

Völkerrechtliche Verträge internationaler Organisationen

– Tendenzen und mögliche Grundlagen einer Assimilierung
von internationalen Organisationen und Staaten
im Lichte der Wiener Konvention über das Vertragsrecht
internationaler Organisationen –

*Ingolf Pernice**

Am 21. März 1986 wurde die Wiener Konvention über das Recht der Verträge zwischen Staaten und Internationalen Organisationen oder zwischen Internationalen Organisationen (WVK 1986) mit 67 gegen eine Stimme bei 23 Enthaltungen angenommen¹. Ihre Entstehungsgeschichte

* Dr.iur., Privatdozent Univ. Bayreuth, Mitglied des jur. Dienstes der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Die folgenden Ausführungen geben ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

Abkürzungen: AVR = Archiv des Völkerrechts; EG = Europäische Gemeinschaften; EMRK = Europäische Menschenrechtskonvention; EPIL = Encyclopedia of Public International Law, hrsg. v. R. Bernhardt; EuGH Rs. = Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Rechtssache; EuR = Europarecht; EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft; EWGV = Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; FAO = Food and Agriculture Organization of the United Nations; GATT = General Agreement on Tariffs and Trade; GYIL = German Yearbook of International Law; ICJ = International Court of Justice; IGH = Internationaler Gerichtshof; ILC = International Law Commission; OECD = Organisation for Economic Co-operation and Development; Rz. = Randziffer; Slg. = Amtliche Sammlung der Rechtsprechung des EuGH; SVN = Satzung der Vereinten Nationen; UN = United Nations; WVK = Wiener Vertragsrechtskonvention.

¹ Quelle: UN Doc. A/Conf. 129/15, vom 20.3.1986; abgedruckt in GYIL 29 (1986), S.516ff.; die Konvention wurde bis zum 31.12.1987 von 37 Staaten und Organisationen

und Annahme dokumentieren nicht nur einen Fortschritt in der Kodifizierung des Völkerrechts auf der Grundlage der Arbeiten der ILC², sondern lassen deutliche Tendenzen der Assimilation des völkerrechtlichen Status der internationalen Organisationen an den von Staaten erkennen. Damit deutet sich eine Entwicklung an, die nicht nur die Theorie der internationalen Organisationen beeinflussen wird³, sondern zu einem grundsätzlichen Überdenken von Stellung und Funktion internationaler Organisationen Anlaß gibt.

I. Die Stellung internationaler Organisationen im gegenwärtigen Völkerrecht

Internationale Organisationen werden in der Völkerrechtslehre bis heute – gemessen an ihrer praktischen Bedeutung im Rechtsverkehr – unterbewertet. Durch zwischenstaatliche Verträge ins Leben gerufen, verdanken sie der Völkerrechtsordnung ihre Existenz als juristische Personen⁴. Das klassische Völkerrecht überläßt Begründung und Umfang ihrer Rechtssubjektivität dem Willen ihrer Mitglieder und der Anerkennung durch diejenigen, die mit ihnen in Rechtsbeziehungen treten: Anders als Staaten, die als »originäre« Völkerrechtssubjekte gelten⁵, werden internationale Organisationen als »gekorene« Völkerrechtssubjekte bezeichnet⁶, und ihre Rechts-

unterzeichnet (u. a. vom Europarat und von den Vereinten Nationen). Die Zahl der Ratifikationen liegt bei 2.

² Zur Bedeutung der ILC bei der Vorbereitung der Kodifikationsarbeiten im Sinne des Auftrags nach Art. 13 Abs. 1 *lit a* SVN vgl. etwa Chr. Schreuer, Die Bedeutung internationaler Organisationen im heutigen Völkerrecht, AVR 22 (1984), S. 363/370 ff.

³ E. Klein/M. Pechstein, Das Vertragsrecht internationaler Organisationen (1985), S. 33, sprechen von einer »Weichenstellung für das Recht der internationalen Organisationen ..., deren Konsequenzen möglicherweise im Augenblick noch nicht voll übersehbar sind«; vgl. auch *ibid.*, S. 64, wonach der Entwurf und umso mehr seine Annahme »die Theorie der Internationalen Organisationen erheblich beeinflussen« wird.

⁴ Grundlegend zur Völkerrechtssubjektivität internationaler Organisationen: H. Mosler, Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, ZaöRV 22 (1962), S. 1.

