Rudolf Bernhardt, in: Qualifikation und Anwendungsbereich des internen Rechts internationaler Organisationen, Berichte DGVR Heft 12, Karlsruhe 1973

Thesen

zum Referat von Professor Dr. Rudolf Bernhardt

I.

1. Es interessieren nur Organisationen, die von zwei oder mehr Staaten durch völkerrechtlichen Vertrag zum Zweck gemeinsamer Interessenverfolgung gegründet und mit eigenen Organen ausgestattet werden. Die Europäischen Gemeinschaften i. e. S. werden als atypisch nur gestreift.

2. Organisationen mit allgemeinpolitischer Zielsetzung, Spezialorganisationen globaler und regionaler Art, Verwaltungsunionen und Anstalten (z. B. internationale Schulen) sind gleichermaßen als internationale Organisationen anzusehen.

3. Die internationalen Organisationen sind nach Zahl, Aufgabenbereich, Mitgliedstaaten und Aktivität seit dem 2. Weltkrieg politisch und rechtlich zu einem wesentlichen Faktor der internationalen Ordnung geworden.

II.

4. Das *interne Recht* der Organisationen umfaßt im weiteren Sinne auch Teile der Gründungsverträge, in unserem Zusammenhang interessiert nur das von den Organisationen selbst und einseitig gesetzte Recht („sekundäres Organisationsrecht").

5. Innerhalb des sekundären Organisationsrechts können (mit fließenden Übergängen) unterschieden werden:

a) Vorschriften für das allgemeine Verhalten der Staaten in der internationalen Gemeinschaft;

b) Vorschriften für das Verhalten der Staaten in und gegenüber der betreffenden Organisation;

c) Vorschriften für die innere Ordnung und das Verfahren der Organisation und ihrer Organe;

d) das Recht der internationalen Funktionäre und Bediensteten;
e) Vorschriften über Rechte und Pflichten von Individuen und anderen Rechtssubjekten des innerstaatlichen Rechts.

Die unter a) genannten Vorschriften gehören nicht zum „internen Recht", bei den unter b) genannten Vorschriften ist das zweifelhaft, aber die Einbeziehung erscheint ratsam.

6. Generelle Verhaltensregeln, Vorschriften für eine begrenzte Zahl von Fällen und Einzelentscheidungen können unter dem Begriff des internen Rechts zusammengefaßt werden. Es ist jedoch im Einzelfall genau zu prüfen, ob eine Vorschrift oder Äußerung Verbindlichkeit beansprucht und beanspruchen kann und an wen sie sich richtet.

7. Der Gründungsvertrag, eigene Verträge der Organisation und autonom erlassenes internes Recht, das zuweilen auf mehreren Stufen ergeht, durchdringen und bedingen sich gegenseitig.

III.

8. Bei der *Qualifikation* und Einordnung des internen Organisationsrechts in die Rechtsordnung(en) scheidet die Zuordnung zum staatlichen Recht ebenso aus wie die Annahme, Beschlüsse der Organisationen seien Verträge.

9. Es bleiben drei Alternativen denkbar:

a) Es könnte sich um Rechtsnormen sui generis neben oder zwischen Völkerrecht und Landesrecht handeln;
b) das interne Recht gehört zum Völkerrecht;
c) das interne „Recht" ist kein Recht.

Die endgültige Entscheidung zwischen den Alternativen ist mit vom Anwendungsbereich des internen Organisationsrechts abhängig.

IV.

10. Keine Materie, die überhaupt rechtlicher Regelung zugänglich ist, ist von vornherein und *per se* der Rechtsetzung durch internationale Organisationen verschlossen [96].

96 Vgl. hierzu oben S. 25 Anm. 51 sowie These 11.

11. Ohne ausdrückliche vertragliche (satzungsmäßige) Ermächtigung können die Organe einer Organisation nur ausnahmsweise und insoweit verbindliche Regelungen treffen, als sich das „aus der Natur der Sache" ergibt (das gilt für die „Organisationsgewalt") oder der Zusammenhang mit ausdrücklich verliehenen Befugnissen es gebietet *(implied powers)*.

12. Bei dem Erlaß internen Rechts sind die Organisationen an den Gründungsvertrag, andere für die Organisation verbindliche Verträge, an zwingende Regeln und die Grundprinzipien des allgemeinen Völkerrechts und schließlich auch an die fundamentalen allgemeinen Rechtsgrundsätze der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gebunden. Nachgeordnete Organe müssen auch die Vorschriften der übergeordneten Organe beachten.

13. Rechtsvorschriften eines einzelnen nationalen Rechts sind bei dem Erlaß und der Auslegung organisationsinternen Rechts nur bei ausdrücklichem Verweis und zur Entscheidung von Vorfragen beachtlich.

14. Kompetenzüberschreitungen und andere Rechtsverletzungen internationaler Organe machen den erlassenen Akt nach überwiegender Ansicht unwirksam. Damit ist die Frage nicht beantwortet, wessen Ansicht über eine angebliche Rechtswidrigkeit entscheidet. Die Kompetenzkompetenz der Organisation ist ebenso problematisch wie ein Entscheidungsrecht jedes Mitgliedstaates. Es spricht viel dafür, an sich verbindliche Entscheidungen nur dann als unbeachtlich [97] anzusehen, wenn die Kompetenzüberschreitung oder der sonstige Rechtsverstoß offenkundig oder von einem internationalen Gericht ausdrücklich oder implicite bejaht worden ist.

15. Das interne Recht einer Organisation ist nicht automatisch in den Mitgliedstaaten anwendbar; selbst soweit es vertraglich autorisiert und zur innerstaatlichen Anwendung bestimmt und geeignet ist, bleibt die Art der Transformation oder Rezeption

97 Wenn in dieser These einmal von „unwirksam", das andere Mal von „unbeachtlich" gesprochen wird, so hat das den folgenden Grund: „Unwirksamkeit" indiziert objektive Ungültigkeit, „Unbeachtlichkeit" stellt dagegen auf die fehlende Bindung eines bestimmten (oder bestimmter) Adressaten ab. Die herrschende Lehre von der Nichtigkeit aller kompetenzwidrig erlassenen Akte beachtet m. E. nicht hinreichend, daß regelmäßig über die angebliche Kompetenzüberschreitung Streit besteht und daß es daher primär um die Bindung der Adressaten und nicht um die generell-objektive Ungültigkeit der Beschlüsse geht.

der Entscheidung der Staaten überlassen. (Anders das Recht der Europäischen Gemeinschaften.) Paralleles Landesrecht (etwa Sozialversicherungsrecht) braucht ohne eine ausdrückliche gegenteilige Vorschrift dem Recht der Organisation nicht zu weichen.

V.

16. Das interne Recht internationaler Organisationen ist legitimer Bestandteil eines sich wandelnden internationalen oder Völkerrechts, in dem die Staaten weiterhin eine führende, aber nicht die alleinige Rolle spielen. Abgeleitete Rechtssubjekte bestimmen die internationale Rechtsordnung in vielen wichtigen Fragen mit, mit der Folge, daß das *zwischenstaatliche* Recht nur noch einen Teil des internationalen Rechts ausmacht.