Internationale Organisationen als Völkerrechtssubjekte

- Internationale Organisationen als Völkerrechtssubjekte

Internationale Organisationen als Völkerrechtssubjekte

Europarecht, Völkerrecht, Internationales Privatrecht

Einleitung?

Als Völkerrechtssubjekt bezeichnet man solche Einheiten, denen durch die Völkerrechtsordnung die Fähigkeit zuerkannt wird, Träger völkerrechtlicher Rechte und/oder Pflichten zu sein. Art und Umfang dieser Rechte und Pflichten richten sich nach der Natur des einzelnen Völkerrechtssubjekts und nach seiner Stellung in der Völkerrechtsordnung.[1]

Noch bis in die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts galten Staaten als einzige Völkerrechtssubjekte. Der seit 1945 enorm gestiegene grenzüberschreitende Verkehr von Waren, Personen und Finanzdienstleistungen machte jedoch eine institutionalisierte Form der Zusammenarbeit der Staaten nötig.[2] Damit einher ging nicht nur die wachsende Anzahl und Bedeutung internationaler Organisationen (im Folgenden abgekürzt als i.O.), sondern auch die Frage nach Art, Umfang und Erwerb ihrer Völkerrechtssubjektivität.[3]

Wegen ihrer Bedeutung als „Motoren des Völkerrechts“[4] werden Staaten als „geborene“ oder „originäre“ Völkerrechtssubjekte bezeichnet. I.O. dagegen können nur durch Zuweisung eigener völkerrechtlicher Rechten und Pflichten von den Mitgliedsstaaten in einer Satzung oder einem Gründungsvertrag zu Völkerrechtssubjekten „erkoren“ werden.[5] Die Völkerrechtssubjektivität einer i.O. ist dabei jedoch zwei Einschränkungen unterworfen. Zum einen ist ihre Völkerrechtssubjektivität partiell, d.h. ihre Rechtspersönlichkeit reicht nur soweit, wie es zur Erreichung des Organisationszwecks erforderlich ist. Zum anderen ist ihre Völkerrechtssubjektivität relativ, da sie zunächst nur gegenüber den Mitgliedsstaaten gilt. Gegenüber einem Drittstaat kann eine i.O. erst als Völkerrechtssubjekt auftreten, wenn dieser die i.O. als solche anerkannt hat.

Einzig der UNO sprach der Internationale Gerichtshof in seinem Urteil zum Bernadotte-Fall von 1949 die uneingeschränkte bzw. universelle Völkerrechts-subjektivität zu. Der IGH hatte in seinem Gutachten festgestellt, dass die Gründungsstaaten der UN, die die überwiegende Mehrheit der internationalen Gemeinschaft repräsentierten, die Rechtsmacht besessen hatten, eine Einheit mit universeller Völkerrechtssubjektivität zu schaffen, die auch gegenüber Dritten ohne deren

Anerkennung wirkt.[6]

Durchaus umstritten ist daher, dass Organisationen wie z.B. multinationalen Konzernen oder internationalen Nichtregierungsorganisationen bis heute keine Völkerrechtssubjektivität zuerkannt wird.

Es wird somit deutlich, dass es sich bei der Völkerrechtssubjektivität i.O. um einen stark differenzierbaren Begriff handelt, der sich sowohl im Hinblick auf verschiedene i.O. stark unterscheiden kann, als auch die Frage aufwirft, wann und unter welchen Umständen eine i.O. mit eigener Völkerrechtssubjektivität ausgestattet werden kann und soll.

Der anhaltende Bedeutungsgewinn sowohl staatlicher als auch nichtstaatlicher i.O., der mit der Globalisierung seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes einen neuerlichen Schub erfuhr, ließ vor allem in der rechtswissenschaftlichen Forschung die Frage aufkommen, inwieweit das Prinzip der Völkerrechtssubjektivität noch zeitgemäß ist.[7] Vor allem Nichtregierungsorganisationen und transnationale Konzerne fordern vor dem Hintergrund der Globalisierung eine Anerkennung bzw. Einbindung als Völkerrechtssubjekte. Zum einen wird die Unterteilung von „geborenen“ und „gekorenen“ Völkerrechtssubjekten als nicht mehr zeitgemäß betrachtet, zum anderen wird das Prinzip der Völkerrechtssubjektivität vor der Diskussion eines sog. „Weltinnenrechts“ immer mehr in Frage gestellt.

Die vorliegende Seminararbeit untersucht daher, inwieweit die verschiedenen Abstufungen der Völkerrechtssubjektivität noch sinnvoll sind und stellt eine kritische Betrachtung der Völkerrechtssubjektivität an.

