

Augenblick höchstens 138 Pf. je 100 kg betragen. Im Fall der Uebertragung dieses Satzes auf Hamburg hätte eine Hütte in Bochum beim Walzeisenversand nach Bremen im Fall der Nullangleichung 109 Pf. je 100 kg zu zahlen. Eine Anhebung der Bremer Frachtsätze zugunsten von Hamburg scheidet in diesem Fall aus. Die Abschwächung der Nullregulierung kann beim AT 8 S 1 nur durch Herabsetzung des Hamburger Satzes erfolgen. Die Bundesbahn muß aber bei sämtlichen Ausnahmetarifen ihr Auskommen finden. Aus diesem Grunde wird es ihr kaum möglich sein, die Frachtspanne zwischen Bremen und Hamburg um mehr als 25 % zu vermindern. Dies um so weniger, als es durchaus möglich ist, daß die Wettbewerbsfracht Bochum—Rotterdam unter 138 Pf. je 100 kg liegt. In unserem Fall würde Hamburg beim Walzeisenempfang den Frachtsatz 131 Pf. je 100 kg erhalten. Bremens Frachtvorsprung gegenüber Hamburg würde vor 29 Pf. auf 25 Pf. je 100 kg fallen. Die Ermäßigung des AT 8 S 1 würde für Hamburg 67 % und für Bremen 64 % betragen. Die Sondersätze des AT 8 S 1 gewährten vor dem Kriege im Wettbewerbsgebiet Frachtvergünstigungen vor bis zu 71 %.

Während bei Walzeisen die Verminderung der Frachtspannen zwischen Hamburg und Bremen nur 25 % betragen sollte und darüber hinaus aus Gründen der nationalen Seehafenpolitik diese Abschwächung der Nullangleichung unter keinen Umständen in der Form der Anhebung der Bremer Frachtsätze erfolgen dürfte, kann es dem Ministerium und der Bundesbahn überlassen werden, auf welchem Wege die Abschwächung der Nullregulierung bei den übrigen Seehafentarifen vorzunehmen ist. Nach Meinung des Verfassers dürfte nicht nur die Bundesbahn, sondern erst recht die Binnenschifffahrt Wert darauf legen, daß nicht die Hamburger Wettbewerbsätze, sondern die Bremer Frachtsätze angehoben werden. Bei den höherwertigeren Außenhandelsgütern dürfte hierunter die Wettbewerbsfähigkeit Bremens kaum gefährdet werden. Man sollte auch in Bremen nicht übersehen, daß heute sämtliche Seehafentarife überhöhte Frachtsätze aufweisen. Werden in Zukunft im Verkehr mit den Wettbewerbsgebieten die tatsächlichen Kosten des kombinierten Bahn-Rheinweges von Hamburg übernommen, so erhält Bremen trotz Verminderung seines Frachtvorsprunges gegenüber Hamburg niedrigere Frachtsätze als sie heute die S-Tarife gewähren. Hamburg erstrebt im Verkehr mit dem Wettbewerbsgebiet lediglich Frachtsätze, die den Frachtaufwendungen dieser Bezirke mit den Beneluxhäfen auf dem billigsten Wege entsprechen. Nach Meinung des Verfassers sollte die Verringerung des hamburgischen Frachtnachteils gegenüber Bremen bei den in den Richtlinien genannten Gütern zwecks Wahrung der berechtigten Interessen der Binnenschifffahrt und der Bundesbahn auf dem Wege über eine Anhebung der Bremer Sätze erfolgen. Die Entscheidung hierüber liegt aber nicht bei den Seehäfen, sondern bei der Koordinierungsabteilung des Bundesministers für Verkehr.

Wenn nicht alle Zeichen trügen, ist in aller Kürze mit einer Einigung aller deutschen Seehäfen über die Auslegung und die Handhabung der Richtlinien des Bundesministers für Verkehr vom 16. Mai 1951 zu rechnen. Wenn dann noch das letzte Hindernis, die negative Einstellung der Binnenschifffahrt zu den Richtlinien, beseitigt werden sollte, dann darf eine baldige Reaktivierung der Seehafentarifpolitik erwartet werden. Daß diese die berechtigten Interessen der verladenden Wirtschaft, insbesondere diejenigen der Eisen schaffenden Industrie des Ruhrgebiets, voll berücksichtigen wird, glaubt der Verfasser mit seinen Ausführungen nachgewiesen zu haben. Die Befürchtungen Dr. Böhm's in dieser Hinsicht erscheinen dem Verfasser gegenstandslos.

Eingliederung Deutschlands in Weltluftverkehr und Weltluftrecht

Von Dr. jur. habil. Johannes Bär mann, Dozent an der Universität Heidelberg

(Wiedergabe eines Vortrages
auf Einladung der Industrie- und Handelskammer Frankfurt a. M.
am 20. November 1951)

I.

