

Völkerrecht II

Mo 14-16 h

Raum RuW 3.102

3. Teil: Das Recht der Internationalen Organisationen

Internationale Organisationen sind zwischenstaatliche Organisationen, deren Mitglieder Staaten und andere Völkerrechtssubjekte sind (*intergovernmental organisations*). Hierin unterscheiden sie sich von den *non-governmental organisations* (NGOs) als internationale Zusammenschlüsse privatrechtlich verfasster (nationaler) Organisationen, die auch nicht auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruhen (z.B. *Amnesty International* oder *Greenpeace*). NGOs leisten einen ganz erheblichen Beitrag zur tatsächlichen Durchsetzung des Völkerrechts, insbesondere durch Ermittlung von Tatsachen (*fact finding*) und Vorbereitung von bzw. Mitwirkung an der Formulierung völkerrechtlicher Verträge (*standard setting*); in jüngerer Zeit werden sie vermehrt auch zur Überwachung völkerrechtlicher Verpflichtungen herangezogen. Vor allem in diesem Zusammenhang wird NGOs zunehmend (partielle) Völkerrechtssubjektivität zugestanden. Die NGOs als internationale Verbandseinheiten sind als unabhängige, auf Dauer angelegte, organisierte, nichtgewerbliche und nichtstaatliche Vereinigungen zu qualifizieren, die entsprechend ihrer jeweiligen Satzung Personen oder Vereinigungen/Verbänden verschiedener Nationalitäten zugänglich sind und internationale Verbandsinteressen wahrnehmen.

Erste Formen von IOs finden sich im 19. Jahrhundert (Internationale Flusskommissionen und Verwaltungsunionen wie z.B. ITU (1865) und UPU (1874)). Eine erhebliche Zunahme ihrer Bedeutung erfolgte mit der Gründung des *Völkerbundes* und der *International Labour Organisation* (beide 1919). Der entscheidende Durchbruch geschah 1945 mit der Gründung der *Vereinten Nationen* und der mit ihr verbundenen Sonderorganisationen. Seither kam es zur Gründung einer Fülle von IOs auf universeller und regionaler Ebene. Gemeinsam ist allen internationalen Organisationen ihr Ursprung, der in dem zunehmenden Zwang zur internationalen institutionalisierten Kooperation zu sehen ist und der seinerseits auf die anwachsenden internationalen Verflechtungen zurückgeführt wird.

Nach dem sachlichen Wirkungsbereich lassen sich *generelle* und *spezifische IOs* unterscheiden: *IOs* mit generellem Wirkungsbereich (auf universeller Ebene UNO, auf regionaler Ebene OAS, OAU und wohl auch OSZE) dienen in erster Linie der Friedenssicherung im weitesten Sinne; spezielle Organisationen sind die Sonderorganisationen der UNO (z.B. ILO, UNESCO, WHO), aber auch solche universellen und regionalen *IOs*, die sich mit bestimmten Politikbereichen beschäftigen (Zusammenarbeit in den Bereichen Technik – ITU, UPU – und Verkehr – ICAO, IMO; Handel und Wirtschaft – NAFTA, OECD, WTO; Menschenrechte – Europarat; Sicherheit – NATO). Ein Sonderfall sind *supranationale Organisationen* wie die *Europäische Union* als Rechtsnachfolgerin der *Europäischen Gemeinschaften*.

Eine allseits akzeptierte Definition von *IOs* gibt es nicht; zumeist werden zwei Elemente verlangt: (1) Bestehen eines Gründungsvertrags (Einigung der Gründungsmitglieder auf dem Gebiet des Völkerrechts; regelmäßig multilateraler Vertrag der Gründungsstaaten), geschlossen von mindestens zwei Völkerrechtssubjekten (Staaten), und (2) die Fähigkeit, durch eigene Organe einen selbständigen Willen zu formen und nach außen zu vertreten.