⁵ In diesem Sinne etwa A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht (3. Aufl. 1984), § 376; R. Geiger, Grundgesetz und Völkerrecht (1985), S. 20: Staat als »notwendiges« Völkerrechtssubjekt.

⁶ So Verdross/Simma, *ibid.*, § 415; I. Seidl-Hohenveldern, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der supranationalen Gemeinschaften (4. Aufl. 1984), Rz. 0302, 0310 f.: die Völkerrechtssubjektivität ist nicht originär, sondern »abgeleitet«. Anders F. Seyersted, Objective International Personality of Intergovernmental Organizations (1963), S. 7 ff., *passim*, Zusammenfassung S. 99. Zur Unterscheidung von »geborenen« und »gekorenen« Subjekten des Völkerrechts vgl. auch W. Meng, Das Recht der

stellung im Völkerrecht erscheint alles andere als geklärt⁷. Die Probleme beginnen schon bei der Terminologie: Völkerrechtssubjektivität, Rechts- und Handlungsfähigkeit⁸, («funktionelle») Rechtspersönlichkeit und Vertragsfähigkeit⁹, Deliktsfähigkeit¹⁰ u. a. gehen begrifflich und bedeutungsmäßig ineinander über¹¹. Ein breiter Konsens besteht nur über eine objektive Voraussetzung der Rechtssubjektivität: Die Organisation muß losgelöst von der Rechtsstellung ihrer Mitglieder Träger eigener Rechte und Pflichten sein und über eigene Organe verfügen, durch die sie auf völkerrechtlicher Ebene handelt¹². Ihre völkerrechtliche Handlungs- und Vertragsfähigkeit soll aber nur so weit gehen, wie ihr intern eine entsprechende Kompetenz verliehen und diese Kompetenz von Dritten auch anerkannt

internationalen Organisationen – Eine Entwicklungsstufe des Völkerrechts (1979), S.29f., mit weiteren Nachweisen.

⁷ Vgl. dazu etwa H. H. Nöll, Die Völkerrechtssubjektivität der Europäischen Gemeinschaften und deren Bindung an das allgemeine Völkerrecht (1986), S.31 ff.

⁸ Für K. Zemanek, Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen (1957), S.19, folgt die Völkerrechtspersönlichkeit aus dem Bestehen von Rechten und Pflichten der Organisation, der Umfang der Rechtssubjektivität bestimmt sich nach dem Gründungsvertrag (*ibid.*, S.21); »Rechts- und Handlungsfähigkeit« werden gleichgesetzt, sie sind vom Zweck bestimmt (*ibid.*, S.22).

⁹ Vgl. Verdross/Simma (Anm.5), §679, für die der Umfang der Vertragsfähigkeit aus der »funktionellen Rechtsfähigkeit« folgt. Seidl-Hohenveldern (Anm.6), Rz.0314, hält internationale Organisationen für »partielle Völkerrechtssubjekte«, bezieht andererseits aber richtigerweise die funktionelle Beschränkung nicht auf die Rechtspersönlichkeit, sondern auf die Rechte, wenn für ihn der »Umfang der völkerrechtlichen Rechte und Pflichten einer Organisation infolge ihrer *funktionellen Beschränkung* geringer ist als derjenige der Rechte und Pflichten ihrer Mitgliedstaaten« (*ibid.*, Rz.0307, siehe auch *ibid.* zur Konzeption der herrschenden Lehre: »funktionelle Rechtspersönlichkeit«; unklar freilich *ibid.*, Rz.0107: »Diese Völkerrechtspersönlichkeit ist allerdings nicht allumfassend wie die der Staaten. Sie bleibt vielmehr *funktionell* auf die Kompetenzen [!] der Organisation beschränkt«).

¹⁰ Vgl. M. Herdegen, Bemerkungen zur Zwangsliquidation und zum Haftungsdurchgriff bei internationalen Organisationen, ZaöRV 47 (1987), S.540: »Die Deliktsfähigkeit stellt sich demnach als notwendiges Korrelat der Rechtsfähigkeit dar«, wobei für ihn die »Völkerrechtssubjektivität ... im wesentlichen [?] dem (entspricht), was im innerstaatlichen Recht mit dem Begriff Rechtsfähigkeit umschrieben wird«.

