

# Die Sicherung des übernationalen Charakters der Organe internationaler Organisationen \*)

Dr. Günther Jaenicke

Referent am Max-Planck-Institut  
für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

## EINFÜHRUNG: DER SCHUMAN-PLAN ZUR ERRICHTUNG EINER »ÜBER- NATIONALEN« VERWALTUNGSBEHÖRDE FÜR DIE EUROPÄISCHE KOHLEN- UND STAHLINDUSTRIE

Der Entschluß der Regierungen Belgiens, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Luxemburgs und der Niederlande, auf der Grundlage des Schuman-Planes<sup>1)</sup> die Kohlen- und Stahlindustrie ihrer Länder einer gemeinsamen obersten Verwaltungsbehörde zu unterstellen<sup>2)</sup>, hat eine neue Entwicklungsphase auf dem Gebiet internationaler Organisation eingeleitet<sup>3)</sup>.

Der Schuman-Plan sah vor, daß die im Rahmen der neuen Organisation zu errichtende oberste Verwaltungsbehörde für die Kohlen- und Stahlindustrie (*Haute Autorité*) »übernational (*supranationale*)«, d. h. von den Regierungen der Mitgliedstaaten weitgehend unabhängig sein sollte:

(a) die *Haute Autorité* sollte sich nicht aus Regierungsdelegierten, sondern aus unabhängigen sachverständigen Persönlichkeiten zusammensetzen;

---

\*) Diese Abhandlung ist aus einem für die deutsche Delegation für die Verhandlungen über den Schuman-Plan im August 1950 erstatteten Gutachten über die Rechtsstellung internationaler Organisationen und ihres Personals im Völkerrecht und innerstaatlichen Recht entstanden.

<sup>1)</sup> Vgl. die Erklärung des französischen Außenministers Schuman vom 9. 5. 1950 (Text in dieser Zeitschrift, Bd. XIII, S. 651).

<sup>2)</sup> Vgl. das gemeinsame Communiqué der sechs Teilnehmerstaaten vom 3. 6. 1950, (Text oben S. 12, Anm. 29).

<sup>3)</sup> Vgl. darüber Bilfinger, Vom politischen und nicht-politischen Recht in organisatorischen Kollektivverträgen – Schuman-Plan und Organisation der Welt, diese Zeitschrift, Bd. XIII, S. 615 ff.; Mosler, Der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Entstehung und Qualifizierung, oben S. 1 ff.; und die weitere dort angegebene Literatur.

- (b) die Mitglieder der *Haute Autorité* sollten zwar durch einen gemeinschaftlichen Akt der Regierungen ernannt werden, aber in ihrer Amtsführung nicht mehr den Regierungen, sondern einer aus Vertretern der Parlamente der Mitgliedstaaten zu bildenden Versammlung verantwortlich sein;
- (c) die Entscheidungen der *Haute Autorité* sollten nicht nur die Regierungen, sondern auch die ihr unterstellten Unternehmen der Kohlen- und Stahlindustrie unmittelbar verpflichten und gegen diese in den Mitgliedstaaten vollstreckbar sein.

Die feste Haltung der französischen Regierung gegenüber allen auf eine Abschwächung der unabhängigen Stellung der *Haute Autorité* zielenden Gegenvorschlägen zeigte, daß sie die »übernationale« Stellung der *Haute Autorité* als einen Kernpunkt des Schuman-Planes betrachtete<sup>4)</sup>. Durch die Ausschaltung der Regierungen sollte den einzelstaatlichen Sonderinteressen, zu deren Vertretung sich die Regierungen funktionsgemäß verpflichtet fühlen, von vornherein jede Einwirkungsmöglichkeit auf die Tätigkeit der Organisation genommen und den europäischen Interessen der Vorrang bei allen Entscheidungen der *Haute Autorité* gesichert werden<sup>5)</sup>.

Man kann darüber streiten, ob eine derart radikale Ausschaltung der Regierungen – so erstrebenswert sie zur Sicherung der »übernationalen« Stellung der *Haute Autorité* auch sein mag – in der politischen Welt von heute durchführbar ist, ohne dadurch der Organisation eine wesentliche Voraussetzung ihrer praktischen Wirkungsmöglichkeit zu entziehen. Wenn eine internationale Organisation keine aus moralischen oder materiellen Quellen herrührende politische Macht hinter sich hat, die ihren Entscheidungen ausreichende Autorität verleiht, bleibt sie letztlich doch immer wieder auf die Mitwirkung des Staates und staatlicher Organe angewiesen, wenn sie Entscheidungen, die wegen ihrer politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Tragweite lebenswichtige Interessen eines Staates berühren, durchsetzen will. Die Diskussion über

---

4) Vgl. die Ausführungen des französischen Außenministers Schuman vor der Anglo-American Press Association in Paris am 8. 6. 1950: «L'idée centrale de notre système est celle de l'institution d'une haute autorité supranationale . . .» (Le Monde, 9. 6. 1950).

5) Vgl. hierzu Ziff. 8 des französischen Memorandums vom 30. 5. 1950 anlässlich des britisch-französischen Notenwechsels über den Schuman-Plan vom 25. 5.–3. 6. 1950 (Text in La Documentation Française, No. 1339, 13. 6. 1950): «Pour accomplir sa mission, l'Autorité agira dans les limites de son mandat et sauf recours possible des Gouvernements . . . Mais pour que son action serve au développement d'une communauté européenne il est indispensable qu'une telle Autorité soit indépendante à la fois des Gouvernements et des intérêts particuliers . . .», sowie die französische Stellungnahme zu dem britischen Gegenvorschlag in der Diskussion des Schuman-Plans auf der zweiten Tagung der Beratenden Versammlung des Europarates im August 1950: «. . . le droit de veto des gouvernements nationaux contre les décisions de l'autorité internationale du plan et le droit de contrôle d'une commission ministérielle sur cette autorité auraient pour résultat d'accorder aux intérêts nationaux la prééminence sur les intérêts européens» (Le Monde, 11. 8. 1950).

den Einbau eines Ministerrates in die Organisation des Schuman-Planes<sup>6)</sup> hat gezeigt, daß es nicht möglich ist, die Regierungen von der Mitwirkung an einer solchen Organisation vollständig auszuschließen, wenn es um die auch im Rahmen einer europäischen Gemeinschaft schutzwürdigen Lebensinteressen der beteiligten Völker geht<sup>7)</sup>.

Diesem Gesichtspunkt trägt der am 18. April 1951 von den sechs Teilnehmerstaaten am Schuman-Plan unterzeichnete Vertrag über die Gründung der *Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl* (*Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*)<sup>8)</sup> – nachfolgend kurz als »Montan-Union« bezeichnet – insofern Rechnung, als er der *Haute Autorité*<sup>9)</sup> einen aus je einem Regierungsmitglied der beteiligten Staaten zu bildenden Ministerrat (*Conseil Spécial de Ministres*)<sup>10)</sup> mit folgendem allgemeinen Aufgabenbereich zur Seite stellt:

«Le Conseil exerce ses attributions dans les cas prévus et de la manière indiquée au présent Traité, notamment en vue d'harmoniser l'action de la Haute

<sup>6)</sup> Le Monde, 13. 7. 1950: «Les délégations belge et hollandaise ... avaient ... fait savoir dès le début que, à leur avis, les gouvernements nationaux devraient jouer un certain rôle dans le fonctionnement de la Haute Autorité commune ... Il est admis maintenant que les gouvernements collaboreront avec la Haute Autorité. Celle-ci ne pourrait prendre certaines décisions sans leur accord. Dans d'autres domaines en revanche elle agirait seule. Les deux notions ne sont toutefois pas très claires pour le moment. Mais on déclare dans l'entourage de la délégation française que l'on finira par trouver une formule laissant au nouvel organisme suffisamment d'autorité tout en reconnaissant un certain droit de regard aux gouvernements.»

Kommuniqué der Konferenz vom 15. 7. 1950 (Le Monde, 15. 7. 1950): «*Le rôle des gouvernements.* En ce qui concerne les institutions, la nécessité d'une Autorité supranationale réalisant pour le charbon et l'acier une fusion des souverainetés nationales dans les attributions qui lui seront conférées est reconnue par tous. Mais il est évidemment nécessaire d'établir un lien constant entre les décisions de la Haute Autorité et les problèmes de politique économique nationaux, et d'assurer les conditions générales de réalisation d'objectifs communs qui peuvent déborder le domaine propre de la Haute Autorité. C'est pour répondre à cet objectif qu'un mode de coopération organique de la Haute Autorité avec les gouvernements doit être établi dont les formes sont actuellement à l'étude.»

<sup>7)</sup> Mit dem Schutz seiner lebenswichtigen Interessen, die es nicht gestatteten, Entscheidungen über das Schicksal seiner Kohlen- und Stahlindustrie einer dem britischen Volke nicht verantwortlichen Instanz zu überlassen, hat Großbritannien seine Nichtteilnahme am Schuman-Plan begründet (vgl. darüber Bilfinger, a. a. O., S. 618 und Mosler, a. a. O., S. 11–13, 17).

<sup>8)</sup> *Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, veröffentlicht im Auftrage des Auswärtigen Amtes der Bundesrepublik Deutschland am 18. April 1951, Deutscher Bundes-Verlag Bonn (enthält den amtlichen französischen Text des Vertrages mit einer vorläufigen deutschen Übersetzung); *Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, veröffentlicht in La Documentation Française, Notes et Etudes Documentaires No. 1489 vom 9. 6. 1951 (enthält den amtlichen französischen Text).

<sup>9)</sup> Art. 8 ff.

<sup>10)</sup> Art. 7, 27.

Autorité et celle des gouvernements responsables de la politique économique générale de leurs pays»<sup>11)</sup>.

Dementsprechend sieht der Vertrag für Maßnahmen der *Haute Autorité*, die grundsätzliche Fragen der nationalen Wirtschaftspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten berühren, wie z. B. bei der Festsetzung von Höchst- oder Mindestpreisen, von Erzeugungsquoten oder Verwendungsprioritäten, von Mindest- oder Höchstzollsätzen gegenüber dritten Ländern, in Dekartellisierungsfragen und dergleichen, oder für Maßnahmen der *Haute Autorité*, die zwar im Rahmen der Zielsetzung der Organisation liegen, im Vertrage aber nicht ausdrücklich erwähnt sind, das Erfordernis einer teils einstimmig, teils durch Mehrheitsbeschluß zu erteilenden Zustimmung des Ministerrates vor<sup>12)</sup>. Abgesehen von dieser Mitwirkung der Regierungen läßt jedoch der Vertrag die »übernationale« Stellung der *Haute Autorité*, wie sie in der ursprünglichen Konzeption des Schuman-Planes enthalten war, unangetastet. Die Verhandlungen über den Schuman-Plan, der bereits als Muster für ähnliche Organisationen auf anderen Sektoren europäischer Zusammenarbeit dienen soll,<sup>13)</sup> haben gezeigt, daß es trotz aller Vorbehalte politisch möglich ist, die Idee des »übernationalen« Organs im regional und sachlich begrenzten Rahmen in die Praxis umzusetzen.

Frägt man nach dem Beitrag, den das Völkerrecht zum Aufbau solcher »übernationalen« Organe leisten kann, so hieße es den Wirkungsbereich des

<sup>11)</sup> Art. 26 Abs. 1.

<sup>12)</sup> Art. 53, 54 Abs. 2, 55 Ziff. 2 (c), 56, 58, 59, 61, 62, 66 Ziff. 3, 72, 74 und 95 des Vertrages.

<sup>13)</sup> Vgl. die Empfehlung der Beratenden Versammlung des Europarates vom 23. 11. 1950 über die Durchführung des Schuman-Planes und die Errichtung weiterer »übernationaler« Verwaltungsbehörden nach dem Muster dieses Planes;

«*Considérant* que la réalisation de son objectif – l'institution d'une autorité politique européenne qui engloberait toutes les nations démocratiques – ne peut qu'être facilitée par le développement d'Autorités spécialisées, pourvu qu'elles demeurent dans le cadre du Conseil de l'Europe;

*L'Assemblée* . . . .

*Recommande* qu'aucun effort ne soit épargné pour faire aboutir les initiatives déjà entreprises – telle la Haute Autorité du Charbon et de l'Acier – et pour susciter la création d'Autorités analogues dans les domaines des affaires culturelles et sociales, des affaires économiques (agriculture comme industrie) et de la défense commune;

*Décide* la création de deux Commissions de sept membres chacune, désignés par le Bureau, chargées de présenter à la prochaine Session de l'Assemblée les textes relatifs à la création:

1° d'une Autorité Européenne spécialisée pour l'agriculture,

2° d'une Autorité Européenne spécialisée pour les transports;

*Demande* aux Parlements des Etats membres de se prononcer eux-mêmes, dans le plus court délai raisonnablement possible, sur le principe et les modalités de la participation de leurs pays à celles de ces initiatives auxquelles ils seraient disposés à s'associer.»

(Abgedruckt in Agence France-Presse, Information et Documentation, Paris, No. 320, 2. 12. 1950, S. 15).

4 Z. ausl. öff. R. u. VR., Bd. XIV

Rechts überschätzen, wenn man annähme, die Anerkennung ihrer Autorität ohne Rücksicht auf das Vorhandensein der politischen Voraussetzungen mit Hilfe rechtsförmiger Konstruktionen erzwingen zu können. Wohl aber gehört es zum Wirkungsbereich des Rechts, wenn die politischen Voraussetzungen für die Errichtung »übernationaler« Organe gegeben sind, ihren übernationalen Charakter gegen eine einseitige Einflußnahme einzelner Mitgliedstaaten auch mit spezifisch rechtsförmigen Mitteln zu sichern. Ob die Rechtsstellung, die den Organen einer internationalen Organisation heute völkerrechtlich gegenüber den Mitgliedstaaten eingeräumt wird, diese Funktion ausreichend zu erfüllen vermag, soll Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung sein.

## I. DIE SONDERSTELLUNG DER ORGANE INTERNATIONALER ORGANISATIONEN GEGENÜBER DER HOHEITSGEWALT DES STAATES

### 1. Der »übernationale« Charakter der Organe internationaler Organisationen

Der Begriff »übernational«, der die unabhängige und teilweise sogar übergeordnete Stellung der *Haute Autorité* der Montan-Union gegenüber den Regierungen der Mitgliedstaaten charakterisieren soll, bezeichnet einen Tatbestand, der in dieser ausgeprägten Form neuartig, in seinem Kern jedoch auch bei Organen anderer internationaler Organisationen gegeben ist. So hat man z. B. nicht ohne Grund von dem »übernationalen« Personal des Sekretariats des Völkerbundes<sup>14)</sup> und von der »übernationalen« Stellung der Richter des Internationalen Gerichtshofs<sup>15)</sup> gesprochen.

Die Verbandsform der »internationalen Organisation« unterscheidet sich von anderen Verbandsformen der Staaten gerade dadurch, daß sich hier die Staaten zur Bildung gemeinschaftlicher Organe zusammenfinden, die mehr oder weniger unabhängig von den Regierungen gemeinsame übernationale Interessen der Mitgliedergemeinschaft verfolgen sollen<sup>16)</sup>. Es erscheint des-

<sup>14)</sup> Ranshofen-Wertheimer, *The International Secretariat*, Washington 1945, S. 239, 431, 437.

<sup>15)</sup> Lapradelle in S. d. N., *Cour permanente de Justice internationale, Comité consultatif de juristes*, 1920, *Procès-verbaux*, S. 478.

<sup>16)</sup> Vgl. hierzu die Erörterungen über die Definition der »internationalen Organisation« in der 52. Sitzung der *International Law Commission* der UN am 22. 6. 1950 (U.N. Doc. A/CN. 4/S. R. 52 [franz.], S. 9-11). Die von den einzelnen Kommissionsmitgliedern vorgeschlagenen Definitionen lauteten:

- a) Brierly: «Une ,organisation internationale' est une association d'Etats, dotée d'organes communs, qui a été établie aux termes d'un traité.»
- b) Hudson: «Une ,organisation internationale' est un organisme, établi par un certain nombre d'Etats, qui possède des organes permanents ayant capacité d'agir au nom de ces Etats, dans la sphère de sa compétence.»

halb berechtigt, diese Organe, wenn ihre Unabhängigkeit von den Regierungen der Mitgliedstaaten einen gewissen Intensitätsgrad erreicht hat, nicht mehr als »internationale«, sondern als »übernationale« Organe zu bezeichnen. Wo die genaue Grenze zwischen »international« und »übernational« zu ziehen ist, wird sich wohl kaum abstrakt formulieren lassen, da es sich dabei um den graduellen Übergang von bündischen (völkerrechtlichen) zu überstaatlichen (staatsrechtlichen) Formen handelt<sup>17</sup>); jedoch sollte die Bezeichnung »übernational« nur wirklich unabhängigen Organen vorbehalten bleiben.

Die wachsende Bedeutung solcher Organe in der modernen Völkerrechtsordnung wird durch die nachstehende Übersicht über die wichtigsten internationalen Organisationen der neuesten Zeit veranschaulicht:

(A) *Universelle Organisationen:*

(a) die Organisation der Vereinten Nationen (UN);

(b) die Spezialorganisationen (*specialized agencies*) der UN: ILO, FAO, IMF, IBRD, UNESCO, ICAO, WHO, UPU, IRO, ITU, WMO, IMCO und ITO<sup>18</sup>).

(B) *Regionale Organisationen:*

(a) die Organisation des Nordatlantikpaktes (NATO)<sup>19</sup>);

c) Alfaro: «Une ,organisation internationale' est une association d'Etats qui exerce des fonctions politiques ou administratives concernant les intérêts communs essentiels des Etats associés et qui est constituée et reconnue comme une personne de droit international.»

Da innerhalb der Kommission keine Einigung über die Definition zu erzielen war, wurde diese Frage vorläufig zurückgestellt.

<sup>17</sup> Vgl. darüber Bilfinger, a. a. O., S. 623–625, 629–631; Mosler, a. a. O., S. 32 ff.

<sup>18</sup> *International Labour Organization* (ILO) – U.N. Treaty Series Vol. 15, I, No. 229, S. 35; *Food and Agriculture Organization* (FAO) – H.M.S.O. Treaty Series No. 47 (1946), Cmd. 6955; *International Monetary Fund* (IMF) und *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) – U.N. Treaty Series Vol. 2, I, No. 20, S. 39; *United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization* (UNESCO) – U.N. Treaty Series Vol. 4, I, No. 52, S. 275; *International Civil Aviation Organization* (ICAO) – U.N. Treaty Series Vol. 15, II, No. 102, S. 295; *World Health Organization* (WHO) – U.N. Treaty Series Vol. 14, I, No. 221, S. 185; *Universal Postal Union* (UPU) – H.M.S.O. Treaty Series No. 57 (1949), Cmd. 7794; *International Refugee Organization* (IRO) – U.N. Treaty Series Vol. 18, I, No. 283, S. 3; *International Telecommunications Union* (ITU) – H.M.S.O. Treaty Series No. 76 (1950), Cmd. 8124; *World Meteorological Organization* (WMO) – H.M.S.O. Treaty Series No. 36 (1950), Cmd. 7989; *Inter-governmental Maritime Consultative Organization* (IMCO) – H.M.S.O. Misc. No. 6 (1948), Cmd. 7412 (mangels einer ausreichenden Zahl von Ratifikationen des am 3. 6. 1948 unterzeichneten Gründungsvertrages noch nicht errichtet); *International Trade Organization* (ITO) – H.M.S.O. Cmd. 7375 (mangels einer ausreichenden Zahl von Ratifikationen der am 24. 3. 1948 unterzeichneten Havanna-Charta noch nicht errichtet).

<sup>19</sup> *North Atlantic Treaty* vom 4. 4. 1949 – H.M.S.O. Treaty Series No. 56 (1949), Cmd. 7789.

- (b) der Europarat<sup>20</sup>), die Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC)<sup>21</sup>), die Organisation des Brüsseler Vertrages<sup>23</sup>);
- (c) die Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS)<sup>23</sup>);
- (d) die Arabische Liga<sup>24</sup>).
- (C) *Organisationen für begrenzte Sonderaufgaben:*
- (a) die Organisationen für die internationale Regelung der Produktion, Verteilung oder Preisbildung bestimmter Massengüter: der Internationale Zuckerrat<sup>25</sup>), die Europäische Kohlenorganisation (ECO)<sup>26</sup>), die Internationale Reiskommission<sup>27</sup>), die Internationale Ruhrbehörde<sup>28</sup>), der Internationale Weizenrat<sup>29</sup>);
- (b) die Organisationen für die internationale Regelung bestimmter Verkehrsprobleme: die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt<sup>30</sup>), die Donaukommissionen<sup>31</sup>), die Europäische Landtransportorganisation (ECITO)<sup>32</sup>);

<sup>20</sup>) *Statute of the Council of Europe* vom 5. 5. 1949 – H.M.S.O. Treaty Series No. 51 (1949), Cmd. 7778.

<sup>21</sup>) *Convention for European Economic Co-operation* vom 16. 4. 1948 – H.M.S.O. Treaty Series No. 59 (1949), Cmd. 7796.

<sup>22</sup>) *Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence* vom 17. 3. 1948 – U.N. Treaty Series Vol. 19, I, No. 304, S. 51.

<sup>23</sup>) *Charter of the Organization of American States*, Bogotá, 29. 4. 1948 – Dep. of St. Bull., Vol. XVIII (1948), S. 666.

<sup>24</sup>) Vertrag vom 22. 3. 1945 – AJIL, Vol. 39 (1945), Suppl. S. 266.

<sup>25</sup>) *International Agreement regarding the Regulation of Production and Marketing of Sugar* vom 6. 5. 1937 – H.M.S.O. Misc. No. 3 (1937), Cmd. 5461.

<sup>26</sup>) *Agreement for the Establishment of the European Coal Organization* vom 4. 1. 1946 – U.N. Treaty Series Vol. 6, I, No. 66, S. 35; die Organisation ist nach Übernahme ihrer Aufgaben durch die *Economic Commission for Europe* der UN mit Ablauf 1947 aufgelöst worden.

<sup>27</sup>) *International Rice Commission* – H.M.S.O. Treaty Series No. 75 (1950), Cmd. 8118.

<sup>28</sup>) *Agreement for the Establishment of an International Authority for the Ruhr* vom 28. 4. 1949 – H.M.S.O. Treaty Series No. 28 (1949), Cmd. 7685.

<sup>29</sup>) *International Wheat Agreement* vom 23. 3. 1949 – H.M.S.O. Treaty Series No. 65 (1949), Cmd. 7819.

<sup>30</sup>) *Commission Centrale pour la navigation du Rhin*, errichtet auf Grund des Annexes 16 B der Wiener Kongressakte vom 9. 5. 1815, umgebildet auf Grund der Mannheimer Konvention vom 23. 7. 1856 (Mart. N. Rec. I, 15, S. 770) und Art. 354–362 des Versailler Vertrages (Mart. N. Rec. III, 11, S. 619); die Kommission ist 1945 wieder in Funktion getreten.

<sup>31</sup>) *Commission Européenne du Danube* für die sog. Seendonau (von der Mündung bis Braila), errichtet auf Grund des Pariser Friedensvertrages vom 30. 3. 1856 (Mart. N. Rec. I, 15, S. 770), umgebildet auf Grund der Donaukonvention vom 23. 7. 1921 (Mart. N. Rec. III, 12, S. 606) und des Sinaja-Abkommens vom 18. 8. 1938 (H.M.S.O. Treaty Series No. 37 und 38, 1939, Cmd. 6068 und 6069); *Commission Internationale du Danube* für die sog. Flußdonau (von Braila bis Ulm), errichtet auf Grund der Donaukonvention vom 23. 7. 1921; beide Kommissionen sind nach dem zweiten Weltkrieg nicht wieder in Funktion getreten; die Neuordnung durch die zwischen der UdSSR und den Anliegerstaaten abgeschlossene

- (c) die Organisationen für die internationale Koordinierung bestimmter kolonialer Entwicklungsaufgaben: die Südpazifische Kommission<sup>33)</sup>, die Karibische Kommission<sup>34)</sup>;
- (d) die Interalliierte Reparationsagentur (IARA)<sup>35)</sup>;
- (e) die UNRRA<sup>36)</sup>.

Eine ganze Anzahl der im Rahmen dieser Organisationen gebildeten Organe verfügt bereits über eine gewisse Unabhängigkeit von den Regierungen der Mitgliederstaaten, die sich aus folgenden Strukturelementen ergibt:

- (a) aus ihrer personellen Zusammensetzung, sofern sie sich nicht mehr aus Staatsvertretern, sondern aus »unabhängigen«, nicht an Weisungen ihrer Regierungen gebundenen Personen zusammensetzen;
- (b) aus der Form ihrer Willensbildung, sofern ihre Entscheidungen nicht die Zustimmung aller beteiligten Regierungen benötigen, sondern unter Umständen auch gegen den Willen einer oder einiger der beteiligten Regierungen getroffen werden können;
- (c) aus der Verbindlichkeit und Vollstreckbarkeit ihrer Entscheidungen gegenüber den Mitgliedstaaten, sofern ihre Entscheidungen auch gegenüber den Mitgliedstaaten, deren Regierungen nicht zugestimmt haben, Rechtskraft besitzen.

In der Reihe dieser mehr oder weniger unabhängigen Organe werden die Institutionen der Montan-Union mit ihren ausgesprochen »übernationalen«, als Kristallisationskern für eine zukünftige europäische Föderation gedachten<sup>37)</sup> Strukturelementen bereits auf der Grenze des Übergangs zu überstaatlichen Formen stehen.

---

Donaukonvention vom 18. 8. 1948, durch die eine neue *Commission du Danube* für die gesamte Donau ab Ulm errichtet wurde, wird von den Westmächten nicht anerkannt.

<sup>32)</sup> *Agreement concerning the Establishment of an European Central Inland Transport Organization* vom 27. 9. 1945 – U.N. Treaty Series Vol. 5, II, No. 35, S. 327; die Organisation ist am 29. 9. 1947 nach Übernahme ihrer Funktionen durch die *Economic Commission for Europe* der UN aufgelöst worden.

<sup>33)</sup> *Agreement establishing the South Pacific Commission* vom 6. 2. 1947 – H.M.S.O. Misc. No. 9 (1947), Cmd. 7104.

<sup>34)</sup> *Agreement for the Establishment of the Caribbean Commission* vom 30. 10. 1946 – H.M.S.O. Treaty Series No. 27 (1949), Cmd. 7679.

<sup>35)</sup> *Agreement on Reparation from Germany, on the Establishment of an Inter-Allied Reparation Agency etc.* vom 14. 1. 1946 – H.M.S.O. Treaty Series No. 56 (1947), Cmd. 7173.

<sup>36)</sup> *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA), errichtet auf Grund des Abkommens vom 9. 11. 1943 – H.M.S.O. Treaty Series No. 3 (1943), Cmd. 6491; die Organisation ist nach Erledigung bzw. Übernahme ihrer Aufgaben durch die IRO, WHO, FAO und UN am 31. 3. 1949 aufgelöst worden.

<sup>37)</sup> Vgl. die oben Anm. 1 erwähnte Erklärung des französischen Außenministers Schuman vom 9. 5. 1950: «La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne . . . Par la mise en commun de la production de



## 2. Die Sicherung des übernationalen Charakters der Organe internationaler Organisationen durch ihre Sonderstellung gegenüber der Hoheitsgewalt des Staates

Der übernationale Charakter der Organe internationaler Organisationen hängt nicht nur von ihrer formalen Unabhängigkeit gegenüber den Regierungen der Mitgliedstaaten, sondern auch von ihrer faktischen Unabhängigkeit gegenüber direkten und indirekten Einflüssen aus der Machtsphäre der einzelnen Mitgliedstaaten ab.

Die Organe internationaler Organisationen sind solchen Einflüssen besonders deshalb ausgesetzt, weil sie sich in einer Welt bewegen müssen, die in Nationalstaaten aufgeteilt ist und in der jeder Staat innerhalb seines Machtbereichs die ausschließliche und oberste Autorität beansprucht. Die Organe internationaler Organisationen können sich nicht wie die Regierungen auf ein eigenes Staatsgebiet und ein eigenes Staatsvolk stützen; sie müssen vielmehr im Machtbereich der Staaten tätig werden und sich der Mitarbeit von Menschen bedienen, die, wenn nicht Regierungsdelegierte, so doch zumindest Staatsangehörige eines Mitgliedstaates sind und sich diesem gegenüber zur staatsbürgerlichen Loyalität verpflichtet fühlen. Die Forderung, daß die internationale gegenüber der nationalen Verantwortlichkeit auch bei jedem einzelnen Staatsbürger den Vorrang haben müsse, hat sich im Bewußtsein der Völker bisher weder als moralischer noch als rechtlicher Grundsatz durchgesetzt<sup>38)</sup>.