§ 5. Rechtspersönlichkeit Internationaler Organisationen

IOs besitzen – im Gegensatz zu Staaten – nur *partielle*, d.h. begrenzt auf den jeweils vertraglich festgelegten Organisationszweck, und *partikuläre* bzw. *relative Völkerrechtssubjektivität*, d.h. nur gegenüber den Völkerrechtssubjekten, die entweder Mitglieder der IO sind oder deren Völkerrechtssubjektivität explizit oder implizit, z.B. durch Abschluss von Verträgen, anerkannt haben (vgl. das Gutachten des IGH im *Bernadotte-Fall* vom 11. April 1949 über den Ersatz von im Dienste der Vereinten Nationen erlittenen Schäden, ICJ Reports 1949, 174). Damit ist ein wesentliches Merkmal für die Völkerrechtssubjektivität internationaler Organisationen, dass sie mit der selbständigen Wahrnehmung eigener Aufgaben betraut sind, die sich aus dem Gründungsvertrag ergeben. Folglich werden die *IOs* so mit eigenen Kompetenzen zur Erfüllung ihrer Aufgaben ausgestattet (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung). Anders als bei Staaten ist die Anerkennung der Völkerrechtssubjektivität daher *konstitutiv* und nicht nur *deklaratorisch*. Eine Ausnahme bildet –wegen ihres fast alle Staaten umfassenden Mitgliederbestandes – nach h.M. allein die UNO: Ihr wird – wie Staaten – zumeist *absolute Völkerrechtssubjektivität* zugestanden, die allen Staaten gegenüber unabhängig von einem diesbezüglichen Konsens

besteht. Die Geltung einer entsprechenden gewohnheitsrechtlichen Norm konnte bislang nicht verzeichnet werden, eine mögliche Entstehung bleibt daher abzuwarten.

Von der Völkerrechtssubjektivität zu unterscheiden ist die Fähigkeit, völkerrechtlich tätig zu sein (Völkerrechtsfähigkeit: Fähigkeit, Inhaber von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten zu sein): Zwar sind jedenfalls Staaten als Völkerrechtssubjekte fast auch immer auch in der Lage, völkerrechtlich wirksam zu handeln (Handlungsfähigkeit), doch zeigen der Fall des Deutschen Reichs nach 1945 und das Phänomen des *failed state* (Somalia), dass es ausnahmsweise auch völkerrechtlich nicht handlungsfähige Völkerrechtssubjekte geben kann. Durch das Fehlen der Handlungsfähigkeit wird aber die Rechtsfähigkeit nicht berührt. Die Handlungsfähigkeit ist mithin kein konstitutives Merkmal der Völkerrechtssubjektivität. Völkerrechtsfähigkeit (Völkerrechtspersönlichkeit) wird *IOs* entweder ausdrücklich im Gründungsvertrag (vgl. z.B. Art. 47 EUV (ehemals § 281 EGV) sowie Art. 184 EA) zugesprochen oder ergibt sich implizit aus den vertraglichen Vorschriften über Rechte und Pflichten, vor allem die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge. Die Beispiele von OSZE und EU zeigen, dass institutionalisierte Formen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit in einem Prozess Völkerrechtssubjektivität und –fähigkeit erwerben können. Lange war es strittig, ob auch die EU und nicht nur die EG Rechtspersönlichkeit besitzt. Mit dem Vertrag von Lissabon ist nun festgelegt, dass die EU Rechtspersönlichkeit innehat und als Rechtsnachfolgerin der EG eintritt gem. Art. 1 Abs. 3 EUV n.F.

Die Rechts- und Geschäftsfähigkeit einer *IO* im nationalen Recht (z.B. Erwerb von Vermögen) ist – für die jeweiligen Mitgliedstaaten – entweder im Gründungsvertrag festgelegt (z.B. Art. 335 AEUV (ehemals 282 EGV) oder folgt implizit aus deren Verpflichtung, der *IO* die Erfüllung ihrer vertraglich übertragenen Aufgaben auch innerstaatlich faktisch zu ermöglichen. Gegenüber Drittstaaten ist insofern, falls kein spezieller Vertrag (z.B. Sitzstaatübereinkommen) vorliegt, das nationale Recht entscheidend.

§ 6 Entstehung und Tätigkeit Internationaler Organisationen, einschließlich Haftung

IOs entstehen in der Regel mit dem Inkrafttreten des jeweiligen Gründungsvertrags (Satzung der *IO*) (Ausnahme: OSZE, die keinen Gründungsvertrag besitzt, hier „Hineinwachsen“ in Stellung einer *IO*, dokumentiert durch den Wandel der Bezeichnung von KSZE zu OSZE). Bei den Gründungsverträgen handelt es sich um völkerrechtliche Verträge, auf die gemäß der nahezu wortgleichen Art. 5 WVK von 1969 und der WVKIO von 1986 diese Vertragskonventionen und somit die allgemeinen Regeln über die völkerrechtlichen Verträge

Anwendung finden. Die Beendigung des Bestehens einer *IO* ergibt sich entweder aus einer vertraglich festgelegten, zeitlichen Begrenzung (z.B. Art. 97 EGKSV: 50 Jahre, d.h. bis 2001) oder aus einem entsprechenden gemeinsamen Willen aller Mitgliedstaaten als „Herren des Vertrags“. Sofern der Gründungsvertrag nichts anderes vorsieht, richtet sich auch die Beendigung einer *IO* und damit des Gründungsvertrages gemäß Art. 5 WVK/WVKIO nach den Art. 54-64 WVK/WVKIO.