¹¹ Zur Begriffsklärung ansatzweise H. Mosler, Subjects of International Law, in: EPIL 7 (1984), S.443, 446, wo allerdings Unsicherheiten dadurch erhalten bleiben, daß die Rechtsfähigkeit von der Fähigkeit, mit anderen Personen in Beziehungen zu treten, und damit wohl von der Handlungsfähigkeit abhängig gemacht wird.

¹² Vgl. R. L. Bindschedler, International Organizations, General Aspects, in: EPIL 5 (1983), S.130; siehe auch Herdegen (Anm.10), S.541, sowie insbesondere das IGH-Gutachten im *Bernadotte-Fall*, Reparation for Injuries Suffered in Service of UN, ICJ-Reports 1949, 174/178 ff.

wird¹³; will sie ihrerseits einer internationalen Organisation oder Konvention beitreten, so ist dies nur möglich, wenn der betreffende Vertrag dies speziell vorsieht¹⁴, die »geborenen« Völkerrechtssubjekte also zustimmen¹⁵. Vor dem IGH sind nach Art.34 Abs.1 des Statuts nur Staaten berechtigt, als Parteien aufzutreten; internationale Organisationen sind nicht parteifähig. Beteiligen sie sich an internationalen Abkommen, so ist der Umfang der vertraglichen Bindung, d.h. die Frage, inwieweit neben der Organisation auch ihre Mitglieder verpflichtet werden, ebenso ungeklärt wie ihre Haftung bzw. die Haftung ihrer Mitglieder im Verhältnis zu Dritten, Staaten oder Privaten¹⁶; beide Fragen sind mit dem Problem der Rechtspersönlichkeit internationaler Organisationen unlösbar verknüpft¹⁷. Die Kodifikation des Vertragsrechts internationaler Organisationen schafft in mancherlei Hinsicht Klarheit und festigt damit die Stellung der Organisationen im Völkerrecht.

¹³ Vgl. *ibid.*, S.180: "Whereas a State possesses the totality of international rights and duties recognized by international law, the rights and duties of an entity such as the Organization must depend upon its purposes and functions as specified or implied in its constituent documents and developed in practice". Dies geht sogar soweit, daß auch die Fähigkeit internationaler Organisationen, Inhaber von Patenten zu sein, unter Berücksichtigung der *implied powers*-Lehre nur insoweit gegeben sein soll, als »diese einen Bezug zur satzungsgemäßen Kompetenz der Organisation aufweisen«, so H. P. Kunz-Hallstein, Die Beteiligung Internationaler Organisationen am Rechts- und Wirtschaftsverkehr, Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht. Internationaler Teil 1987, S.826.

¹⁴ Verdross/Simma (Anm.5), §680, mit Beispielen aus der Praxis, wo die Frage der Beteiligung der Europäischen Gemeinschaft an internationalen Verträgen im Mittelpunkt steht. Vgl. auch M. Bothe, Die Stellung der Europäischen Gemeinschaften im Völkerrecht, ZaöRV 37 (1977), S.128 mit weiteren Nachweisen.

¹⁵ Aus jüngster Zeit sei an die Schwierigkeiten erinnert, die die gleichzeitige Mitgliedschaft der EG und ihrer Mitgliedstaaten in der Wiener Ozonschutz-Konvention von 1985 und vor allem an dem im September 1987 in Montreal unterzeichneten Protokoll zu dieser Konvention bereitet haben. Vgl. Art.2 Abs.8 des Protokolls, sowie W. Lang, Diplomatie zwischen Ökonomie und Ökologie, Das Beispiel des Ozon-Vertrags von Montreal, Europa-Archiv 43 (1988), S.106f. Allgemein zum Problem: H. G. Schermers, International Organizations as Members of Other International Organizations, in: Festschrift für Hermann Mosler (1983), S.823, 832ff.

¹⁶ Vgl. dazu I. Seidl-Hohenveldern, Die völkerrechtliche Haftung für Handlungen internationaler Organisationen im Verhältnis zu Nichtmitgliedern, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Bd.11 (Neue Folge) (1961), S.495ff.; W. Meng, Internationale Organisationen im völkerrechtlichen Deliktsrecht, ZaöRV 45 (1985), S.332ff.; K. Ginther, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit internationaler Organisationen (1969); zuletzt Herdegen (Anm.10), S.537ff., mit weiteren Nachweisen (dortige Anm.9) und G. Hoffmann, Der Durchgriff auf die Mitgliedstaaten internationaler Organisationen für deren Schulden, Neue Juristische Wochenschrift 1988, S.585.