Situation seit 1945

Mit dem Zusammenbruch im Jahre 1945 war die deutsche Lufthoheit untergegangen. Bau, Besitz und Betrieb von Luftfahrzeugen wurde Deutschen verboten, auch die Bodenorganisation uns genommen. Erleichterungen im Erwerb, Bau und Betrieb von Flughäfen mit Genehmigung des alliierten Amtes für Zivilluftfahrt schlossen gerade Flugsicherung, Flugfernmeldedienste, Navigations- und Fluglandebehelfe nicht ein. Abgesehen von der Freigabe des Segelfluges und Modellbaues hat sich bis heute Wesentliches daran nicht geändert. Doch rechnet man nunmehr kurzfristig im Zuge der eben zur Verhandlung stehenden Neuregelung des Verhältnisses Westdeutschlands zu den Alliierten mit einer Rückgabe der Lufthoheit an Deutschland. So wird für den innerdeutschen Luftverkehr das Wiederinkrafttreten des alten deutschen Luftrechtes, also insbesondere des Luftverkehrsgesetzes von 1936 mit der Novelle von 1943 und der Luftverkehrsordnung zur Folge haben, die beide, besonders die letztere, gründlicher Revision zu unterwerfen sein werden. Für den internationalen Verkehr werden wir gezwungen sein, uns durch zwischenstaatliche Einzelverträge wieder an den Weltluftverkehr anzuschließen. Ein automatisches Wiederaufleben der Vielzahl bilateraler Verträge aus den Jahren vor dem Zusammenbruch mit unseren Nachbarstaaten kommt wohl nicht in Betracht. Neue Vereinbarung ist erforderlich. Deutschland war der internationalen Luftfahrtorganisation, die im Jahre 1919 in Paris ins Leben gerufen worden war, der sogenannten C. i. n. a. (Commission internationale pour la navigation aérienne) nicht beigetreten, obwohl die damals von Herrn Präsidenten Dr. Wegerdt geforderten Voraussetzungen für einen Beitritt Deutschlands erfüllt worden waren. Der Krieg hat leider dann den vorbereiteten Beitritt verhindert. Natürlich hat auch die während des Krieges durch das Abkommen von Chicago 1944 geschaffene neue Weltluftfahrtorganisation, die sogenannte „JCAO“ (International Civil Aviation Organisation), bestimmt, daß die ehemaligen Axennächte dieser Organisation nicht beitreten könnten. Wir werden auf den diskriminierenden Inhalt des Art. 93 unten noch eingehen. Auf der anderen Seite können alle Beteiligten Deutschland als „Loch im Weltluftverkehrsrecht“ auf die Dauer nicht ertragen. Es ist sicher nicht unrichtig, wenn von einigen Seiten schon darauf hingewiesen wurde, daß das Interesse der anderen Mächte, Deutschland in der JCAO-Organisation zu sehen, mindestens so groß ist wie das

Deutschlands selbst. Allerdings wollen wir nicht verkennen, daß die geographische Situation Deutschlands in der Ost-West-Richtung an Bedeutung nicht mehr gleichwertig der von früher ist. Die technischen und polizeilichen Schwierigkeiten, die sich aus dem Fernbleiben aus der Weltorganisation für die in Deutschland Luftfahrt treibenden Staaten ergeben, sind für die Weltluftfahrt sehr nachteilig; aber es muß zugegeben werden, daß eine faktische Notwendigkeit bestehen wird, auch in den von Deutschland etwa abzuschließenden oder zu erneuernden bilateralen Verträgen auf den Inhalt der JCAO-Ordnung zu verweisen. Hierin wiederum zeigt sich der Nachteil für Deutschland, daß es auf die künftige Veränderung und Gestaltung dieser Ordnung als Nichtmitglied keinen Einfluß haben wird, auch nicht als zugelassener Beobachter im Rechtsausschuß der JCAO.

Die internationalen Abkommen auf Luftprivatrechtlichem Gebiet, also insbesondere das Warschauer Abkommen über den Luftbeförderungsvertrag von 1929 und das Römische Abkommen von 1933 über Schäden durch Luftfahrzeuge an Dritten auf der Erdoberfläche, denen Deutschland angehört hat, werden in absehbarer Zeit gegenüber der größten Zahl der Staaten wieder in Geltung kommen, ihre Suspendierung durch die Proklamation Nr. 2 der Militärregierung also beendet sein. Aber die im Gang befindliche Revision des römischen Abkommens wird zunächst auf Deutschland keine Anwendung finden können, woraus sich für ausländische Fluggesellschaften Nachteile ergeben können, z. B. aus der gerichtlichen Zuständigkeit, der Haftpflichtversicherung oder der Verschiedenartigkeit von Haftung und Schadenersatz. Es wäre natürlich auch abwegig, etwa aus dem Grundsatz der Freiheit des Durchgangsverkehrs gemäß dem Programm des Statuts von Barcelona von 1921 die Anwendbarkeit des internationalen Rechts der JCAO oder gar die allgemeine Freiheit des Durchgangsverkehrs über Deutschland zu folgern. Die Luftfreiheit des Staates über seinem Gebiet ist heute ein unbestrittener Satz des Völkerrechts.

II.

Folgen einer Wiederherstellung der deutschen Luftfreiheit

Kommt es im Zuge der im Gang befindlichen Verhandlungen mit den alliierten Mächten auch zur Wiederherstellung der deutschen Luftfreiheit, so bleibt Deutschland, wie oben schon gesagt, zur Ordnung seines internationalen Luftverkehrs nur der Weg der zweiseitigen Staatsverträge. Art. 93 des Chicagoer Abkommens schließt Deutschland als Mitglied der Weltluftorganisation aus. Die Folge ist, daß der Luftverkehr ausländischer Flugzeuge über Deutschland nur auf Grund solcher Staatsverträge stattfinden darf. Hier wird der Grundsatz der Gegenseitigkeit, d. h. also der Zulassung Deutschlands im entsprechenden ausländischen Luftraum entscheidend sein. Da der JCAO-Organisation 58 Staaten angehören, denen es nach dem Abkommen nicht erlaubt ist, auf die Anwendung des Abkommens gegenüber anderen Staaten zu verzichten, ergibt sich die Notwendigkeit, auch in zweiseitigen Staatsverträgen Deutschlands auf das Abkommen samt seinen Anhängen Bezug zu nehmen (Art. 82). Die Anhänge sind besonders wichtig, weil sie technische und kommerzielle Angelegenheiten, die ständig Schwierigkeiten machen werden, regeln, z. B. Blindflug, Verkehrsregeln, Befähigungsscheine, Nachrichtendienst, Verkehrsdienst, Lufttüchtigkeit, Erleichterung insbesondere im Zoll- und Paßwesen.