Das gemeinsame Interesse der Mitgliedstaaten einer internationalen Organisation, keinem von ihnen mehr Macht und Einfluß über die Organe der Organisation einzuräumen als dem anderen, hat jedoch in der Völkerrechtspraxis schon frühzeitig zu Abmachungen zwischen den Mitgliedstaaten geführt, die den Organen der Organisation, im besonderen ihrem Personal und ihren Verwaltungseinrichtungen, eine »neutrale«<sup>39)</sup> und »exterritori-

---

base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne»; über die rechtliche Qualifizierung der Montan-Union vgl. Mosler, oben S. 32 ff.

<sup>38)</sup> Einen ersten Schritt in dieser Richtung unternimmt Art. 25 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland:

»Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind Bestandteil des Bundesrechts. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebiets.«

<sup>39)</sup> Dies kam schon bei der Errichtung der ersten internationalen Organisation darin zum Ausdruck, daß die Einrichtungen und das Personal ihrer Organe den Status der Neutralität genießen sollten, wie z. B. in Art. 131 des deutsch-französischen Vertrages vom 15. 8. 1804 über die Errichtung einer «octroi de navigation du Rhin» (Martens Rec. Gén. 8, S. 261 ff.):

ale«<sup>40</sup>) Stellung gegenüber den Mitgliedstaaten sichern und durch das Verbot der Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt gegenüber den Organen der Organisation eine Ausnutzung staatlicher Machtmittel zum Zwecke ihrer Behinderung oder Beeinflussung von vornherein verhindern sollten. Die im Laufe der Zeit für die Ausgestaltung dieser Sonderstellung der Organe internationaler Organisationen entwickelten völkerrechtlichen Normen, die heute allgemein unter der Sammelbezeichnung »Vorrechte und Immunitäten (*privileges et immunités*) internationaler Organisationen« zusammengefaßt werden<sup>41</sup>), lassen sich in folgende Gruppen aufgliedern:

- (1) Normen, die die Willensbildung in den Organen der Organisation vor unsachlichen Beeinflussungen durch die Mitgliedstaaten schützen sollen;
- (2) Normen, die die Tätigkeit der Organe der Organisation in den Mitgliedstaaten vor Behinderungen und Beeinflussungen durch deren Behörden schützen sollen. Diese Normen betreffen insbesondere:
  - (a) die unbeschränkte Rechts- und Handlungsfähigkeit der Organisation,
  - (b) die Unantastbarkeit der Verwaltungseinrichtungen und des Verwaltungsvermögens der Organisation und
  - (c) die Immunität des für die Organisation tätigen Personenkreises.

---

«Les embarcations et personnes employées au service de l'octroi jouiront de tous les privilèges de la neutralité . . .»  
und in Art. 7 des Londoner Vertrages vom 13. 3. 1871 über die Europäische Donaukommission (Mart. N. Rec. I, 18, S. 303 ff.):

«Tous les ouvrages et établissements de toute nature créés par la Commission européenne en exécution du Traité de Paris de 1856, ou du présent Traité, continueront à jouir de la même neutralité qui les a protégés jusqu'ici, et qui sera également respectée à l'avenir dans toutes les circonstances par les Hautes Parties Contractantes. Le bénéfice des immunités qui en dérivent s'étendra à tout le personnel administratif et technique de la Commission . . .»

<sup>40</sup>) So z. B. schon in Art. 53 der Berliner Kongreßakte über die Europäische Donaukommission (Mart. N. Rec. II, 3, S. 449 ff.):

«La Commission Européenne du Danube . . . est maintenue dans ses fonctions et les exercera . . . dans une complète indépendance de l'autorité territoriale . . .»

<sup>41</sup>) In Anlehnung an die Bezeichnung der Normen, die die ähnliche, aber auf anderen Voraussetzungen beruhende Sonderstellung des Staates und seiner diplomatischen Vertreter im Hoheitsgebiet eines anderen Staates regeln und als Muster für die Ausgestaltung der Sonderstellung der internationalen Organisationen und ihrer Organe gedient haben. Die Wahl gleichartiger Bezeichnungen hat zu unzulässigen Analogieschlüssen geführt, die sich auf die Ausgestaltung der Sonderstellung der Organe internationaler Organisationen hemmend ausgewirkt haben (vgl. unten S. 97). Über die verschiedenen Voraussetzungen der Sonderstellung der Diplomaten und derjenigen der Organe internationaler Organisationen vgl. insbesondere L. P r e u s s, *Diplomatic Privileges and Immunities of Agents invested with Functions of an International Interest*, AJIL 25 (1931), S. 694 ff.; Bericht und Resolutionsentwurf für die Pariser Tagung des Institut de Droit International, *Annuaire* 1934, S. 358 ff.; H a m m a r s k j ö l d, *Les immunités des personnes investies de fonctions internationales*, *Recueil des Cours* 56 (1936 II), S. 111 ff.

Angesichts der überlegenen politischen Macht des Staates besteht das Problem bei der Ausgestaltung dieses Normenkomplexes nicht nur in der zweckmäßigen Abgrenzung der Sonderstellung der Organe internationaler Organisationen gegenüber der staatlichen Hoheitsgewalt, sondern vor allem auch in der Schaffung geeigneter verfahrensrechtlicher Garantien, daß diese Sonderstellung von den staatlichen Behörden auch wirklich respektiert wird. Derartige Garantien sind insbesondere für solche internationale Organisationen wichtig, deren Organe sich bei ihrer Tätigkeit nicht von einstimmigen oder mit beträchtlicher Mehrheit gefaßten Beschlüssen der beteiligten Regierungen leiten lassen, sondern – wie z. B. die *Haute Autorité* der Montan-Union – einen eigenen Standpunkt gegenüber den Regierungen durchsetzen sollen.

### 3. Die Anerkennung der Sonderstellung der Organe internationaler Organisationen gegenüber der staatlichen Hoheitsgewalt in der Völkerrechtspraxis

Die detaillierte Ausgestaltung der »Vorrechte und Immunitäten internationaler Organisationen« in der Völkerrechtspraxis ist verhältnismäßig neuen Datums<sup>42)</sup>.

Früher waren in den völkerrechtlichen Verträgen, die internationale Organisationen konstituierten, wenn überhaupt, nur einige wenige in allgemeiner Form gehaltene Vorschriften enthalten, wie z. B. in Art. 53 der Berliner Kongreßakte vom 13. Juli 1878:

«La Commission Européenne du Danube . . . est maintenue dans ses fonctions et les exercera . . . dans une complète indépendance de l'autorité territoriale . . . »<sup>43)</sup>.

und in Art. 7 Abs. 4 und 5 der Völkerbundssatzung:

«Les Représentants des Membres de la Société et ses agents jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques. Les bâtiments et terrains occupés par la Société, par ses services ou ses réunions, sont inviolables»<sup>44)</sup>.

<sup>42)</sup> Vgl. hierüber ausführlich KUNZ, *Privileges and Immunities of International Organizations*, AJIL 41 (1947), S. 828–862.

<sup>43)</sup> Mart. N. Rec. II, 3, S. 449 ff.; eine nähere Regelung der Immunitätsrechte der Kommission ist erst durch den am 18. 8. 1938 in Sinaja zwischen der Kommission und der rumänischen Regierung abgeschlossenen *Accord au sujet des privilèges et immunités du personnel de la Commission* erfolgt – H.M.S.O. Treaty Series No. 38 (1939), Cmd. 6069.

<sup>44)</sup> Eine nähere Regelung der Immunitätsrechte des Völkerbundes ist nur gegenüber der Schweiz durch den in einem Briefwechsel vom 19. 7./24. 10. 1921 zwischen dem Schweizer Bundesrat und dem Generalsekretär des Völkerbundes enthaltenen *Modus vivendi*, ergänzt durch den *Modus vivendi* vom 18. 9. 1926 (S. d. N., Journal Off., 1926, S. 1422 ff.) erfolgt.

Eine etwas eingehendere Regelung war in Art. 29<sup>45)</sup> und 37<sup>46)</sup> der Donaukonvention vom 23. Juli 1921 für die Internationale Donaukommission getroffen worden.

Dieser Rechtszustand hatte zur Folge, daß die Rechtsstellung der Organisationen und ihrer Organe weitgehend vom Entgegenkommen und freien Willen der Mitgliedstaaten abhängig war und in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sein konnte. Daher gehen die Bestrebungen der neuesten Zeit dahin, die Rechtsstellung der Organisationen und ihrer Organe im Verhältnis zu ihren Mitgliedstaaten in den konstituierenden Verträgen oder in ergänzenden Abkommen möglichst genau und umfassend zu regeln. Beispiele für diese neueste Praxis sind

- (1) die *General Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations* vom 13. Februar 1946<sup>47)</sup> (nachfolgend als »UN-Immunitätsabkommen« bezeichnet);
- (2) die *International Convention on Privileges and Immunities for the Specialized Agencies of the United Nations* vom 21. November 1947<sup>48)</sup>

---

<sup>45)</sup> «Les Etats riverains donneront aux fonctionnaires de la Commission toutes les facilités nécessaires pour accomplir les actes de leurs fonctions. Ces fonctionnaires, munis du brevet de la Commission constatant leur qualité, auront notamment le droit de circuler librement sur le fleuve et dans les ports et lieux publics de débarquement; les autorités locales de chaque Etat riverain leur prêteront aide et assistance pour remplir leur mission. Les formalités de police et de douane auxquelles ils auraient à se soumettre seront accomplies à leur égard de manière à ne pas entraver l'exercice de leurs fonctions.»

<sup>46)</sup> «La Commission internationale jouit, tant pour ses installations que pour la personne de ses Délégués, des privilèges et immunités reconnus en temps de paix comme en temps de guerre aux agents diplomatiques accrédités. Elle a le droit d'arborer sur ses bâtiments et sur ses immeubles un pavillon dont elle détermine elle-même la forme et les couleurs.»

<sup>47)</sup> Resolution 22 (I) A der Generalversammlung der UN vom 13. 2. 1946 (Resolutions adopted by the General Assembly during the First Part of its First Session – U.N. Doc. A/64, S. 25). Die Konvention war bis zum 1. 7. 1950 von folgenden 37 Mitgliedstaaten der UN angenommen worden: Abessinien, Ägypten, Afghanistan, Australien, Belgien, Bolivien, Brasilien, Canada, Chile, Costarica, Dänemark, Dominikanische Republik, El Salvador, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Guatemala, Haiti, Honduras, Indien, Irak, Iran, Island, Israel, Jugoslawien, Libanon, Liberia, Luxemburg, Neuseeland, Nicaragua, Niederlande, Norwegen, Pakistan, Panama, Philippinen, Polen und Schweden.

<sup>48)</sup> Resolution 179 (II) der Generalversammlung der UN vom 21. 11. 1947 (Gen. Ass. Off. Rec. 2nd Sess., Resolutions – U.N. Doc. A/519, S. 112). Die Konvention war bis zum 20. 3. 1950 erst von sechs Mitgliedstaaten angenommen worden, und zwar von Dänemark im Verhältnis zu ILO, IMF, IBRD, FAO, UNESCO, ICAO, WHO, UPU und IRO, von Großbritannien im Verhältnis zu ILO, FAO, UNESCO, ICAO, WHO und IRO, von Indien im Verhältnis zu ILO, IMF, IBRD, FAO, UNESCO, ICAO, WHO und UPU, von den Niederlanden im Verhältnis zu ILO, IMF, IBRD, FAO, UNESCO, ICAO, WHO, und IRO, von Norwegen im Verhältnis zu ILO, IMF, IBRD, FAO, UNESCO, ICAO, WHO und IRO, von den Philippinen im Verhältnis zu ILO, IMF, IBRD, FAO, UNESCO, ICAO und WHO.

- (nachfolgend als »Immunitätsabkommen für die Spezialorganisationen der UN« bezeichnet);
- (3) das *Ergänzungsprotokoll Nr. 1 zur Convention for European Economic Co-operation* vom 16. April 1948<sup>49)</sup> (nachfolgend als »OEEC-Immunitätsabkommen« bezeichnet);
- (4) das *General Agreement on the Privileges and Immunities of the Council of Europe* vom 2. September 1949<sup>50)</sup> (nachfolgend als »Europarat-Immunitätsabkommen« bezeichnet);
- (5) das *Protocole sur les Privilèges et Immunités de la Communauté* zum Montan-Union-Vertrag vom 18. April 1951 (nachfolgend als »Montan-Union-Immunitätsabkommen« bezeichnet).

Obwohl diese Abkommen in ihrem Inhalt weitgehend übereinstimmen und die Staaten auch anderen internationalen Organisationen, deren Bedeutung sie anerkennen und deren Tätigkeit sie unterstützen wollen, ohne die Grundlage eines derartigen Abkommens *de facto* eine gleiche oder ähnliche Rechtsstellung einzuräumen pflegen, ist es doch noch zu früh, von allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts auf diesem Gebiet zu sprechen.

Die Staatenpraxis steht vielmehr auf dem Standpunkt, daß die Immunitäts- und sonstigen Sonderrechte, wie sie z. B. der Organisation der UN gewährt werden, im allgemeinen das Maximum dessen darstellen, was sie einer internationalen Organisation an Sonderrechten einzuräumen geneigt sind, und daß sie sich bei jeder einzelnen Organisation die Prüfung vorbehalten wollen, inwieweit solche Sonderrechte für die Durchführung der Aufgaben der Organisation wirklich notwendig sind<sup>51)</sup>. In den konstituierenden Verträgen

<sup>49)</sup> Das Ergänzungsprotokoll (H.M.S.O. Misc. No. 4, 1948, Cmd. 7388) ist mit der Konvention am 28. 7. 1948 in Kraft getreten und gilt für alle Mitgliedstaaten der OEEC.

<sup>50)</sup> Das Abkommen (H.M.S.O. Misc. No. 17, 1949, Cmd. 7780) ist von Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Norwegen, Schweden und der Türkei unterzeichnet worden und soll gemäß Art. 22 schon vor der Ratifizierung durch die Signatarstaaten vorläufig angewandt werden.

<sup>51)</sup> Vgl. Resolution 22 (I) D der Generalversammlung der UN vom 13. 2. 1946 (Resolutions adopted by the General Assembly during the First Part of its First Session – U.N. Doc. A/64, S. 33):

„The *General Assembly* considers that there are many advantages in the unification as far as possible of the privileges and immunities enjoyed by the United Nations and the various specialized agencies.

While recognizing that not all specialized agencies require all the privileges and immunities which may be needed by others, and that certain of these may, by reason of their particular functions, require privileges of a special nature which are not required by the United Nations itself, the General Assembly considers that the privileges and immunities of the United Nations should be regarded, as a general rule, as a maximum within which the various specialized agencies should enjoy such privileges and immunities as the appropriate fulfilment of their respective functions may require, and that no privileges and immunities which are not really necessary should be asked for.

der meisten neueren internationalen Organisationen ist daher meistens nur die Klausel enthalten, daß die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, der Organisation und ihren Organen »die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen« Immunitäts- und sonstigen Sonderrechte zu gewähren<sup>52)</sup>; die sich daraus ergebende Unsicherheit der Rechtslage, sofern sie nicht durch ergänzende Abkommen zwischen der Organisation und ihren Mitgliedstaaten behoben wird, liegt auf der Hand. Nichtmitgliedstaaten, die durch den konstituierenden Vertrag der internationalen Organisation nicht gebunden sind, sind nach Ansicht der Staatenpraxis überhaupt nicht verpflichtet, der Organisation und ihren Organen derartige Sonderrechte einzuräumen, es sei denn, daß dies in einer den Nichtmitgliedstaat bindenden besonderen völkerrechtlichen Vereinbarung festgelegt worden ist – wie z. B. durch das *Interim Arrangement on Privileges and Immunities of the United Nations* vom 11. Juni/1. Juli 1946 zwischen UN und Schweiz<sup>53)</sup>.

Dieser Überblick über die bisherige Rechtsentwicklung zeigt, daß auf dem Gebiet der Rechtsstellung der Organe internationaler Organisationen gegen-

---

*Therefore the General Assembly instructs the Secretary-General to open negotiations with a view to the re-consideration, in the light both of the General Convention adopted by the United Nations and of the considerations above, of the provisions under which the specialized agencies at present enjoy privileges and immunities."*

<sup>52)</sup> Vgl. Artt. 104, 105 der UN-Charta:

"Art. 104. The Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such legal capacity as may be necessary for the exercise of its functions and the fulfilment of its purposes.

Art. 105. (1) The Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such privileges and immunities as are necessary for the fulfilment of its purposes.

(2) Representatives of the Members of the United Nations and officials of the Organization shall similarly enjoy such privileges and immunities as are necessary for the independent exercise of their functions in connection with the Organization.

(3) The General Assembly may make recommendations with a view to determining the details of the application of Paragraphs 1 and 2 of this Article or may propose conventions to the Members of the United Nations for this purpose."

Ebenso Art. 40 ILO; Artt. 47, 60 ICAO; Art. 12 UNESCO; Artt. 66, 67 WHO; Art. 13 IRO; Art. 27 WMO; Appendix II IMCO; Artt. 89, 90 ITO; Art. 40 Europarat; Artt. 103, 104 OAS; Art. 8 ECO; Art. XIII Ziff. 21 Weizenabkommen; Artt. III, XIV (7) Karibische Kommission; Art. IV Ziff. 10 und Art. XIII Ziff. 43 Südpazifische Kommission; Art. 15 IARA.

<sup>53)</sup> U.N. Treaty Series, Vol. 1, II, No. 8, S. 163. Vgl. ferner die Stellungnahme des amerikanischen Außenministeriums auf eine britische Anfrage über die Rechtsstellung der Völkerbundsbeamten in den USA:

"... under customary international law diplomatic privileges and immunities are only conferred upon a well defined class of persons, namely those who are sent by one State to another on diplomatic missions. Officials of the League of Nations are not, as such, considered by the Department to be entitled to such privileges and immunities under generally accepted principles of International Law but only under special provisions of the Covenant of the League which can have no force in countries not members of the League." (U.S. For. Rel. 1927, Vol. I, 1942, S. 414).

über dem Staat bestenfalls von den Anfängen der Entwicklung allgemeinvölkerrechtlicher Normen gesprochen werden kann<sup>54)</sup> und daß ohne positivrechtliche Regelung ein Rechtsanspruch der internationalen Organisation auf Anerkennung einer unabhängigen Stellung ihrer Organe gegenüber der Hoheitsgewalt des Staates höchstens insoweit anerkannt wird, als sie eine unerläßliche Vorbedingung für die Durchführung ihrer Aufgaben darstellt und demzufolge zum stillschweigenden Vertragsinhalt gerechnet werden kann<sup>55)</sup>. Die nachfolgende nähere Untersuchung einiger besonders wichtiger Seiten des Rechtsschutzes, wie er den Organen internationaler Organisationen im Interesse ihrer Unabhängigkeit von der gegenwärtigen Völkerrechtspraxis gewährt wird, muß daher von vornherein mit dem Vorbehalt versehen werden, daß sie grundsätzlich keine allgemeinvölkerrechtlichen Regeln ableiten, sondern nur Beispiele und Anregungen geben will, wie der Rechtsschutz solcher Organe, insbesondere wenn sie eine »übernationale« Stellung einnehmen sollen, positiv-rechtlich ausgestaltet werden könnte.

## II. DIE SICHERUNG DER WILLENSBILDUNG IN DEN ORGANEN INTERNATIONALER ORGANISATIONEN GEGEN UNSACHLICHE BEEINFLUSSUNGEN DURCH DIE MITGLIEDSTAATEN

Der übernationale Charakter der zu selbständigen Entscheidungen berufenen Organe internationaler Organisationen kommt in der Unabhängigkeit zum Ausdruck, mit der sie diese Entscheidungen nach den Erfordernissen des gemeinsamen Interesses aller Mitgliedstaaten treffen können, ohne dabei eigensüchtigen, dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Sonderinteressen einzelner Mitgliedstaaten Rechnung tragen zu müssen. Die Mittel zur Gewährleistung einer solchen unabhängigen Willensbildung sind verschieden, je nach dem, ob sich die Organe aus weisungsgebundenen Staatsvertretern

<sup>54)</sup> K u n z , a. a. O., S. 828.

<sup>55)</sup> Die Auffassung der Völkerrechtspraxis wird durch die folgende, auch heute noch zutreffende Stellungnahme der *deutschen Regierung* auf die Rundfrage des *Committee of Experts for the Codification of International Law* des Völkerbundes vom Jahre 1926 wiedergegeben:

“With regard to the status of members of international commissions we might take as our starting point the premise that, if the commission has not been established under a formal treaty in which diplomatic rights for members of the commission are mentioned, there was no intention of granting to these members full diplomatic privileges and prerogatives. That being so, the members of the commission could only lay claim to such protection as might be necessary to enable them to carry out their task, that is to say, exemption from measures of constraint against their person and immunity for their archives and possibly their official premises; they would not, however, be exempted from jurisdiction.” (S. d. N. Doc. C. 196 M. 70, 1927, V, S. 135).

oder aus »unabhängigen«, nicht an Weisungen ihres Staates gebundenen Personen zusammensetzen.

*1. Die Willensbildung in den Organen, die sich aus Staatsvertretern zusammensetzen*

a) Die Abhängigkeit der Staatsvertreter vom nationalen Standpunkt ihres Staates

Es ist die Forderung erhoben worden, daß die in eine internationale Organisation delegierten Staatsvertreter sich nicht nur als Vertreter ihrer Regierungen, sondern auch als Vertreter der Mitgliedergesamtheit betrachten und dementsprechend bei ihrer Stimmabgabe das gemeinsame Interesse gegenüber den nationalen Sonderinteressen berücksichtigen müßten<sup>56)</sup>.

Diese Forderung, so richtig sie an sich in ihrer Zielsetzung ist, geht jedoch von Voraussetzungen aus, die heute noch nicht gegeben sind. Die Staatsvertreter sollen in den Organen der Organisation nicht ihre eigene Meinung, sondern die ihrer Regierung vertreten. Die Eigenschaft als »Staatsvertreter« schließt die Weisungsgebundenheit begrifflich in sich ein. Mitglieder internationaler Organe, die von den Regierungen lediglich nominiert werden, im übrigen aber nicht ihren Weisungen unterliegen, sind keine »Staatsvertreter« im eigentlichen Sinne mehr. Wenn in Organen, die sich aus Staatsvertretern zusammensetzen, bei der Beschlußfassung den gemeinsamen vor den nationalen Interessen der Vorrang gegeben werden soll, dann muß diese Forderung nicht an die Adresse der Staatsvertreter, sondern an die Adresse der Staaten bzw. Regierungen gerichtet werden, damit diese ihren Delegierten entsprechende Weisungen erteilen.

Die Staatsvertreter genießen im übrigen auch keinen völkerrechtlichen Rechtsschutz gegenüber ihrem Staat, wenn sie im Interesse der Organisation

---

<sup>56)</sup> C. W. J e n k s, Some Constitutional Problems of International Organizations, British Year Book of International Law, Vol. XXII (1945), S. 11 ff., 27: "Such persons should, however, be encouraged, by the title given to them and the manner in which their duties are defined in the constitution of the organization concerned, to regard themselves as being simultaneously representatives of the nations appointing them and members of an international representative organ with a collective responsibility as such. Their duties should be regarded as including both the defence of national interests and the collective formulation of international policies . . ."

Im gleichen Sinne der australische Delegierte in der 56. Sitzung des Sicherheitsrates am 29. 8. 1946 (Off. Rec., 1<sup>st</sup> Year, 2<sup>nd</sup> Series, No. 5, S. 94): "It is also the view of our Government that when any member of the Security Council exercises his vote, that vote is not exercised solely on behalf of the government which he represents. It is exercised on behalf of the United Nations. The Security Council is composed of a restricted number of Members of the United Nations, but it derives its authority from, and it has a responsibility to all Members of the United Nations . . ."



einen anderen Standpunkt als den ihres Staates vertreten wollten. Die Völkerrechtspraxis gewährt ihnen zwar während der Dauer ihrer Mission seit jeher die gleiche Immunität, wie sie den diplomatischen Staatsvertretern üblicherweise zugestanden wird<sup>57)</sup>. Diese Immunität gilt jedoch nicht gegenüber dem Staat, dessen Vertreter der betreffende Delegierte ist und kann darüber hinaus vom Entsendestaat ohne Zustimmung der Delegierten auch gegenüber den übrigen Mitgliedstaaten aufgehoben werden, wenn die Aufrechterhaltung der Immunität den Lauf der Gerechtigkeit hindern und ihre Aufhebung ohne Gefährdung des Zweckes, dem die Immunität dienen soll, geschehen kann. Diese anerkannte Einschränkung der diplomatischen Immunität gilt nach den neueren Immunitätsabkommen ausdrücklich auch für die Staatsvertreter in internationalen Organisationen<sup>58)</sup>. Die Wirkung dieser Immunität erschöpft sich darin, dem Entsendestaat die Sicherheit zu bieten, daß sein

<sup>57)</sup> Die Immunitätsabkommen für die UN und andere neuere internationale Organisationen halten diese Immunitätsrechte im wesentlichen aufrecht, modifizieren sie aber insofern, als sie im Gegensatz zu der rangordnungsmäßig abgestuften diplomatischen Immunität eine einheitliche Rechtsstellung für sämtliche Delegationsmitglieder festlegen und für private Akte der Delegationsmitglieder keine Immunität gegenüber der Gerichtsbarkeit des Aufenthaltsstaates gewähren. Wegen der näheren Einzelheiten muß auf den Text des Art. IV, Sec. 11, 12 und 16 des UN-Immunitätsabkommens, Art. V, Sec. 13 und 14 des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN und Artt. 9 und 10 des Europarat-Immunitätsabkommens verwiesen werden.

Art. 10 des Montan-Union-Immunitätsabkommens legt die Rechtsstellung der Staatsvertreter im Ministerrat der Organisation wie folgt fest:

«Les représentants au Conseil et les personnes qui les accompagnent à titre officiel jouissent, pendant l'exercice de leurs fonctions et au cours de leurs voyages à destination ou en provenance du lieu de la réunion, des privilèges et immunités d'usage.»

Diese Fassung läßt jedoch unklar, ob unter »üblichen« Immunitäten und Sonderrechten die diplomatische oder die durch die vorerwähnten Immunitätsabkommen modifizierte Immunität verstanden werden soll. Da den Verfassern des Abkommens das Muster des Ministerrates in der Organisation des Europarates naheliegen mußte, kann die zweite Alternative als wahrscheinlicher angenommen werden; jedoch wäre eine ausdrückliche Verweisung auf diese Immunitätsabkommen zweckmäßiger gewesen.

<sup>58)</sup> So z. B. Art. IV, Sec. 14, 15 des UN-Immunitätsabkommens:

“Section 14: Privileges and immunities are accorded to the representatives of Members not for the personal benefit of the individuals themselves, but in order to safeguard the independent exercise of their functions in connexion with the United Nations. Consequently a Member not only has the right but is under a duty to waive the immunity of its representative in any case where in the opinion of the Member the immunity would impede the course of justice, and it can be waived without prejudice to the purpose for which the immunity is accorded.

Section 15: The provisions of Section 11, 12 and 13 are not applicable as between a representative and the authorities of the State of which he is a national or of which he is or has been the representative.”

Ebenso Art. V, Sec. 16 und 17 des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN; Artt. 11 und 12 (a) des Europarat-Immunitätsabkommens; Artt. 10 und 11 des OEEC-Immunitätsabkommens.

Vertreter die Ansicht seiner Regierung in den Organen der Organisation ungehindert zum Ausdruck bringen kann<sup>59)</sup>.

Danach kann die Willensbildung in den aus Staatsvertretern zusammengesetzten Organen kaum mehr als die Synthese der nationalen Standpunkte der Mitgliedstaaten bzw. ihrer Regierungen zu einem gemeinsamen Standpunkt sein; das Ergebnis wird nicht durch die persönliche Haltung der Staatsvertreter, sondern durch die Haltung ihrer Staaten bzw. Regierungen bestimmt. Nur in dem Maße, in dem bei den Regierungen die Bereitschaft vorhanden ist, bei der Zusammenarbeit in der Organisation die gemeinsamen vor die nationalen Interessen zu stellen, wird man diese Bereitschaft auch bei ihren Delegierten in den Organen der Organisation erwarten können.

b) Die Form der Willensbildung in den aus Staatsvertretern zusammengesetzten Organen

Von der organisationsrechtlichen Seite her kann eine gewisse Präponderanz der gemeinsamen gegenüber den nationalen Interessen in der Willensbildung der aus Staatsvertretern zusammengesetzten Organe nur durch die Form der Stimmenverteilung und der Beschlußfassung erreicht werden, sofern dadurch Entscheidungen auf der Grundlage des gemeinsamen Standpunktes der Mehrheit der Mitgliedstaaten getroffen und durch unsachliche Sonderwünsche einzelner Mitgliedstaaten nicht beeinflusst werden können. Es würde über den Rahmen dieser Abhandlung hinausgehen, auf die für die jeweilige konkrete Interessenlage zugeschnittenen verschiedenen Formen der Willensbildung, die das orthodoxe Einstimmigkeitsprinzip in der internationalen Zusammenarbeit abgelöst haben, und auf den Meinungsstreit über die Zweckmäßigkeit dieser oder jener Form näher einzugehen. In richtiger Abwägung der beteiligten Interessen eine geeignete Form für die Willensbildung zu finden, die den Interessen jedes Mitgliedstaates den ihnen zukommenden Einfluß auf die Entscheidung sichert und auf diese Weise eine dem gemeinsamen Interesse aller Mitgliedstaaten dienende Entscheidung erwarten läßt, ist eine Aufgabe politischer Organisationskunst, die nicht nach rechtstheoretischen, sondern nur nach praktischen Gesichtspunkten gelöst werden kann<sup>60)</sup>.