Zu diesem Zweck gibt zunächst das erste Kapitel eine Definition der Begriffe Völkerrechtssubjektivität und internationale Organisationen, die für das Verständnis der weiteren Ausführungen von Bedeutung sind. Das zweite Kapitel befasst sich mit dem Bernadotte-Fall des IGH, der ausschlaggebend für die Anerkennung i.O. als Völkerrechtssubjekte war und daher von grundlegender Bedeutung ist. Des Weiteren wird die Einteilung der Völkerrechtssubjekte dargelegt, die indirekt aus dem IGH-Urteil folgte. Auch die Handlungsfähigkeit und Befugnisse i.O., mit denen sich der IGH im Bernadotte-Fall ebenfalls beschäftigte, werden in diesem Kapitel näher erläutert. Den Abschluss des zweiten Kapitels bilden die supranationalen Organisationen, die sowohl innerhalb der i.O. als auch innerhalb der Völkerrechtssubjektivität eine Sonderrolle einnehmen.

Das dritte Kapitel beschäftigt sich mit der Kritik am Begriff der Völkerrechtssubjektivität und bildet den Schwerpunkt dieser Seminararbeit. Hierbei soll vor allem auf die Frage der Notwendigkeit und Begründetheit des Prinzips der Völkerrechtssubjektivität eingegangen werden, vor allem auf die Unterscheidung zwischen partieller und universeller Völkerrechtssubjektivität. Die Diskussion um die Anerkennung von NGO’s und transnationalen Konzernen als Völkerrechtssubjekte soll hierbei

ebenfalls Erwähnung finden. Ein Fazit, das die Kritik und gewonnenen Erkenntnisse und ein Ausblick auf die Zukunft der Völkerrechtssubjektivität zusammenfasst, schließt die Arbeit.

1. Definitionen

1.1 Völkerrechtssubjektivität

Als Rechtssubjektivität bezeichnet man die Fähigkeit, durch Rechte und Pflichten an Rechtsbeziehungen beteiligt zu sein. Gebilde, denen diese Fähigkeit nach der für sie maßgeblichen Rechtsordnung zukommt, sind „Rechtssubjekte“ bzw. „Rechtspersonen“. Völkerrechtssubjekte sind daher solche Einheiten, denen durch die Völkerrechtsordnung die Fähigkeit zuerkannt wird, Träger völkerrechtlicher Rechte und/oder Pflichten zu sein. Art und Umfang dieser Rechte und Pflichten richten sich nach der Natur des einzelnen Völkerrechtssubjekts und nach seiner Stellung in der Völkerrechtsordnung.[8]

1.2 Internationale Organisationen

Unter dem Begriff der Internationalen Organisation werden sowohl die nichtstaatlichen (non-governmental organizations = NGO’s) als auch die zwischenstaatlichen Internationalen Organisationen (international governmental organizations = IGO’s) zusammengefasst. Völkerrechtlich relevant sind jedoch nur die letztgenannten. Gemeinsam ist allen i.O. ihr Ursprung, der in dem zunehmenden Zwang zur institutionalisierten Zusammenarbeit zu sehen ist.[9]

Spätestens seit dem Rechtsgutachten des IGH vom 11.4.1949 zum Bernadotte-Fall, auf den später näher eingegangen werden soll, hat sich die allgemeine Auffassung durchgesetzt, dass zwischenstaatliche Organisationen Völkerrechtssubjekte sind.

a) Voraussetzung hierfür ist zunächst, dass sie auf Dauer angelegte Vereinigungen zweier oder mehr Staaten sind. Die Völkerrechtssubjektivität der zwischenstaatlichen i.O. ist somit eine von bestehenden Völkerrechtssubjekten – den Gründungsstaaten – geschaffene Rechtspersönlichkeit. Staatenmitgliedschaft ist konstitutiv für den Bestand der Rechtspersönlichkeit, die keine originäre, sondern eine abgeleitete ist. Neben den Staaten können aber auch andere zwischenstaatliche Organisationen Mitglieder in einer I.O. sein.[10] Der auf Dauer angelegte Zusammenschluss grenzt die i.O. zu ad-hoc-Einrichtungen wie internationalen Konferenzen ab, die nur vorübergehend zu Erfüllung eines bestimmten Zwecks gegründet werden. I.O. werden also gegründet, um langfristig bestimmte Aufgaben zu erfüllen. Dabei kann die Vertragslaufzeit beschränkt sein, wie dies beim EGKS-Vertrag der Fall war (vgl. 97 EGKS-Vertrag), oder unbegrenzt wie der der EGV (vgl. Artikel 312 EGV). Gründungsverträge können spezielle Bestimmungen zu ihrer Änderung (z.B. Artikel 108 UN-Charta oder Artikel 48 EUV) oder zu ihrer Beendigung enthalten. Viele Gründungsverträge enthalten darüber hinaus Regelungen zur Sanktionierung von Vertragsverletzungen, wobei die Suspendierung des Stimmrechts und der Ausschluss aus der Organisation zu den schärfsten Sanktionen zählen (vgl. Artikel 19 bzw. 16 UN-Charta und Artikel 17 EUV).[11]

