

Thesen

zum Referat von Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann, Frankfurt am Main

1. Gegenstand des Vortrags zum Thema „Rechtskontrolle von Organen der Staatengemeinschaft“ sind *ratione personae* alle mit Völkerrechtssubjektivität versehenen zwischenstaatlichen Organisationen und deren mit eigenen Befugnissen ausgestatteten Organe sowie die im Rahmen multilateraler Verträge zur Überwachung und verbindlichen Durchsetzung vertraglicher Verpflichtungen geschaffenen *treaty organs*. *Ratione materiae* beschränkt sich der Vortrag auf die Feststellung und Untersuchung der rechtlichen Verpflichtungen, an welche diese „Organe der Staatengemeinschaft“ gebunden sind, und eine Erörterung der Rechtsfolgen, welche Verletzungen solcher rechtlichen Verpflichtungen bewirken.

2. Als Völkerrechtssubjekte unterliegen Internationale Organisationen und ihre Organe sowie gegebenenfalls auch *treaty organs* dem allgemeinen Rechtsgrundsatz *pacta sunt servanda* und sind somit grundsätzlich an die Bestimmungen der von ihnen zulässigerweise geschlossenen Verträge mit anderen Völkerrechtssubjekten gebunden. Eine vergleichbare Bindungswirkung ergibt sich für diese Organe der Staatengemeinschaft auch bezüglich derjenigen Abreden wie Kauf- oder Mietverträge, die sie im Rahmen ihres „fiskalischen“ Handelns mit natürlichen und juristischen Personen schließen. Eine dritte Gruppe stellen diejenigen Regeln dar, die Internationale Organisationen erlassen, um die vertraglichen Beziehungen zu ihren Bediensteten zu bestimmen, und die auf der Grundlage solcher Regeln geschlossenen Dienstverträge; hier besteht eine sondergewohnheitsrechtliche Bindung der Internationalen Organisationen an arbeits-, menschen- und sozialrechtliche Mindeststandards sowie eine Verpflichtung zur Bereitstellung von Spruchkörpern, die unter Beachtung der wesentlichen Aspekte eines fairen Verfahrens dienstrechtliche Streitigkeiten entscheiden.

3. Internationale Organisationen übernehmen als Organe der Staatengemeinschaft zunehmend Aufgaben, die traditionell von Staaten erfüllt wurden. Anders als – die meisten – Staaten sind Internationale Organisationen aber nicht Mitglieder der einschlägigen Verträge, so dass sich die Frage stellt, ob Internationale Organisationen bei solchen Handlungen an das von Staaten gesetzte Völkergewohnheitsrecht gebunden sind. Diese Frage ist grundsätzlich zu bejahen.

a) Für den Bereich des humanitären Völkerrechts gilt, dass Internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen, regionale Abmachungen iSd Art. 52 SVN oder sonstige Internationale Organisationen, die eigenständig militärische Einsätze zu Zwecken des *peace keeping* oder des *peace enforcement* durchführen, aufgrund ihrer Eigenschaft als Völkerrechtssubjekte einer völkergewohnheitsrechtlichen Pflicht unterliegen, diejenigen Regeln des humanitären Völkerrechts einzuhalten, die Völkergewohnheitsrecht darstellen.

b) Auch für den Bereich der Menschenrechte gilt, dass Internationale Organisationen aufgrund ihrer Eigenschaft als Völkerrechtssubjekte einer völkergewohnheitsrechtlich begründeten Pflicht unterliegen, im Rahmen ihrer Handlungen die hierfür einschlägigen, völkergewohnheitsrechtlich geltenden Menschenrechte zu wahren. Insbesondere sind sie verpflichtet, vor der Inkraftsetzung von Entwicklungsprogrammen und Wirtschaftssank-

tionen *human rights assessments* durchzuführen. Übernehmen Internationale Organisationen vorübergehend die Verwaltung von staatlichen Territorien, unterliegen sie einer völkergewohnheitsrechtlich begründeten Verpflichtung, die vom universellen und gegebenenfalls auch regionalen Völkergewohnheitsrecht umfassten menschenrechtlichen Normen einzuhalten. Jedenfalls *de lege ferenda* sollten Internationale Organisationen sich auch den unter den wichtigsten menschenrechtlichen Verträgen geltenden Überwachungssystemen unterwerfen.

c) Auch für den Bereich des Umweltvölkerrechts gilt, dass Internationale Organisationen aufgrund ihrer Völkerrechtssubjektivität einer völkergewohnheitsrechtlichen Pflicht zur Einhaltung der einschlägigen völkergewohnheitsrechtlichen Regeln unterliegen. Insbesondere sind sie verpflichtet, vor der Inkraftsetzung von Entwicklungsprogrammen und Wirtschaftssanktionen ein *environmental impact assessment* durchzuführen.