<sup>59)</sup> Vgl. z. B. Art. IV, Sec. 12 des UN-Immunitätsabkommens:

"In order to secure for the representatives of Members to the principal and subsidiary organs of the United Nations and to conferences convened by the United Nations, complete freedom of speech and independence in the discharge of their duties, the immunity from legal process in respect of words spoken or written and all acts done by them in discharging their duties shall continue to be accorded, notwithstanding that the persons concerned are no longer the representatives of Members."

<sup>60)</sup> Über die verschiedenen Formen der Willensbildung in den Organen internationaler Organisationen vgl. C. A. R i c h e s , Majority Rule in International Organization, Balti-

Man würde jedoch den Wert solcher rein formalen Regeln überschätzen, wenn man annähme, daß es nur auf die Wahl geeigneter Regeln, d. h. auf die Anwendung des Mehrheitsprinzips in einfacher oder (durch Abstufung der Stimmzahl der einzelnen Staaten oder durch das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit für bestimmte Entscheidungen) differenzierter Form ankäme, um den Vorrang der gemeinsamen vor den nationalen Interessen in der Willensbildung in allen Fällen zu garantieren. Jede noch so gut durchdachte und ausgewogene Regelung versagt, wenn die Mitgliedstaaten ihr Stimmrecht in den Organen der Organisation nicht im Interesse der Zielsetzung der Organisation, sondern zur Durchsetzung eigensüchtiger Sonderinteressen ausnutzen; einer solchen mißbräuchlichen Ausnutzung ist das Mehrheitsprinzip genau so ausgesetzt wie das Einstimmigkeitsprinzip, bei diesem durch rücksichtslose Majorisierung der Minderheit, bei jenem durch obstruktiven Gebrauch des Vetorechts<sup>61</sup>). Um eine solche mißbräuchliche Ausnutzung des Einflußrechts, das die Mitgliedstaaten auf die Willensbildung in den aus Staatsvertretern zusammengesetzten Organen haben, wirksam auszuschließen, bedürfte es einer von den Mitgliedstaaten unabhängigen und unparteiischen Rechtskontrolle aller Beschlüsse dieser Organe. Auf das Problem einer solchen Rechtskontrolle wird weiter unten eingegangen werden.

2. *Die Willensbildung in Organen, die sich aus »unabhängigen«, nicht an Weisungen ihres Staates gebundenen Personen zusammensetzen.*

Obwohl die für die Willensbildung der Organisation maßgebenden Organe in der Regel aus Staatsvertretern zusammengesetzt werden, gibt es doch schon einige, wenn auch nur mit begrenzter Entscheidungsgewalt ausgestattete Organe, die teilweise oder ganz aus nicht an Weisungen ihres Staates gebundenen, also *de jure* »unabhängigen« Personen zusammengesetzt sind. Man hat die Bildung solcher Organe mit Recht als Fortschritt betrachtet, weil sie infolge ihrer Unabhängigkeit prädestiniert erscheinen, sich bei ihren Entscheidungen nicht vom nationalen Standpunkt einzelner Mitgliedstaaten, sondern von den übernationalen Interessen der in der Organisation zusammengeschlossenen Staatengemeinschaft leiten zu lassen. Solche Organe sind z. B.:

- a) die Generalsekretäre der internationalen Organisationen,
- b) der Internationale Gerichtshof,

---

more 1940; C. W. J e n k s , Some Constitutional Problems of International Organizations, British Year Book of International Law, Vol. XXII (1945), S. 11 ff., 33–42; W e l l i n g - t o n K o o j r . , Voting Procedures in International Political Organizations, New York 1947.

<sup>61</sup>) Vgl. J a e n i c k e , Die Aufnahme neuer Mitglieder in die Organisation der Vereinten Nationen, diese Zeitschrift, Bd. XIII, S. 291 ff., 350, 351.

- c) die Vollversammlung und der Verwaltungsrat der Internationalen Arbeitsorganisation,
- d) die Beratende Versammlung des Europarats,
- e) die *Haute Autorité* der Montan-Union.

Wieweit die Fähigkeit dieser Organe, einen unabhängigen Standpunkt gegenüber den Mitgliedstaaten zu vertreten, durch die Rechtsstellung ihrer Mitglieder gewährleistet ist, soll nachstehend näher untersucht werden.

#### Zu a): Der Generalsekretär

Der Generalsekretär, der unter dieser oder einer anderen Bezeichnung in allen modernen internationalen Organisationen zu finden ist<sup>62)</sup>, hat im allgemeinen folgende Funktionen:

- (1) Er ist der Chef des Verwaltungsapparates der Organisation, er erteilt die Weisungen und Richtlinien für die Arbeit des Verwaltungsapparates in Übereinstimmung mit den Entscheidungen der übrigen willensbildenden Organe der Organisation;
- (2) er hat die Tätigkeit sämtlicher Organe der Organisation zu koordinieren und ist für die Vorbereitung und Durchführung der Entscheidungen der übrigen willensbildenden Organe der Organisation verantwortlich, soweit dies nicht den Mitgliedstaaten überlassen wird;
- (3) er hat die Organisation im internationalen Verkehr zu vertreten sowie ihre Einrichtungen und ihr Vermögen zu verwalten.

Diese Aufgaben machen den Generalsekretär zum Repräsentanten der in der Organisation zusammengeschlossenen Mitgliedergemeinschaft und setzen bei ihm eine »übernationale«, gegenüber allen Mitgliedstaaten gleichmäßig unabhängige Stellung voraus<sup>63)</sup>.

<sup>62)</sup> Art. 97 UN-Charta; Art. 8 ILO; Art. 7 FAO; Art. XII, Sec. 4 IMF; Art. V, Sec. 5 IBRD; Art. 6 UNESCO; Artt. 58 ff. ICAO; Artt. 30 ff. WHO; Artt. 18, 26 UPU; Art. 8 IRO; Art. 9 ITU; Art. 22 WMO; Art. 33 IMCO; Art. 84 ITO; Art. 36 Europarat; Artt. 17 f. OEEC; Artt. 78 ff. OAS; Art. 34 Zucker-Konvention; Art. 10 Ruhrstatut; Art. III Ziff. 8 Reiskommission; Art. 16 Weizenabkommen; Art. III Ziff. 7, 8 ECITO; Art. XIV Karibische Kommission; Art. XIII Südpazifische Kommission; Art. 3 (C) IARA; Art. 4 UNRRA.

<sup>63)</sup> Vgl. den Bericht der *Preparatory Commission* für die erste Tagung der Generalversammlung der UN vom 10. 1. 1946 über die Organisation des Sekretariats der UN (H.M.S.O. Misc. No. 5, 1946, Cmd. 6734, S. 15 ff., 109, 111, 112):

“The key position of the Secretariat in the United Nations is recognized in the Charter, Article 7 of which provides that it shall be one of the principal organs of the United Nations. While the responsibility for the framing and adoption of agreed international policies rests with the organs representative of the Members . . . . The Secretary-General . . . must endeavour, within the scope of his functions, to integrate the activity of the whole complex of United Nations organs and see that the machine runs smoothly and efficiently. He is responsible, moreover, for the preparation of the work of the various organs and for the execution of their decisions, in co-operation with the Members . . . . The Secretary-General is the head of the Secretariat. He appoints all staff under regulations established

Zur Sicherung der Unabhängigkeit des Generalsekretärs ist in den Satzungen der meisten Organisationen bzw. in den ergänzenden Immunitätsabkommen ausdrücklich folgendes festgelegt:

(A) Der Generalsekretär ist verpflichtet:

- (a) bei keiner Regierung um Instruktionen nachzusuchen und solche auch nicht anzunehmen,
- (b) sich jeder Handlung und Äußerung zu enthalten, die mit seiner ausschließlich der Organisation als solcher verantwortlichen Stellung unvereinbar wäre <sup>64</sup>).

(B) Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet:

- (a) den ausschließlich internationalen Charakter der Stellung des Generalsekretärs zu respektieren und ihn in der Ausübung seiner Tätigkeit nicht zu beeinflussen <sup>65</sup>),
- (b) dem Generalsekretär folgende Immunitäten und Sonderrechte zu gewähren:
  - (1) die Immunitäten und Sonderrechte der »Beamten« der Organisation <sup>66</sup>), d. h. insbesondere die Immunität hinsichtlich aller seiner amtlichen Äußerungen und Handlungen, und darüber hinaus
  - (2) die Immunitäten und Sonderrechte der »diplomatischen Vertreter«,

by the General Assembly (Article 101, paragraphs 1 and 3), and assigns appropriate staff to the various organs of the United Nations (Article 101, paragraph 2). He alone is responsible to the other principal organs for the Secretariat's work; his choice of staff – more particularly of higher staff – and his leadership will largely determine the character and the efficiency of the Secretariat as a whole. It is on him that will mainly fall the duty of creating and maintaining a team spirit in a body of officials recruited from many countries. His moral authority within the Secretariat will depend at once upon the example he gives of the qualities prescribed in Article 100, and upon the confidence shown in him by the Members of the United Nations."

<sup>64</sup>) So z. B. Art. 100 (1) der UN-Charta: "In the performance of their duties the Secretary-General and the staff shall not seek or receive instructions from any government or from any other authority external to the Organization. They shall refrain from any action which might reflect on their position as international officials responsible only to the Organization." Ebenso Art. 9 Ziff. 4 ILO; Art. 8 FAO; Art. 37 WHO; Art. 6 Ziff. 5 UNESCO; Art. 59 Satz 1 ICAO; Art. 9 (3) IRO; Art. 9 Ziff. 6 (1) ITU; Art. 22 (6) WMO; Art. 37 IMCO; Art. 88 (1) ITO; Art. 18 (b) OEEC; Art. 89 OAS; Art. 10 (c) Ruhrstatut; Art. XIII Ziff. 44 Südpazifische Kommission; Art. XIV Ziff. 5 Karibische Kommission.

<sup>65</sup>) So z. B. Art. 100 (2) der UN-Charta: "Each Member of the United Nations undertakes to respect the exclusively international character of the responsibilities of the Secretary-General and the staff and not to seek to influence them in the discharge of their responsibilities." Ebenso Art. 9 Ziff. 5 ILO; Art. 8 FAO; Art. V Sec. 5 (c) IBRD; Art. XII Sec. 4 (c) IMF; Art. 37 WHO; Art. 6 Ziff. 5 UNESCO; Art. 59 Satz 2 ICAO; Art. 9 (3) IRO; Art. 9 Ziff. 6 (2) ITU; Art. 22 (6) WMO; Art. 37 IMCO; Art. 88 (3) ITO; Art. 90 OAS; Art. 10 (c) Ruhrstatut; Art. 36 (f) Europarat; Art. XIII Ziff. 45 Südpazifische Kommission; Art. XIV Ziff. 6 Karibische Kommission.

<sup>66</sup>) Näheres über die Rechtsstellung dieser Personen unten S. 96 ff.

d. h. insbesondere die Unantastbarkeit seiner Person und die Immunität hinsichtlich aller seiner privaten Äußerungen und Handlungen<sup>67)</sup>.

Der entscheidende Fortschritt, der in den neueren Immunitätsabkommen für die Sicherung der unabhängigen Stellung des Generalsekretärs erzielt worden ist, besteht darin, daß die ihm gewährten Immunitätsrechte auch gegenüber seinem Heimatstaat gelten<sup>68)</sup>. Dieser Rechtsschutz des Generalsekretärs kann, sofern er mit entsprechenden verfahrensrechtlichen Garantien versehen wird, nach den Erfahrungen der Praxis als ausreichend bezeichnet werden, um seine Unabhängigkeit in der Ausübung seiner im wesentlichen unpolitischen Funktionen zu gewährleisten.

*Zu b): Die Richter des Internationalen Gerichtshofes*

Der Internationale Gerichtshof (IGH) setzt sich – ebenso wie sein Vorgänger, der Ständige Internationale Gerichtshof (StIGH) – aus unabhängigen Richtern zusammen, die ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit aus einem Personenkreis mit entsprechender charakterlicher und fachlicher Qualifikation ausgewählt werden<sup>69)</sup>; jedoch muß jeder Richter einem anderen Staat angehören<sup>70)</sup>. Den Richtern ist verboten, irgendeine politische, beamtete oder sonstige berufliche Tätigkeit auszuüben<sup>71)</sup>. Jeder Richter hat bei seinem Amtsantritt die feierliche Erklärung abzugeben, daß er sein Amt unparteilich und gewissenhaft ausüben werde<sup>72)</sup>. Kein Richter kann vor Ablauf seiner Amtsperiode seines Amtes enthoben werden, es sei denn, daß er nach der einstimmigen Ansicht seiner Kollegen nicht mehr die zur Ausübung seines Amtes erforderlichen Voraussetzungen erfüllt<sup>73)</sup>.

Diese mit Recht als »übernational« bezeichnete<sup>74)</sup> Stellung der Richter

<sup>67)</sup> So z. B. Art. V Sec. 19 des UN-Immunitätsabkommens: "In addition to the immunities and privileges specified in Section 18 [sc. of the officials of the United Nations] the Secretary-General and all Assistant Secretaries-General shall be accorded in respect of themselves, their spouses and minor children, the privileges and immunities, exemptions and facilities accorded to diplomatic envoys, in accordance with international law." Ebenso Art. VI Sec. 21 des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN; Art. 15 des OEEC-Immunitätsabkommens; Art. 17 des Europarat-Immunitätsabkommens.

<sup>68)</sup> Arg. e contr. aus Art. IV Sec. 15 des UN-Immunitätsabkommens; Art. V Sec. 17 des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN; Art. 11 des OEEC-Immunitätsabkommens und Art. 12 des Europarat-Immunitätsabkommens.

<sup>69)</sup> Art. 2 des IGH-Statuts, das ein integrierender Bestandteil der UN-Charta ist (Art. 92) und dessen Inhalt größtenteils wörtlich den Bestimmungen des StIGH-Statuts entspricht.

<sup>70)</sup> Art. 3 des Statuts. Über die Einzelheiten des Wahlverfahrens vgl. Artt. 4–14 des Statuts.

<sup>71)</sup> Art. 16 des Statuts.

<sup>72)</sup> Art. 20 des Statuts.

<sup>73)</sup> Art. 18 des Statuts.

<sup>74)</sup> Vgl. oben Anm. 15.

und die bei ihnen vorausgesetzte Unabhängigkeit entbehrt jedoch noch eines ausreichenden Rechtsschutzes. Art. 19 des Statuts bestimmt lediglich, daß die Richter, wenn sie richterlich tätig sind, die diplomatische Immunität genießen sollen:

“The members of the Court, when engaged on the business of the Court, shall enjoy diplomatic privileges and immunities.”

Diese Regelung läßt unbestimmt, ob der Immunitätsschutz etwa nur während der Sitzungen des Gerichtshofs besteht oder schon mit der Reise des betreffenden Richters aus seinem Heimat- oder Aufenthaltstaat an den Sitz des Gerichtshofs beginnt, und versagt nicht nur außerhalb der Sitzungsperioden des Gerichtshofs, sondern vor allem auch gegenüber dem Heimatstaat des betreffenden Richters, da die Immunität diplomatischer Vertreter keine Immunitätsrechte gegenüber dem Heimatstaat kennt, wie es der Generalsekretär und die sonstigen für die UN tätigen Personen auf Grund des UN-Immunitätsabkommens genießen<sup>75)</sup>. Die Immunität der Richter gegenüber ihrem Heimatstaat ist sowohl 1920 bei der Beratung des Statuts des StIGH als auch 1945 auf der Konferenz von San Franzisko bei der Beratung des Statuts des IGH erwogen, aber in beiden Fällen nicht eindeutig zugunsten der Richter festgelegt worden<sup>76)</sup>. Sicherlich ergeben sich schon aus der im

<sup>75)</sup> Die Immunitätsbestimmungen der UN-Charta (Art. 105) und des UN-Immunitätsabkommens (Artt. V, VI) für die “officials (fonctionnaires)” und “experts” der UN finden auf die Richter des IGH keine Anwendung, da diese der Sonderregelung des IGH-Statuts (Art. 19) unterliegen.

<sup>76)</sup> Bei der Ausarbeitung des StIGH-Statuts hat die Juristenkommission des Völkerbundes zunächst eine Fassung vorgeschlagen, die eine Immunität gegenüber dem Heimatstaat ausdrücklich ausschloß: «En dehors de leur propre pays les membres de la Cour jouissent des mêmes privilèges et immunités que les agents diplomatiques» (S. d. N., Cour permanente de Justice internationale, Comité consultatif de juristes, 1920, Procès-verbaux, S. 479).

Bei der Beratung dieses Vorschlags in der Völkerbundsversammlung wurde von britischer Seite vorgeschlagen, den Ausdruck «en dehors de leur propre pays» zu streichen; von holländischer und schweizerischer Seite wurde demgegenüber vorgeschlagen, statt dessen folgenden Zusatz zu machen: «... à l'exception de leur propre pays où cependant ils auront droit à l'inviolabilité de leur correspondance officielle et ne pourront dans aucun cas être recherchés pour des actes relatifs à l'exercice de leurs fonctions.»

Schließlich wurde von einer Regelung dieses Punktes Abstand genommen, um die Rechtsstellung der Richter in den einzelnen Staaten weder nach der einen noch nach der anderen Seite zu präjudizieren (S. d. N., Cour permanente de Justice internationale, Documents au sujet des mesures prises par le Conseil de la Société des Nations aux termes de l'article 14 du Pacte et de l'adoption par l'Assemblée du Statut de la Cour permanente, S. 127).

Bei der Ausarbeitung des IGH-Statuts auf der Konferenz in San Franzisko 1945 wurde diese Frage bei der Erörterung des vom Juristenausschuß vorgeschlagenen Entwurfs nur kurz gestreift, da der betreffende Konferenzausschuß von der nicht ganz zutreffenden Annahme ausging, “that in the past a judge possessing the nationality of the state in which the Court had its seat has enjoyed the same privileges and immunities as other judges” (Bericht des Konferenzausschusses IV/1, United Nations Conference on International Organization,

Statut festgelegten unabhängigen Stellung der Richter *implicite* gewisse Verpflichtungen der Signatarstaaten des Statuts, die Unabhängigkeit der Richter zu achten und sich jeden Einflusses auf diese zu enthalten<sup>77)</sup>; es fehlt jedoch an einer klaren Rechtsnorm, auf die sich der betreffende Richter gegenüber seinem Heimatstaat berufen könnte.

Um diese Lücken wenigstens teilweise auszufüllen und die Stellung der Richter insoweit zu verbessern, hat die Generalversammlung der UN in einer EntschlieÙung vom 11. Dezember 1946 den Mitgliedstaaten empfohlen:

“*The General Assembly,*

1. . . . .

2. *Recommends* that if a judge, for the purpose of holding himself permanently at the disposal of the Court, resides in some country other than his own, he should be accorded diplomatic privileges and immunities during the period of his residence there;

3. *Recommends* that judges should be accorded every facility for leaving the country where they may happen to be, for entering the country where the Court is sitting, and again for leaving it. On journeys in connection with the exercise of their functions, they should, in all countries through which they may have to pass, enjoy all the privileges, immunities and facilities granted by these countries to diplomatic envoys . . .”<sup>78)</sup>.

Diese EntschlieÙung der Generalversammlung, die ohnehin infolge ihres empfehlenden Charakters keine rechtliche Verbindlichkeit für die Mitgliedstaaten begründet, ging also ersichtlich davon aus, daß der Richter außerhalb der Sitzungsperioden gegenüber dem Staat, dessen Staatsangehöriger er ist, keine Immunitätsrechte genieÙt.

Die Rechtsstellung der Richter in den Niederlanden, wo der IGH seinen ständigen Sitz hat, ist durch einen Briefwechsel zwischen dem Präsidenten des IGH und der niederländischen Regierung vom 26. Juni 1946, der dem

---

Documents, Vol. XIII, S. 389/90), und offenbar deshalb ein näheres Eingehen auf diesen Punkt nicht für notwendig hielt.

<sup>77)</sup> H u d s o n, *The Permanent Court of International Justice 1920–1942*, New York 1943, S. 325, 331: “. . . it seems essential to the independence of the Court, especially in times of emergency, that its members should enjoy some privileges and immunities even within the territory of the States of which they are nationals . . . Each party to the Protocol of Signature may be taken to have agreed that it will accord to any member of the Court, whether its national or not, the privileges and immunities which may be necessary to enable him to perform his duties on the Court effectively . . . The general principle must be that no State should deny to members of the Court those facilities which are essential to the Court’s performance of its functions. In this respect Art. 19 is re-enforced by the principle of good faith which must underlie any application of the provisions of the Statute.”

<sup>78)</sup> Resolution 90 (I) *betreffend Privileges and Immunities of Members of the International Court of Justice etc.* (Resolutions adopted by the General Assembly during the Second Part of its First Session – U.N. Doc. A/64/Add. 1, S. 176 ff., 177).



Muster eines inhaltlich entsprechenden Briefwechsels zwischen dem Präsidenten des StIGH und der niederländischen Regierung vom 22. Mai 1928 folgt, dahin ergänzt worden:

- “(1) As concerns the privileges, immunities, facilities and prerogatives, within the territory of the Netherlands, of members . . . of the International Court of Justice of other than Dutch nationality:
- (a) The members of the Court will, in a general way, be accorded the same treatment as heads of diplomatic missions accredited to Her Majesty the Queen of the Netherlands . . .
- (b) . . . .
- (2) Members of the Court . . . who are of Netherlands nationality are not answerable to the local jurisdiction for acts performed by them in their official capacity and within the limits of their duties”<sup>79)</sup>.

Die Regelung zu (2), die das notwendige Minimum eines Rechtsschutzes für die Unabhängigkeit der Richter darstellen würde, sollte allgemein für die Rechtsstellung der Richter gegenüber ihrem Heimatstaat gelten.

Angesichts dieser Mängel in der Rechtsstellung der Richter, die bei anderen internationalen Gerichten<sup>80)</sup> noch ausgeprägter waren als beim IGH, und angesichts der Bindungen, die jeder Richter zu seinem Heimatstaat hat, darf man von den Mitgliedern internationaler Gerichte gegenüber dem nationalen Standpunkt ihrer Heimatstaaten keine allzu große Unabhängigkeit erwarten, wie die Erfahrung aus der Rechtsprechung des StIGH aus den Jahren 1922 bis 1940 und des IGH seit 1947 trotz anerkannter Ausnahmen gezeigt haben<sup>81)</sup>. Das Statut des IGH trägt dem insofern Rechnung, als in

<sup>79)</sup> Annex zu der in Anm. 78 genannten Resolution 90 (I) der Generalversammlung der UN vom 11. 12. 1946 (a. a. O., S. 180/181).

<sup>80)</sup> Vgl. z. B. Art. 46 der Haager Konvention für die Errichtung des Ständigen Internationalen Schiedshofes:

“The Members of the Tribunal in the exercise of their duties and *out of their own country* [Hervorh. vom Verf.] enjoy diplomatic privileges and immunities”.

<sup>81)</sup> Hudson (a. a. O., S. 355–360) kommt auf Grund eingehender Untersuchung der Voten der nationalen Richter in der Rechtsprechung des StIGH zu dem Ergebnis: “In the experience of the Court since 1922, it may be said that national judges, i. e., judges or deputy judges or judges ad hoc who have the nationality of a party or are appointed by a party, have usually supported the contentions of the Governments of which they were nationals or by which they were appointed [Hervorh. vom Verf.], either by agreeing with the majority in upholding such contentions, or by dissenting when the majority rejected such contentions. It is not strange that a national judge should often find himself convinced by the contentions made by his own Government, and certainly he is under a strong temptation to support views which are widely held in the country in which he lives. Yet one cannot formulate it as a general rule that national judges have regarded themselves as the representatives of their own Governments, for the number of cases is impressive in which national judges have failed to support their Government’s contentions. The mere fact that a national judge is in a minority of one does not justify a conclusion that his views are attributable to

allen Fällen, in denen die Partei eines Streitfalles über keinen Richter ihrer Nationalität im Gerichtshof verfügt, für die Entscheidung dieses Streitfalles ein von dieser Regierung ernannter sog. »nationaler Richter« beigeordnet wird<sup>82)</sup>, der nicht nur seinem Staat den Eindruck der Unparteilichkeit der Beratungen des Gerichtshofs vermitteln, sondern auch das Gewicht des Richters der Gegenpartei ausgleichen soll.

Bei der Ausarbeitung des Statuts für den im Rahmen der Montan-Union zu errichtenden Gerichtshof, der sich aus sieben von den Regierungen gemeinsam zu ernennenden unabhängigen Richtern (*«personnalités offrant toutes garanties d'indépendance et de compétence»*) zusammensetzen wird<sup>83)</sup>, ist die Lehre aus den Mängeln der bisherigen Rechtsstellung der internationalen Richter gezogen worden; gegenüber dem Statut des IGH enthält das Statut des Montan-Union-Gerichtshofes folgende Verbesserungen:

- (1) die Richter genießen in allen Mitgliedstaaten, also auch in ihrem Heimatstaat, Immunität gegenüber jeglicher gerichtlicher Verfolgung; hinsichtlich ihrer amtlichen Äußerungen und Handlungen besteht die Immunität auch noch nach Beendigung ihrer Amtszeit fort<sup>84)</sup>;
- (2) die Immunität eines Richters kann nur durch einen Plenarbeschluß des Gerichtshofes aufgehoben werden; wird danach ein Strafverfahren gegen einen Richter eingeleitet, so entscheidet in jedem Mitgliedstaat das Gericht, das für Verfahren gegen Richter der obersten nationalen Gerichte zuständig ist<sup>85)</sup>;
- (3) das Statut enthält keine Vorschriften über die nationale Zusammensetzung des Gerichtshofes oder der jeweils entscheidenden Kammer des Gerichtshofes; eine Partei kann die Zusammensetzung des Gerichtshofes oder

---

national bias; such a conclusion could be reached only after a careful analysis of the substance of the views expressed by the majority and by the minority . . . . This record does not justify a conclusion that national judges have merely registered and sanctioned views held by their own Governments. It is true that as a general rule they have upheld their Governments' contentions, but in relatively few cases has the national judge been alone in his views, and there are striking instances in which national judges went against their Governments' contentions . . . The following summary seems to present the matter statistically: In six cases the national judge dissenting formed a minority of one; in three cases he was joined by one other judge in dissenting; in ten cases a minority of three included a national judge; in three cases a minority of four included a national judge; in five cases a national judge was one of a minority of five; in four cases the national judge dissenting was one of a minority of six."

<sup>82)</sup> Art. 31 des Statuts.

<sup>83)</sup> Artt. 7, 32 Abs. 1 des Montan-Union-Vertrages.

<sup>84)</sup> Art. 3 Abs. 1 des *Protocole sur le Statut de la Cour de Justice* zum Montan-Union-Vertrag vom 18. 4. 1951: «Les juges jouissent de l'immunité de juridiction. En ce qui concerne les actes accomplis par eux, y compris leurs paroles et écrits, en leur qualité officielle, ils continuent à bénéficier de l'immunité après la cessation de leurs fonctions.»

<sup>85)</sup> Art. 3 Abs. 2 und 3 des Statuts.

einer seiner Kammern nicht aus dem Grunde bemängeln, daß ein Richter einer bestimmten Staatsangehörigkeit oder kein Richter ihrer Staatsangehörigkeit mitwirkt; die *ad hoc*-Zuziehung sog. »nationaler« Richter ist nicht vorgesehen<sup>86)</sup>;

- (4) die Beratungen sind geheim, die Richter sind verpflichtet, das Beratungsgeheimnis gegenüber allen Mitgliedstaaten zu wahren; die Richter haben nicht – wie beim IGH – das Recht, eine abweichende Meinung zum Urteil bekanntzugeben, wenn sie überstimmt werden<sup>87)</sup>.