¹⁷ In diesem Sinne auch M. Hilf, Die Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften (1982), S.41: »Nur wer selbst für Schäden einzustehen hat, kann für sich einen weitgehend autonomen Rechtsstatus beanspruchen«.

II. Wandlungen im Zuge der Kodifikation des Vertragsrechts

Sind internationale Organisationen nach klassischer und herrschender Auffassung Staaten nicht gleichgestellt, so bewirkte dies, daß die Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 entgegen dem ursprünglichen Vorschlag der ILC die Kodifizierung auf das Vertragsrecht der Staaten beschränkt hat und grundsätzlich für internationale Organisationen nicht gilt¹⁸. Insoweit wurde eine eigene Konvention in Aussicht genommen, vorbereitet und im März 1986 unterzeichnet. Die Abfassung des hierzu von der ILC im Jahre 1982 vorgelegten Entwurfs war mit vielfältigen Schwierigkeiten verbunden¹⁹, deren Ursprung wohl in dem Widerspruch zwischen dem das Vertragsrecht beherrschenden Prinzip der Gleichheit der Vertragsparteien einerseits und den Hemmungen, diese Gleichheit im Verhältnis zwischen Staaten und Organisationen anzuerkennen, andererseits zu suchen ist²⁰.

1. Internationale Organisationen als Konventionsparteien

Schon der Vergleich des ILC-Entwurfs von 1982 mit der WVK 1969 läßt die anfänglich spürbare Tendenz zur Behandlung internationaler Organisationen als Völkerrechtssubjekte »zweiter Klasse« erkennen. Der Entwurf enthielt keine Schlußbestimmungen etwa zur Frage, ob internationale Organisationen selbst Parteien der Konvention werden dürften. Unklar war auch die Frage, ob und in welcher Funktion sie zur Staatenkonferenz eingeladen werden sollten. Das Bestreben, die Anerkennung einer Gleichrangigkeit von Staaten und internationalen Organisationen im völkerrechtlichen Verkehr zu vermeiden, führte zu dem paradoxen Gedanken, daß diejenigen Subjekte des Völkerrechts, »die es angeht«, an der Kodifika-

¹⁸ Vgl. dazu Art.1 WVK 1969 und Klein/Pechstein (Anm.3), S.9f. Siehe auch P. Manin, *The European Communities and the Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations*, *Common Market Law Review* 1987, S.457ff.

¹⁹ Dazu im einzelnen Klein/Pechstein, *ibid.*; vgl. auch G. E. do Nascimento e Silva, *The Vienna Convention and the Treaty-Making Power of International Organizations*, *GYIL* 29 (1986), S.68ff.; M. Schröder, *Die Kodifikation des Vertragsrechts internationaler Organisationen*, *AVR* 23 (1985), S.385.

²⁰ Die Relevanz hierfür von, wie es im Bericht über die 31.Sitzung der ILC an die Generalversammlung der Vereinten Nationen heißt, »vorgegebenen Unterschieden« (vgl. Schröder, *ibid.*, S.396f., mit weiteren Nachweisen) muß bezweifelt werden.

tionskonferenz in Wien zunächst nur als »Beobachter« beteiligt²¹, und daß Parteien der Konvention allein die Staaten sein sollten²². Eine Bindung der internationalen Organisationen mochte dann nur durch deren einseitige Erklärung erfolgen, daß sie die Rechte und Pflichten aus der Konvention annehmen²³. Wenn internationale Organisationen schließlich doch zur Staatenkonferenz nach Wien eingeladen wurden, bis auf das Stimmrecht gleiche Rechte wie Staaten erhielten²⁴, wenn sie den letztlich vereinbarten Text nicht unwesentlich mitgestaltet haben²⁵ und wenn schließlich Art.82 ff. die Konvention für sie zur Unterzeichnung und Ratifizierung²⁶, bzw. zum Beitritt geöffnet haben, so kann hierin ein Zeichen für die Einsicht gesehen werden, daß das Völkerrecht nicht mehr allein das Recht der Staaten ist. Zwar ist eine grundsätzliche Zurückhaltung, internationale Organisationen in Hinblick auf die Erzeugung von Völkerrecht den Staaten gleichzustellen, weiterhin erkennbar: Die Mitgliedschaft der Organisationen bleibt bei der Zählung der für das Inkrafttreten der Konvention erforderlichen Ratifikationen und Beitritte außer Betracht (Art.85 Abs.1) und die Bildung von *ius cogens* nach Art.53 WVK 1986 hängt nach wie vor von der Anerkennung der "international community of States" ab, zu der die Organisationen offenbar nicht gehören; die Auslegung und Fortbildung des Vertragsvölkerrechts bei der Anwendung der WVK 1986 dagegen ist nun auch Sache der internationalen Organisationen als Parteien dieser Konvention.