Um ihre vertraglichen Aufgaben erfüllen zu können, müssen die *IOs* in der Regel Recht setzen können. Diese Befugnis kann sich explizit und implizit aus dem Gründungsvertrag (Primärrecht) ergeben. Die Wirkung dieses Sekundärrechts hängt von dem vertraglich bekundeten Willen der Mitgliedstaaten ab: Sie reicht von einem bloßen „Angebot“ zur Ratifikation der in der jeweiligen *IO* erarbeiteten Verträge über verschieden stark ausgeprägte Formen von Verbindlichkeiten (vor allem grundsätzliche Verbindlichkeit mit der Möglichkeit eines *opting-out*) bis hin zur strikten Verbindlichkeit (Beschlüsse des Sicherheitsrats nach dem VII. Kapitel der UN-Charta oder Sekundärrecht der EU). Das Ausmaß der Vertragsschlussfähigkeit einer *IO* bestimmt sich entweder ausdrücklich nach dem Gründungsvertrag oder konkludent nach der *implied powers*-Lehre, d.h. sie reicht so weit, wie es zur effektiven Wahrnehmung der vertraglich übertragenen Aufgaben erforderlich ist (ICJ, Bernadotte-Fall, ICJ Rep. 1949, 182). Wegen ihrer Organisationsgewalt haben alle *IOs* die Befugnis zur Rechtsetzung im Innenbereich (z.B. Erlass von Geschäftsordnungen).

Aus der Völkerrechtssubjektivität von *IOs* folgt, dass sie für die Verletzung völkerrechtlicher und ggf. auch privatrechtlicher Pflichten haften. Seit 2001 beschäftigt sich auch die ILC mit einem Vertragsentwurf über das Regime der Verantwortlichkeit der *IO*. Da die Mitgliedstaaten der *IO* Völkerrechtssubjektivität sowie zur Wahrnehmung dieser Fähigkeit auch Handlungsfähigkeit eingeräumt haben, wurde ihr zugleich die Fähigkeit zur Verletzung solcher Rechte und Pflichten übertragen (der gesonderten Feststellung einer Deliktsfähigkeit der *IO* bedarf es nicht). Ob die Mitgliedstaaten für Akte einer *IO* haften können, ist umstritten: Grundsätzlich tendieren Praxis und Lehre zu einer Alleinhaftung der *IO* (Tendenz zum Haftungsausschluss). Ein Haftungsdurchgriff kommt ausnahmsweise wegen des Schutzes von Gläubigern in Betracht (bewusst unzureichende Ausstattung mit Kapital oder Duldung riskanter Vorhaben, vgl. hierzu 1985 der Zusammenbruch des Internationalen Zinnrats (*International Tin Council*, s. etwa House of Lords, *Rayner v. Department of Trade*, (1990) 2 A.C. 418, beendet durch außergerichtliche Streitbeilegung) oder bei besonders gefährlichen Aktivitäten (vertraglich vereinbart etwa in Art. VI i.V.m. VII des Weltraumvertrags von 1967 und in Art. XXII Abs. 3 des Übereinkommens über die

völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände von 1972). Die Tätigkeit von *IOs* wird überwiegend durch Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert und umfasst die Kosten ordentlicher wie außerordentlicher Maßnahmen (ICJ Reports 1962, 151).

§ 7. Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen

Mitglieder von *IOs* können nur Völkerrechtssubjekte, in der Regel also Staaten, aber auch *IOs* selbst (z.B. EU - als Rechtsnachfolgerin der EG - in der WTO) sein. Zumeist sind *IOs* als offene Organisationen strukturiert, ermöglichen also, unter Einhaltung der im Gründungsvertrag vorgesehenen materiellen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen, auch anderen Völkerrechtssubjekten den Beitritt, sofern die Gründungsverträge die Möglichkeit einräumen. Aus der Mitgliedschaft erwachsen Rechte (Stimmabgabe; Mitwirkung an der Besetzung der Organe) und Pflichten (z. B. Finanzierung; Erbringung von Beitragsleistungen). Kommt ein Mitglied seinen Pflichten nicht nach, können seine Mitgliedschaftsrechte suspendiert (vgl. Art. 19 SVN) oder dieses gar ausgeschlossen (vgl. Art. 6 SVN) werden. Wegen der Souveränität von Staaten besitzen diese auch ein Recht auf Austritt (z.B. 1984 Austritt der USA aus UNESCO), auch wenn dies im Gründungsvertrag nicht ausdrücklich vorgesehen ist.