Bei diesen weitgehenden rechtlichen Sicherungen für eine unabhängige Urteilsfindung dürfte es nunmehr nur noch eine Frage der inneren Unabhängigkeit der Richter sein, ob der Montan-Union-Gerichtshof zu der von ihm erwarteten übernationalen Rechtsprechung fähig sein wird; diese innere Unabhängigkeit der Richter, die ein soziologisches Problem ist, hängt aber nicht nur von dem Gefühl rechtlicher Sicherheit, sondern nicht zuletzt auch von dem Vorhandensein einer allgemeinen positiven Haltung ihres Heimatstaates zur übernationalen Zielsetzung der Organisation ab.

Zu c): Die Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter in der Internationalen Arbeitsorganisation

Zur Vollversammlung der ILO entsendet jeder Mitgliedstaat vier Delegierte; zwei von diesen sind Regierungsvertreter, die beiden anderen sollen die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberschaft des betreffenden Mitgliedstaates repräsentieren und im Einvernehmen mit den entsprechenden Berufsvertretungen ernannt werden<sup>88)</sup>. Nach Art. 4 der ILO-Satzung hat jeder der vier Delegierten das Recht, bei der Beschlußfassung der Vollversammlung seine Stimme »individuell« abzugeben<sup>89)</sup>.

Diese Bestimmung, die dem Zweck dient, die speziellen berufsständischen Interessen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberschaft unabhängig vom Regierungsstandpunkt zum Ausdruck kommen zu lassen<sup>90)</sup>, hat sich tatsächlich

<sup>86)</sup> Art. 19 Abs. 4 des Statuts: «Une partie ne peut invoquer soit la nationalité d'un juge soit l'absence au sein de la Cour ou d'une de ses chambres d'un juge de sa nationalité pour demander la modification de la composition de la Cour ou d'une de ses chambres.»

<sup>87)</sup> Art. 29 des Statuts: «Les délibérations de la Cour sont et restent secrètes» und Art. 2 des Statuts: «Tout juge doit, avant d'entrer en fonctions, en séance publique, faire serment d'exercer ses fonctions en pleine impartialité et en toute conscience et de ne rien divulguer du secret des délibérations.»

<sup>88)</sup> Art. 3 Abs. 1 und 5 ILO.

<sup>89)</sup> Art. 4 Abs. 1 ILO: "Every delegate shall be entitled to vote individually on all matters which are taken into consideration by the Conference."

<sup>90)</sup> Vgl. hierzu den Bericht der *Commission on International Labour Legislation* der Pariser Friedenskonferenz 1919: "It was strongly felt by the Commission that if the Conference was really to be representative of all those concerned with industry and to

dahin ausgewirkt, daß sich die Fronten bei Abstimmungen weniger nach nationalen als nach internationalen berufsständischen Interessen gebildet haben. Die Unabhängigkeit der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter in der Stimmabgabe fand jedoch ihren Rückhalt mehr in der politischen Macht der hinter ihnen stehenden Berufsverbände als in rechtlichen Garantien, vorausgesetzt, daß die Berufsverbände nach der inneren Struktur ihres Staates tatsächlich in der Lage waren, einen selbständigen Standpunkt gegenüber ihrer Regierung zu vertreten. Die Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter genießen zwar nach dem Immunitätsabkommen für die Spezialorganisationen der UN vom 21. 11. 1947, das von der Vollversammlung der ILO durch Resolution vom 10. 7. 1948 angenommen und den Mitgliedstaaten schon vor seiner Ratifizierung zur vorläufigen Anwendung empfohlen worden ist, die Immunitätsrechte der Staatsvertreter; diese Immunität gilt jedoch, wie bereits dargelegt, nicht gegenüber dem Staat, dessen Delegierte bzw. Staatsangehörige sie sind <sup>91)</sup>).

Eine gewisse Anerkennung der besonderen Stellung der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter findet sich nur für diejenigen unter ihnen, die von der Vollversammlung in den Verwaltungsrat der ILO gewählt werden <sup>92)</sup>). In einem speziell auf die ILO bezogenen Anhang zum Immunitätsabkommen für die Spezialorganisationen der UN vom 21. 11. 1947 ist festgelegt, daß die Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter im Verwaltungsrat die Immunitätsrechte der Staatsvertreter mit der Besonderheit genießen sollen, daß ihre Immunität nicht wie bei diesen von ihrem Heimatstaat, sondern nur vom Verwaltungsrat selbst aufgehoben werden kann <sup>93)</sup>). Aber auch hier vermißt

---

command their confidence, the employers and workpeople must be allowed to express their views with complete frankness and freedom, and that a departure from the traditional procedure of voting by national units was therefore necessary . . . , it was accordingly thought that the employers' and workpeople's delegates should be entitled to speak and vote independently of their Governments." (Wiedergegeben bei J e n k s , a. a. O., S. 34).

<sup>91)</sup> Art. V Sec. 17 des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN (vgl. oben Anm. 58).

<sup>92)</sup> Art. 7 ILO:

"1. The Governing Body shall consist of 32 persons: 16 representing Governments, 8 representing the employers, and 8 representing the workers.

.....

4. The persons representing the employers and the persons representing the workers shall be elected respectively by the employers' delegates and the workers' delegates to the Conference . . ."

<sup>93)</sup> Annex I zu dem genannten Abkommen: "In their application to the International Labour Organization the standard clauses shall operate subject to the following provisions:

1. Art. V (other than paragraph (c) of section 13) and section 25, paragraph 1 and 2 (1) of Art. VII shall extend to the Employers' and Workers' members and deputy members of the Governing Body of the International Labour Office and their substitutes; except that

man wieder den weiteren Zusatz, daß ihre Immunität gegenüber allen Staaten einschließlich ihres Heimatstaates gilt.

*Zu d): Die Mitglieder der Beratenden Versammlung  
des Europarates*

Die Mitglieder der Beratenden Versammlung des Europarats gelten zwar gemäß Art. 25 des Europarat-Statuts als Vertreter der Mitgliedstaaten und waren dementsprechend bisher auch von den Regierungen zu ernennen; *de facto* wurden sie jedoch schon immer aus den Mitgliedern der nationalen Parlamente ausgewählt und als solche haben sie in den Beratungen und Abstimmungen gegenüber ihrer Regierung das Recht der Meinungs- und Abstimmungsfreiheit für sich in Anspruch genommen. Nach dem am 22. Mai 1951 vom Ministerrat und der Beratenden Versammlung übereinstimmend angenommenen Revisionsvorschlag zu Art. 25 des Statuts ist dieser *de facto*-Zustand nunmehr legalisiert und die Mitglieder der Beratenden Versammlung werden in Zukunft nicht mehr von den Regierungen, sondern von den Parlamenten der Mitgliedstaaten ausgewählt werden<sup>94)</sup>.

Die Unabhängigkeit der Mitglieder der Beratenden Versammlung ist wie folgt geschützt:

- (1) Sie können während einer Sitzungsperiode nur mit Zustimmung der Beratenden Versammlung ihrer Stellung als Mitglieder dieses Organs enthoben werden<sup>95)</sup>;
- (2) sie dürfen wegen ihrer Äußerungen und Abstimmungen in der Beratenden Versammlung, deren Ausschüssen und Kommissionen in keinem Mitgliedstaat, also auch nicht in ihrem Heimatstaat, zur Rechenschaft gezogen, inhaftiert oder sonstwie rechtlich verfolgt werden<sup>96)</sup>;

any waiver of the immunity of any such person member under section 16 shall be by the Governing Body.

2. ....".

<sup>94)</sup> Der neue Text des Art. 25 (a) des Statuts des Europarats lautet: "The Consultative Assembly shall consist of Representatives of each Member elected by its Parliament or appointed in such manner as that Parliament shall decide, subject, however, to the right of each Member Government to make any additional appointments necessary when the Parliament is not in session and has not laid down the procedure to be followed in that case. Each representative must be a national of the Member whom he represents, but shall not at the same time be a member of the Committee of Ministers." (Amendments to the Statute of the Council of Europe, 22<sup>nd</sup> May 1951, H. M. S. O. Treaty Series No. 53, 1951, Cmd. 8293).

<sup>95)</sup> Art. 25 (b) des Statuts: "No representative shall be deprived of his position as such during a session of the Assembly without the agreement of the Assembly."

<sup>96)</sup> Art. 40 (a) Satz 2 des Statuts: "These immunities shall include immunity for all representatives in the Consultative Assembly from arrest and all legal proceedings in the territories of all Members, in respect of words spoken and votes cast in the debates of the Assembly or its committees or commissions" und Art. 14 des Europarat-Immunitätsabkom-

- (3) sie genießen während der Sitzungsperiode der Beratenden Versammlung in jedem Mitgliedstaat, also auch in ihrem Heimatstaat, die sog. »parlamentarische« Immunität vor jeglicher Strafverfolgung, sofern sie nicht auf frischer Tat betroffen werden oder ihre Immunität von der Beratenden Versammlung aufgehoben ist<sup>97</sup>);
- (4) sie dürfen auf ihrer Reise zum und vom Tagungsort keinerlei Beschränkungen in ihrer Bewegungsfreiheit unterworfen werden und müssen bei der Zoll- und Devisenkontrolle mindestens die Vergünstigungen genießen, die den in- und ausländischen höheren Beamten auf Dienstreisen gewährt werden<sup>98</sup>).

Die vorstehenden Immunitätsrechte dürften ausreichend sein, um die Mitglieder der Beratenden Versammlung zu einer unabhängigen Urteilsbildung und Stimmrechtsausübung zu befähigen, vorausgesetzt, daß ihr Heimatstaat ein Rechtsstaat und die Einhaltung der Immunitätsrechte durch entsprechende verfahrensrechtliche Garantien gesichert ist. Die Schlußfolgerung, daß die Mitglieder der Beratenden Versammlung deshalb in der Beschlußfassung dieses Organs immer das übernationale Interesse im Auge haben werden, wird zwar, solange sie parteilichen Bindungen unterliegen und die Parteien auf nationaler Basis organisiert sind, mit einem Fragezeichen zu versehen sein. Es ist jedoch schon viel gewonnen, wenn die Mitglieder der Beratenden Versammlung auf Grund ihrer weitgehenden Immunität eine gewisse rechtliche Sicherheit haben, die übernationalen europäischen Interessen ungefährdet vertreten zu können, auch wenn diese mit dem nationalen Standpunkt ihres Heimatstaates einmal nicht übereinstimmen sollten. Zu einem wahrhaft

---

mens: "Representatives to the Consultative Assembly and their substitutes shall be immune from all official interrogation and from arrest and all legal proceedings in respect of words spoken or votes cast by them in the exercise of their functions."

<sup>97</sup>) Art. 15 des Europarat-Immunitätsabkommens:

"During the sessions of the Consultative Assembly, the representatives to the Assembly and their substitutes, whether they be Members of Parliament or not, shall enjoy:

(a) on their national territory, the immunities accorded in those countries to Members of Parliament;

(b) on the territory of all other Member States, exemption from arrest and prosecution. This immunity also applies when they are travelling to and from the place of meeting of the Consultative Assembly. It does not, however, apply when representatives and their substitutes are found committing, attempting to commit, or just having committed an offence, nor in cases where the Assembly has waived the immunity."

<sup>98</sup>) Art. 13 des Europarat-Immunitätsabkommens:

"No administrative or other restriction shall be imposed on the free movement to and from the place of meeting of representatives to the Consultative Assembly and their substitutes.

Representatives and their substitutes shall, in the matter of customs and exchange control, be accorded:

europäischen Parlament, in dem die europäischen gegenüber den nationalen Interessen den Vorrang erhalten, kann sich die Beratende Versammlung des Europarates allerdings nur dann entwickeln, wenn nicht nur bei den Mitgliedern der Beratenden Versammlung, sondern auch bei den hinter ihnen stehenden Parteien und Völkern das moralische Bewußtsein des Vorrangs der europäischen vor den nationalen Interessen hinzutritt.

Die in dem Vertrag über die Montan-Union zur Kontrolle der *Haute Autorité* vorgesehene »Gemeinsame Versammlung (*Assemblée Commune*)«<sup>99)</sup>, die in ihrer Zusammensetzung dem Muster der Beratenden Versammlung des Europarates nachgebildet ist und deren Mitglieder gleichartige Immunitätsrechte wie die Mitglieder der Beratenden Versammlung des Europarates erhalten haben<sup>100)</sup>, wird sich dem gleichen Problem gegenübersehen.

Zu e): Die Mitglieder der Haute Autorité  
der Montan-Union

Die Mitglieder der *Haute Autorité* der Montan-Union sollen nach dem Grundgedanken des Schuman-Planes unabhängige, nicht an Weisungen ihrer Regierungen gebundene Persönlichkeiten sein<sup>101)</sup>.

(a) by their own Government, the same facilities as those accorded to senior officials travelling abroad on temporary official duty;

(b) by the Governments of other Members, the same facilities as those accorded to representatives of foreign Governments on temporary official duty.”

<sup>99)</sup> Art. 20: «L'Assemblée, composée de représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté, exerce les pouvoirs de contrôle qui lui sont attribués par le présent Traité.»

Art. 21: «L'Assemblée est formée de délégués que les Parlements sont appelés à désigner en leur sein une fois par an, ou élus au suffrage universel direct, selon la procédure fixée par chaque Haute Partie Contractante . . . .»

<sup>100)</sup> Artt. 7-9 des Montan-Union-Immunitätsabkommens:

«Article 7. Aucune restriction d'ordre administratif ou autre n'est apportée au libre déplacement des membres de l'Assemblée se rendant au lieu de réunion de l'Assemblée ou en revenant.

Les membres de l'Assemblée se voient accorder en matière de douane et de contrôle des changes:

a) par leur propre gouvernement, les mêmes facilités que celles reconnues aux hauts fonctionnaires se rendant à l'étranger en mission officielle temporaire;

b) par le gouvernement des autres Etats membres les mêmes facilités que celles reconnues aux représentants de gouvernements étrangers en mission officielle temporaire.

Article 8. Les membres de l'Assemblée ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.

Article 9. Pendant la durée des sessions de l'Assemblée, les membres de celle-ci bénéficient:

a) sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du Parlement de leur pays;

b) sur le territoire de tout autre Etat membre, de l'exemption de toutes mesures de détention et de toute poursuite judiciaire.

Der Vertrag über die Montan-Union bestimmt, daß die Mitglieder der *Haute Autorité* ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit ausschließlich im Interesse der in der Organisation zusammengeschlossenen Staatengemeinschaft ausüben; der Vertrag spricht deshalb mit Recht von dem »übernationalen Charakter« ihrer Tätigkeit, der es ihnen verbietet, Instruktionen von den Regierungen zu erbitten oder entgegenzunehmen, und der die Mitgliedstaaten verpflichtet, den »übernationalen Charakter« ihrer Tätigkeit zu achten:

«La Haute Autorité est composée de neuf membres nommés pour six ans et choisis en raison de leur compétence générale. . . . .

Les membres de la Haute Autorité exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère *supranational* de leurs fonctions.

Chaque Etat membre s'engage à respecter ce *caractère supranational* et à ne pas chercher à influencer les membres de la Haute Autorité dans l'exécution de leur tâche.

Les membres de la Haute Autorité ne peuvent exercer aucune activité professionnelle rémunérée ou non, ni acquérir ou conserver, directement ou indirectement, aucun intérêt dans les affaires relevant du charbon et de l'acier pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant une durée de trois ans à partir de la cessation desdites fonctions»<sup>102)</sup>.

Die Mitglieder der *Haute Autorité*, von denen nicht mehr als zwei der gleichen Nationalität angehören dürfen, werden zwar durch einen gemeinschaftlichen Akt der Regierungen ernannt (bis auf ein Mitglied, das von den 8 ernannten Mitgliedern gewählt wird), können aber während ihrer 6-jährigen Amtszeit nur durch ein mit Zweidrittelmehrheit angenommenes Mißtrauensvotum der bereits erwähnten, aus Vertretern der nationalen Parlamente zu bildenden Gemeinsamen Versammlung (*Assemblée Commune*) zum geschlossenen Rücktritt gezwungen werden<sup>103)</sup>. Darüber hinaus kann ein Mitglied der *Haute Autorité* vor Ablauf seiner Amtszeit nur durch den Gerichtshof der Organisation seiner Stellung enthoben werden, wenn es die zur Ausübung

---

L'immunité les couvre également lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion de l'Assemblée ou en reviennent. Elle ne peut être invoquée dans le cas de flagrant délit et ne peut non plus mettre obstacle au droit de l'Assemblée de lever l'immunité d'un de ses membres.»

<sup>101)</sup> Vgl. die oben in Anm. 1 erwähnte Erklärung des französischen Außenministers Schuman vom 9. 5. 1950: «. . . La Haute Autorité commune chargée du fonctionnement de tout le régime sera composée de personnalités indépendantes désignées sur une base paritaire par les gouvernements. . . »

<sup>102)</sup> Art. 9 Abs. 1, 5-7 (Hervorhebungen vom Verf.).

<sup>103)</sup> Art. 9 Abs. 3-4, Art. 10, Art. 24 Abs. 3.



seines Amtes erforderlichen Voraussetzungen nicht mehr erfüllt oder eine schwere Verfehlung begangen hat<sup>104</sup>).

Die Immunität der Mitglieder der *Haute Autorité* ist nach dem Montan-Union-Immunitätsabkommen dahin geregelt worden, daß sie wegen ihrer amtlichen Äußerungen und Handlungen vor den nationalen Gerichten nicht in Anspruch genommen werden können; nach Beendigung ihrer Amtszeit bleiben sie weiter im Genuß dieser Immunität<sup>105</sup>). Diese Immunität gilt, wie es in Art. 11 des Abkommens ausdrücklich heißt, in allen Mitgliedstaaten ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit des betreffenden Mitgliedes, d. h. also auch im Heimatstaat des betreffenden Mitgliedes. Eine Aufhebung der Immunität ist nicht vorgesehen<sup>106</sup>); für Schäden, die durch dienstliche Maßnahmen der *Haute Autorité* in schuldhafter Verletzung der Bestimmungen des Montan-Union-Vertrages einem Unternehmen in den Mitgliedstaaten zugefügt werden, steht dem betroffenen Unternehmen der Weg einer Schadensersatzklage gegen die Organisation vor dem Gerichtshof der Organisation offen<sup>107</sup>). Obwohl diese Immunität der Mitglieder der *Haute Autorité* nur das Minimum darstellt, das zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit erforderlich ist, gewinnt sie dadurch an Wert, daß jeder Streit zwischen der *Haute Autorité* und den Mitgliedstaaten über die Auslegung und Anwendung der Immunitätsbestimmungen durch den Gerichtshof der Organisation zu entscheiden ist<sup>108</sup>).

Die nähere Betrachtung der Organe, die sich aus *de jure* »unabhängigen«, nicht an Weisungen ihres Staates gebundenen Personen zusammensetzen, hat erkennen lassen, daß man das Problem der Sicherung ihrer Unabhängigkeit

<sup>104</sup>) Art. 12 Abs. 2.

<sup>105</sup>) Art. 11 des Montan-Union-Immunitätsabkommens: «Sur le territoire de chacun des Etats membres, et quelle que soit leur nationalité, les membres de la Haute Autorité et les fonctionnaires de la Communauté:

(a) jouissent, sous réserve des dispositions de l'article 40, alinéa 2, du Traité, de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux, y compris leurs paroles et écrits, en leur qualité officielle; ils continueront à bénéficier de cette immunité après la cessation de leurs fonctions;

(b) ...»

Die Verweisung auf Art. 40 Abs. 2 des Montan-Union-Vertrages bezieht sich auf Klagen gegen «agents des services de la Communauté» wegen der in Ausübung dienstlicher Obliegenheiten von ihnen schuldhaft verursachten Schäden vor dem Gerichtshof der Organisation.

<sup>106</sup>) Art. 13 Abs. 2 des Montan-Union-Immunitätsabkommens sieht eine Aufhebung der Immunität nur für die «fonctionnaires» der Organisation, nicht aber für die «membres de la Haute Autorité» vor.

<sup>107</sup>) Artt. 33, 34 Abs. 2, 40 Abs. 1, 47 Abs. 4 des Vertrages.

<sup>108</sup>) Art. 16 des Montan-Union-Immunitätsabkommens.

unterschätzen würde, wenn man es lediglich mit dem Mittel des Instruktionsverbots und der Immunität ihrer Mitglieder lösen wollte. Kaum ein Mensch wird sich von den Bindungen gegenüber seinem Heimatstaat oder gegenüber den politischen, wirtschaftlichen oder berufsständischen Gruppen seines Heimatstaates, die ihn für seine Stellung in der internationalen Organisation nominiert haben oder aus deren Kreis er hervorgegangen ist, so völlig frei machen können, daß er sich vom nationalen Standpunkt seines Heimatstaates nicht mehr beeinflussen lassen wird. Es ist deshalb erklärlich, daß bei der Bildung der aus »unabhängigen« Mitgliedern zusammengesetzten Organe der nationalen Zusammensetzung und den Abstimmungsprinzipien in diesen Organen die gleiche Bedeutung beigemessen wird wie der Stimmenverteilung und den Abstimmungsprinzipien in den aus Staatsvertretern zusammengesetzten Organen und daß deshalb häufig schon in der Satzung der Organisation ausdrückliche Bestimmungen über die Auswahl der Mitglieder ihrer Organe aus den verschiedenen Nationalitäten getroffen werden; es ist bezeichnend für die Bedeutung dieser Frage, daß die nationale Zusammensetzung der unabhängigen Organe der Montan-Union eine derjenigen Fragen war, die wegen ihrer politischen Bedeutung in dem am 19. März 1951 paraphierten Vertragsentwurf offengelassen und der Entscheidung einer besonderen Außenministerkonferenz der Teilnehmerstaaten vorbehalten wurde. Wenn sich aber die »unabhängigen« Mitglieder in den Organen internationaler Organisationen wirklich nur in erster Linie als Sachwalter der nationalen Interessen ihres Heimatstaates betrachteten, dann würden sich diese Organe in ihrer faktischen Unabhängigkeit nicht wesentlich über die aus Regierungsdelegierten zusammengesetzten Organe erheben; die Bereitschaft, in der Arbeit der Organisation die gemeinsamen Interessen als die übergeordneten anzuerkennen, kann bei den von ihrer Regierung formal »unabhängigen«, aber national fühlenden Mitgliedern solcher Organe ebensowenig oder ebensowenig vorhanden sein wie bei den Regierungen selbst. Mit Recht werden deshalb z. B. in Art. 6 der ITU-Satzung die ausdrücklich als »unabhängig« bezeichneten, aus verschiedenen Nationalitäten auszuwählenden Mitglieder des *International Frequency Registration Board* ermahnt:

“The members of the Board shall serve, not as representatives of their respective countries, or of a region, but as custodians of an international public trust”;

diese Mahnung wird aber nur dann auf fruchtbaren Boden fallen, wenn nicht nur bei den Mitgliedern, sondern auch bei den hinter ihnen stehenden Staaten, von deren allgemeiner Haltung gegenüber der Organisation sie unwillkürlich beeinflußt werden, die politische Bereitschaft vorhanden ist, die Organisation nicht zur Befriedigung nationaler Sonderinteressen, sondern ausschließlich

zur Verfolgung der gemeinsamen Interessen der Mitgliedergemeinschaft zu benutzen.

Mag danach die formale Unabhängigkeit und der Rechtsschutz dieser Unabhängigkeit durch Instruktionsverbot und Immunität auch noch keine Garantie dafür bieten, daß sich die Mitglieder der Organe internationaler Organisationen ausschließlich vom übernationalen Interesse der in der Organisation zusammengeschlossenen Staatengemeinschaft leiten lassen, so ist dieser Rechtsschutz doch andererseits eine unerläßliche praktische und psychologische Voraussetzung, um sie überhaupt zu befähigen, erforderlichenfalls im übernationalen Interesse gegen den nationalen Standpunkt ihres Landes zu entscheiden.

### 3. Die Notwendigkeit einer Rechtskontrolle über die Willensbildung in den Organen internationaler Organisationen

Die vorangegangene Untersuchung hat ergeben, daß eine unabhängige Willensbildung in den Organen internationaler Organisationen in gewissem Grade erreichbar ist, wenn die Beschlußfassung nicht mehr von der Mitwirkung jedes einzelnen Mitgliedstaates abhängig ist. Dabei ist von sekundärer Bedeutung, ob dies durch Anwendung des Mehrheitsprinzips oder durch Besetzung mit »unabhängigen« Personen erreicht wird; entscheidend ist, daß im Ergebnis auf Sonderwünsche eines einzelnen Mitgliedstaates, sofern sie mit dem gemeinsamen Interesse aller nicht vereinbar sind, bei den Entscheidungen der Organe keine Rücksicht genommen zu werden braucht. Die dadurch gewonnene Unabhängigkeit der Willensbildung von der Mitwirkung der Mitgliedstaaten schließt aber andererseits die Gefahr ein, daß eine Staatengruppe, die über die Mehrheit der Stimmen in einem Organ verfügt, in der Organisation ihre eigenen statt der gemeinsamen Interessen gegen die Minderheit durchzusetzen sucht. Dabei ist auch wieder von sekundärer Bedeutung, ob die Entscheidung von Staatsvertretern oder von »unabhängigen«, sich aber als Vertreter der Interessen ihres Heimatstaates fühlenden Personen getroffen werden; entscheidend ist, daß ein Staat, der sich von vornherein der Entscheidung solcher Organe unterwerfen soll, das Risiko läuft, daß diese Organe ein »*détournement de pouvoir*« gegen seine, vielleicht sogar lebenswichtigen Interessen begehen könnten. Dieses Risiko ist es, das – abgesehen von psychologisch bedingten nationalen Prestigerwägungen – den Staat davon abhält, den Organen internationaler Organisationen, die ohne seine Mitwirkung tätig werden können, wirkliche Vollmachten einzuräumen, sofern diese unter Umständen gegen ihn und seine Interessen ausgeübt werden könnten. Die Staaten werden deshalb die Bildung »übernationaler« Organe und ihre Ausstattung mit wirklichen Vollmachten

nur dann akzeptieren, wenn der Ausübung ihrer Vollmachten sachliche Grenzen gesetzt werden und die Einhaltung dieser Grenzen einer von den Staaten selbst oder einer unparteiischen Instanz ausgeübten effektiven Kontrolle unterworfen bleibt, die einen Mißbrauch dieser Vollmachten zu Zwecken, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufen oder in lebenswichtige Interessen einzelner Mitgliedstaaten eingreifen, verhindert.

Fast alle Satzungen internationaler Organisationen enthalten eingehende Definitionen des Zwecks der Organisation, der Zuständigkeiten ihrer Organe und der Mittel, deren sich die Organe zur Erreichung des Organisationszweckes bedienen sollen; es liegt deshalb nahe, Beschlüsse, die ihrem sachlichen Inhalt oder Zweck nach diese Grenzen überschreiten, als unrechtmäßig und deshalb als unverbindlich für die Mitgliedstaaten zu betrachten<sup>109</sup>). Der IGH hat sich in seinem Gutachten vom 28. 5. 1948 über die Aufnahme neuer Mitglieder in die UN mit der Frage der rechtlichen Grenzen der Stimmrechtsausübung beschäftigt. Sämtliche Richter waren übereinstimmend der Ansicht, daß das Stimmrecht nicht mißbräuchlich und im Widerspruch zu den Zielen der Organisation ausgeübt werden dürfe; die Richter haben sich jedoch in weiser Zurückhaltung – offenbar angesichts des Fehlens einer Instanz, die eine solche Feststellung rechtsverbindlich treffen könnte – nicht darüber ausgesprochen, welche Folgen der Tatbestand eines solchen Mißbrauchs für die Rechtsgültigkeit der dadurch bedingten Entscheidung haben würde<sup>110</sup>).

Die Hindernisse, die der praktischen Durchführbarkeit einer solchen Rechtskontrolle entgegenstehen, sind im wesentlichen politisch-organisatorischer Natur:

- (a) Der Mangel einer obligatorischen Gerichtsbarkeit für völkerrechtliche Streitigkeiten;
- (b) die Neigung der Staaten, Streitigkeiten, die ihre wirklich oder vermeintlich lebenswichtigen Interessen berühren, für nicht justizibel zu erklären;
- (c) die Schwierigkeit, eine wirklich unparteiische, internationale richterliche Instanz zu errichten.