Änderungen hierin geschehen durch die mit qualifizierter $\frac{2}{3}$ -Mehrheit vom JCAO-Rat beschlossenen Normen und Empfehlungen, die gegenüber allen JCAO-Staaten verbindlich werden, wenn nicht innerhalb angemessener Frist eine einfache Mehrheit der Vertragsstaaten ihnen widerspricht. Dann sind über die JCAO-Staaten auch innerhalb ihrer Verträge mit Deutschland an diese Änderung gebunden. Man kann Deutschland auf der anderen Seite nicht zurechnen, sich diesen Änderungen ohne weiteres zu unterwerfen, wenn es auf deren Entstehung als Nichtmitglied der JCAO gar keinen Einfluß hat.

Es erscheint mir völlig undiskutabel, Deutschland noch durch Maßnahmen im Rahmen des Besatzungsrechtes bzw. der Alliierten Hochkommission zum JCAO-Mitglied machen zu wollen. Solches Vorgehen würde gleichfalls an der diskriminierenden Bestimmung des Art. 93 des Chicagoer-Abkommens, die wir gleich besprechen werden, scheitern. Mit der Wiederherstellung der Luftfreiheit entsteht also für den Luftverkehr ausländischer Gesellschaften in Deutschland eine einigermaßen prekäre Situation. Es kann zwar nicht allgemein gesagt werden, daß die Linienvereinbarungen aus der Besatzungszeit ohne weiteres ungültig werden mit der Wiederherstellung der deutschen Luftfreiheit. Das hängt von ihrer rechtlichen Natur im einzelnen ab, wie auch von dem Inhalt des künftigen Generalvertrages mit den alliierten Mächten. Ein Beispiel dafür ist der japanische Friedensvertrag, der eine vierjährige Fortdauer der Konzessionen vorsieht. Aber bei Erlöschen dieser Konzessionen, gleich ob jetzt oder früher, wird man zu Verhandlungen auf beiden Seiten gezwungen sein.

Da fragt man sich nun, wie die etwa wiedergewonnene Luftfreiheit praktisch ausgenutzt werden wird. Die Presse im In- und Ausland hat sich mit dieser Frage in den letzten Wochen bereits eifrig beschäftigt. Deutscherseits hat man darauf hingewiesen, „daß die größten Luftverkehrsgesellschaften BOAC und BEA kaum mehr als 100 Flugzeuge besitzen und daß sich ihre Grundkapitalien zwischen ca. 250 und 660 Millionen DM bewegen, während schon bedeutende Gesellschaften, wie die holländische KLM oder die belgische SABENA, mit einem Flugzeugpark von 60 bis 70 und rund 100 Millionen DM auskommen“. Natürlich ist nicht daran zu denken, daß eine deutsche Luftverkehrsgesellschaft sich mit dem Hubschrauber-Nahverkehr über Wasser halten kann. Eine nur beschränkte Rentabilität bringt außer dem Luftpostverkehr nur der Lang- und Mittelstreckendienst. Die Hoffnung des Deutschen Industrie- und Handelstages wie auch des Bundesverkehrs- und Finanzministeriums, Deutschlands Luftverkehr schon in diesem Herbst aufnehmen zu können, war leider verfrüht. Es dürfte auch eine Wandlung in der Auffassung insofern eingetreten sein, als man nicht mehr unbedingt eine engere Verbindung mit einer großen Weltverkehrsgesellschaft für das Gedeihen einer eigenen deutschen Luftverkehrsgesellschaft als notwendig ansieht. Sicher wäre es, auf längere Sicht gesehen, begrüßenswert, wenn eine Pool- und Zusammenarbeit mit mehreren europäischen Gesellschaften etwa nach dem Muster der skandinavischen zustande käme, schon aus Gründen der Vermeidung unwirtschaftlicher Konkurrenz und zweckmäßigerer Gestaltung des Liniennetzes wie auch der Abwehr innereuropäischen Cabotageverkehrs durch außereuropäische Luftverkehrsbetriebe, in welchem letzterem Punkte der in eine Vielzahl von Staaten aufgegliederte Kontinent gegenüber der staatlichen Einheit eines Großstaates wie USA ganz empfindlich im Nachteil ist. Doch liegt die Entscheidung darüber leider nicht allein in den Händen einer kommenden deutschen Luftverkehrsgesellschaft. Auch die anderen müßten sich darüber einig sein und Ansätze zwischen SAS, KLM, SABENA und

italienischen Linien zu verdichten suchen. So kam man denn dazu, im Ausland darüber zu diskutieren, ob sich Deutschland wohl mit einer eigenen Gesellschaft an eine kleinere ausländische Gesellschaft anlehnen würde in voller Wahrung ihrer Selbstständigkeit, um technisch und wirtschaftlich die Entwicklung zur Weltluftverkehrsgesellschaft zu starten. Endgültiges in dieser Sache sagen zu wollen, verbieten Takt und Erfahrung. Unangebracht wäre es jedenfalls, einer deutschen Gesellschaft einen Vorwurf zu machen, wenn sie den letzteren Weg beschreitet, sofern die Voraussetzungen für die beiden anderen genannten Möglichkeiten von der anderen Seite nicht geboten werden.

III.