b) Die Vereinigung muss aufgrund einer Übereinkunft der Gründungsstaaten auf dem Gebiet des

Völkerrechts zustande gekommen sein. Diese Übereinkunft besteht aus einem multilateralen Vertrag der Gründungsstaaten, der häufig zugleich die Satzung der Organisation darstellt. Damit fallen die nach nationalem Recht eines Staates oder von nichtstaatlichen Einrichtungen gebildeten internationalen Zusammenschlüsse (NGO) nicht unter den Begriff der zwischenstaatlichen i.O.

c) Ein wesentliches Merkmal für die Völkerrechtssubjektivität i.O. ist die selbstständige Wahrnehmung der eigenen Aufgaben. Im Gründungsvertrag legen die Vertragsstaaten den Aufgabenbereich der i.O. fest und statten sie mit Kompetenzen zur Erfüllung dieser Aufgaben aus. Damit ist die Organisation Inhaberin völkerrechtlicher Rechte und Adressatin entsprechender Pflichten und mithin Völkerrechtssubjekt. Ihre Völkerrechtssubjektivität ist indessen beschränkt auf die in der Regel aus dem Gründungsvertrag bzw. der jeweiligen Satzung folgenden Kompetenzen. Sie besteht nur im Rahmen der Völkerrechtsbeziehungen zu den Mitgliedsstaaten und solchen Drittstaaten, die ihrerseits völkerrechtliche Beziehungen zu der Organisation aufgenommen haben.[12]

Neben den im Gründungsvertrag festgelegten Aufgabenbereichen können die Kompetenzen der i.O. durch Auslegung erweitert werden (sog. implied powers). Damit sind solche Kompetenzen der Organisation gemeint, die ihr zwar nicht ausdrücklich in der Satzung oder dem Gründungsvertrag von den Mitgliedsstaaten übertragen wurden, die sie aber ausüben können muss, um ihre satzungsgemäßen Aufgaben zu erfüllen.[13] Es ist allerdings schwierig zu bestimmen, wo die Grenzen der „implied powers“ verlaufen, da sie nicht über den Gründungsvertrag hinausreichen dürfen. Diese Problematik soll in Kapitel 2.3 näher betrachtet werden.

d) Schließlich müssen die i.O. mit mindestens einem handlungsfähigen Organ ausgestattet sein. Erst mit einem für die Verbandseinheit handlungsbefugten Organ tritt zur völkerrechtlichen Rechtsfähigkeit auch die Handlungsfähigkeit der Organisation als Völkerrechtssubjekt hinzu.[14] Da sich die institutionelle Struktur einer i.O. nach ihrem jeweiligen Aufgabenbereich richtet, ist es sehr schwer, eine einheitliche Struktur auszumachen. Einige Institutionen kommen jedoch in fast allen i.O. vor. So wird in der Regel ein Organ eingerichtet, in dem alle Mitgliedsstaaten vertreten sind und das gegebenenfalls auch der Entscheidungsfindung dient (z.B. UN-Generalversammlung). Daneben gibt es meist auch ein Verwaltungsorgan, dem die Geschäftsführung obliegt (Sekretariat). In komplexen und besonders großen Organisationen können bestimmte Entscheidungsbefugnisse einem speziellen Exekutivorgan übertragen werden, in dem nur einige Mitgliedsstaaten vertreten sind (z.B. UN-Sicherheitsrat). Darüber können sie ein eigenes Justizorgan (Gerichtshof) besitzen, das für Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien oder zwischen diesen und der Organisation zuständig ist. Außerdem kann eine parlamentarische Versammlung der Mitgliedsstaaten eingerichtet werden, die unabhängig von ihren organisationsinternen Kompetenzen auch als Form zur demokratischen Rückkopplung an die nationalen Parlamente dient (z.B. Europäisches Parlament). Soweit die i.O. selbstständig Entscheidungen über Finanzmittel zu treffen hat, kann es ein unabhängiges Kontrollorgan (Rechnungshof) geben, das solche Beschlüsse überprüft.[15]