Die Völkerrechtspraxis ist daher bisher sehr zurückhaltend gewesen, die Willensbildung der Organe internationaler Organisationen einer Rechtskontrolle zu unterwerfen. Selbst der IGH als "*principal judicial organ*" der Organi-

<sup>109</sup>) Vgl. die folgende Bemerkung des Delegierten der Vereinigten Staaten auf der Konferenz in San Franzisko: "... the Charter [der UN] had to be considered in its entirety and if the Security Council violated its principles and purposes, it would be acting *ultra vires*." (United Nations Conference on International Organization, Documents, Vol. XI, S. 379).

<sup>110</sup>) Vgl. hierzu Jaenicke, a. a. O., S. 330 ff., 349.

sation der UN<sup>111)</sup> ist bisher nicht dazu berufen, verbindliche Entscheidungen über die Rechtmäßigkeit der Beschlußfassung in den Organen der UN oder ihren Spezialorganisationen zu treffen; er kann zwar auf Antrag eines hierzu autorisierten Organs der UN oder ihrer Spezialorganisationen ein Rechtsgutachten über jede rechtliche Streitfrage abgeben, das Gutachten ist aber weder für die Organe noch für die Mitgliedstaaten der Organisation verbindlich<sup>112)</sup>. Die ersten Ansätze in der Völkerrechtspraxis zur Einführung einer effektiven Rechtskontrolle über die Willensbildung in den Organen internationaler Organisationen sind folgende:

#### a) Artikel 96 der Havanna-Charta

Die Havanna-Charta zur Errichtung einer Organisation für die Regelung des Welthandels sieht vor, daß die von der Mitgliederversammlung der Organisation zu treffenden Entscheidungen, die teilweise erheblich in die nationale Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eingreifen können, grundsätzlich durch Mehrheitsbeschluß der vertretenen Staaten gefaßt werden. Art. 96 der Havanna-Charta bestimmt deshalb, daß jeder Staat, dessen Interessen durch einen solchen Beschluß beeinträchtigt worden sind, berechtigt ist, ein Gutachten des IGH über die Rechtmäßigkeit des Beschlusses zu beantragen. Hält der IGH den Beschluß für unrechtmäßig, so ist er dementsprechend abzuändern; der Inhalt der gutachtlichen Äußerung des IGH gilt insoweit für die erneute Entscheidung der Mitgliederversammlung als bindend<sup>113)</sup>. Die Havanna-Charta ist jedoch, wenn auch aus anderen Gründen, bisher nicht ratifiziert worden.

#### b) Der Gerichtshof der Montan-Union

Die weitgehenden Vollmachten der *Haute Autorité* der Montan-Union über die Kohlen- und Stahlindustrie der Mitgliedstaaten haben die Teilneh-

<sup>111)</sup> Art. 92 UN-Charta.

<sup>112)</sup> Art. 96 UN-Charta, Art. 65 IGH-Statut.

<sup>113)</sup> Art. 96 (2) und (5) Havanna-Charta: "Any decision of the Conference under this Charter shall, at the instance of any Member whose interests are prejudiced by the decision, be subject to review by the International Court of Justice by means of a request, in appropriate form, for an advisory opinion pursuant to the Statute of the Court . . . The Organization shall consider itself bound by the opinion of the Court on any question referred by it to the Court. In so far as it does not accord with the opinion of the Court, the decision in question shall be modified."

Eine ähnliche Bestimmung findet sich bereits in Art. 38 der Donaukonvention von 1921: «Tout Etat qui serait en mesure d'invoquer, contre une décision de la Commission internationale, des motifs basés sur l'incompétence ou sur la violation de la présente Convention pourra en saisir, dans un délai de six mois, la juridiction spéciale organisée par la Société des Nations . . .» Diese Bestimmung ist jedoch, soweit bekannt, bisher nicht praktisch geworden.

merstaaten veranlaßt, eine umfassende Rechtskontrolle der gesamten Tätigkeit der *Haute Autorité* durch einen eigenen Gerichtshof der Organisation vorzusehen:

«La Cour assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent Traité et des règlements d'exécution.»<sup>114)</sup>.

Im einzelnen hat der Gerichtshof, dessen Zusammensetzung und übernationaler Charakter bereits erörtert wurde<sup>115)</sup>, durch den Vertrag über die Montan-Union folgende Zuständigkeiten erhalten:

- (1) Der Gerichtshof kann auf Klage eines Mitgliedstaates oder eines sachlich betroffenen Unternehmens
- (A) eine Entscheidung der *Haute Autorité* annullieren, wenn die *Haute Autorité*
- (a) ihre Zuständigkeit überschritten hat,
  - (b) beim Erlaß dieser Entscheidung wesentliche Formvorschriften verletzt hat,
  - (c) eine Verletzung des konstituierenden Vertrages oder «*de toute règle de droit relative à son application*» begangen hat oder
  - (d) sich eines »*détournement de pouvoir*« schuldig gemacht hat<sup>116)</sup>;
- (B) die *Haute Autorité* zum Erlaß einer Entscheidung anhalten, wenn die *Haute Autorité*
- (a) zum Erlaß dieser Entscheidung verpflichtet ist oder
  - (b) die Unterlassung der Entscheidung ein «*détournement de pouvoir*» darstellt<sup>117)</sup>;
- (C) die Organisation zum Schadensersatz verurteilen, wenn durch eine unrechtmäßige Entscheidung der *Haute Autorité* oder durch einen Dienstfehler ihrer ausführenden Organe ein Schaden entstanden ist<sup>118)</sup>.

In eine Würdigung des der Entscheidung der *Haute Autorité* zugrundeliegenden Sachverhalts darf der Gerichtshof nur insoweit eintreten, als ein «*détournement de pouvoir*» oder eine offensichtlich irriige Rechtsanwendung auf diesen Sachverhalt gerügt wird<sup>119)</sup>. Der Gerichtshof hat auch in der Sache selbst nicht zu entscheiden, sondern muß dies der *Haute Autorité* überlassen, die sich dabei an die Erkenntnisse des Gerichtshofs zu halten hat<sup>120)</sup>.

- (2) Der Gerichtshof kann auf Klage eines Mitgliedstaates Entscheidungen

<sup>114)</sup> Art. 31 des Vertrages über die Montan-Union.

<sup>115)</sup> Siehe oben S. 71.

<sup>116)</sup> Art. 33.

<sup>117)</sup> Art. 35.

<sup>118)</sup> Artt. 33, 34 Abs. 2, 40 Abs. 1, 47 Abs. 4.

<sup>119)</sup> Art. 33 Abs. 1 Satz 2.

<sup>120)</sup> Art. 34 Abs. 1 Satz 1 und 2.

der *Haute Autorité* annullieren oder die *Haute Autorité* zum Erlaß einer Entscheidung anhalten, wenn

- (a) die erlassene oder unterlassene Entscheidung der *Haute Autorité* zwar aus den in Ziff. (1) genannten Gründen nicht zu beanstanden, aber in ihrer Wirkung geeignet war, in der Wirtschaft dieses Mitgliedstaates tiefgreifende und anhaltende Störungen («*troubles fondamentaux et persistants*») hervorzurufen, und
- (b) die *Haute Autorité* trotz Vorstellungen des betreffenden Mitgliedstaates nichts unternommen hat, um dieser Situation unter Wahrung der «*intérêts essentiels*» der Organisation abzuhelpen<sup>121)</sup>.

(3) Der Gerichtshof soll darüber hinaus auch eine gewisse Rechtskontrolle über die Beschlüsse der anderen Organe der Organisation, des Ministerrates und der Gemeinsamen Versammlung ausüben. Die Befugnis des Gerichtshofs zur Annullierung von Beschlüssen dieser Organe beschränkt sich jedoch auf diejenigen Fälle, in denen von einem Mitgliedstaat die Unzuständigkeit des Organs oder die Verletzung wesentlicher Formvorschriften gerügt wird<sup>122)</sup>. Der Gerichtshof ist ferner allein und ausschließlich dafür zuständig, über die Rechtsgültigkeit einer Entscheidung der *Haute Autorité* oder des Minister-rats mit verbindlicher Wirkung zu entscheiden, falls in einem Verfahren vor einem innerstaatlichen Gericht eines Mitgliedstaates diese Rechtsgültigkeit in Zweifel gezogen wird<sup>123)</sup>. Schließlich hat der Gerichtshof noch darüber zu entscheiden, ob das den Regierungen der Mitgliedstaaten bei der Ernennung der Mitglieder der *Haute Autorité* zustehende Vetorecht gegen die Kandidaten mißbräuchlich ausgeübt wurde; und gegebenenfalls kann er ein solches Veto für unbeachtlich erklären<sup>124)</sup>.

Mit der Einräumung derartig weitgehender Zuständigkeiten an ein internationales Gericht wird erstmals der Versuch gemacht, die Beziehungen zwischen den Organen einer internationalen Organisation und ihren Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit richterlicher Kontrolle zu unterwerfen; ein Vorbehalt, bestimmte Arten von Streitigkeiten wegen ihres politischen oder

<sup>121)</sup> Art. 37.

<sup>122)</sup> Art. 38.

<sup>123)</sup> Art. 41.

<sup>124)</sup> Art. 10 Abs. 10 und 11: «Dans tous les cas prévus au présent article où une nomination est faite par voie de décision des gouvernements à la majorité des cinq sixièmes ou par voie de cooptation, chaque gouvernement dispose d'un droit de veto dans les conditions ci-après:

Lorsqu'un gouvernement a usé de son droit de veto à l'égard de deux personnes s'il s'agit d'un renouvellement individuel et de quatre personnes s'il s'agit d'un renouvellement général ou biennal, tout autre exercice dudit droit à l'occasion du même renouvellement peut être déferé à la Cour par un autre gouvernement; la Cour peut déclarer le veto nul et non avenu si elle l'estime abusif.»

lebenswichtige Interessen der Mitgliedstaaten berührenden Charakters der Zuständigkeit des Gerichtshofs zu entziehen, ist in dem Vertrag nicht vorgesehen: der Gerichtshof ist, wie sich aus Ziff. (2) ergibt, gerade dafür zuständig, die lebenswichtigen Interessen der Nationalwirtschaften der Mitgliedstaaten vor Maßnahmen der *Haute Autorité* zu schützen.

Eine solche umfassende Rechtskontrolle, die in ihrer Problematik an die innerstaatliche Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit erinnert, verlangt einen wirklich übernationalen Gerichtshof und macht die Gewährleistung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit seiner Richter zu einem zentralen Problem beim Aufbau der neuen Organisation.

### III. DIE SICHERUNG DER UNGEHINDERTEN TÄTIGKEIT INTERNATIONALER ORGANISATIONEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN

Alle modernen internationalen Organisationen verfügen über einen – meist als »Sekretariat« bezeichneten – eigenen Verwaltungsapparat<sup>125)</sup>. Seine Funktionen gehen allerdings bei den meisten Organisationen tatsächlich über eine Sekretariatstätigkeit nicht hinaus; sie beschränken sich dabei gewöhnlich auf die Sammlung von Informationen, die Ausarbeitung sachverständiger Vorschläge für die von den willensbildenden Organen der Organisation zu treffenden Entscheidungen und eine gewisse beobachtende Kontrolle der Durchführung dieser Entscheidungen in den Mitgliedstaaten. Bei einigen Organisationen führen sie jedoch schon tiefer in den innerstaatlichen Bereich hinein; so sind z. B. früher bei der UNRRA<sup>126)</sup> oder bei der ECITO<sup>127)</sup> und jetzt bei der IRO<sup>128)</sup> oder bei der Internationalen Bank<sup>129)</sup> die Organe des Verwaltungsapparates der Organisation im begrenzten Umfange ermächtigt, im Einvernehmen mit den Regierungen eine operative Tätigkeit nichtstaatlicher Art in den Mitgliedstaaten zu entwickeln. Die Flußschiffahrtskommissionen verfügen bzw. verfügten über gewisse Hoheitsrechte auf den ihrer Zuständigkeit unterstellten Flußläufen<sup>130)</sup>. Noch weitergehende Verwal-

<sup>125)</sup> Artt. 97 ff. UN-Charta; Artt. 8 ff. ILO; Artt. 8, 10 FAO; Art. XII Sec. 4 und Art. XIII Sec. 1 IMF; Art. V Sec. 5, 9 und 10 IBRD; Art. 6 UNESCO; Art. 58-ICAO; Artt. 30 ff. WHO; Art. 26 UPU; Artt. 5, 8, 9 und 11 IRO; Art. 9 ITU; Artt. 20 ff. WMO; Artt. 33 ff. IMCO; Artt. 84 ff. ITO; Art. 36 Europarat; Art. 18 OEEC; Art. 78 ff. OAS; Art. 34 Zuckerkonvention; Art. 10 Ruhrstatut; Art. III Ziff. 8 Reiskommission; Art. 16 Weizenabkommen; Art. III Ziff. 5-8 und Art. VII ECITO; Art. XIV Karibische Kommission; Art. XIII Südpazifische Kommission; Art. 3 (c), 4 IARA und Art. 4 UNRRA.

<sup>126)</sup> Art. 1 UNRRA.

<sup>127)</sup> Art. III Ziff. 1 und Art. VII Ziff. 13 ECITO.

<sup>128)</sup> Art. 2 IRO.

<sup>129)</sup> Artt. I, IV Sec. 8 (i) und Art. V Sec. 9 ff. IBRD.

<sup>130)</sup> Darüber unten S. 106.



tungsfunktionen, die teilweise hoheitliche Befugnisse gegenüber Personen oder Unternehmungen in den Mitgliedstaaten einschließen, sollen die geplante Atomenergie-Kontrollbehörde<sup>131)</sup> und die *Haute Autorité* der Montan-Union<sup>132)</sup> erhalten.

Es gehört nicht zum Thema dieser Abhandlung, auf die Frage einzugehen, wie weit eine internationale Organisation ihre Tätigkeit in den innerstaatlichen Bereich hinein ausdehnen bzw. wie weit sie die Verantwortung für die Durchführung ihrer Entscheidungen den Mitgliedstaaten überlassen sollte. Wie dies im konkreten Falle auch entschieden werden mag, die Verwendung eigener Kontroll- oder Vollzugsorgane in den Mitgliedstaaten setzt voraus, daß diese sich bei ihrer Tätigkeit ausschließlich von den Entscheidungen der Organisation leiten lassen können und keinen gegenteiligen Beeinflussungen durch die Mitgliedstaaten ausgesetzt sind. Ihr übernationaler Charakter kommt daher in der Freiheit und Unabhängigkeit zum Ausdruck, mit der sie ihre Tätigkeit in den Mitgliedstaaten ungehindert und unbeeinflusst von den dortigen staatlichen Organen durchführen können. Der Gewährleistung dieser Freiheit und Unabhängigkeit dienen:

- 1) die Rechts- und Handlungsfähigkeit der Organisation im innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten;
- 2) die Unantastbarkeit der Verwaltungseinrichtungen und des Vermögens der Organisation gegenüber Eingriffen staatlicher Behörden;
- 3) die Sonderstellung der für die Organisation tätigen Personen in den Mitgliedstaaten;
- 4) die Befugnis zur Ausübung eigener Hoheitsrechte im Gebiet der Mitgliedstaaten;
- 5) die verfahrensrechtlichen Garantien zur Sicherung der Unabhängigkeit der Organe der Organisation in den Mitgliedstaaten.

### *1. Die Rechts- und Handlungsfähigkeit der internationalen Organisationen im innerstaatlichen Recht*

Für internationale Organisationen, deren Organe sich im Rahmen ihrer Funktionen am innerstaatlichen Wirtschafts- und Rechtsverkehr beteiligen, ist die Anerkennung der Rechts- und Handlungsfähigkeit der Organisation im innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten unentbehrlich; insbesondere darf die Fähigkeit der Organisation, Vermögen zu erwerben und alle erforderlichen Rechtshandlungen zur Unterhaltung und Sicherung ihrer Verwaltungseinrichtungen vorzunehmen, keinen Beschränkungen unterworfen sein,

<sup>131)</sup> Darüber unten S. 108.

<sup>132)</sup> Darüber unten S. 109.

wenn die Tätigkeit ihrer Organe nicht behindert werden soll. Deshalb wird in fast allen neueren Satzungen internationaler Organisationen die ausdrückliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten aufgenommen, der Organisation im innerstaatlichen Recht die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen rechtlichen Fähigkeiten zur Teilnahme am Rechtsverkehr zu verleihen<sup>133</sup>). Die Standardformel – wie z. B. Art. 104 der UN-Charta – lautet:

“The Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such legal capacity as may be necessary for the exercise of its functions and the fulfilment of its purposes”<sup>134</sup>).

Dieser Wortlaut läßt zwar offen, unter welchen Rechtsformen und in welchem Umfang der internationalen Organisation die Teilnahme am innerstaatlichen Rechtsverkehr gewährt wird; es besteht jedoch im allgemeinen Übereinstimmung, daß der Organisation auf Grund dieser Vertragsklausel mindestens der **Status einer juristischen Person**, die Fähigkeit zum Abschluß von Verträgen, zum Erwerb und zur Veräußerung von beweglichem und unbeweglichem Vermögen und das Recht zur Inanspruchnahme der innerstaatlichen Gerichtsbarkeit gewährt werden müsse<sup>135</sup>). Diese Auslegung hat in ergänzenden Satzungsbestimmungen oder Immunitätsabkommen ihren Niederschlag gefunden<sup>136</sup>).

<sup>133</sup>) Die Anerkennung der Rechts- und Handlungsfähigkeit der Organisation im innerstaatlichen Recht ist ein innerstaatlicher Akt. Die Anerkennung der Organisation als Völkerrechtssubjekt (darüber unten S. 111) hat nicht ohne weiteres zur Folge, daß die Organisation auch im innerstaatlichen Recht Rechtsfähigkeit genießt, wie umgekehrt die Rechtsfähigkeit der Organisation im innerstaatlichen Recht nicht voraussetzt, daß sie als Völkerrechtssubjekt anerkannt ist. Dies folgt aus der grundsätzlichen Trennung der völkerrechtlichen und innerstaatlichen Rechtsordnungen, die von der Praxis nach wie vor gemacht wird.

<sup>134</sup>) Ebenso Art. XII UNESCO; Art. 66 WHO; Art. 13 (1) IRO; Art. 27 (a) WMO; Appendix II Sec. 2 IMCO; Art. 90 ITO; Art. XIII Ziff. 21 Weizenabkommen; Art. 22 OEEC; Art. 40 Europarat; Art. 103 OAS; Art. IV Ziff. 10 Südpazifische Kommission; Art. 15 IARA; Art. 47 ICAO mit dem Zusatz: “Full juridical personality shall be granted wherever compatible with the constitution and laws of the State concerned”; Art. 15 FAO: “The Organization shall have the capacity of a legal person to perform any legal act appropriate to its purpose which is not beyond the powers granted to it by this Constitution.”

<sup>135</sup>) In dem Bericht des für die Formulierung des Art. 104 UN-Charta verantwortlichen Konferenzausschusses heißt es hierzu: “The Organization should be capable, in effect, as regards internal law, of performing the juridical acts required to put its capacities into operation. The Organization must be able, in its own name, to contract, to hold movable and immovable property, to appear in court. These are only examples. The Committee has preferred to express no opinion on the procedures of internal law necessary to assure this result. These procedures may differ according to the legislation of each member State. It is possible that among the majority of them it may be indispensable that the Organization be recognized as a juridical personality.” (Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945, Vol. XIII, S. 710).

<sup>136</sup>) So z. B. Art. I Sec. 1 des UN-Immunitätsabkommens:

“The United Nations shall possess juridical personality. It shall have the capacity-  
(a) to contract;

Besteht danach über die Rechts- und Handlungsfähigkeit einer internationalen Organisation meist kein Zweifel, so fehlt demgegenüber in den Satzungen fast aller Organisationen eine klare Bestimmung, welches Organ im innerstaatlichen Rechtsverkehr für die Organisation auftreten kann. Auch wenn dies nicht wie in Art. 1 Absatz 2 des Europarat-Immunitätsabkommens ausdrücklich gesagt ist<sup>137)</sup>, wird im allgemeinen der Generalsekretär der Organisation als "*chief administrative officer of the organization*"<sup>138)</sup> hierzu als ermächtigt angesehen werden müssen. Wieweit der Mangel interner Ermächtigung die Rechtsgültigkeit der von ihm oder anderen Organen der Organisation vorgenommenen Rechtsakte berührt und von den innerstaatlichen Organen nachgeprüft werden kann, bleibt dabei immer noch offen. Da diese Frage jeweils nach den Rechtsgrundsätzen desjenigen innerstaatlichen Rechts zu entscheiden wäre, unter dem der betreffende Rechtsakt vorgenommen worden ist, wäre für Organisationen, die häufig Rechtsakte in den einzelnen Mitgliedstaaten vornehmen müssen, eine ausdrückliche Satzungsbestimmung empfehlenswert, wonach der Generalsekretär zur Vornahme aller nach dem innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten zulässigen Rechtsakte ermächtigt ist und die mit dem Dienstsiegel der Organisation und mit der Unterschrift des Generalsekretärs versehenen Schriftstücke in allen Mitgliedstaaten die Kraft öffentlicher Urkunden haben.

## 2. Die Unantastbarkeit der Verwaltungseinrichtungen und des Verwaltungsvermögens der Organisation

### a) Umfang der Immunität

In den Satzungen der meisten internationalen Organisationen wird die Unantastbarkeit der Verwaltungseinrichtungen und des Verwaltungsvermögens der Organisation gegenüber Eingriffen staatlicher Behörden durch folgende Standardformel anerkannt:

(b) to acquire and dispose of immovable and movable property;

(c) to institute legal proceedings."

Ebenso Art. II des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN; Art. 1 des OEEC-Immunitätsabkommens; Art. 1 des Europarat-Immunitätsabkommens; Art. VII IBRD; Art. IX IMF; Art. 39 ILO; Art. 2 Ziff. 2 IRO und Art. I Ziff. 1 UNRRA; Art. 6 Abs. 3 Montan-Union.

<sup>137)</sup> Art. 1: "The Council of Europe shall possess juridical personality. It shall have the capacity to conclude contracts, to acquire and dispose of movable and immovable property and to institute legal proceedings.

In these matters the Secretary-General shall act on behalf of the Council of Europe."

Ähnlich, wenn auch nicht so eindeutig, Art. 6 Abs. 4 des Montan-Union-Vertrages: «La Communauté est représentée par ses institutions, chacune dans le cadre de ses attributions.»

<sup>138)</sup> Art. 97 der UN-Charta.

“The Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such privileges and immunities as are necessary for the fulfilment of its purposes”<sup>139)</sup>.

Der Nachteil dieser allgemeinen Formulierung, wenn sie nicht durch Einzelbestimmungen ergänzt wird, liegt darin, daß Meinungsverschiedenheiten zwischen der Organisation und den Mitgliedstaaten entstehen können, welche Immunitätsrechte als »notwendig« zu betrachten sind<sup>140)</sup>. Hierbei befindet sich die Organisation gegenüber dem Mitgliedstaat, von dessen Interpretation der Umfang der zu gewährenden Immunität abhängt, in der ungünstigeren Position, solange eine Bestimmung fehlt, die im Streitfall das Urteil einer unparteiischen Instanz für maßgebend erklärt<sup>141)</sup>. Aus der Erkenntnis der Notwendigkeit einer näheren Festlegung der sich aus obiger Standardformel ergebenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten sind in den ergänzenden Immunitätsabkommen Bestimmungen folgenden Inhalts getroffen worden:

(1) Die Organisation und ihr Vermögen können nicht gerichtlich in Anspruch genommen werden, sofern die Organisation nicht im Einzelfall auf ihre Immunität verzichtet. Es gilt dabei die Auslegungsregel, daß die Einlassung auf einen Prozeß nicht den Verzicht auf die Immunität gegenüber Vollstreckungsmaßnahmen einschließt<sup>142)</sup>.

<sup>139)</sup> Art. 105 (1) UN-Charta; Art. 40 Ziff. 1 ILO; Art. 67 (a) WHO; Art. 12 UNESCO; Art. 13 Ziff. 2 (a) IRO; Appendix Sec. 2 (a) IMCO; Art. 27 (b) (i) WMO; Art. 90 (1) ITO; Art. 40 (a) Europarat; Art. 103 OAS; Art. VIII Ziff. 1 ECO; Art. 15 IARA; Art. IV Ziff. 10 Südpazifische Kommission.

<sup>140)</sup> Der Bericht des für die Ausarbeitung des Art. 105 der UN-Charta verantwortlichen Konferenzausschusses begründet diese Formulierung wie folgt: “The draft article proposed by the Committee does not specify the privileges and immunities respect for which it imposes on the member states. This has been thought superfluous. The terms privileges and immunities indicate in a general way all that could be considered necessary to the realization of the purposes of the Organization, to the free functioning of its organs and to the independent exercise of the functions and duties of their officials: exemption from tax, immunity from jurisdiction, facilities for communication, inviolability of buildings, properties, and archives, etc. It would moreover have been impossible to establish a list valid for all the member states and taking account of the special situation in which some of them might find themselves by reason of the activities of the Organization or of its organs in their territory. But if there is one certain principle it is that no member state may hinder in any way the working of the Organization or take any measures the effect of which might be to increase its burdens, financial or other.” (Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco 1945, Vol. XIII, S. 705).

<sup>141)</sup> Wie z. B. Art. 16 des Montan-Union-Immunitätsabkommens, wonach «toute contestation portant sur l'interprétation ou l'application du présent Protocole» dem Gerichtshof der Organisation zur Entscheidung vorzulegen ist.

<sup>142)</sup> So z. B. Art. II Sec. 2 des UN-Immunitätsabkommens: “The United Nations, its property and assets wherever located and by whomsoever held, shall enjoy immunity from every form of legal process except in so far as in any particular case it has expressly waived its immunity. It is, however, understood that no waiver of immunity shall extend to any measure of execution.” Ebenso Art. III Sec. 4 des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN, Art. 2 des OEEC-Immunitätsabkommens und Art. 3 des Europa-

(2) Das Vermögen der Organisation, gleichgültig wo es sich befindet und von wem es verwahrt wird, darf keiner Untersuchung, Requisition, Enteignung mit oder ohne Entschädigung oder irgendeinem sonstigen gesetzgeberischen, richterlichen oder verwaltungsmäßigen Eingriff unterworfen werden<sup>143</sup>).

(3) Die von den Organen der Organisation benutzten Räumlichkeiten sind »unverletzlich«, d. h. es dürfen ohne Genehmigung dieser Organe keine Exekutivakte von staatlichen Organen vorgenommen werden<sup>144</sup>). Ebenso sind die Archive und alle Akten, die der Organisation gehören oder sich in ihrer Verwahrung befinden, unverletzlich, gleichgültig, wo sie sich befinden, d. h. sie dürfen von staatlichen Organen weder weggenommen noch darf in sie Einsicht genommen werden<sup>145</sup>).

(4) Das Vermögen und Einkommen der Organisation ist von allen Steuern und Abgaben befreit, soweit diese nicht lediglich ein Entgelt für Leistungen öffentlicher Versorgungsdienste darstellen<sup>146</sup>).

(5) Die Organe der Organisation sind zum Besitz von Gold und jeder Währung mit freier Transfermöglichkeit berechtigt; jedoch sollen die Wäh-

rat-Immunitätsabkommens, in dem der Begriff »Vollstreckungsmaßnahmen« dahin erweitert ist, daß er auch "any measure of detention of property" einschließt.

<sup>143</sup> So z. B. Art. II Sec. 3 Satz 2 des UN-Immunitätsabkommens: "The property and assets of the United Nations, wherever located and by whomsoever held, shall be immune from search, requisition, confiscation, expropriation and any other form of interference, whether by executive, administrative, judicial or legislative action." Ebenso Art. III Sec. 5 Satz 2 des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN; Art. 3 Satz 2 des OEEC-Immunitätsabkommens und Art. 4 Satz 2 des Europarat-Immunitätsabkommens.

<sup>144</sup> So z. B. Art. II Sec. 3 Satz 1 des UN-Immunitätsabkommens: "The premises of the United Nations shall be inviolable." Ebenso Art. III Sec. 5 Satz 1 des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN; Art. 3 des OEEC-Immunitätsabkommens; Art. 4 des Europarat-Immunitätsabkommens und Art. 1 Abs. 1 des Montan-Union-Immunitätsabkommens.

<sup>145</sup> Art. II Sec. 4 des UN-Immunitätsabkommens: "The archives of the United Nations, and in general all documents belonging to it or held by it, shall be inviolable wherever located." Ebenso Art. III Sec. 6 des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN; Art. 4 des OEEC-Immunitätsabkommens; Art. 5 des Europarat-Immunitätsabkommens und Art. 2 des Montan-Union-Immunitätsabkommens.