Eine „mindere“ Form der Mitgliedschaft ist die *Assoziierung*. Zu unterscheiden ist zwischen der mitgliedschaftlichen Assoziierung (Staat ist Mitglied mit eingeschränkten Rechten und Pflichten) und der vertraglichen Assoziierung (Staat wird nicht Mitglied, tritt aber in vertragliche Beziehungen zur *IO*; z.B. die Beitritts- und Entwicklungsassoziationen der EG nach Art. 217 AEUV (ehemals Art. 310 EGV) nach dem Cotonou-Abkommen mit den AKP-Staaten). Geringste Stufe der Beteiligung ist die Einräumung eines Beobachterstatus, d.h. Möglichkeit der Teilnahme an Sitzungen ohne Mitsprache- und Stimmrecht (Befreiungsbewegungen in der UNO, Kanada im Europarat).

Eine automatische Staatennachfolge in Mitgliedschaftsrechte bei *IOs* gibt es nach der bisherigen Praxis nicht. In Fällen der Sezession bei Fortbestand des „Ursprungsstaats“ bleibt dessen Mitgliedschaft unberührt, der aus der Sezession entstandene Staat muss die Aufnahme beantragen (Bangladesh 1974, baltische Staaten 1991, Südsudan 2011). Bei Vereinigung von Mitgliedstaaten ist zwischen Beitritt und Fusion zu unterscheiden: Im Falle des Beitritts erlischt die Mitgliedschaft des untergegangenen Staates, die des anderen Staates besteht fort

(Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland; siehe S.VN 1990, 157); rechtlich inkonsequent wird im Falle der Fusion für den Neustaat ein Aufnahmeverfahren durchgeführt (Jemen 1990). Im Fall der Dismembration (Untergang eines Staates) müssen die neu entstandenen Staaten ihre Aufnahme beantragen (1993 Tschechien und Slowakei). Rechtlich problematisch, politisch aber sinnvoll war das Vorgehen bei der Auflösung der Sowjetunion: Die Mitgliedstaaten der VN akzeptieren die Mitteilung des Rats der Staatschefs der GUS, dass Russland die Mitgliedschaft der Sowjetunion (auch den Sitz im Sicherheitsrat) fortsetze, während die übrigen Neustaaten (mit Ausnahme der Ukraine und Weißrussland) nach Art. 4 SVN aufgenommen wurden. Umstritten war die Rechtslage bezüglich Jugoslawiens: Während die Staatenmehrheit von dessen Dismembration ausging und folglich die Nachfolgestaaten (z.B. Slowenien und Kroatien) gemäß dem üblichen Verfahren aufgenommen wurden, wurde auch die Auffassung vertreten, es handle sich um eine Sezession, wobei die Mitgliedschaftsrechte Jugoslawiens als „eingefroren“ zu sehen wären (fortbestehende Mitgliedschaft, aber keine Möglichkeit der Mitwirkung; VN 1992, 187). Das Problem wurde schließlich völkerrechtlich richtig gelöst: Nach dem Sturz von Milošević stellte die neue Regierung Jugoslawiens einen Antrag auf Aufnahme dieses Staates in die UN, der am 1.11.2000 von der Generalversammlung gebilligt wurde (A/RES/55/12).

§ 8. Organe Internationaler Organisationen und ihre Befugnisse

Zur Erlangung ihrer Handlungsfähigkeit benötigen *IOs* Organe, wobei zumindest ein Organ erforderlich ist. Entsprechend ihrer Aufgabe (Bedürfnis der Staaten nach Kooperation bei gleichzeitiger Wahrung ihrer Souveränität) haben *IOs* in der Regel eine duale Organstruktur: Zumindest ein Organ ist mit der Wahrung der Interessen der Mitgliedstaaten betraut und besteht daher aus Regierungsvertretern auf der Basis souveräner Gleichheit (*one state, one vote*) (z.B. UN-Generalversammlung), während ein anderes Organ den „Willen“ der *IO*, d.h. der Gesamtheit der Mitgliedstaaten, wahrt (z.B. Generalsekretär der UNO) und in der Regel zugleich das Administrativorgan darstellt. Seine Mitarbeiter, internationale Beamte, sind rechtlich weisungsfrei (vgl. z.B. Art. 100 SVN).