JCAO-Abkommen und Organisation

Mehrfach schon wurde von der JCAO-Organisation gesprochen. Deshalb zu dieser hier einige Worte. Die Pariser Luftfahrtkonferenz von 1919 hatte eine internationale Organisation der Zivilluftfahrt ins Leben gerufen, der die europäischen Staaten fast vollzählig angehörten. Deutschland war zunächst davon ausgeschlossen und später nicht beigetreten. Die iberische Staatenwelt schloß sich durch das sogenannte CIANA-Abkommen zu einer selbständigen Organisation zusammen (Convenio iberoamericano de navegacion aérea). Der panamerikanische Verkehr wurde durch das Havanna-Abkommen geregelt. Damit war der Weltluftverkehr also organisatorisch dreigliedert. Der Erfolg des Chicagoer Abkommens von 1944, dem Rußland als einzige Großmacht wiederum fernblieb, war die Ersetzung dieser Dreigliederung durch eine globale Einheit. Das Abkommen hat sich zum Ziele gesetzt, Grundsätze und Regelungen zu treffen, „damit sich die internationale Zivilluftfahrt in sicherer und geordneter Weise weiter entwickeln und der internationale Lufttransportdienst unter grundsätzlich gleichen Voraussetzungen eingerichtet und gesund und wirtschaftlich betrieben werden kann“. So die Präambel des Vertrages. In Artikel 44 des Abkommens heißt es: „Aufgaben und Ziele der Organisation bestehen darin, die Grundsätze und die technischen Möglichkeiten für den internationalen Luftverkehr zu entwickeln, sowie die Planung und Entwicklung der internationalen Luftbeförderung zu fördern;“ es werden sodann einzelne Punkte für diese Planung und Entwicklung aufgezählt, darunter die Gewährleistung der sicheren und ordnungsmäßigen Zivilluftfahrt in der Welt. Auch sollen Bau und Betrieb von Luftfahrzeugen für friedliche Zwecke, Ausbau von Luftstrecken, Flughäfen usw. gefördert werden, wirtschaftliche Nachteile durch unsachlichen Wettbewerb vermieden, die Flugsicherheit erhöht werden, aber vor allem auch das bei den Völkern der Welt bestehende Verlangen nach einem sicheren, regelmäßigen, leistungsfähigen und wirtschaftlichen Luftverkehr erfüllt und die Entwicklung des internationalen Zivilluftfahrtwesens in jeder Hinsicht gefördert werden. Das Programm der JCAO hat also ausgesprochen gebietlich-universalistischen und sachlich-totalitären Charakter im Bereich des Zivilluftverkehrs. In gewisser Weise inkonsequent ist demgemäß der enge Anschluß der JCAO an die politische Linie der Vereinten Nationen. Die JCAO ist selbst durch ein Abkommen vom Mai 1947 zu einem besonderen Verwaltungsverband im Rahmen der Vereinten Nationen geworden. 1948 wurde eine gemeinschaftliche Personalordnung und gleichförmige Gestaltung der Budgets empfohlen. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen kann sogar das Ausscheiden eines Vertragsstaates aus der JCAO verlangen, wofür der Versuch mit Spanien ein

Beispiel war. Schon Professor Riese hat auf die Unzweckmäßigkeit dieser Entwicklung hingewiesen.

Der globalen Einheit der JCAO-Organisation ist auch eine sachliche Einheit an die Seite getreten, insofern, als Aufgaben, die früher von der CITEJA (Comité international technique d'experts juridiques aériens), dem Organ zur Fortbildung des Luftprivatrechtes, wahrgenommen wurden, unter Auflösung dieses Komitees in den Rechtsausschuß des JCAO-Rates überführt wurden. Die maßgeblichen Früchte seiner Arbeit sind bis heute das Abkommen über die Anerkennung dinglicher Rechte an Flugzeugen in Genf 1948 und die Revision des sogenannten römischen Abkommens, das oben schon erwähnt wurde. Diese Revision wird vor allem hinsichtlich der Haftpflichtversicherung der Luftfahrzeuge Änderungen bringen, wie auch hinsichtlich der gerichtlichen Zuständigkeit. Die Arbeiten an der Revision des Warschauer Abkommens sind weiter im Gang.

Die gebietliche Einheit der JCAO betonte deren stellvertretender Präsident bei der 5. Jahrestagung der Unterzeichnung des Chicagoer Abkommens, Dr. Bradfield, indem er sagte, bei Erfüllung der Bedingungen des Chicagoer Abkommens sind alle Staaten willkommen als Mitglieder der Organisation, vorausgesetzt nur, daß sie sich den Grundsätzen des Abkommens und der daraus sich ergebenden Verantwortung unterwerfen. Diese globale Einheit der Organisation wird auch nicht durch die regionalen Behörden der JCAO beeinträchtigt. Sie dienen, wie z. B. die Region Europa-Mittelmeer, dem besonderen Bedürfnis auf dem Gebiete des Nachrichtendienstes und der Bodenorganisation. Hierbei können übrigens auch Nichtmitgliedstaaten ohne Sitz und Stimme teilnehmen. Nur am Rande sei angedeutet, daß die letzten Vorschläge für einen europäischen Sonderzusammenschluß der Luftfahrtinteressen von Graf Sforza wie auch der der internationalen Handelskammer vorgelegte Plan, aber auch der sogenannte Bonnefousplan, der eine allgemeine, außer Post- und Nachrichtendienst, alle Verkehrszweige erfassende hohe europäische Verkehrsbehörde schaffen will, im Grunde das Bild der Weltluftfahrtorganisation kaum zu stören vermögen. Außerdem haben diese Pläne, die durch den Schumannplan mehr oder weniger inauguriert wurden, wenig Hoffnung auf Wirklichkeit, da sie einem echten sachlichen Bedürfnis nicht gerecht werden. Eine Fortentwicklung der europäischen Verkehrseinheit ist eher in der Koordinierung der vorhandenen internationalen Verkehrsorganisationen zu sehen als in einer aus dem Nichts zu schaffenden neuen Behörde. Vielleicht darf man sich in dieser Hinsicht von dem im Juli dieses Jahres vorgelegten Plan der ECE (Europäische Wirtschaftskommission in Genf) über Schaffung eines europäischen Transportamtes (mit empfehlender, nicht bindender Weisungsbefugnis) mehr versprechen; man erwartet die Annahme dieses Planes noch in diesem Jahr in der Vollversammlung des Europarates in Straßburg. Einiges Mißtrauen gegenüber dem Sforza-Plan wird man Deutschland nicht verübeln können; seine Annahme könnte eine mehr oder weniger völlige Verhinderung des Wiederaufbaues eines deutschen Weltluftverkehrs durch eine eigene Gesellschaft zur Folge haben, sofern eine neue europäische Luftfahrtbehörde bindendes Weisungsrecht haben würde.

IV.