<sup>146</sup> Art. II Sec. 7, 8 des UN-Immunitätsabkommens:

"Section 7: The United Nations, its assets, income and other property shall be-

- (a) exempt from all direct taxes; it is understood, however, that the United Nations will not claim exemption from taxes which are, in fact, no more than charges for public utility services;
- (b) exempt from customs duties and prohibitions and restrictions on imports and exports in respect of articles imported or exported by the United Nations for its official use. It is understood, however, that articles imported under such exemption will not be sold in the country into which they were imported except under conditions agreed with the Government of that country;
- (c) exempt from customs duties and prohibitions and restrictions on imports and exports in respect of its publications.

rungsinteressen des Aufenthaltstaates so wenig wie möglich beeinträchtigt werden<sup>147)</sup>.

(6) Die Organe der Organisation genießen hinsichtlich ihrer Post- und Kurierverbindungen in den Mitgliedstaaten die gleichen Vorrechte wie die ausländischen diplomatischen Missionen<sup>148)</sup>.

b) Die Beschränkung der Immunität auf das  
Verwaltungsvermögen

Gegen die sachliche Berechtigung einer Immunität des Vermögens der Organisation wird kaum etwas eingewendet werden können, soweit es sich bei diesem Vermögen nur um sog. Verwaltungsvermögen, d. h. zur Aufrechterhaltung des Verwaltungsapparates dienendes Vermögen handelt. Zweifelhafte ist jedoch, ob die sachliche Berechtigung für eine solche Immunität auch dann noch gegeben ist, wenn sich die Organe der Organisation über die reinen Verwaltungsbedürfnisse hinaus freiwillig oder funktionsgemäß in den Mitgliedstaaten am allgemeinen Handels- und Wirtschaftsverkehr beteiligen. Wenn in neuerer Zeit das Bestreben besteht, einem ausländischen Staat die Immunität vor den inländischen Gerichten zu versagen, soweit er nicht in Ausübung seiner Hoheitsfunktion (*jure imperii*), sondern in Ausübung fis-

*Section 8:* While the United Nations will not, as a general rule, claim exemption from excise duties and from taxes on the sale of movable and immovable property which form part of the price to be paid, nevertheless when the United Nations is making important purchases for official use of property on which such duties and taxes have been charged or are chargeable, Members will, whenever possible, make appropriate administrative arrangements for the remission or return of the amount of duty or tax."

Ebenso Art. III Sec. 9, 10 des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN; Artt. 6, 7 des OEEC-Immunitätsabkommens; Art. 7 des Europarat-Immunitätsabkommens und Art. 4 des Montan-Union-Immunitätsabkommens.

<sup>147)</sup> Art. II Sec. 5, 6 des UN-Immunitätsabkommens:

"*Section 5:* Without being restricted by financial controls, regulations or moratoria of any kind-

- (a) the United Nations may hold funds, gold or currency of any kind and operate accounts in any currency;
- (b) the United Nations shall be free to transfer its funds, gold or currency from one country to another or within any country and to convert any currency held by it into any other currency.

*Section 6:* In exercising its rights under Section 5 above, the United Nations shall pay due regard to any representations made by the Government of any Member in so far as it is considered that effect can be given to such representations without detriment to the interests of the United Nations."

Ebenso Art. III Sec. 7, 8 des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN; Art. 5 des OEEC-Immunitätsabkommens und Art. 6 des Europarat-Immunitätsabkommens.

<sup>148)</sup> Art. III des UN-Immunitätsabkommens; Art. IV des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN; Art. 8 des OEEC-Immunitätsabkommens; Art. 8 des Europarat-Immunitätsabkommens und Art. 5 des Montan-Union-Immunitätsabkommens.

kalischer oder wettbewerbswirtschaftlicher Interessen (*jure gestionis*) handelt, so erscheint es unberechtigt, die internationale Organisation in dieser Beziehung günstiger zu stellen, zumal es im allgemeinen nicht möglich ist, eine internationale Organisation wie einen ausländischen Staat vor seinen eigenen Gerichten für die geschäftlichen Handlungen seiner Organe in Anspruch zu nehmen. Eine einheitliche Rechtsauffassung hat sich jedoch in dieser Frage noch nicht durchgesetzt, so daß es wünschenswert wäre, sie in den Satzungen der internationalen Organisationen bzw. in den ergänzenden Immunitätsabkommen klar zu regeln.

In der Satzung der Internationalen Bank<sup>149)</sup> ist diesem Gesichtspunkt insofern Rechnung getragen, als zivilrechtliche Klagen gegen die Bank vor den nationalen Gerichten jedes Mitgliedstaates erhoben werden können, in dem die Bank eine Zweigstelle unterhält, einen Zustellungsbevollmächtigten ernannt hat oder Schuldverschreibungen ausgegeben hat; Zwangsvollstreckungsmaßnahmen gegen das Vermögen der Bank müssen jedoch bis zur Rechtskraft des letztinstanzlichen Urteils aufgeschoben werden. Ferner besteht die wichtige Ausnahme, daß die nationalen Gerichte nicht für Rechtsstreitigkeiten zwischen der Bank und den Mitgliedstaaten zuständig sind; der innere Grund dieser Ausnahme dürfte darin liegen, daß die Rechtsbeziehungen zwischen der Bank und den Mitgliedstaaten, auch soweit sie Kapitaltransaktionen betreffen, der völkerrechtlichen Ebene angehören und die innerstaatliche Wirtschafts- und Rechtsordnung der Mitgliedstaaten nicht berühren.

In dem Verträge über die Montan-Union ist eine Immunität der Organisation gegen eine rechtliche Inanspruchnahme vor den nationalen Gerichten überhaupt nicht mehr vorgesehen; sie kann ohne Beschränkung auch vor den nationalen Gerichten verklagt werden<sup>150)</sup>, soweit nicht eine ausschließliche Zuständigkeit des Gerichtshofes der Organisation gegeben ist<sup>151)</sup>, Zwangsvollstreckungsmaßnahmen gegen ihr Vermögen bedürfen jedoch der vorherigen Genehmigung des Gerichtshofes der Organisation<sup>152)</sup>.

<sup>149)</sup> Art. VII Sec. 3 IBRD: "Position of the Bank with regard to judicial process. Actions may be brought against the Bank only in a court of competent jurisdiction in the territories of a member in which the Bank has an office, has appointed an agent for the purpose of accepting service or notice of process, or has issued or guaranteed securities. No action shall, however, be brought by members or persons acting for or deriving claims from members. The property and assets of the Bank shall, wheresoever located and by whomsoever held, be immune from all forms of seizure, attachment or execution before the delivery of final judgment against the Bank."

<sup>150)</sup> Art. 6 Abs. 3 a. E.

<sup>151)</sup> Siehe oben S. 82 ff.

<sup>152)</sup> Art. 1 Satz 3 des Montan-Union-Immunitätsabkommens:

«Les biens et avoirs de la Communauté ne peuvent être l'objet d'aucune mesure de contrainte administrative ou judiciaire sans une autorisation de la Cour.»

## c) Sonderregelungen für den Sitz der Organisation

In dem Staat, in dem sich der Hauptsitz der Verwaltung der Organisation befindet, ist die Unantastbarkeit ihrer Verwaltungsgebäude und -einrichtungen zur Sicherung der Unabhängigkeit ihres Verwaltungsapparates von besonderer Bedeutung. Der psychologische Einfluß, der vom Aufenthaltstaat auf die Führung der Verwaltungsgeschäfte der Organisation ausgehen kann, darf nicht unterschätzt werden; er wurde z. B. bei der Wahl Genfs in der neutralen Schweiz zum Sitz des Völkerbundes berücksichtigt. Zur weitgehenden Ausschaltung solcher und anderer Einflüsse des Aufenthaltstaates auf den Verwaltungsapparat der Organisation wird angestrebt, in besonderen Abkommen, die von den Organisationen mit den Staaten, in denen sich ihr Hauptsitz befindet, abgeschlossen werden, zusätzliche rechtliche Sicherungen für ihre Unabhängigkeit gegenüber Einwirkungen örtlicher staatlicher Organe zu schaffen<sup>153</sup>). Besonders weit geht in dieser Hinsicht das sog. *Headquarters Agreement* zwischen UN und USA vom 26. Juni 1947<sup>154</sup>), das dem Gebäudekomplex der Hauptverwaltung der UN eine nahezu »exterritoriale« Stellung einräumt. Der Inhalt der wichtigsten Bestimmungen ist folgender:

(1) Es wird ein sog. "headquarters-district" gebildet, der unter "control and authority" der UN steht<sup>155</sup>).

(2) Das betreffende Gebiet ist »unverletzlich (*inviolable*)«; amerikanische Organe dürfen ohne Genehmigung des Generalsekretärs der UN keine Exekutivhandlungen in diesem Gebiet durchführen; in das Verbot sind gerichtliche Zustellungs- und Beschlagnahmeakte ausdrücklich eingeschlossen<sup>156</sup>). Dies darf jedoch nicht dazu benutzt werden, Personen, die einer Verhaftung oder gerichtlichen Zustellung entgehen wollen, Asyl zu gewähren. Die UN haben ihrerseits das Recht, unerwünschte Personen aus ihrem Gebiet auszuweisen oder auszuschließen<sup>157</sup>).

<sup>153</sup>) So z. B. der *Modus vivendi* von 1921 und 1926 und die ergänzenden Abkommen zwischen dem Völkerbund und der Schweiz (S. d. N., J. O. 1926, S. 1422 f.); das Abkommen zwischen der ILO und der Schweiz vom 11. 3. 1946 (U.N. Treaty Series, Vol. 15, II, No. 103, S. 377 ff.); das Abkommen zwischen der WHO und der Schweiz vom 17. 7./21. 8. 1948 und das Abkommen zwischen der IRO und der Schweiz vom 9. 11. 1948.

<sup>154</sup>) Abgedruckt als Anhang zur Resolution 169 (II) der Generalversammlung der UN vom 31. 10. 1947 (Official Records of the Second Session of the General Assembly, Resolutions – U.N. Doc. A/519, S. 91). Das Abkommen ist seit dem 21. 12. 1947 in Kraft. Für eine eingehendere Analyse des Abkommens vgl. Y u e n - l i L i a n g, *The Legal Status of the United Nations in the United States*, International Law Quarterly, Vol. 2 (1948), S. 577.

<sup>155</sup>) Sec. 2, 7 (a).

<sup>156</sup>) Sec. 9. Ähnlich Art. 4 des Abkommens zwischen der ILO und der Schweiz: «Le Conseil fédéral suisse reconnaît notamment l'exterritorialité des terrains et locaux de l'Organisation internationale du Travail et de tous locaux occupés par elle...»

<sup>157</sup>) Sec. 9 (b), 10.



(3) Die UN haben ein begrenztes Verordnungsrecht, um innerhalb des Gebiets die zur ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Bedingungen herzustellen. Das durch solche Verordnungen geschaffene Recht geht dem amerikanischen Recht vor und ist von den amerikanischen Gerichten und Behörden zu beachten<sup>158</sup>). Bei Zweifeln über das anzuwendende Recht gehen die Verordnungen der UN dem amerikanischen Recht vor, vorbehaltlich einer schiedsrichterlichen Erledigung dieser Zweifelsfrage (unten Ziff. (5)<sup>159</sup>).

(4) Das Gebiet bleibt im übrigen, soweit keine Immunitätsrechte der UN und ihres Personals nach diesem Abkommen oder nach dem allgemeinen Immunitätsabkommen entgegenstehen, dem amerikanischen Recht und der amerikanischen Gerichtsbarkeit unterworfen<sup>160</sup>).

(5) Meinungsverschiedenheiten über Anwendung und Auslegung des Abkommens werden in einem Schiedsgerichtsverfahren beigelegt<sup>161</sup>). Als grundsätzliche Auslegungsregel gilt<sup>162</sup>):

“This agreement shall be construed in the light of its primary purpose to enable the United Nations at its headquarters in the United States, fully and efficiently, to discharge its responsibilities and fulfil its purposes.”

### 3. Die Rechtsstellung der für die Organisation tätigen Personen

Der für die Organisation als ausführende Organe tätige Personenkreis läßt sich nach der Art seines Beschäftigungsverhältnisses in folgende Gruppen einteilen:

- (a) Personen, die in einem ständigen Dienstverhältnis für die Organisation beschäftigt sind, die sog. »internationalen Beamten (*officials, fonctionnaires*)«;
- (b) Personen, die, ohne in einem ständigen Dienstverhältnis zur Organisation zu stehen, mit der Durchführung eines bestimmten Auftrages für die Organisation betraut sind; hierzu gehören

<sup>158</sup>) Sec. 8 Satz 1–2: “The United Nations shall have the power to make regulations, operative within the headquarters district, for the purpose of establishing therein conditions in all respects necessary for the full execution of its functions. No federal, state or local law or regulation of the United States which is inconsistent with a regulation of the United Nations authorized by this section shall, to the extent of such inconsistency, be applicable within the headquarters district . . .”

Sec. 7 (d): “The federal, state and local courts of the United States, when dealing with cases arising out of or relating to acts done or transactions taking place in the headquarters district, shall take into account the regulations enacted by the United Nations under Section 8.”

<sup>159</sup>) Sec. 8 Satz 3–4.

<sup>160</sup>) Sec. 7.

<sup>161</sup>) Sec. 21.

<sup>162</sup>) Sec. 27.

- (1) Personen, die nicht Staatsvertreter der Mitgliedstaaten sind, sondern auf Grund ihrer persönlichen Fähigkeiten von den Organen der Organisation als Sachverständige, Schiedsrichter oder Vermittler berufen werden, wie z. B. die Mitglieder der *International Law Commission* der UN<sup>163</sup>), des *International Frequency Registration Board* der ITU<sup>164</sup>) oder die Vermittler im Palästina-<sup>165</sup>) und Kaschmir-Konflikt<sup>166</sup>);
- (2) Personen, die als Staatsvertreter in den Organen der Organisation in Sachverständigen-, Untersuchungs- und Vermittlungsausschüsse gewählt werden, wie z. B. die Mitglieder des *Advisory Committee on Budgetary and Financial Questions* der UN<sup>167</sup>), der Atomenergiekommission<sup>168</sup>), der UN-Kommissionen für den Balkan<sup>169</sup>), für Korea<sup>170</sup>) und für Indonesien<sup>171</sup>), des *Executive Board* der UNESCO<sup>172</sup>) und des *Executive Committee* der WMO<sup>173</sup>).

Allen Personengruppen ist jedoch gemeinsam, daß sie in der Durchführung ihrer Aufgaben für die Organisation als solche, d. h. für die Gemeinschaft aller Mitgliedstaaten handeln müssen, auch wenn die nach den Regeln der Willensbildung der Organisation zustande gekommenen Entscheidungen, an die sie sich bei der Durchführung ihres Auftrages zu halten haben, mit dem nationalen Standpunkt ihres Heimatstaates nicht übereinstimmen sollten. Sie sind insoweit übernationale Organe, wenn auch an die Richtlinien oder Weisungen der ihnen übergeordneten Hauptorgane gebunden. Auf die Rechtsstellung dieser Personengruppen, von denen diejenige der »internationalen Beamten« im Schrifttum bereits mehrfach und eingehend untersucht worden ist<sup>174</sup>), soll im folgenden nur insoweit eingegangen werden, als sie auf die Sicherung ihrer übernationalen Stellung Bezug hat.

<sup>163</sup>) Resolution 174 (II) der Generalversammlung der UN vom 21. 11. 1947 (Text in dieser Zeitschrift, Bd. XIII, S. 381).

<sup>164</sup>) Art. 6 ITU.

<sup>165</sup>) Resolution 186 (S. 2) der Generalversammlung der UN vom 14. 5. 1948 (U.N. Doc. A/555, S. 5).

<sup>166</sup>) Resolution des Sicherheitsrates der UN vom 14. 3. 1950 (U.N. Doc. S/1469).

<sup>167</sup>) Resolution der Generalversammlung der UN vom 13. 2. 1946 (U.N. Doc. A/64, S. 19).

<sup>168</sup>) Resolution der Generalversammlung der UN vom 24. 1. 1946 (U.N. Doc. A/64, S. 9).

<sup>169</sup>) Resolution 109 (II) der Generalversammlung der UN vom 21. 10. 1947 (U.N. Doc. A/519, S. 12).

<sup>170</sup>) Resolution 112 (II) der Generalversammlung der UN vom 14. 11. 1947 (U.N. Doc. A/519, S. 16).

<sup>171</sup>) Resolution des Sicherheitsrates der UN vom 28. 1. 1949 (U.N. Doc. S/1234).

<sup>172</sup>) Art. 5 UNESCO.

<sup>173</sup>) Artt. 13 ff. WMO.

<sup>174</sup>) Aus dem Schrifttum über die Rechtsstellung der internationalen Beamten: J. S e c r é-

a) Die Immunität der »internationalen Beamten«

Die Stellung der »internationalen Beamten«, d. h. der in einem ständigen Dienstverhältnis für die Organisation beschäftigten Personen, wird am besten durch die nachstehenden Ziffern 1 und 6 der *Provisional Staff Regulations* für das Sekretariat der UN charakterisiert:

(1) The Secretary-General and all members of the staff of the Organization are international civil servants, and their responsibilities are not national but exclusively international. By accepting appointment, they pledge themselves to discharge their functions and to regulate their conduct with the interests of the United Nations only in view. In the performance of their duties they shall not seek nor receive instructions from any government or from any other authority external to the Organization. All members of the staff are subject to the authority of the Secretary-General, and are responsible to him in the exercise of their functions . . .

(6) Members of the staff shall avoid any action, and in particular any kind of public pronouncement or activity which may adversely reflect on their position as international civil servants. They are not expected to give up their national sentiments or their political and religious convictions; but they shall at all times bear in mind the reserve and tact incumbent upon them by reason of their international status<sup>175</sup>).

Dem steht die Verpflichtung der Mitgliedstaaten gegenüber, diesen übernationalen Charakter ihrer Stellung zu respektieren und sie in der Ausübung ihrer Tätigkeit nicht zu beeinflussen<sup>176</sup>).

Um den internationalen Beamten praktisch und psychologisch die für eine solche Stellung notwendige äußere und innere Unabhängigkeit zu gewährleisten, sind in der Ausgestaltung ihrer Immunitätsrechte in der neuesten

t a n , Les immunités diplomatiques des représentants des Etats membres et des agents de la Société des Nations, Lausanne 1928; Suzanne B a s d e v a n t , Les fonctionnaires internationaux, Paris 1931; Egon F. R a n s h o f e n - W e r t h e i m e r , The International Secretariat, Washington 1945; M. H i l l , Immunities and Privileges of International Officials, Washington 1947; Georges P e r r e n o u d , Régime des Privilèges et Immunités des Missions diplomatiques étrangères et des Organisations internationales en Suisse, Lausanne 1949; Erich K o r d t , Der Funktionär amtlicher internationaler Organisationen, in Um Recht und Gerechtigkeit (Festgabe für Erich Kaufmann), Stuttgart 1950; Paul B a r a n d o n , Die Rechtsstellung der internationalen Funktionäre, in Deutsche Landesreferate zum III. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung in London 1950, S. 953 ff.

<sup>175</sup>) Abgedruckt als Anhang II zur Resolution der Generalversammlung der UN vom 13. 2. 1946 über die Organisation des Sekretariats (Resolutions adopted by the General Assembly during the First Part of its First Session – U.N. Doc. A/64, S. 18).

<sup>176</sup>) So z. B. Art. 100 (2) der UN-Charta (Text siehe oben Anmerkung 65); Art. 9 Ziff. 5 ILO; Art. 8 FAO; Art. XII Sec. 4 (c) IMF; Art. V Sec. 5 (c) IBRD; Art. 59 Satz 2 ICAO; Art. 37 WHO; Art. 6 Ziff. 5 UNESCO; Art. 9 Ziff. 3 IRO; Art. 27 (b) (ii) WMO; Art. 37 IMCO; Art. 83 (3) ITO; Art. 36 (f) Europarat; Art. 90 OAS; Art. VIII Ziff. 14 ECITO; Art. XIII Ziff. 45 Südpazifische Kommission; Art. 15 IARA.

Zeit entscheidende Fortschritte erzielt worden, wenn auch noch einige Fragen offen geblieben sind. Für das Personal des Völkerbundssekretariats und anderer internationaler Organisationen in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen galt der Grundsatz, daß es in der Ausübung seiner Tätigkeit die Vorrechte und Immunitäten der diplomatischen Vertreter genießen sollte<sup>177</sup>). Dieser Grundsatz war wegen der Verweisung auf die auf anderen Voraussetzungen beruhende Rechtsstellung der diplomatischen Vertreter der Staaten nicht befriedigend, weil er eine Einteilung des Personals der Organisation in verschiedene Kategorien in Anlehnung an die Rangordnung des diplomatischen Personals und deshalb sowie auf Grund unterschiedlicher örtlicher Übung eine uneinheitliche Behandlung des Personals der Organisation in den einzelnen Staaten zur Folge hatte; vor allem aber galt für die diplomatische Immunität der Satz, daß diese nicht gegenüber dem Heimatstaat gilt. Andererseits wurde der Umfang der diplomatischen Immunität, die sich auch auf alle privaten Äußerungen und Handlungen erstreckt, als zu weitgehend empfunden<sup>178</sup>).

Die Forderung, daß die Immunität der für den Völkerbund tätigen Personen auch gegenüber ihren Heimatstaaten gelten müsse, wurde bereits in dem *Adatci-Visscher*-Bericht über die *«Privilèges et immunités diplomatiques des agents de la Société des Nations»* für die Wiener Tagung des *Institut de Droit International* 1924<sup>179</sup>) erhoben:

«Les agents de la S. d. N. exercent une fonction d'intérêt international, c'est-à-dire commun aux Membres, qui tous et chacun sont appelés à bénéficier de leur activité . . . Les considérations générales exposées ci-dessus doivent faire considérer les agents de la S. d. N. comme absolument indépendants, dans l'exercice de leurs fonctions de l'Etat dont ils sont les ressortissants. Celui-ci doit, à ce point de vue, s'attacher à voir en eux non des sujets, mais des représentants de la Société, investis d'une fonction d'intérêt général. Il en résulte logiquement, de l'avis de la majorité de la sous-commission, qu'un Etat Membre de la S. d. N. ne pourrait refuser de connaître les privilèges et immunités diplomatiques à ceux de

<sup>177</sup>) So z. B. Art. VII Abs. 4 der Völkerbundssatzung (Text siehe oben S. 56).

<sup>178</sup>) In dem Bericht der *Preparatory Commission* für die erste Tagung der Generalversammlung der UN vom 10. 1. 1946 heißt es hierzu: "... While it will clearly be necessary that all officials, whatever their rank, should be granted immunity from legal process in respect of acts done in the course of their official duties, whether in the country of which they are nationals or elsewhere, it is by no means necessary that all officials should have diplomatic immunity. On the contrary, there is every reason for confining full diplomatic immunity to the cases where it is really justified. Any excess or abuse of immunity and privilege is as detrimental to the interests of the international organization itself as it is to the countries who are asked to grant such immunities . . ." (a. a. O., S. 81/82).

<sup>179</sup>) *Annuaire de l'Institut de Droit International*, Vol. XXXI (1924), S. 1 ff.

ses ressortissants qui rempliraient sur son territoire une mission pour compte de la Société . . . »<sup>180)</sup>.

Diese Forderung wurde, unter Beschränkung auf Handlungen in amtlicher Eigenschaft und im Rahmen der Dienstobliegenheiten, erstmals in Art. IX des *Modus vivendi* von 1926 zwischen dem Völkerbund und der Schweiz<sup>181)</sup> anerkannt:

«En ce qui concerne le personnel de nationalité suisse, les exceptions suivantes sont instituées:

- 1° Les fonctionnaires de nationalité suisse n'ont point à répondre devant la juridiction locale des actes qu'ils accomplissent en leur qualité officielle et dans la limite de leurs attributions.
- 2° . . . »

Nach dem zweiten Weltkrieg wurde in Art. 105 der UN-Charta folgende Formulierung gewählt, die seitdem als Muster für entsprechende Bestimmungen in den Satzungen zahlreicher neuer Organisationen gedient hat:

“... officials of the Organization shall . . . enjoy such privileges and immunities as are necessary for the independent exercise of their functions in connection with the Organization“<sup>182)</sup>.

Diese Formulierung ist jedoch ebenso wie die oben (S. 89) erwähnte Formulierung für die Immunität des Vermögens der Organisation mit der Unklarheit belastet, welche Immunitätsrechte im Einzelfall als »notwendig« zu betrachten sind. Sie bedarf daher näherer Regelung, wie dies durch das UN-Immunitätsabkommen und in gleicher Weise durch die entsprechenden Immunitätsabkommen für die anderen neueren Organisationen geschehen ist. Danach stehen den „officials“ der Organisation im Gebiet aller Mitgliedstaaten folgende Immunitäten und Sonderrechte zu:

- (a) Immunität gegenüber jeder gerichtlichen Verfolgung wegen ihrer amtlichen Äußerungen und Handlungen;
- (b) Befreiung von der Militärdienstpflicht;
- (c) Steuerfreiheit ihrer Dienstbezüge;

<sup>180)</sup> A. a. O., S. 3, 5. Diese Forderung des Berichts fand ihren Niederschlag in folgender Resolution der Tagungsteilnehmer, die auch den in der Diskussion von mehreren Seiten erhobenen Bedenken gegen die damit verbundene Besserstellung dieser Personen gegenüber ihren eigenen Landsleuten Rechnung tragen wollte: «Dans l'application du traitement prévu ci-dessus les membres de la S. d. N. ne sont autorisés à faire aucune distinction entre leurs ressortissants et ceux des autres Etats. Il est désirable toutefois que les agents de la Société ne soient appelés à exercer leurs fonctions dans leur propre pays qu'en cas de nécessité absolue et avec l'agrément continu de leur gouvernement.» (a. a. O., S. 179).

<sup>181)</sup> S. d. N., J. O. 1926, S. 1422 ff.

<sup>182)</sup> Ebenso Art. 40 (2) ILO; Art. 12 UNESCO; Art. 67 (b) WHO; Art. 13 (2) (b) IRO; Appendix Sec. 2 (b) IMCO; Art. 90 (2) ITO; Art. 40 (a) Europarat; Art. 104 OAS; Art. VIII Ziff. 2 ECO; Art. XIV Ziff. 7 Karibische Kommission; Art. 15 IARA.

(d) Freie Ein- und Ausreise auf Grund eines von der Organisation ausgestellten paßgleichen Personalausweises (*Laissez-Passer*) und einer Dienstreisebescheinigung, sowie alle Vergünstigungen, die dem diplomatischen Personal bei der Ein- und Ausreise, Zoll- und Devisenkontrolle gewährt werden<sup>183</sup>). Der entscheidende Fortschritt gegenüber der früheren Regelung liegt darin, daß diese Immunitäten und Sonderrechte nicht nur gegenüber dem Aufenthaltstaat, sondern vor allem auch gegenüber dem Heimatstaat gelten<sup>184</sup>).

Wie weit der Kreis der hiernach immunitätsberechtigten Personen gezogen wird, entscheiden die zuständigen Organe der Organisation und teilen die immunitätsberechtigten Kategorien ihres Personals den Mitgliedstaaten mit<sup>185</sup>). Die UN sind in dieser Beziehung sehr weit gegangen. Auf Vorschlag

<sup>183</sup>) Art. V Sec. 18, Art. VII Sec. 24 und 25 des UN-Immunitätsabkommens:

“Section 18: Officials of the United Nations shall-

- (a) be immune from legal process in respect of words spoken or written and all acts performed by them in their official capacity;
- (b) be exempt from taxation on the salaries and emoluments paid to them by the United Nations;
- (c) be immune from national service obligations;
- (d) be immune, together with their spouses and relatives dependent on them, from immigration restrictions and alien registration;
- (e) be accorded the same privileges in respect of exchange facilities as are accorded to the officials of comparable ranks forming part of diplomatic missions to the Government concerned;
- (f) be given, together with their spouses and relatives dependent on them, the same repatriation facilities in time of international crisis as diplomatic envoys;
- (g) have the right to import free of duty their furniture and effects at the time of first taking up their post in the country in question.

.....

Section 24: The United Nations may issue United Nations laissez-passers to its officials. These laissez-passers shall be recognized and accepted as valid travel documents, by the authorities of Members, taking into account the provisions of section 25.

Section 25: Applications for visas (where required) from the holders of United Nations laissez-passers, when accompanied by a certificate that they are travelling on the business of the United Nations, shall be dealt with as speedily as possible. In addition, such persons shall be granted facilities for speedy travel.”

Ebenso Art. VI Sec. 19 des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN; Art. 14 des OEEC-Immunitätsabkommens; Art. 18 des Europarat-Immunitätsabkommens und Art. 11 des Montan-Union-Immunitätsabkommens.