d) Einen Sonderfall stellt der Sicherheitsrat dar *when acting under Chapter VII*: Bei der Durchsetzung seiner Aufgabe, den Frieden zu sichern, hat er ein weites Ermessen, wie – nicht: ob – er Belange des Schutzes der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts einbezieht. Allerdings ist er auch dann nicht *absolutus legibus*, sondern verpflichtet, Normen des Völkergewohnheitsrechts im Range von *ius cogens* einzuhalten. Dies gilt nicht nur für die Notwendigkeit, vor der Verhängung von Sanktionen ein *humanitarian impact assessment* durchzuführen; er darf Mitgliedsstaaten auch nicht autorisieren, bei der Ausübung militärischer Gewalt Normen des humanitären Völkerrechts im Range von *ius cogens* außer Acht zu lassen, und muss selbst, handelt er als „Weltgesetzgeber“, Menschenrechte dieser Qualität achten.

e) *Treaty Organs* unterliegen bei der Ausübung ihrer Befugnisse zur Überwachung der Umsetzung vertraglicher Verpflichtungen den völkergewohnheitsrechtlich bestimmten prozeduralen Standards, insbesondere dem Gebot, die Grundsätze eines *fair trial* einzuhalten.

4. Bezüglich der Rechtsfolgen von Verstößen gegen das die Organe der Staatengemeinschaft bindende Recht sind die Problemkreise *Zurechnung eines Verhaltens*, *Völkerrechtswidrigkeit ausschließende Umstände* und *Inhalt der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit* von besonderer Bedeutung.

a) Bei Internationalen Organisationen und sonstigen Organen der Staatengemeinschaft ist zwischen der Frage der *attribution of conduct* und der *allocation of responsibility* zu unterscheiden. *Conduct* einer Internationalen Organisation ist dasjenige ihrer Organe, ihrer Bediensteten oder sonstiger mit der Erfüllung von Aufgaben der Internationalen Organisation betrauter Personen (*agents*), sofern sie in dieser Eigenschaft handeln und unter der effektiven Kontrolle der Internationalen Organisation stehen. Ob diese Voraussetzungen vorliegen, ist insbesondere anhand der *rules of the organization* zu entscheiden. Denkbar sind aber auch Fälle gleichzeitiger Zurechnung an Internationale Organisation und ihre Mitgliedsstaaten (*originäre Verantwortlichkeit*) sowie der Verantwortlichkeit der Mitgliedsstaaten für ihnen an sich nicht zurechenbares Verhalten (*abgeleitete Verantwortlichkeit*).

b) Auch für Handlungen Internationaler Organisationen sind grundsätzlich die auch für Staaten geltenden, die Annahme einer Völkerrechtswidrigkeit ausschließenden Umstände anwendbar.

c) Wie auch für Staaten besteht für Internationale Organisationen und sonstige Organe der Staatengemeinschaft eine Primärpflicht zur Einstellung des völkerrechtswidrigen Handelns. Daneben tritt als aus der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit abzuleitende Sekundärpflicht die Pflicht zur Wiedergutmachung, die verschiedene Formen, nämlich Naturalrestitution, Schadensersatz oder Genugtuung, umfasst.

5. Aufgrund ihres supranationalen Charakters stellen Europäische Gemeinschaft bzw. Europäische Union einen Sonderfall dar, auch wenn sie als Völkerrechtssubjekte an die von ihnen zulässigerweise geschlossenen Verträge und das einschlägige Völkergewohnheitsrecht gebunden sind. Aus der Supranationalität ergeben sich aber zwei sonst nicht zu findende Fragenkomplexe bezüglich der internationalen Verantwortlichkeit von Europäischer Gemeinschaft bzw. Europäischer Union und ihren Mitgliedsstaaten: In Fällen, in denen sich die Europäische Gemeinschaft bzw. Europäische Union zur Durchsetzung ihres Rechts, wozu auch sie bindende völkerrechtliche Verträge gehören, der Organe der Mitgliedsstaaten bedienen, sind solche Handlungen der Europäischen Gemeinschaft bzw. Europäischen Union zuzurechnen; sie sind für solche Handlungen völkerrechtlich verantwortlich. Bei *gemischten Abkommen* ist auf die immer stärker zunehmende Praxis zu verweisen, dass der Rat seinen Beschlüssen nach Art. 300 EGV förmliche Erklärungen zur Verteilung der Zuständigkeit zwischen Europäischer Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten beifügt und damit immer häufiger werdenden Vorgaben multilateraler Verträge entspricht. Aufgrund dieser Sonderstellung von Europäischer Gemeinschaft bzw. Europäischer Union, die es – jedenfalls nach Inkrafttreten des Vertrages über eine Verfassung für Europa – angezeigt erscheinen lässt, von einer eigenständigen Kategorie als Völkerrechtssubjekt zu sprechen, sollten die in Erarbeitung befindlichen Artikel der *International Law Commission* zur Verantwortlichkeit Internationaler Organisationen auf Europäische Gemeinschaft bzw. Europäische Union keine Anwendung finden.