²¹ Zum Beobachterstatus der EG in internationalen Organisationen vgl. J. Groux/P. Manin, Die Europäischen Gemeinschaften in der Völkerrechtsordnung (1984), S.46 ff., insbesondere mit Hinweis auf die »Sonderfälle«, in denen die EG auch das Recht hat, Vorschläge zu machen und Änderungsanträge zu stellen (OECD GATT, FAO); diese Fälle waren gewiß Vorbild für die Rolle der EG in der geplanten Wiener Kodifikationskonferenz.

²² Anders der endgültige Text in der Schlußbestimmung des Art.82 *lit* (c), wonach die Konvention der Unterzeichnung offensteht für "... international organizations invited to participate in the United Nations Conference on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations". Ein späterer Beitritt ist für internationale Organisationen nach Art.84 möglich, sofern diese die "capacity to conclude treaties" besitzen.

²³ So etwa die Empfehlung der UdSSR zum Entwurf der WVK 1986, in Anlehnung an Art.6 des Abkommens über die Rettung und Rückführung von Raumfahrern etc. von 1968 bzw. an Art.XXII des Übereinkommens über die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände von 1972, dazu mit weiteren Nachweisen Klein/Pechstein (Anm.3), S.19. Die Frage wurde allerdings im Entwurf noch offengelassen, wo eine entsprechende Schlußbestimmung fehlt.

²⁴ Vgl. im einzelnen Manin (Anm.18), S.458 f.

²⁵ Für die EG, die auch zu den Vorarbeiten der ILC bereits gehört wurde und auf der Konferenz durch die Kommission vertreten war, vgl. Manin, *ibid.*, S.461: "The Community was among the most active participants at the Conference".

²⁶ Der Terminus wird freilich in Art.83 WVK 1986 den Staaten vorbehalten, während in bezug auf internationale Organisationen von "acts of formal confirmation" die Rede ist.

2. Annäherungen von Organisationen an den Status von Staaten im einzelnen

Schon mit der engen inhaltlichen Orientierung des Entwurfs an der WVK 1969 wurde die Antwort auf die Frage, inwieweit die der WVK 1969 immanente Gleichstellung der Vertragspartner auch auf das Verhältnis internationaler Organisationen zu Staaten übertragbar sei, insgesamt »der Sache nach weitgehend vorweggenommen«²⁷. Im einzelnen läßt sich die Assimilierung internationaler Organisationen zu Staaten an folgenden Bestimmungen aufzeigen.

a. Vertragsschlußfähigkeit und verfassungsrechtliche Kompetenz

Anders als Art.6 der WVK 1969, wonach jeder Staat die Fähigkeit besitzt, Verträge zu schließen, wird in Art.6 WVK 1986 die Vertragsschlußfähigkeit einer internationalen Organisation von ihrer »Verfassung« abhängig gemacht²⁸. Die daraus sich ergebende Einschränkung verliert jedoch wegen Art.27 und 46 im Außenverhältnis an Schärfe: Wie für Staaten ist es nach diesen Vorschriften auch für internationale Organisationen – abgesehen von den seltenen Fällen offensichtlicher Verstöße gegen grundlegende Vorschriften – ausgeschlossen, sich auf Bestimmungen des internen (Verfassungs-)Rechts zu berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen oder gar seine Unwirksamkeit zu begründen. Der Vorbehalt des Art.6 WVK 1986 wird damit nicht nur vertragsrechtlich »marginal«²⁹, sondern praktisch bedeutungslos. Zwar bleiben zwischen Staaten und internationalen Organisationen Unterschiede insoweit, als letztere in ihrer Sach- und damit auch Vertragsschlußkompetenz zumindest durch ihren jeweiligen Zweck »evident« begrenzt sein dürften, dies ist aber eine Frage der Unwirksamkeit wegen Kompetenzmangels, bei der Staaten und Organisationen gleichbehandelt werden, und hat mit der Fähigkeit, Verträge zu schließen, nichts zu tun³⁰. Es fragt sich insbesondere auch in Hinblick auf

²⁷ Vgl. Klein/Pechstein (Anm.3), S.64.