Deutschlands Stellung zur JCAO

Es wurde mehrfach die diskriminierende Bestimmung des Art. 93 des Chicagoer Abkommens erwähnt, die zur Folge hat, daß Deutschland in die JCAO-Organisation nicht aufgenommen werden kann. Nach Art. 92 steht das Abkommen den Mitgliedern der Vereinten Nationen und den ihnen verbündeten Staaten „denjenigen Staaten, die während des gegenwärtigen Weltkonfliktes neutral geblieben sind, zum Beitritt offen“. Es genügt die Anzeige an die Regierung der Vereinigten Staaten von Nordamerika. 30 Tage nach dieser Anzeige wird der Beitritt rechtsgültig. Das Chicagoer Abkommen ist somit also ein sogenannter offener Vertrag, d. h. der Beitritt steht anderen Staaten offen ohne Befragung des Rates oder der Versammlung der JCAO-Staaten. Aber eine bringt eine wesentliche Einschränkung, indem er sagt: „Andere, als die in Art. 91 (Unterzeichnerstaaten) und 92 genannten Staaten können, vorbehaltlich der Zustimmung eines von den Staaten der Welt zur Erhaltung des Friedens der Zustimmung eines von den Staaten der Welt zur Erhaltung des Friedens getroffenen allgemeinen internationalen Organisation, zur Teilnahme an diesem Abkommen zugelassen werden, wenn $\frac{1}{3}$ der Vollversammlung (der JCAO) zustimmen und unter solchen Bedingungen, die die Vollversammlung vorschreiben kann; weiterhin ist in jedem Fall die Zustimmung jedes Staates erforderlich, der im gegenwärtigen Krieg durch den um Zulassung ersuchenden Staat überfallen oder angegriffen wurde.“ Diese Beitrittssperre richtet sich praktisch nur noch gegen Japan und Deutschland, da Italien 1947, Oesterreich und Finnland 1948 aufgenommen wurden. Damit trifft der Art. 93 nur eine ganz geringe Minderheit von Staaten, und es ist fraglich, wie weit sich dieser Artikel mit der besonders in Art. 44 a, b, c, d, e, h und i, aber auch in der Präambel zum Ausdruck kommenden Tendenz nach gebietlicher und sachlicher Einheit der Organisation verträgt. Schon auf den ersten Blick liegt es auf der Hand, daß Organisationen von der Art der JCAO wie auch des Weltpostvereins, daß nachrichtenvereins, des internationalen Arbeitsamtes, der Weltkündigungsorganisation u. ä. von anderer rechtlicher Natur sein müssen, als die durch gewöhnlichen zwischenstaatlichen Vertrag etwa geschaffenen Organe zur Schlichtung von Streitigkeiten und Zweifelsfragen. Um dieser Frage nachzugehen, wird es sein, sich über Sinn und Natur völkerrechtlicher Vereinbarungen Gedanken zu machen.

1)

Völkerrechtliche Quellenlehre

Das neuere Völkerrecht sieht das Kennzeichen der modernen Völkerrechtstheorie darin, daß sie „das positive Völkerrecht in einer überpositiven Grundnorm fundiert, ohne die auch das positive Völkerrecht nicht bestehen kann“. So der bekannte Völkerrechtler Verdross. Hinter dieser Grundnorm steht die Voraussetzung der ideellen Verbundenheit der Staaten in einer Gemeinschaft. Die inhaltliche Bestimmung der völkerrechtlichen Grundnorm hat von jenen Rechtsgrundsätzen auszugehen, welche die Kulturvölker übereinstimmend anerkennen, da sich die Normen des positiven Völkerrechts erst aufgrund des übereinstimmenden Rechtsbewußtseins der Völker herausgebildet haben. Mit Verdross sind wir der Meinung, daß wir im Begriff sind, die mit dem Ende des Mittelalters zur Auflösung gelangte und durch eine positivistische, nur auf Vertragsrecht abgestellte Völkerrechtslehre, abgelöste christliche

Idee der Einheit der *una civitas*, des einen Weltstaates, wieder herzustellen. Diese Idee der Einheit der Staatenwelt ist nicht nur eine historische, sondern auch eine normative, also eine rechtlich in der Gegenwart verpflichtende. Dem folgen die aus den Rechtsordnungen übernommenen Rechtsgrundsätze, die schon gelten „noch bevor das Völkerrecht im Wege des Völkergewohnheitsrechtes oder von Staatsverträgen eigene Normen hervorgebracht hat“. Das ist auch der Grund dafür, daß schon im 19. Jahrhundert Verträge von solchem Gewicht sein konnten, daß sie als Ausdruck einer allgemeinen Rechtsauffassung auch für außenstehende Staaten verbindlich wurden. Der dänische Völkerrechtler Ross weist hierbei auf die Heilige Allianz und den Pariser Friedensvertrag von 1856 hin, die „droit public de l'Europe“ mit dem Charakter eines objektiven politischen Statuts für alle europäischen Mächte schaffen wollten. Im Zeitalter des Völkerbundes und der Vereinten Nationen, welche letztere auch gegenüber Nichtmitgliedern Gesetzgebung ausüben wollen, gewinnt dieser Gedanke immer mehr an Substanz und stützt die Vorstellung vom Primat der völkerrechtlichen Staaten-gemeinschaft. Die *una civitas* führt zu der Folgerung einer globalen Allgemeinverbindlichkeit gewisser völkerrechtlicher Grundsätze, ohne Rücksicht auf die positive Vertragslage. Selbst die Satzung des internationalen Gerichtshofes weist in Art. 38 c als selbständige Quelle des Völkerrechts auf die von den zivilisierten Nationen anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze hin. Das geht über Praxis und Gewohnheit weit hinaus. Gerade dieser Art. 38 c stellt den Gedanken in den Vordergrund, daß allgemeine Rechtsgrundsätze des Völkerrechts sich aus fundamentalen Rechtsgrundsätzen entwickeln, die in den verschiedenen internen Rechtsordnungen Anerkennung gefunden haben. Das kann nicht nur nach der Seite der Allgemeinverbindlichkeit von Vereinbarungen auch für nichtvertragsschließende Staaten gelten, sondern muß auch und zuvor noch gelten für die allgemeinen Verpflichtungen aus Abkommen bestimmter Art, insbesondere aus internationalen Kollektivvereinbarungen und für die dadurch geschaffene selbständige, mit Völkerrechtssubjektivität ausgestattete Organisation.