Wenngleich die Mitglieder der *IO* maßgeblich die Besetzung der *IO* bestimmen, so sind sie keine Organe der Mitgliedstaaten. Ihnen kommt vielmehr die Aufgabe zu, den übertragenen Aufgabenbereich selbstständig wahrzunehmen.

Zur Sicherung der Stellung genießen diese Beamten Privilegien und Immunitäten, deren Umfang regelmäßig in den Sitzstaatabkommen bestimmt wird. Diese regeln – neben der Festlegung des Sitzes der *IO* – zugleich deren Privilegien und Immunitäten sowie ihre Rechtspersönlichkeit und Handlungsfähigkeit (vgl. entsprechende Abkommen der UN und des Europarats). Zur Sicherung der Unabhängigkeit der Bediensteten und ihrer Rechte verfügen die größeren *IOs* über Mechanismen bzw. Institutionen zur Entscheidung von dienstrechtlichen Streitigkeiten (z.B. Administrative Tribunals der UN); kleinere *IOs* haben die Möglichkeit, durch Abschluss entsprechender Verträge solche Streitigkeiten vor dem Verwaltungsgericht der ILO austragen zu lassen (dies gilt z. B. für die WHO, UNESCO, ITU, und FAO). Umstritten ist, ob *IOs* gewohnheitsrechtlich zur Einrichtung solcher Einrichtungen zur Entscheidung dienstrechtlicher Streitigkeiten verpflichtet sind; hiervon zu trennen ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten der EMRK, wegen Art. 6 EMRK nur solchen *IOs* beizutreten, die solche Einrichtungen vorsehen oder ggf. anderweitigen Rechtsschutz zu ermöglichen (vgl. EGMR, Urteil vom 18.2.1999, *Waite and Kennedy ./. Germany*, EuGRZ 1999, 207).

Die in einigen *IOs* (z.B. Europarat, OSZE, NATO) bestehenden „parlamentarischen“ Organe (Mitglieder werden von den nationalen Parlamenten entsandt) haben nur beratende Funktion, aber in der Regel keine Entscheidungsbefugnisse. Die zur Entscheidung berufenen Organe sind vielmehr mit Regierungsvertretern besetzt, so dass oftmals ein „demokratisches Defizit“ der *IOs* gerügt wird. Zur Regelung von Streitigkeiten zwischen ihren Mitgliedstaaten sehen die Gründungsverträge (bzw. später hinzugekommene Verträge) bisweilen die Einrichtung von Internationalen Gerichten (z.B. Internationaler Gerichtshof) oder die Bereitstellung von Schiedsgerichten (z.B. Europarat, OSZE) vor. Zu unterscheiden hiervon sind diejenigen internationalen Gerichte oder gerichtsförmigen Einrichtungen, die auf der Grundlage und im Rahmen bestimmter Verträge wirken (z.B. EGMR, IAGMR, Dispute Settlement Bodies der WTO).

Neben diesen *Hauptorganen*, deren Aufgaben im Gründungsvertrag festgelegt sind, kann es noch *Neben-* oder *Unterorgane* geben, deren Schaffung durch die Hauptorgane entweder im Gründungsvertrag ausdrücklich geregelt sind oder sich implizit aus deren Organisationsgewalt ergeben (z.B. Internationale Strafgerichtshöfe zu Jugoslawien und Ruanda als Nebenorgane des UN-Sicherheitsrats). Eine Übertragung von Rechten an Unterorgane ist – sofern sie nicht im Gründungsvertrag zugelassen wird, nur dann möglich,

wenn das Hauptorgan die Weisungs- und Kontrollbefugnis über das von ihm geschaffene Unterorgan behält.

Auch wenn zur Willensbildung zumeist die Möglichkeit einer (qualifizierten) Mehrheit vorgesehen ist, streben *IOs* in der Regel nach Konsens, um letztlich die Durchsetzung von Maßnahmen zu sichern (anders als in supranationalen Organisationen sind in herkömmlichen *IOs* die „überstimmten“ Mitgliedstaaten grds. nicht an Mehrheitsbeschlüsse gebunden; eine Ausnahme hiervon sind Beschlüsse des UN-Sicherheitsrats nach dem VII. Kapitel der SVN). In einigen Fällen (Finanzorganisationen wie Weltbank und IMF) gilt anstelle des Grundprinzips *one state, one vote* die Regel des *weighted voting*, d.h. eine am finanziellen Beitrag der Staaten ausgerichtete Stimmengewichtung.