<sup>184</sup>) Arg. e contr. aus Art. IV Sec. 15 des UN-Immunitätsabkommens, Art. V Sec. 17 des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN, Art. 11 des OEEC-Immunitätsabkommens und Art. 12 des Europarat-Immunitätsabkommens. In Art. 11 des Montan-Union-Immunitätsabkommens heißt es ausdrücklich, daß die Immunitätsrechte den Beamten der Organisation in allen Mitgliedstaaten und ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit zu gewähren sind.

<sup>185</sup>) So z. B. Art. V Sec. 17 des UN-Immunitätsabkommens: “The Secretary-General will specify the categories of officials to which the provisions of this Article and Article VII shall apply. He shall submit these categories to the General Assembly. Thereafter these categories shall be communicated to the Governments of all Members. The names of the

des Generalsekretärs hat die Generalversammlung festgelegt, daß "*all members of the staff of the United Nations*" mit Ausnahme derjenigen, die örtlich rekrutiert und im Stundenlohn beschäftigt werden, die vorgenannten Immunitäten und Sonderrechte genießen sollen<sup>186)</sup>.

b) Die Ausdehnung der Immunität auf sonstige für die Organisation tätige Personen

Im Gegensatz zur Rechtsstellung der internationalen Beamten ist die Rechtsstellung derjenigen Personen, die vorübergehend oder nebenamtlich auf Grund ihrer persönlichen Fähigkeiten oder aus dem Kreis der Staatsvertreter mit der Durchführung eines bestimmten Auftrages für die Organisation betraut sind, nicht so klar geregelt, obwohl diese Personengruppen für die ungehinderte und unbeeinflusste Durchführung ihres Auftrags eines gleichwertigen Rechtsschutzes bedürften.

Ob der Begriff des "*official (fonctionnaire)*" im Sinne der Immunitätsabkommen auf alle Personen ausgedehnt werden kann, die ohne Rücksicht auf das Vorhandensein eines ständigen Dienstverhältnisses Funktionen im Interesse der Organisation und unter der Weisungsbefugnis übergeordneter Organe der Organisation ausüben, ist zweifelhaft, da eine so weitgehende Ausdehnung dieses Begriffes den Verfassern der Immunitätsabkommen fernlag; in dem Bericht der *Preparatory Commission* für die erste Tagung der Generalversammlung der UN heißt es in einer Anmerkung zu dem Entwurf des UN-Immunitätsabkommens über den Begriff des "*official (fonctionnaire)*":

"By this word it is intended to cover all ranks of the Secretariat and all those who have to make the declaration of loyalty<sup>186a)</sup> to the Organization, but not to include local employees, such as office cleaners, motor-car drivers, etc."<sup>187)</sup>

Es erscheint auch kaum möglich, nebenamtlich für die Organisation tätige Sachverständige oder Staatsvertreter in die Kategorie der "*officials (fonctionnaire)*" einzuschließen, obwohl dieser Begriff immer noch weiter als der Beamtenbegriff des deutschen Rechts ist<sup>188)</sup>.

officials included in these categories shall from time to time be made known to the Governments of Members."

Ebenso Art. VI Sec. 18 des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN; Art. 13 des OEEC-Immunitätsabkommens; Art. 17 des Europarat-Immunitätsabkommens und Art. 12 des Montan-Union-Immunitätsabkommens.

<sup>186)</sup> Resolution 76 (I) vom 7. 12. 1946 (Resolutions adopted during the Second Part of its First Session – U.N. Doc. A/64, Add. 1, S. 139).

<sup>186a)</sup> Dienstleid, den die Angehörigen des Sekretariats nach Sec. 2 Provisional Staff Regulations den UN zu leisten haben.

<sup>187)</sup> A. a. O., S. 96, Anm. \*).

<sup>188)</sup> Suzanne B a s d e v a n t hat für den Begriff des «*fonctionnaire*» folgende Definition entwickelt: «Est fonctionnaire international tout individu chargé par les représentants

In einzelnen neueren Immunitätsabkommen ist neben der Regelung für die »Beamten« der Organisation eine spezielle Regelung für die besondere Personenkategorie der sog. »Sachverständigen (*experts*)« getroffen, die teils günstiger, teils ungünstiger als diejenige für die »Beamten« ist. Danach sollen die »Sachverständigen« die Immunitäten und Sonderrechte genießen, die für die unabhängige Durchführung ihres Auftrages erforderlich sind, im besonderen

- (a) Immunität gegenüber jeglicher Inhaftierung oder Beschlagnahme ihres persönlichen Gepäcks während der Durchführung ihres Auftrages;
- (b) Immunität gegenüber jeglicher gerichtlichen Verfolgung wegen Äußerungen und Handlungen im Rahmen ihres Auftrages. Diese Immunität gilt auch für die Zeit nach Beendigung des Auftrages;
- (c) die Unantastbarkeit ihrer Akten und ihres Schriftwechsels<sup>189)</sup>.

Man wird diesen Rechtsschutz der »Sachverständigen« allen Personen zubilligen müssen, die, ohne in einem ständigen Dienstverhältnis zur Organisation zu stehen, auf Grund persönlicher Fähigkeiten in Sachverständigen-

de plusieurs Etats ou par un organisme agissant en leur nom à la suite d'un accord inter-étatique et sous le contrôle des uns ou de l'autre, en étant soumis à des règles juridiques spéciales, d'une façon continue et exclusive des fonctions dans l'intérêt de l'ensemble des Etats en question» (a. a. O., S. 53).

<sup>189)</sup> So z. B. Art. VI des UN-Immunitätsabkommens:

»Section 22: Experts (other than officials coming within the scope of Article V) performing missions for the United Nations shall be accorded such privileges and immunities as are necessary for the independent exercise of their functions during the period of their missions, including the time spent on journeys in connexion with their missions. In particular they shall be accorded –

- (a) immunity from personal arrest or detention and from seizure of their personal baggage;
- (b) in respect of words spoken or written and acts done by them in the course of the performance of their mission, immunity from legal process of every kind. This immunity from legal process shall continue to be accorded notwithstanding that the persons concerned are no longer employed on missions for the United Nations;
- (c) inviolability for all papers and documents;
- (d) for the purpose of their communications with the United Nations, the right to use codes and to receive papers or correspondence by courier or in sealed bags;
- (e) the same facilities in respect of currency or exchange restrictions as are accorded to representatives of foreign Governments on temporary official missions;
- (f) the same immunities and facilities in respect of their personal baggage as are accorded to diplomatic envoys.

Section 23: Privileges and immunities are granted to experts in the interests of the United Nations and not for the personal benefit of the individuals themselves. The Secretary-General shall have the right and the duty to waive the immunity of any expert in any case where, in his opinion, the immunity would impede the course of justice and it can be waived without prejudice to the interests of the United Nations.»

Gleichartige Bestimmungen finden sich in den Annexen zum Immunitätsabkommen für die Spezialorganisationen der UN und in Art. 18 des OEEC-Immunitätsabkommens; dagegen fehlen derartige Bestimmungen in dem Europarat-Immunitätsabkommen und in dem Montan-Union-Immunitätsabkommen.



Untersuchungs- oder Vermittlungsausschüsse oder als Einzelpersonen zu derartigen Aufgaben berufen werden. Die Immunitätsrechte der »Sachverständigen« gelten vor allem auch gegenüber ihrem Heimatstaat.

Ungeklärt ist jedoch, ob auch Delegierte der Mitgliedstaaten, wenn sie von den Organen der Organisation mit der Ausführung eines bestimmten Auftrages für die Organisation betraut werden, die Immunitätsrechte der »Beamten« oder »Sachverständigen« in Anspruch nehmen können. Diese Frage ist deshalb wichtig, weil die Staatsvertreter als solche zwar weitgehende Immunitätsrechte genießen, diese Immunitätsrechte aber gegenüber ihrem Heimat- oder Entsendestaat ausdrücklich ausgeschlossen sind<sup>190</sup>). Man wird deshalb die Frage stellen müssen, ob ein Staatsvertreter nicht in dem Augenblick, in dem er mit der Durchführung einer bestimmten Aufgabe im Interesse der Organisation als solcher betraut wird, für die Dauer der Durchführung dieses Auftrages als *„expert performing a mission for the Organization“*<sup>191</sup>) angesehen werden muß; dies hätte zur Folge, daß einerseits der Staatsvertreter für diese Tätigkeit die Immunität gegenüber seinem Heimatstaat in Anspruch nehmen könnte und andererseits sein Heimatstaat verpflichtet wäre, sich hinsichtlich dieser Tätigkeit seines Vertreters einer Inanspruchnahme seines Weisungsrechts oder jeglicher sonstiger Beeinflussung zu enthalten. Anderenfalls wäre der Staatsvertreter nicht in der Lage, seinen Auftrag ausschließlich im Interesse der Organisation und im Rahmen der hierzu ergangenen Beschlüsse der zuständigen Organe durchzuführen, die möglicherweise mit dem von ihm bei der Beschlußfassung ohne Erfolg vertretenen nationalen Standpunkt seines Staates in Widerspruch stehen könnten. Eine ausdrückliche Anerkennung dieser besonderen Verpflichtungen der Staatsvertreter, solange sie in besonderen Ausschüssen für die Organisation als solche tätig sind, findet sich in Art. 5 Ziff. 11 der UNESCO-Satzung für die Mitglieder des *Executive Board* der Organisation.

“The members of the Executive Board shall exercise the powers delegated to them by the General Conference on behalf of the Conference as a whole and not as representatives of their respective Governments.”

und in Art. 5 (6) WMO für die Mitglieder des *Executive Committee* der Organisation:

“In the performance of their duties . . . the members of the Executive Committee should regard themselves as representatives of the Organization rather than as representatives of particular members thereof.”

<sup>190</sup>) So Art. IV Sec. 15 des UN-Immunitätsabkommens (Text siehe oben Anm. 58). Ebenso Art. V Sec. 17 des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN; Art. 11 des OEEC-Immunitätsabkommens und Art. 12 (a) des Europarat-Immunitätsabkommens.

<sup>191</sup>) Art. VI Sec. 22 Satz 1 des UN-Immunitätsabkommens.

Wenn ein Staatsvertreter zu einer solchen »übernationalen« Haltung verpflichtet wird, muß ihm auch hierzu der erforderliche Rechtsschutz gewährt werden.

c) Mängel in der Regelung der Immunität der für die Organisation tätigen Personen

[1] Feststellung des amtlichen Charakters ihrer Äußerungen und Handlungen

Die Immunität der für die Organisation tätigen Personen beschränkt sich auf diejenigen Äußerungen und Handlungen, die von ihnen in ihrer »amtlichen Eigenschaft (*official capacity*)« vorgenommen werden; Art. 18 des Europarat-Immunitätsabkommens beschränkt diese Immunität dadurch noch weiter, daß sie nur für Äußerungen und Handlungen gilt, die innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeit liegen<sup>192</sup>). So sehr an sich die sachliche Berechtigung für diese Einschränkung anerkannt werden muß, so erheben sich insofern dagegen Bedenken, daß diese Bestimmung von den nationalen Gerichten, vor denen der Immunitätseinwand erhoben wird, zu eng ausgelegt werden könnte. Die nationalen Gerichte könnten für sich das Recht der Nachprüfung in Anspruch nehmen, ob der betreffende Akt im Rahmen der Dienstobliegenheiten gerechtfertigt war, und ihn gegebenenfalls nicht mehr durch die Immunität für gedeckt erachten, wie dies z. B. durch ein New Yorker Gericht in einer Entscheidung vom 8. November 1946 geschehen ist<sup>193</sup>). Wenn die Immunität ihren Zweck als Sicherung der Unabhängigkeit der für die Organisation tätigen Personen erfüllen soll, wird sie alle Äußerungen und Handlungen decken müssen, die die betreffenden Personen nach den Umständen erkennbar für die Organisation vornehmen wollten, vorausgesetzt, daß sie ihrem Charakter nach der Organisation überhaupt zugerechnet werden können. Diese Überlegungen zeigen, daß die Beschränkung der Immunität auf amtliche Handlungen zu Meinungsverschiedenheiten mit den staatlichen Behörden führen und sich zum Nachteil der Rechtsstellung der für die Organisation tätigen Personen auswirken kann. Es läge deshalb nahe, eine ergänzende Bestimmung zu treffen, in solchen Fällen die Stellungnahme des zuständigen vorgesetzten Organs der Organisation, daß der betreffende Akt in amtlicher Eigenschaft vorgenommen worden sei, für die staatlichen Behörden als bindend zu erklären. Über die Verhütung eines Mißbrauchs dieser Ausdehnung der Immunität vgl. unten S. 112.

<sup>192</sup>) "Officials of the Council of Europe shall: -

(a) be immune from legal process in respect of words spoken or written and all acts performed by them in their official capacity and within the limit of their authority; ..."

<sup>193</sup>) *County of Westchester v. Ranollo*, 67 N.Y.S. (2d) 31; die Entscheidung, die infolge Vergleichs nicht an höhere Instanzen gelangte, ist ausführlich von L. P r e u s s im *American Journal of International Law*, Vol. 41 (1947), S. 555 ff. besprochen.

[2] *Fortdauer der Immunität nach Beendigung des Dienstverhältnisses oder Auftrags*

Die Immunitätsabkommen für die UN und ihre Spezialorganisationen enthalten keine ausdrückliche Bestimmung darüber, daß die Immunität der »Beamten« der Organisation wegen der in ihrer amtlichen Eigenschaft vorgenommenen Handlungen auch nach Beendigung ihres Dienstverhältnisses fort dauert, während die Immunität der »Staatsvertreter« und »Sachverständigen« auch für die Zeit nach Beendigung ihrer Mission ausdrücklich als fortbestehend erklärt wird<sup>194</sup>). Es ist kaum anzunehmen, daß diese Differenzierung einen sachlichen Unterschied bedeuten soll; sie muß wohl als ein redaktionelles Versehen betrachtet werden. Für die letztere Annahme spricht, daß in Art. 14(a) des OEEC-Immunitätsabkommens<sup>195</sup>) und in Art. 11(a) des Montan-Union-Immunitätsabkommens<sup>196</sup>) auch bei der Regelung der Immunität der Beamten der Zusatz gemacht wird, daß die Immunität nach Beendigung des Dienstverhältnisses fortbesteht. Die weitgehendste, aber auf die Dauer des Dienstverhältnisses beschränkte Immunität ist wertlos, wenn der Beamte befürchten muß, nach Beendigung seines Dienstverhältnisses für seine dienstlichen Handlungen doch noch in einem Mitgliedstaat zur Rechenschaft gezogen werden zu können.

[3] *Moralische und wirtschaftliche Sicherung der Unabhängigkeit*

Wenn die für die Organisation tätigen Beamten in ihrer Tätigkeit wirklich unabhängig und übernational sein sollen, dann muß zur rechtlichen Sicherung dieser Unabhängigkeit die moralische und wirtschaftliche Sicherung ihrer Stellung hinzukommen. Dazu gehört:

(a) Die von ihnen auszuführenden Entscheidungen der Organisation müssen solche sein, die von den willensbildenden Organen der Organisation nach übernationalen Gesichtspunkten getroffen werden und als solche gegenüber dem nationalen Standpunkt Autorität beanspruchen können; nur dann ist die innere Berechtigung vorhanden, diese Entscheidungen ohne Rücksicht auf den nationalen Standpunkt einzelner Mitgliedstaaten durchzuführen;

(b) in allen Mitgliedstaaten muß die Bereitschaft vorhanden sein, derartige Entscheidungen der willensbildenden Organe der Organisation als moralisch und rechtlich verbindlich anzuerkennen; den Beamten oder sonstigen ausführenden Organen der Organisation darf kein moralischer Vorwurf daraus

<sup>194</sup>) So z. B. Art. IV Sec. 12 a. E. und Art. VI Sec. 22 (b) a. E. des UN-Immunitätsabkommens; Art. V Sec. 14 des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN und Art. 10 des Europarat-Immunitätsabkommens.

<sup>195</sup>) "Officials of the Organization shall . . . be immune from legal process in respect of things done by them in their official capacity; they shall continue to be so immune after completion of their functions as officials of the Organization."

<sup>196</sup>) Text oben Anm. 105.

gemacht werden können, daß sie Entscheidungen durchführen, die gegen den nationalen Standpunkt ihres Heimatstaates beschlossen worden sind;

(c) die Beamten der Organisation müssen in ihrer Dienststellung durch Garantien gegen willkürliche Entlassung, durch Einklagbarkeit ihrer Bezüge und durch Gewährung von Pensionen oder Abfindungen für den Fall ihres Ausscheidens wirtschaftlich so gesichert sein, daß sie im Hinblick auf ihr späteres Fortkommen keine Rücksicht auf die Beurteilung ihrer dienstlichen Handlungsweise in ihrem Heimatstaat zu nehmen brauchen; vielleicht sollte man in Erwägung ziehen, den Beamten internationaler Organisationen einen besonderen Status in Bezug auf ihre Staatsangehörigkeit zu geben, der sie befähigt, nach Beendigung ihres Dienstverhältnisses in jedem Mitgliedstaat das Heimatrecht zu beanspruchen.

#### *4. Die Ausübung von Hoheitsrechten im Gebiet der Mitgliedstaaten durch Organe internationaler Organisationen*

Die Staaten haben bisher an dem Grundsatz der Unteilbarkeit ihrer Hoheitsgewalt über den ihrer Gewalt unterworfenen innerstaatlichen Bereich festgehalten. Danach sind Organe internationaler Organisationen grundsätzlich nicht befugt, sich unmittelbar in hoheitlicher Funktion an Personen innerhalb der Mitgliedstaaten zu wenden, ihnen Verpflichtungen aufzuerlegen oder Weisungen zu erteilen. Wenn im Rahmen der Organisationen internationale Untersuchungskommissionen gebildet werden, um Feststellungen an Ort und Stelle zu treffen, so bedarf es der Genehmigung des zuständigen Staates, um sie zur Beweisaufnahme, insbesondere zur Vernehmung von Zeugen, im Gebiet dieses Staates zu ermächtigen<sup>197</sup>); es sei denn, daß die Mitgliedstaaten von vornherein die ausdrückliche oder stillschweigende Verpflichtung eingegangen sind, solche Untersuchungskommissionen in ihrem Staatsgebiet zu dulden. Wenn die Organisationen sich ihrer Zielsetzung nach überhaupt mit der Regelung von Verhältnissen innerhalb der Mitgliedstaaten befassen, beschränken sich die Vollmachten ihrer Organe im allgemeinen darauf:

---

<sup>197</sup>) Vgl. z. B. die Resolution 111 (II) der Generalversammlung der JN vom 13.11.1947 über Bildung und Aufgabe des Interim-Ausschusses der Generalversammlung (Off. Rec., Resolutions – UN. Doc. A/519, S. 15–16):

“... The Interim Committee, as a subsidiary organ of the General Assembly ... shall assist the General Assembly in the performance of its functions by discharging the following duties: ...

(e) To conduct investigations and appoint commissions of enquiry within the scope of its duties, as it may deem useful and necessary ... An investigation or enquiry elsewhere than at the headquarters of the United Nations shall not be conducted without the consent of the State or States in whose territory it is to take place.”

(a) von den Regierungen der Mitgliedstaaten die erforderlichen Informationen über die Verhältnisse in den Mitgliedstaaten durch Vorlage von Berichten, Gesetzgebungsmaterialien, Verwaltungsvorschriften und sonstigen statistischen Unterlagen zu erhalten<sup>198)</sup> und

(b) die Regierungen der Mitgliedstaaten zu verpflichten oder ihnen auch lediglich zu empfehlen, die von der Organisation im Rahmen ihrer Zuständigkeit beschlossenen Maßnahmen durch entsprechende Gesetzgebungs- und Verwaltungsakte in ihrem Hoheitsgebiet durchzuführen<sup>199)</sup>.

Ansätze, den Organen internationaler Organisationen eigene Hoheitsrechte im Gebiet der Mitgliedstaaten einzuräumen, finden sich bisher nur in ganz beschränktem Umfange:

a) Die Befugnisse der internationalen Flußschiffahrtskommissionen

Die Ausstattung der internationalen Flußschiffahrtskommissionen mit eigenen Hoheitsrechten entspringt dem Interesse der Anliegerstaaten an einer einheitlichen Beaufsichtigung der Schifffahrt auf den gemeinsam benutzten Flüssen. Die Rechte der Kommissionen sind daher mehr ein Präzedenzfall für die Regelung eines Kondominialverhältnisses als für die Regelung der Rechtsstellung internationaler Organe im Hoheitsgebiet des Staates. Soweit den Flußschiffahrtskommissionen eigene Hoheitsrechte eingeräumt wurden, blieben sie deshalb auch streng auf den Flußlauf und die an ihm liegenden Häfen beschränkt; diese Rechte sind bzw. waren im einzelnen folgende:

(1) Die Mitgliedstaaten der Donau- und der Rheinschiffahrtskommissionen sind bzw. waren verpflichtet, den Beauftragten der Kommissionen den freien Zutritt zu allen der Zuständigkeit der Kommission unterstehenden Anlagen zu gestatten, um diesen die Kontrolle der Einhaltung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zu ermöglichen<sup>200)</sup>.

(2) Die Europäische Donaukommission für die Seedonau besaß bis zum Sinaja-Abkommen 1938 auf dem Sachgebiet der Strom- und Schifffahrtspolizei ein unmittelbares Ordnungsrecht sowie eigene Polizeigewalt und eine eigene Strafgerichtsbarkeit zur Durchsetzung ihrer Verordnungen<sup>201)</sup>;

<sup>198)</sup> Art. 88 UN-Charta; Artt. 19, 22, 35 (8) ILO; Artt. 1 (1), 11 FAO; Artt. 61–65 WHO; Artt. 15, 21, 38, 67 ICAO; Art. 8 UNESCO; Artt. 5, 39, 50 ITO; Art. 9 OEEC; Art. 7 Zuckerkonvention; Art. IV Ziff. 2 (a) ECO; Art. VIII Ziff. 1 ECITO; Art. 8 Weizenabkommen.

<sup>199)</sup> Art. 19 ILO; Art. 4 FAO; Artt. 28, 37 ICAO; Art. 20 ITU; Art. 8 WMO; Art. 50 ITO; Art. 15 Europarat; Art. 13 (a) OEEC.

<sup>200)</sup> Art. 29 der Donaukonvention von 1921 (Text siehe oben Anm. 45); Artt. 41–42 der Mannheimer Konvention von 1868; Art. 19 der Donaukonvention von 1948.

<sup>201)</sup> Art. 16 des Pariser Vertrages von 1856.

die Internationale Donaukommission für die Flußdonau und die Zentrale Rheinschiffahrtskommission waren demgegenüber lediglich berechtigt, einheitliche Schifffahrtspolizei-Vorschriften auszuarbeiten, die durch gleichlautende Verordnungen der Mitgliedstaaten in Kraft zu setzen waren<sup>202</sup>).

(3) Die Donaukommissionen hatten bzw. haben das Recht, auf ihren Gebäuden und Schiffen eine eigene Flagge zu führen<sup>203</sup>).

(4) Die Zentrale Rheinschiffahrtskommission ist Appellationsinstanz gegenüber Entscheidungen der nationalen Rheinschiffahrtsgerichte<sup>204</sup>).

#### b) Kontrollbefugnisse der Internationalen Ruhrbehörde

Zur Kontrolle der Einhaltung der im Ruhrstatut den deutschen Behörden und der Ruhrindustrie auferlegten Verpflichtungen über Produktion, Verwendung, Verteilung und Verkaufsbedingungen von Kohle und Stahl hat die Internationale Ruhrbehörde das Recht, im gesamten Ruhrgebiet Untersuchungen durchzuführen. Dieses Untersuchungsrecht umfaßt die Befugnis, Behördenbedienstete und Privatpersonen als Zeugen zu vernehmen sowie die Betriebsstätten zu besichtigen und in die Behördenakten und Geschäftspapiere der Unternehmen Einsicht zu nehmen<sup>205</sup>). Diese weitgehenden, nur aus der besonderen Lage Deutschlands verständlichen Kontrollbefugnisse eines inter-

<sup>202</sup>) Artt. 24, 25 der Donaukonvention von 1921 und Artt. 32, 45 (a), (b) der Mannheimer Konvention von 1868.

<sup>203</sup>) Art. 8 des Zusatzabkommens vom 28. 5. 1881 zum Pariser Vertrag von 1856; Art. 37 Satz 2 der Donaukonvention von 1921; Art. 18 der Donaukonvention von 1948.

<sup>204</sup>) Artt. 34–40, 45 (c) der Mannheimer Konvention von 1868. Die Rheinschiffahrtsgerichte sind in Strafsachen für Verstöße gegen die schifffahrtspolizeilichen Vorschriften und in Zivilsachen für Streitigkeiten über Hafen-, Lotsengebühren usw. sowie Schifffahrtsschäden zuständig. Obwohl die richterlichen Entscheidungen der Rheinschiffahrtskommission in ihrer richterlichen Eigenschaft gemäß Art. 46 der Mannheimer Konvention der Zustimmung desjenigen Mitgliedstaates bedürften, in dem sie verbindliche Kraft haben sollen, hat sich schon früh die Praxis herausgebildet, die Mehrheitsentscheidungen der Kommission in ihrer richterlichen Eigenschaft als generell verbindlich anzuerkennen (vgl. darüber Eysinga, Die Zentralkommission für die Rheinschiffahrt, Leiden 1936 – übersetzt von Wassermeyer –, S. 18/19, 70/71, 84–88, 130).

<sup>205</sup>) Art. 20 des Ruhrstatuts: «Afin d'être en mesure d'accomplir ses fonctions et de vérifier que ses décisions sont exécutées de manière satisfaisante, l'Autorité aura le droit: ...

- .....
- (iii) de faire dans la Ruhr toutes enquêtes, y compris des interrogatoires de témoins, qu'elle jugera nécessaires en vue de vérifier les informations qu'elle recueillera aux termes du présent article ou d'autres articles du présent Accord et en vue de s'assurer de la façon dont ses décisions ont été exécutées, étant entendu que de telles enquêtes pourront être faites dans les autres régions de l'Allemagne selon une procédure spéciale qui sera établie conformément à l'article 13 ci-dessus.

Dans l'exercice de ces droits, l'Autorité pourra procéder à des interrogatoires de personnes, y compris des fonctionnaires, et à des enquêtes dans les organismes, entreprises et firmes, publics ou privés, ainsi qu'à l'étude des dossiers et à l'examen des installations.»

nationalen Organs im innerstaatlichen Bereich eines Staates werden nach Bildung der Montan-Union und Auflösung der Internationalen Ruhrbehörde durch die ähnlichen, aber nicht ganz so weitgehenden und vor allem gegenüber allen Mitgliedstaaten der Montan-Union gleichmäßig anwendbaren Kontrollbefugnisse der *Haute Autorité* der Montan-Union ersetzt werden<sup>206</sup>).

c) Kontrollbefugnisse der geplanten Atomenergie-Kontrollbehörde

Nach den im zweiten Bericht der Atomenergiekommission vom 11. September 1947 enthaltenen Vorschlägen soll die zu errichtende internationale Kontrollbehörde folgende Befugnisse haben<sup>207</sup>):

(a) das ausschließliche Recht, in den Mitgliedstaaten Konzessionen für den Betrieb von Atomenergieanlagen zu erteilen;

(b) zur Verhinderung von nicht-konzessionierten Anlagen und Fabrikationsmethoden das gesamte Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten durch Kontrollbeamte ungehindert bereisen zu lassen. Diese Kontrollbeamten müssen zu allen Örtlichkeiten die gleichen Zutrittsrechte wie die örtliche Bevölkerung erhalten<sup>208</sup>);

(c) durch ihre Kontrollbeamten auch private und dem allgemeinen Zutritt verschlossene Örtlichkeiten zu durchsuchen, sofern

(i) es sich um eine konzessionierte oder angemeldete Anlage handelt,

(ii) der Verfügungsberechtigte der Durchsuchung zustimmt oder

(iii) eine Durchsuchungsermächtigung vorliegt, die beim Vorliegen eines hinreichenden Verdachtes entweder von den zuständigen Gerichten bzw. Behörden des betreffenden Mitgliedstaates oder, falls sie von diesem verweigert oder ungerechtfertigt verzögert wird, von einem internationalen Gericht bzw. sonstigen internationalen Organ erteilt werden kann, das speziell hierzu für zuständig erklärt werden soll<sup>209</sup>).

Die Mitgliedstaaten sollen gehalten sein, die hierfür erforderlichen gesetzgeberischen oder verwaltungsmäßigen Maßnahmen zu treffen und die Kontrollbeamten in der Durchführung ihrer Kontrollen nicht zu behindern<sup>210</sup>); bei den Kontrollen soll grundsätzlich bis auf Ausnahmefälle, wo Verdunkelungsgefahr besteht, vorherige Ankündigung an den betreffenden Staat er-

<sup>206</sup>) Vgl. die Kontrollbefugnisse der *Haute Autorité* der Montan-Union unten S. 109.