2)

Der Primat der Staatengemeinschaft

Eine lehrreiche Begründung bietet die Geschichte der Staatengemeinschaftsidee. Dem Mittelalter war der Gedanke vom Primat der Staatengemeinschaft beinahe eine Selbstverständlichkeit. Die Auflösung der gedanklichen Einheit der mittelalterlichen Welt mit der geistigen Spitze des Papstes als zentralem Organ ließ immerhin die Idee der *una civitas* nicht völlig untergehen. In der zweiten Periode des neuzeitlichen Völkerrechts nach dem Westfälischen Frieden von 1648 versuchte man die Einheit durch den Grundsatz des Gleichgewichts zu ersetzen. Die zweite Hälfte des 19. und das 20. Jahrhundert zeigen immer mehr die Tendenz zum organisierten Völkerrecht, zur zentralen Völkerrechtsinstanz. Nirgends mehr aber, als im Verkehrsrecht, gesteigert durch die wachsende Verflechtung der Volkswirtschaften, tritt zutage, daß die Staaten, gleich welcher politischen Verfassung, „sich niemals derart genügen können, daß sie keiner gegenseitigen Hilfe, keiner Gesellschaft und keiner Gemeinschaft bedürfen, entweder um besser zu leben und zu ihrem Nutzen, oder wegen einer moralischen Notwendigkeit und Bedürftigkeit, wie es uns die Erfahrung zeigt. Daher brauchen sie irgend eine Rechtsordnung, die sie in jener

Art des Verkehrs und der Gemeinschaft leitet und lenkt . . .“ Das sind **Worte**, die schon der Völkerrechtler **Suarez** im 16. Jahrhundert geschrieben hat. **Nicht** viel anders verhält es sich bei **Grotius**. Allerneuestens hat **Shawcross** vor dem Nürnberger Militärgerichtshof, worauf **Verdross** hinweist, ausgeführt, daß die **Selbstentscheidung** eines Staates nur vorläufiger Natur sei, im **allgemeinen** völkerrechtlichen Verfahren angefochten und dadurch einer **völkerrechtlichen Kontrolle** unterworfen werden kann. Das ist **übertragbar** auf den völkerrechtlichen Kollektivvertrag, der Zweifel **entstehen** läßt darüber, ob er nicht in völkerrechtliche Grundnormen oder **allgemeine** Rechtsgrundsätze eingreift bzw. von diesen nicht getragen wird. Dies **muß** besonders in einer Zeit gelten, in der das bisherige Völkerrecht durch den **Versuch** einer Weltregierung im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine **strukturelle** Veränderung in der Richtung auf das Weltrecht hin erfahren könnte, wie **es** **Verdross** ausdrückt.

3)

Völkerrechtliche Grundrechte

Wenn bisher vom Primat der Staatengemeinschaft, besonders im Bereiche der Inanspruchnahme universaler Geltung die Rede war, so ergibt sich als **Gegengewicht** wiederum, und zwar aus dem gleichfalls völkerrechtlichen Grundsatz der **Souveränität** heraus die Frage nach völkerrechtlichen Grundrechten der **Staaten**. An der Spitze steht, allseits in der Völkerrechtslehre anerkannt, das **Recht auf Gleichheit**. Der Gleichheitsgrundsatz verbietet, was auch **Ross** andeutet, das **Verbot** bestimmter diskriminierender Unterscheidungsmerkmale. **Staaten** gleicher voller Souveränität unterschiedlich zu behandeln, verstößt damit **gegen** das Völkerrecht. Im Falle gleichen Bedürfnisses, wie z. B. innerhalb des **globalen** oder kontinentalen Zusammenhangs des internationalen Verkehrs, kann die **Ab-sperrung** gegenüber vollsouveräner Staaten keine sachliche Berechtigung für **sich** in Anspruch nehmen.

Zu den völkerrechtlichen Grundrechten wird aber ganz allgemein auch **das Grundrecht auf Verkehr** gezählt. „Die Völkerrechtsgemeinschaft ist ebenso wie jede andere Gemeinschaft ohne ein Mindestmaß an Verkehr zwischen den Rechtsgenossen undenkbar. Eine völlige Isolierung eines Staates vom **Verkehr** mit anderen Staaten ist daher mit der Völkerrechtsgemeinschaft nicht **ver-einbar**.“ Diese Worte von **Verdross** bedeuten nicht zuletzt auch, daß ein **Staat**, und zwar ein souveräner Staat durch die anderen Staaten nicht vom **Verkehr** abgeschlossen werden darf. Deshalb fährt auch **Verdross** ganz richtig **fort**, daß dieses Grundrecht auf Verkehr seine nähere Ausgestaltung erst in der **organi-sierten** Staatengemeinschaft erfahre, welche die Staaten zu einem **Zusammen-wirken** zur Erreichung bestimmter Ziele verpflichtet, während das alte **Völker-recht** von den Staaten grundsätzlich nur ein non facere, ein Nichteingreifen **in** die Bereiche anderer Staaten forderte. Gerade dieses gegenseitige **Verpflichtet-sein** hat in den letzten Jahrzehnten in fast allen Verkehrszweigen, in **Post-, Nach-richten-, Eisenbahn-, Luft-** und, unter Beschränkung auf wenige Gegenstände, auch im **Straßenverkehr** zu multilateralen Kollektivverträgen, vielfach unter **Schaffung** übernationaler, selbständiger Organe mit Völkerrechtssubjektivität, **ge-führt**. Solche neugeschaffenen Organe der Staatengemeinschaft stehen im **aus-schließlichen** Dienst der **ganzen** Staatengemeinschaft und sind integrierende **Faktoren** dieser Gemeinschaft.