²⁸ Art.6 WVK 1986 lautet: "The capacity of an international organization to conclude treaties is governed by the rules of that organization", wobei diese "rules" in Art.2 Abs.1 lit. (j) definiert werden als die "constituent instruments", die Entscheidungen und Resolutionen, die im Einklang hiermit getroffen wurden, und die "established practice of the organization".

²⁹ Vgl. Klein/Pechstein (Anm.3), S.33.

³⁰ Nach Bothe (Anm.14), S.134, muß man dagegen »völkerrechtliche Verträge, die von den Gemeinschaften außerhalb des Bereichs ihrer Vertragsfähigkeit geschlossen werden, ... wohl als nichtig ansehen«. Die Grenzen der Vertragsfähigkeit der EG wie auch allgemein der

den im Völkerrecht geltenden Vertrauensgrundsatz und die Schwierigkeit für Dritte, die verfassungsrechtlichen Grenzen der Vertragsschlußfähigkeit (im Unterschied zu denen der Kompetenz) bei internationalen Organisationen zu erkennen, was es rechtfertigt, deren Vertragsschlußfähigkeit anders zu beurteilen als diejenige der Staaten³¹. Die These, daß die Fähigkeit einer internationalen Organisation, Verträge zu schließen, anders als bei Staaten der besonderen Verleihung bedarf³², wird schon durch die Anerkennung der *implied powers*-Lehre in Frage gestellt³³. Wer die Grenzen der Vertragsschlußfähigkeit internationaler Organisationen aus ihrer funktionell beschränkten Rechtssubjektivität oder -fähigkeit ableitet, vermengt das nach außen wirksame »Können« mit dem intern geregelten »Dürfen« und leugnet damit eine Unterscheidung, die der Regelung des Art.46 WVK den Sinn gibt. Vertragsschlußfähigkeit wird man am ehesten mit der privatrechtlichen Geschäftsfähigkeit vergleichen können. Soll diese für bestimmte Gruppen rechtsfähiger Personen beschränkt sein, so müssen sich die Grenzen aus dem Gesetz oder dem generell gültigen Recht ergeben. Eine Verweisung auf die Kompetenz der jeweiligen Person führt zu unerträglichen Unsicherheiten. Zumal wegen Art.46 kann Art.6 WVK 1986 nicht als solche Verweisung verstanden werden. Mangels entsprechender völkerrechtlicher Normen haben internationale Organisationen daher, um mit F. Seyerstedt zu sprechen, wie die Staaten "an inherent capacity to perform any sovereign and international act which they are in a practical position to perform"³⁴. Mehr kann mit Art.6 WVK 1986 nicht gesagt sein.

internationalen Organisationen können aber nur aus ihren Kompetenznormen erschlossen werden, so daß sich diese Auffassung in Hinblick auf Art.46 WVK nicht mehr aufrechterhalten läßt.

³¹ Dieselbe Frage stellt sich gegenüber der (»funktionell«) beschränkten Rechtsfähigkeit internationaler Organisationen, dazu etwa: Seidl-Hohenveldern (Anm.6), Rz.0107 und 0309.

³² Vgl. Verdross/Simma (Anm.5), §679.

³³ Grundlegend schon das IGH-Gutachten im *Bernadotte*-Fall, ICJ-Reports 1949, S.182. Siehe auch Bindschedler (Anm.12), S.136: "In general, organizations have the power to conclude agreements with third States. In many cases this power is implied". Ähnlich K. Zemanek, International Organizations, Treaty-Making Power, EPIL 5 (1983), S.168: "The treaty-making power of that person, if not expressly conferred upon it, is implied if it is essential to the performance of the organization's functions". Aufschlußreich Seidl-Hohenveldern (Anm.6), Rz.0313: »Diese weite Anwendung *teleologischer Interpretationsmethoden* ... mildert die Auswirkungen der grundsätzlich bestehenden Beschränkung der Rechtspersönlichkeit der Internationalen Organisationen auf die zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Rechte«. Für die EG grundlegend: EuGH Rs.22/70 (AETR), Slg. 1971, S.263/274f.