<sup>207</sup>) Abgedruckt in Atomic Energy Commission, Official Records, 4th year, Special Supplement No. 1 (U.N. Doc. AEC./C. 1/77 Rev. 2 vom 24. 8. 1949), S. 17 ff., 22-29.

<sup>208</sup>) A. a. O., S. 22-23.

<sup>209</sup>) A. a. O., S. 26-28.

<sup>210</sup>) A. a. O., S. 27, 29.

folgen, und in allen Fällen soll ein Vertreter des betreffenden Staates beigezogen werden<sup>211</sup>). Die Sicherung dieser Kontrollbefugnisse gegen ihre Beeinträchtigung durch staatliche Organe oder gegen ihren Mißbrauch durch die Kontrollbeamten soll durch die Einschaltung einer internationalen Gerichtsbarkeit erfolgen<sup>212</sup>); für Schäden, die dem betreffenden Mitgliedstaat oder seinen Unternehmen durch einen Mißbrauch der Kontrollrechte entstehen, soll die Atomenergie-Kontrollbehörde zum Schadensersatz verpflichtet sein<sup>213</sup>).

d) Hoheitsbefugnisse der *Haute Autorité* der Montan-Union

Die *Haute Autorité* ist nach dem Verträge über die Montan-Union ermächtigt, im Rahmen ihrer Zuständigkeit Anordnungen, die unmittelbar für die ihr unterstellten Unternehmen der Kohlen- und Stahlindustrie verbindlich sind, zu erlassen, und ihre Befolgung durch Festsetzung von Verwaltungsstrafen (Zwangsgeldern) gegen widersetzliche Unternehmen zu erzwingen<sup>214</sup>). Ihre Zwangsgeldfestsetzungen werden in den Mitgliedstaaten die Rechtskraft eines vollstreckbaren Titels haben, für den die zuständigen innerstaatlichen Behörden die nach dem jeweiligen innerstaatlichen Zwangsvollstreckungsrecht erforderliche Vollstreckungsklausel ohne Sachnachprüfung erteilen müssen; die Zwangsvollstreckung aufgrund dieser Titel kann nur durch eine Entscheidung des Gerichtshofs der Organisation ausgesetzt werden<sup>215</sup>).

<sup>211</sup>) A. a. O., S. 24/25.

<sup>212</sup>) A. a. O., S. 23, 33/34, 36, 69/70.

<sup>213</sup>) A. a. O., S. 23/24.

“III. The international agency and its personnel shall be bound by the following general limitations in exercising their powers to conduct the inspections . . .

(a) . . . .

(b) In conducting inspections, surveys, and explorations, the agency and its personnel shall have regard to domestic laws and customs relating to rights of personal privacy and private property to the fullest extent consistent with the effective discharge of their duties. . . . .

(c) Neither the agency nor its personnel shall disclose confidential or private information unrelated to atomic energy which is acquired in the course of inspections, surveys, or explorations. The agency shall take special precautions to prevent such disclosure by its personnel.

(d) The agency shall be liable to give just compensation for damages caused by its personnel in the course of inspections, surveys, or explorations.”

<sup>214</sup>) Artt. 36, 47 Abs. 3, 50 Ziff. 3, 54 Abs. 3–6, 58 Abs. 6, 59 Ziff. 7, 64, 65 Ziff. 3 und 5, 66, 68 Ziff. 5 und 6.

<sup>215</sup>) Art. 92: «Les décisions de la Haute Autorité comportant des obligations pécuniaires forment titre exécutoire.

L'exécution forcée sur le territoire des Etats membres est poursuivie suivant les voies de droit en vigueur dans chacun de ces Etats et après qu'aura été apposée, sans autre contrôle



Die *Haute Autorité* ist nach dem Vertrage ferner ermächtigt, die Einhaltung der sich aus dem Vertrage und aus den Entscheidungen der *Haute Autorité* ergebenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und der Unternehmen der Kohlen- und Stahlindustrie durch eigene Kontrollbeamte in den Mitgliedstaaten zu kontrollieren<sup>216</sup>). Diese Kontrollbeamten sollen in den Mitgliedstaaten die gleichen Kontrollbefugnisse erhalten, die nach den Gesetzen des betreffenden Mitgliedstaates den Beauftragten der Finanzverwaltungen zustehen, woraus sich in der Regel ihre Befugnis ergeben wird, die Betriebsstätten der Unternehmen zu besichtigen und in die Geschäftspapiere der Unternehmen Einsicht zu nehmen. Die *Haute Autorité* muß solche Kontrollaufträge dem betreffenden Mitgliedstaat vorher anzeigen, der den Kontrollbeamten der Organisation durch eigene Beamte begleiten lassen kann<sup>217</sup>). Die *Haute Autorité* und ihre Kontrollorgane sind verpflichtet, Auskünfte und Feststellungen, die unter das Geschäftsgeheimnis fallen, geheim zu halten. Aus Verletzungen dieser Verpflichtung wird die Organisation dem betreffenden Unternehmen gegenüber schadensersatzpflichtig; für die Klage auf Schadensersatz ist der Gerichtshof der Organisation ausschließlich zuständig<sup>218</sup>).

Die vorstehende Übersicht zeigt, daß die Einräumung von Hoheitsrechten an internationale Organisationen zwar erst in den Anfängen der Entwicklung steht, daß aber der Gedanke, internationale Organisationen mit derartigen Vollmachten auszustatten, heute auch von der Völkerrechtspraxis nicht mehr als unvereinbar mit der nationalen Souveränität betrachtet wird.

##### 5. Die verfahrensrechtlichen Garantien zur Sicherung der Unabhängigkeit der Organe der Organisation in den Mitgliedstaaten

Die verfahrensrechtlichen Garantien zur Sicherung der Unabhängigkeit der Organe internationaler Organisationen in den Mitgliedstaaten müssen die doppelte Aufgabe erfüllen, daß ihre Unabhängigkeit

que celui de la vérification de l'authenticité de ces décisions, la formule exécutoire usitée dans l'Etat sur le territoire duquel la décision doit être exécutée. Il est pourvu à cette formalité à la diligence d'un Ministre désigné à cet effet par chacun des gouvernements.

L'exécution forcée ne peut être suspendue qu'en vertu d'une décision de la Cour.»

<sup>216</sup>) Art. 47 Abs. 1: «La Haute Autorité peut recueillir les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Elle peut faire procéder aux vérifications nécessaires.»

<sup>217</sup>) Art. 86 Abs. 4 des Vertrages: «Les agents de la Haute Autorité chargés par elle de missions de contrôle disposent, sur le territoire des Etats membres et dans toute la mesure nécessaire à l'accomplissement de leur mission, des droits et pouvoirs dévolus par les législations de ces Etats aux agents des administrations fiscales. Les missions de contrôle et la qualité des agents chargés de celles-ci sont dûment notifiées à l'Etat intéressé. Des agents de cet Etat peuvent, à la demande de celui-ci ou de la Haute Autorité, assister les agents de la Haute Autorité dans l'accomplissement de leur mission.»

- (a) von den staatlichen Behörden ungeachtet der überlegenen politischen Macht des Staates respektiert wird, aber andererseits
- (b) von ihren immunitätsberechtigten Angehörigen nicht zum Schaden der innerstaatlichen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten mißbraucht wird.

Zu a) Die Geltendmachung der Immunitätsrechte gegenüber den Mitgliedstaaten

Es ist dazu nicht notwendig, auf die Frage der Völkerrechtspersönlichkeit internationaler Organisationen einzugehen. Die Rechtspersönlichkeit der Organisation ist im Völkerrecht – anders als im innerstaatlichen Recht – keine Voraussetzung, sondern lediglich eine notwendige Konsequenz der Tatsache, daß ihr im Rahmen der Völkerrechtsordnung eigene Rechte gegenüber anderen Mitgliedern dieser Rechtsordnung eingeräumt werden. Die entscheidende Frage ist deshalb nicht, ob eine internationale Organisation Rechtsperson des Völkerrechts ist, sondern ob ihre Organe namens der Organisation eigene völkerrechtliche Rechte gegenüber den Mitgliedstaaten in Anspruch nehmen und auf völkerrechtlichem Wege durchsetzen können.

Letzteres ist auf dem Gebiet der Immunitätsrechte der internationalen Organisation in den meisten Satzungen und in den ergänzenden Immunitätsabkommen positiv zugunsten der Organisation geregelt; es ist darüber hinaus festgelegt, daß die Organisation das Recht hat, durch ihre Organe mit den Mitgliedstaaten zusätzliche Vereinbarungen über die beiderseitigen Rechte und Pflichten auf diesem Gebiet zu schließen<sup>218)</sup>. Der Internationale Gerichtshof hat in einem Gutachten vom 11. April 1949<sup>220)</sup> einstimmig die Auffassung vertreten, daß einer internationalen Organisation, wenn ein Staat ihr gegenüber Verpflichtungen habe und diese verletze, die Fähigkeit zuerkannt werden müsse, diese Rechte gegen den schuldigen Staat völkerrechtlich geltend zu machen, mit ihm darüber zu verhandeln und ihn gegebenenfalls auch vor ein internationales Gericht zu ziehen<sup>221)</sup>.

<sup>218)</sup> Art. 47 Abs. 2 und 4 und Art. 40 des Vertragsentwurfs.

<sup>219)</sup> So z. B. Sec. 36 des UN-Immunitätsabkommens: "The Secretary-General may conclude with any Member or Members supplementary agreements adjusting the provisions of this convention so far as that Member or those Members are concerned. These supplementary agreements shall in each case be subject to the approval of the General Assembly."

Ebenso Art. X Sec. 39 des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN; Art. 20 des OEEC-Immunitätsabkommens; Art. 20 des Europarat-Immunitätsabkommens und Art. 14 des Montan-Union-Immunitätsabkommens.

<sup>220)</sup> Cour Internationale de Justice, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances: Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif de 11 avril 1949 (C. I. J. Rec. 1949, S. 174 ff.).

<sup>221)</sup> A. a. O., S. 180, 181: «Lorsque l'Organisation a subi un dommage résultant du manquement par un Membre à ses obligations internationales, il est impossible de voir

Die Fähigkeit einer internationalen Organisation, soweit ihr völkerrechtliche Rechte und Pflichten zuerkannt werden, vor internationalen Gerichten als Kläger oder Beklagte aufzutreten, ist allgemein anerkannt. Eine Einschränkung ergibt sich lediglich daraus, daß z. B. vor dem Internationalen Gerichtshof im Haag nach Art. 34 seines Statuts nur »Staaten« als Parteien zugelassen sind. Bei den UN und ihren Spezialorganisationen, die wenigstens das Recht haben, Gutachten des Internationalen Gerichtshofs anzufordern, wird dem Mangel der Parteifähigkeit dadurch abgeholfen, daß in den diesbezüglichen Immunitätsabkommen bei Streitigkeiten zwischen der Organisation und ihren Mitgliedstaaten über die Auslegung dieser Abkommen auf Antrag eines der Streitparteien ein Gutachten des Internationalen Gerichtshofs anzufordern ist und der Inhalt dieses Gutachtens von vornherein als verbindlich erklärt wird<sup>222</sup>). Internationale Organisationen, die nicht den UN angeschlossen sind, haben keine Möglichkeit, Streitigkeiten mit ihren Mitgliedstaaten über die Immunitätsrechte ihrer Organe vor den Internationalen Gerichtshof zu bringen. Solange das Statut des Internationalen Gerichtshofs nicht entsprechend abgeändert ist, bleiben diese internationalen Organisationen darauf angewiesen, solche Streitigkeiten mit den Mitgliedstaaten einer anderweitigen schiedsrichterlichen Erledigung zuzuführen, es sei denn, daß hierfür – wie bei der Montan-Union – ein eigener Gerichtshof der Organisation zur Verfügung steht<sup>223</sup>).

#### Zu b) Die Verhinderung des Mißbrauchs der Immunitätsrechte

Es ist anerkannt, daß die Immunität der Organe internationaler Organisationen nicht mehr bedeutet, als daß die staatlichen Behörden gegen sie keinen Gebrauch von der Hoheitsgewalt des Staates machen dürfen; den materiellen Vorschriften der innerstaatlichen Rechtsordnung bleiben die Or-

---

comment elle pourrait en obtenir réparation si elle n'avait pas qualité pour présenter une réclamation internationale ... l'Organisation a qualité, pour présenter une réclamation sur le plan international, pour négocier, pour conclure un compromis et pour exercer une action devant un tribunal international.»

<sup>222</sup>) Art. VIII Sec. 30 des UN-Immunitätsabkommens: "All differences arising out of the interpretation or application of the present convention shall be referred to the International Court of Justice, unless in any case it is agreed by the parties to have recourse to another mode of settlement. If a difference arises between the United Nations on the one hand and a Member on the other hand, a request shall be made for an advisory opinion on any legal question involved in accordance with Article 96 of the Charter and Article 65 of the Statute of the Court. The opinion given by the Court shall be accepted as decisive by the parties."

Ebenso Art. IX Sec. 32 des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN.

<sup>223</sup>) Vgl. oben S. 78 und S. 89 Anm. 141.

gane internationaler Organisationen, wenn sie sich im Hoheitsgebiet des Staates bewegen, in gleicher Weise unterworfen wie jeder Einwohner des betreffenden Staates. Die Immunität würde ihre innere Berechtigung verlieren, wenn sie dazu mißbraucht würde, eingegangene Verpflichtungen nicht zu erfüllen oder rechtswidrige Handlungen vorzunehmen<sup>224</sup>). Die Immunitätsabkommen enthalten die ausdrückliche Vorschrift, daß die Organisation die für sie tätigen Personen in Zusammenarbeit mit den staatlichen Behörden dazu anhalten soll, einen derartigen Mißbrauch der Immunität zu verhindern<sup>225</sup>).

Die Völkerrechtspraxis ist daher bemüht, Wege zu finden, wie der Forderung nach Beobachtung der innerstaatlichen Rechtsordnung durch die Organe internationaler Organisationen Genüge getan wird, ohne den Zweck der Immunität illusorisch zu machen:

[1] *Verzicht auf die Immunität*

Die Organisation kann im Einzelfall auf die ihren Einrichtungen oder ihren Organen eingeräumten Immunitätsrechte verzichten, wenn sie dies ohne Gefährdung ihres Ansehens und ihrer Unabhängigkeit tun kann. Sie wird es nicht dazu kommen lassen, daß einwandfrei bestehende Verbindlichkeiten von ihr nicht honoriert werden, und sie wird sich, wenn der Bestand oder die Höhe der Verbindlichkeiten zweifelhaft ist, der Entscheidung des örtlichen Gerichts unterwerfen, sofern sie hinreichendes Vertrauen zu dessen Unparteilichkeit haben kann. Sie wird auf die Immunität der für sie tätigen Personen verzichten, wenn diese unter dem Schutz ihrer Immunität Unrecht getan oder private Verpflichtungen nicht erfüllt haben. Die neueren Immunitätsabkommen schreiben sogar eine Verpflichtung der Organisation vor, auf die

<sup>224</sup>) Vgl. hierzu die Stellungnahme des amerikanischen Außenministers Hull an den persischen Geschäftsträger vom 6.12.1935: "In this connection I may state that this Government has at all times impressed upon its own diplomatic officers in foreign countries that the enjoyment of diplomatic immunity imposes upon them the obligation and responsibility of according scrupulous regard to the laws and regulations, both national and local, of the countries to which they are accredited." (H a c k w o r t h, Digest of International Law, Vol. IV, S. 516).

<sup>225</sup>) So z. B. Art. V Sec. 21 des UN-Immunitätsabkommens: "The United Nations shall co-operate at all times with the appropriate authorities of Members to facilitate the proper administration of justice, secure the observance of police regulations, and prevent the occurrence of any abuse in connexion with the privileges, immunities and facilities mentioned in this Article."

In den *Staff Regulations* für das Personal des UN-Sekretariats heißt es hierzu in Ziff. 4 Satz 2: "These privileges and immunities furnish no excuse to the staff members who enjoy them for non-performance of their private obligations or failure to observe laws and police regulations."

Ebenso Art. VI Sec. 23 des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN; Art. 17 des OEEC-Immunitätsabkommens.

Immunität der für sie tätigen Personen zu verzichten, wenn, nach Ansicht der Organisation, die Immunität den Lauf der Gerechtigkeit hemmen und ohne Nachteil für die Interessen der Organisation aufgehoben werden kann<sup>226)</sup>.

[2] *Die Regelung privatrechtlicher Verpflichtungen der Organisation*

Die Immunitätsabkommen verpflichten die Organisation, für Streitigkeiten aus privatrechtlichen Geschäften ihrer Organe eine Regelung zu treffen, wobei an die Vereinbarung von Schiedsklauseln und die Einrichtung eines Schiedsgerichts gedacht ist<sup>227)</sup>. Eine solche Regelung ist bei internationalen Organisationen um so notwendiger, als die meisten von ihnen infolge ihrer gerichtlichen Immunität, sofern sie nicht freiwillig darauf verzichten, wegen ihrer privatrechtlichen Verbindlichkeiten vor keinem Gericht in Anspruch genommen werden können, während die meisten Staaten wenigstens vor ihren eigenen Gerichten verklagt werden können.

Ständige Schiedsgerichte für privatrechtliche Streitigkeiten sind bisher, soweit bekannt, bei internationalen Organisationen noch nicht eingerichtet worden<sup>228)</sup>; die Praxis behilft sich bisher damit, bei Vertragsschlüssen privatrechtlicher Art eine Schiedsklausel für ein *ad hoc*-Schiedsgericht in den Ver-

<sup>226)</sup> So z. B. Art. V Sec. 20 und Art. VI Sec. 23 des UN-Immunitätsabkommens:

*Section 20:* "Privileges and immunities are granted to officials in the interests of the United Nations and not for the personal benefit of the individuals themselves. The Secretary-General shall have the right and the duty to waive the immunity of any official in any case where, in his opinion, the immunity would impede the course of justice and can be waived without prejudice to the interests of the United Nations. In the case of the Secretary-General, the Security Council shall have the right to waive immunity.

.....

*Section 23:* Privileges and immunities are granted to experts in the interests of the United Nations and not for the personal benefit of the individuals themselves. The Secretary-General shall have the right and the duty to waive the immunity of any expert in any case where, in his opinion, the immunity would impede the course of justice and it can be waived without prejudice to the interests of the United Nations."

Ebenso Art. VI Sec. 22 des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN; Art. 16 und 19 des OEEC-Immunitätsabkommens; Art. 19 des Europarat-Immunitätsabkommens und Art. 13 des Montan-Union-Immunitätsabkommens.

<sup>227)</sup> So z. B. Art. VIII Sec. 29 des UN-Immunitätsabkommens: "The United Nations shall make provisions for appropriate modes of settlement of-

- (a) disputes arising out of contracts or other disputes of a private law character, to which the United Nations is a party;
- (b) disputes involving any official of the United Nations who by reason of his official position enjoys immunity, if immunity has not been waived by the Secretary-General."

Ebenso Art. IX Sec. 31 des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN und Art. 21 des Europarat-Immunitätsabkommens.

<sup>228)</sup> In Art. 42 des Montan-Union-Vertrages ist erstmalig die Bestimmung enthalten, daß der Gerichtshof der Organisation zur Entscheidung auf Grund aller Schiedsklauseln zuständig sein soll, die in einem von der Organisation abgeschlossenen öffentlich- oder privatrechtlichen Verträge enthalten sind.

trag aufzunehmen<sup>229</sup>); lediglich für Rechtsstreitigkeiten zwischen der Organisation und ihren »Beamten« aus dem Dienstverhältnis besteht bei den UN seit dem 1.1.1950 ein ständiges "Tribunal Administratif", das für Klagen der Mitglieder des Sekretariatspersonals gegen die UN, vertreten durch den Generalsekretär, zuständig ist, soweit die Nichteinhaltung des Dienstvertrages oder der Arbeitsbedingungen gerügt werden, wobei unter Dienstvertrag und Arbeitsbedingungen der Inhalt der von der Vollversammlung genehmigten *Staff Regulations* und der vom Generalsekretär im Rahmen dieser *Regulations* erlassenen ergänzenden *Staff Rules* eingeschlossen sein soll<sup>230</sup>).

<sup>229</sup>) *Report of the Preparatory Commission of the United Nations*, a. a. O., S. 82.

<sup>230</sup>) In dem Statut des *Tribunal Administratif*, das sich inhaltlich an das Statut des 1928 für gleiche Zwecke geschaffenen *Tribunal Administratif* des Völkerbundes (J. O. Suppl. Sp. No. 58, Procès-verbaux de la IV<sup>e</sup> Comm., S. 250, 255) anlehnt, heißt es in Art. 2 hierzu:

«1. Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation du contrat d'engagement des fonctionnaires du Secrétariat des Nations Unies ou des conditions d'emploi de ces fonctionnaires, et pour statuer sur lesdites requêtes. Les termes 'contrat' et 'conditions d'emploi' comprennent toutes dispositions pertinentes du statut et du règlement en vigueur au moment de l'inobservation invoquée, y compris les dispositions du règlement des pensions du personnel.

2. Le Tribunal est ouvert:

a) A tout fonctionnaire du Secrétariat des Nations Unies, même si son emploi a cessé, ainsi qu' à toute personne qui a succédé mortis causa aux droits de ce fonctionnaire;

b) A toute autre personne qui peut justifier de droits résultant d'un contrat d'engagement ou de conditions d'emploi, notamment des dispositions du statut du personnel et de tout règlement dont aurait pu se prévaloir le fonctionnaire.

3. En cas de contestation touchant sa compétence, le Tribunal décide.

4. . . . » (Abgedruckt als Anhang zur Resolution 351 (IV) der Generalversammlung der UN vom 24. 11. 1949; Ass. Gén. Doc. Off., 4<sup>me</sup> Session, Resolutions, U.N. Doc. A/1251, S. 50).

Ein wichtiger Streitpunkt in den Vorbesprechungen war die Frage, ob die Disziplinarmaßnahmen, zu denen der Generalsekretär auf Grund der Dienststörungen ermächtigt ist, einer sachlichen Nachprüfung auf ihre Zweckmäßigkeit durch das vorgenannte Gericht unterzogen werden dürfen, wie es die Angestelltenvertretung gefordert hatte. Bei der Vorlage des Statuts an die Generalversammlung wies der Generalsekretär darauf hin, daß es drei Kategorien von Entscheidungen gebe, die nicht nachprüfbar sein dürften:

- (i) die Beurteilung, ob die Leistungen eines Sekretariatsmitglieds ausreichend seien;
- (ii) die Beurteilung, ob ein disziplinarstrafwürdiger Verstoß vorliege, solange dem Betroffenen keine Verletzung der dienstrechtlichen Bestimmungen vorgeworfen wird;
- (iii) die Beurteilung, ob ein Sekretariatsmitglied eine schwere Verfehlung in seiner Führung begangen habe.

Der von der Angestelltenvertretung beantragte Zusatz, die Zuständigkeit des Gerichts auch auf Disziplinarmaßnahmen zu erstrecken, wurde abgelehnt und der Standpunkt des Generalsekretärs insoweit anerkannt (U.N. Doc. A/986).

Das Gericht hat am 30. 6. 1950 sein erstes Sachurteil erlassen. Das Urteil hat die Anündigung einer Entlassung im Zuge einer geplanten Umorganisation für nichtig erklärt, weil der Generalsekretär nicht die Möglichkeiten einer Prüfung für eine anderweitige Verwendung ausgeschöpft habe (U.N. Doc. A/CN. 5/Décisions/Cases 1-15/2).

Ein gleichartiges Gericht besteht bei der Internationalen Arbeitsorganisation<sup>231)</sup>.

[3] *Einschaltung der internationalen Gerichtsbarkeit*

Aus der in allen Immunitätsabkommen enthaltenen Verpflichtung der Organisationen, die Immunität nur im Interesse der Unabhängigkeit ihrer Organe, nicht aber zum bloßen persönlichen Vorteil der immunitätsberechtigten Personen in Anspruch zu nehmen, wird man auch ohne ausdrückliche Regelung die Befugnis des mit einem diesbezüglichen Streitfall befaßten internationalen Gerichts ableiten können, eine Inanspruchnahme der Immunität, die mit der vorstehenden Verpflichtung in Widerspruch steht, als mißbräuchlich und deshalb unbeachtlich zu erklären.

Eine neuartige, noch weitergehende Regelung, die sogar eine Verwirkung der Immunität auf Grund einer Stellungnahme des IGH vorsieht, ist durch Art. VII des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN geschaffen worden. Wenn ein Mitgliedstaat der Auffassung ist, daß die Immunität von einem Organ der Organisation mißbraucht worden sei, und zu keiner Verständigung mit der Organisation über die Verhinderung einer Wiederholung dieses Mißbrauchs gelangt, so kann er den IGH anrufen, der festzustellen hat, ob ein solcher Mißbrauch tatsächlich vorlag. Bejaht dies der IGH, so ist der betreffende Mitgliedstaat berechtigt, die Anerkennung des Immunitätsrechts, unter dessen Schutz der Mißbrauch ermöglicht worden ist, für die Zukunft zu verweigern<sup>232)</sup>.

## ERGEBNIS

Die vorstehende Untersuchung der Rechtsstellung der Organe internationaler Organisationen hat ergeben, daß die von der Völkerrechtspraxis ent-

<sup>231)</sup> Vgl. das am 9. 10. 1946 von der Vollversammlung der ILO angenommene revidierte Statut dieses Gerichts, das eine Fortführung des ursprünglich für den Völkerbund und die ILO gemeinsam errichteten *Tribunal Administratif* des Völkerbundes ist (abgedruckt H. M. S. O. Cmd. 7185, S. 124 ff.).

<sup>232)</sup> Art. VII Sec. 24 des Immunitätsabkommens für die Spezialorganisationen der UN: "If any State party to this Convention considers that there has been an abuse of a privilege or immunity conferred by this Convention, consultations shall be held between that State and the specialised agency concerned to determine whether any such abuse has occurred and, if so, to attempt to ensure that no repetition occurs. If such consultations fail to achieve a result satisfactory to the State and the specialised agency concerned, the question whether an abuse of a privilege or immunity has occurred shall be submitted to the International Court of Justice in accordance with section 32. If the International Court of Justice finds that such an abuse has occurred, the State party to this Convention affected by such abuse shall have the right, after notification to the specialised agency in question, to withhold from the specialised agency concerned the benefits of the privilege or immunity so abused."

wickelten Rechtsinstitutionen – von einigen behebbaren Mängeln abgesehen – ausreichend sind, um den übernationalen Charakter der Organe gegen eine einseitige Einflußnahme einzelner Mitgliedstaaten zu schützen.

Dabei soll nicht verkannt werden, daß der übernationale Charakter der Organe internationaler Organisationen nicht nur von der rechtsförmigen Sicherung ihrer Unabhängigkeit, sondern mindestens ebenso sehr, wenn nicht entscheidend, von der politischen Bereitschaft und dem gegenseitigen Vertrauen der hinter der Organisation stehenden Völker abhängt, die nationalen den gemeinsamen Interessen unterzuordnen. Die letztere Voraussetzung kann nicht durch Rechtsnormen dekretiert werden, sondern ist das Ergebnis eines politischen Entwicklungsprozesses. Man würde jedoch den Wert der rechtsförmigen Sicherung des übernationalen Charakters der Organe internationaler Organisationen unterschätzen, wenn man sie nur als eine notwendige Ergänzung betrachten und ihre psychologischen Rückwirkungen auf die Beschleunigung dieses Entwicklungsprozesses übersehen wollte.

Wie weit es im konkreten Falle auch gelingen mag, dem Organ einer internationalen Organisation einen mehr oder weniger übernationalen Charakter zu geben, der Wert der Bildung solcher Organe besteht darin, daß sie eine politische Willensbildung auf einer höheren Ebene als der des Staates ermöglichen und Träger von Funktionen des internationalen Gemeinschaftsinteresses sein können. Sie sind damit ein institutionelles Element für eine – wenn auch noch unvollkommene – übernationale Organisation der Welt. Die wachsende Zahl und Unabhängigkeit solcher Organe und die Erweiterung ihrer Vollmachten sind ein Beweis dafür, daß der Nationalstaat nicht mehr als die höchste politische Organisationsform betrachtet wird. Dies braucht nicht zu bedeuten, daß die anzustrebende höhere Organisationsform nur in einem – vielleicht utopischen – Weltstaat gefunden werden könnte. Die Bildung wirklich »übernationaler« Organe in einem regional und sachlich begrenzten Rahmen wäre bereits ein beachtlicher Schritt vorwärts auf dem Wege zu einer dauerhafteren und friedlicheren Weltordnung, als sie bisher in dem Nebeneinander unabhängiger Nationalstaaten gegeben war.