogar Vorrang vor einfachen Bundesgesetzen eingeräumt hat, aber hinsichtlich der typischen und hergebrachten<sup>162</sup> innerstaatlichen Wirkungen der völkerrechtlichen Schutzmacht keinen Distanzierungswillen gezeigt hat, hat er diese zumindest in den Grenzen des *ordre public*<sup>163</sup> akzeptiert. Die innerstaatliche Anerkennung von typischerweise mit der Schutzmachtstätigkeit verbundenen Akten ist demzufolge im Grundgesetz mitkonsentiert und findet hierin ihre Grundlage.

Die Organe einer Schutzmacht für die Bundesrepublik Deutschland stehen gegenüber deutschen Staatsorganen in keinem eine inhaltliche Steuerung ermöglichenden Subordinationsverhältnis<sup>164</sup>. Da es sich bei der Tätigkeit von Schutzmächten um Hoheitshandeln fremder Staaten handelt, findet auch deutsche Jurisdiktion hierüber nicht statt. Dies ist allerdings nicht Folge der Vorrechte und Immunitäten im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Aufgaben der diplomatischen Missionen oder der konsularischen Vertretungen, da sich diese nicht auf das Verhältnis von Schutzmachtstaat und begünstigtem Staat beziehen, sondern auf das Verhältnis von Entsende- und Empfangsstaat. Auf Grund des völkerrechtlichen Instituts der Staatenimmunität aber unterliegt ein Staat mit den hoheitlichen

<sup>156</sup> Grotfels, DVBI. 1994, 785 (787).

<sup>157</sup> Allg. zum Begriff der supranationalen Organisation und (den Schranken) der Übertragung von Hoheitsrechten: Chapuis, S. 25 ff., 70 ff., 90 ff., 161 ff.

<sup>158</sup> Mennacher, Begriffsmerkmale und Rechtsstellung der mit öffentlicher Gewalt beliehenen Hoheitsträger des Privatrechts (Beliehene Private), Diss. München 1963, S. 62, meint, Mandate seien von Art. 24 Abs. 1 und Abs. 2 GG gedeckt. Siehe hinsichtlich des organisationsrechtlichen Mandates an zwischenstaatliche Einrichtungen zutreffend: Schenke, VA 1977, 118 (158 Fn. 164). Vgl. auch: Köble, NJW 1962, 1081 (1084). Siehe zur Umgehung des Art. 24 Abs. 1 GG durch eine "Mandatslösung": Grotfels, DVBI. 1994, 785 (788).

<sup>159</sup> Grotfels, DVBI. 1994, 785 (787 f.).

<sup>160</sup> Mennacher, S. 61 Fn. 6, sieht die Übertragung der Hoheitsrechte nicht im Gesetz, sondern im völkerrechtlichen Vertrag.

<sup>161</sup> Vgl. zu allgemein anerkannten Regeln schon: Art. 4 WRV.

<sup>162</sup> Thomas, S. 16, berichtet von der Ausgabe von Pässen an ausgewiesene Deutsche durch das Konsulat der Vereinigten Staaten von Amerika in Alexandrien zu Beginn des Ersten Weltkrieges.

<sup>163</sup> Vgl. dazu: König, S. 90 ff. Siehe auch Art. 6 Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch i.d.F. der Bek. vom 21.09.1994 (BGBl. 1994 I, S. 2494).

<sup>164</sup> Hierdurch ist ein erheblicher Ausfall an Legitimation i.S.d. Art. 20 Abs. 2 GG bedingt.

Handlungen seiner Organe ( “acta iure imperii“ ) fremder Gerichtsbarkeit grds. nicht<sup>165</sup>. Folglich unterliegen Hoheitsakte einer Schutzmachtvertretung für die Bundesrepublik Deutschland auch nicht der deutschen (verwaltungs-) gerichtlichen Kontrolle.

---

<sup>165</sup> Siehe zur “Staatenimmunität“: *BVerfG*, NJW 1998, 50 (53 f.). Siehe im Zusammenhang auch: Art. 15 des Europäischen Übereinkommens über Staatenimmunität vom 16.05.1972 (BGBl. 1990 II, S. 35) i.V.m. Art. 1 des Gesetzes vom 22.01.1990 (BGBl. 1990 II, S. 34).