4)

Die Völkerrechtsvereinbarung

Die Behandlung der Staatsverträge in der Völkerrechtslehre legt von vornherein die **Analogie** zu einer von allen zivilisierten Staaten dem Grunde nach aner-kannten Systematik **privatrechtlicher** Verträge nahe. Daneben unter-scheidet man gelegentlich zwischen allgemeinen und besonderen und zwischen **Gesetzesverträgen** und **Rechtsgeschäftsverträgen** sowie auch zwischen **Verträgen** und **Vereinbarungen**. Der Begriff der Vereinbarung deckt sich mit dem soge-nannten **Gesetzesvertrag** weitgehend. Darunter versteht man eine **Ver-einigung** parallel laufender auf das gleiche Ziel gerichteter Willen, die zu einem wirklichen **Gemeinwillen** führen. Man erinnert sich dabei an die **volonté générale** in Rousseau's **Contrat social**. Dieser **Gemeinwille** sei allein imstande, **objek-tives** Recht zu schaffen. Hierzu wird mit Vorliebe auf die **Pariser Seerechts-deklaration** von 1856 und die **Haager Konventionen** von 1899 und 1907 über die **Beilegung** von Streitigkeiten, über **Krieg** und **Neutralität** usw. verwiesen. Diese **objektive** **Ordnung** erlangt dem subjektiven Willen der Zeichnerstaaten gegenüber **Selbständigkeit** und **Allgemeingültigkeit**, vergleichbar den sogenannten **Normenverträgen** im innerstaatlichen Recht. Aus dieser Lehre von den **Normenverträgen** interessiert uns insbesondere die Frage, inwieweit die **Urheber** von **Normenverträgen** noch frei sind in der Anwendung ihrer **Vertragsnormen**, also inwieweit sie ein **Kontrahieren** mit Interessenten noch ablehnen können, konkret für unseren Fall formuliert, inwieweit der **Beitritt** zu den durch **Normen-verträge** geschaffenen Organisationen verweigert werden kann. Das **Zivilrecht** kam zu einer **Bejahung** des **Kontrahierungszwanges** oder der **Ab-schlußpflicht** oder gar einer **Leistungspflicht** schlechthin aufgrund der **Tatsache** einer **Monopolstellung** des Leistungsträgers und weiterhin aufgrund der **Tatsache**, daß die **Tätigkeit** oder **Leistung** im Interesse der **Erhaltung** der zivilisatorischen **Ordnung** und der **primären** **Bedürfnisse** der **Daseinsvorsorge** liegt. Ähnliche **Gedankengänge** spielen wohl unbewußt eine **Rolle** bei der **Diskussion** zum Begriff der sogenannten „**offenen**“ **Ver-träge** im Völkerrecht, also jener **Verträge**, die, im Gegensatz zu den von **Haus** aus „**geschlossenen**“ **Verträgen**, dem **Beitritt** dritter Staaten grundsätzlich **frei-gegeben** sind. Die Frage, ob zu solchen **Verträgen** der **Beitritt** verweigert werden kann, ist unser **eigentliches** Anliegen. Es kann dabei davon ausgegangen werden, was schon oben gesagt wurde, daß nicht zuletzt mit der **Begründung** des Art. 38 c der **Satzung** des internationalen Gerichtshofes die **Uebertragung** zivilrechtlicher **Rechtsfiguren** in das völkerrechtliche **Vertragsrecht** als erlaubt anzusehen ist. So hat das z. B. **Guggenheim** hinsichtlich der Lehre vom **Rechtsmißbrauch** be-denkenlos bejaht, **Lauterpacht** hinsichtlich der allgemeinen **Rechtsgrundsätze**, die den **Privatrechtsordnungen** der zivilisierten Staaten entstammen und für die **Uebernahme** im Völkerrecht geeignet sind. Als ein solcher allgemeiner **Rechts-grundsatz** kann heute schon der angesehen werden, daß **Monopolstellung** zur **Leistung** **verpflichtet** und daß eine **Institution** des privaten oder des öffentlichen **Rechtes**, die der **Erfüllung** lebensnotwendiger **Bedürfnisse** der **Daseinsvorsorge** dient, auf **Inanspruchnahme** hin zur **Leistung** **verpflichtet** ist.

5)

Staatenverbindungen

Unter den Staatenverbindungen verschiedener Art nehmen die **Verwaltungsunionen** eine besondere Stellung ein. Verdross sagt von ihnen als **den** organisierten Verbindungen souveräner Staaten zur Besorgung **gleichgerichteter** unpolitischer Verwaltungsaufgaben, daß sie in der Regel auf einem **Kollektivvertrag** beruhen, allen Staaten offenstehen und auf Dauer berechnet sind. Die oben zitierte Bemerkung von Bradfield in der JCAO sagt das gleiche, **und** ebenso drückt es Hershey aus. Innerhalb der nicht ganz richtig als **bloße** Verwaltungsunionen bezeichneten Verbände nehmen aber die **internationalen** Verkehrsunionen sogar noch eine Sonderstellung ein. Sie haben die **Natur** von überstaatlichen Zweckverbänden mit **Völkerrechtssubjektivität**. Ihre Organe sind **Völkerrechtsorgane**, nicht **nur** gemeinsame Organe der an der Gründungskonferenz beteiligten Staaten. Die JCAO ist zudem als juristische Person des Völkerrechts allseits anerkannt.

6)

Beitritt

Wir sehen, daß sich die privatrechtliche Lehre von der Leistungspflicht **aufgrund** Monopolstellung oder wegen Erfüllung lebensnotwendiger Aufgaben der **Daseinsvorsorge** ins Völkerrecht übertragen läßt. Wir sehen ferner, daß die **JCAO** insbesondere die **Natur** eines überstaatlichen Zweckverbandes mit **Monopolcharakter** aufgrund einer universalistischen **Tendenz** erlangt hat und daß sie innerhalb der modernen Zivilisation der **Erfüllung** lebensnotwendiger Aufgaben der Daseinsvorsorge in der Staatengemeinschaft dient. Es wurden oben schon Bemerkungen von Verdross und Bradfield zitiert, wozu man noch Hershey anfügen kann, der deutlich sagt, daß bei Konferenzen in Beziehung auf **Kollektivverträge** kein souveräner Staat ausgeschlossen werden sollte „wenn es sich um eine Frage handle, die die **Völkerrechtsgemeinschaft** als **Ganzes** angehe“. Im Bereich des innerstaatlichen Verwaltungsrechts spricht man von **Anstaltszwang**, wenn die Benützung einer Versorgungseinrichtung (z. B. Gaswerk) den Bedürfnissen der Öffentlichkeit im Rahmen der Daseinsvorsorge offenstehen muß, wenn also Zulassungspflicht besteht, wie z. B. auch nach der Fernsprechordnung. Das gleiche gilt im Bereich der **Berufsverbände**, wo die Zulassungspflicht als ungeschriebenes Gesetz gilt.

Es muß geradezu Wunder nehmen, daß man für die Tätigkeit von **überstaatlichen** Zweckverbandsorganisationen, die Erfüllung sachlicher Spezialaufgaben zum Gegenstand haben, noch nicht allgemein zu der Auffassung durchgestoßen ist, daß die Zulassung eines Staates aus rein politischen Motiven nicht verweigert werden kann und daß der Beitritt zu solchen Organisationen allgemein offen zu stehen hat. Wir hörten, was Bradfield, Hershey und Verdross, alles nichtdeutsche Kapazitäten, dazu sagten. Auch der englische Jurist Jenks war jüngst **der** Meinung, daß sich gerade seit der Unterzeichnung der Charta der Vereinten Nationen eine neue Formel für die Beitrittsklauseln hieraus bilden müßte. In diesen Bemerkungen zeigt sich das Empfinden, daß mit der Verschließung des Beitritts aus politischen Gründen völkerrechtlich etwas nicht in Ordnung ist. Aber man kam über das Hindernis nicht hinweg, daß Verträge Rechte und

Pflichten nur unter den Vertragschließenden schaffen können. Die Annahme eines Vertrages zu Gunsten Dritter würde allerdings zu großen Schwierigkeiten bei der Absicht einer Aenderung des Vertrages führen, da die dritten noch nicht individualisierten Staaten schon Rechte erworben haben würden. Auch der italienische Völkerrechtler Zannini steht 1946 noch auf dem ablehnenden Standpunkt. Ich glaube aber, daß nach dem Ausgeführten aus dem Bereich des zivilen Vertragsrechts und seiner modernen Fortentwicklung, sowie aus der begründeten analogen Anwendung der daraus gewonnenen allgemeinen Rechtssätze nunmehr ein anderes gefolgert werden kann. Die überstaatlichen Zweckverbände mit Völkerrechtssubjektivität, wie es die JCAO ist, die eine Monopolstellung anstreben und erlangt haben, und zwar gebietlich wie auch sachlich, die ferner der Erfüllung lebensnotwendiger Bedürfnisse der Daseinsvorsorge der Staatengemeinschaft dienen, stellen „offene Verbände“ dar. Zu ihnen kann der Beitritt aus Gründen, die sich nicht aus dem sachlichen oder räumlichen Bereich dieser Verbände selbst ergeben, mit gutem Grund nicht mehr verweigert werden. Diese Auffassung finden wir schließlich auch unterstützt durch Scelle, wenn er sagt: immer, wenn es sich um eine Ordnung handelt, die selbst nach dem Willen der Urheber der Notwendigkeit der internationalen Organisation und einer Forderung der intersozialen Solidarität dient, muß der Beitritt offen sein.

Die Unzulässigkeit, mindestens aber völkerrechtliche Zweifelhafteit der innerhalb eines reinen Sachabkommens aus politischen Gründen diskriminierenden Bestimmung des Art. 93 des JCAO-Abkommens sollte Veranlassung genug sein, mit Hilfe des Aenderungsverfahrens nach Art. 94 durch $\frac{2}{3}$ -Mehrheit der Vollversammlung deren baldige Beseitigung herbeizuführen, wenn man sich nicht dem Vorwurf völkerrechtswidrigen Verhaltens aussetzen will. Allerdings ist nicht zu erwarten, daß deutscherseits die Konsequenz eines Rechtsverfahrens vor dem internationalen Gerichtshof hieraus gezogen werden wird.

Im Weltluftverkehrsnetz spielte Frankfurt schon immer die Rolle eines Koordinationspunktes auf der Linie Nord-Süd und Ost-West. Aus europäischer Sicht wird es in Zukunft noch notwendiger sein, den Weltluftverkehr auf gewisse Kristallisationspunkte in den einzelnen Ländern, um einen von Prof. Pirath geprägten Ausdruck zu verwenden, für den Absprung der intereuropäischen und interkontinentalen Linien zu konzentrieren. Will Deutschland sich mit Erfolg und Rentabilität in den Weltluftverkehr einschalten, so wird es zu einer stärkeren Zentralisierung streben müssen. In diesem Plan stellt der Rhein-Main-Flughafen Frankfurt den gegebenen Ansatz für die künftige Einschaltung Deutschlands in den Weltluftverkehr dar. Diese bevorzugte Stellung hat Frankfurt seit langem in flugtechnischer und wirtschaftlicher Hinsicht. Sie wird ihm auch in Zukunft verbleiben müssen.

Ausführliche wissenschaftliche Begründung der in Ziffer IV vorgetragenen völkerrechtlichen Theorie des Verfassers über den Zulassungszwang bei überstaatlichen Zweckverbänden mit Völkerrechtssubjektivität, die eine Monopolstellung einnehmen und der Erfüllung lebensnotwendiger Bedürfnisse der Daseinsvorsorge der Staatengemeinschaft dienen („offene Verbände“) wird an anderer Stelle noch gegeben werden.