³⁴ Seyerstedt (Anm.6), S.99.

*b. Berechtigung und Verpflichtung Dritter aus Verträgen
der Organisation*

Auch Art.36 WVK 1986 enthält eine Differenzierung zwischen Staaten und internationalen Organisationen: Für Verträge zugunsten Dritter wird bei ersteren die Zustimmung vermutet, für letztere ist sie gemäß den hierfür geltenden Normen der Organisation ausdrücklich zu erklären. Ob dies effektiv der Sicherung der Beschränkung der Handlungsfähigkeit der internationalen Organisation, als »institutionalisierte Rückkopplung an ihre Mitglieder«, dient³⁵, kann wegen Art.46 wie auch wegen der Abhängigkeit des Rechtserwerbs vom Willen der Organisation selbst anstatt von dem der Mitglieder zweifelhaft sein; sicherlich ist die Vorschrift aber als Ausdruck des Bestrebens zu werten, den Kompetenzzuwachs einer internationalen Organisation einer positiven Entscheidung und damit zumindest indirekt dem Willen und der Kontrolle der (Mehrheit der) Mitglieder zu unterwerfen. Die Notwendigkeit einer solchen Sonderregelung erscheint jedoch deswegen fragwürdig, weil der Rechtserwerb der Organisation die Kompetenzgrenzen im Innenverhältnis, d.h. zu ihren Mitgliedern ohne deren Zustimmung ohnehin nicht ändern könnte. Ein extern indizierter Rechtserwerb ändert keineswegs die Kompetenzstruktur der Organisation, sondern bedeutet nicht mehr als eine Chance für die Mitglieder, durch entsprechende interne Kompetenzregelungen die durch den Vertrag zwischen Dritten gewonnenen Vorteile auch tatsächlich zu nutzen.

Von Bedeutung sind die Art.34 ff. WVK 1986 über die Wirkung von Verträgen gegenüber Dritten vor allem deswegen, weil hier nicht mehr, wie noch durch Art.36^{bis} des Entwurfs vorgesehen, das Verhältnis zwischen Organisationen und ihren Mitgliedern einer Sonderregelung unterworfen wird. Art.36^{bis} des Entwurfs, ursprünglich der "nucleus of the whole set of draft articles"³⁶, sollte angesichts der besonderen Beziehungen zwischen einer Organisation und ihren Mitgliedern einen Kompromiß herstellen zwischen dem Bedürfnis, den Mitgliedstaaten das Sich-Verbergen hinter der Organisation zum Nachteil der Vertragspartner der Organisation zu erschweren einerseits, und dem Bedürfnis, die Mitglieder vor für sie nicht akzeptablen Überraschungen zu bewahren, andererseits³⁷. Während frühere Fassungen unter bestimmten, von Entwurf zu Entwurf enger werdenden Voraussetzungen eine automatische Bindung der Mitglieder

³⁵ So Klein/Pechstein (Anm.3), S.35.

³⁶ ILC Yearbook 1977 I, S.135.

³⁷ Vgl. dazu Klein/Pechstein (Anm.3), S.37.

vorsahen³⁸, können die von der Organisation geschlossenen Verträge gegenüber ihren Mitgliedstaaten nach der letzten Entwurfsfassung nur bei einstimmigem Einverständnis aller Mitglieder der Organisation vertragliche Pflichten auch für diese begründen. Die Einwände, denen diese wohl auch in Hinblick auf die Sondersituation von Organisationen des Typus der EG vorgesehene Bestimmung begegnete³⁹, führten dazu, daß sie von der Staatenkonferenz ganz fortgelassen wurde⁴⁰. Im Verhältnis zu ihren Organisationen werden nunmehr die Mitgliedstaaten nicht anders behandelt werden als sonstige Staaten: sie sind Dritte. Ist das in Art.34 WVK ausgedrückte Prinzip, wie E. Klein/M. Pechstein ausführen, »zwangsläufige Konsequenz souveräner Gleichheit bzw. gleicher Souveränität ...«⁴¹, so darf der Wegfall der Sonderregelung als ein Statusgewinn für die internationalen Organisationen gewertet werden: Die Behandlung der Mitgliedstaaten (im Außenverhältnis) als Dritte stärkt die Rechtspersönlichkeit der Organisation. Wie eine Organisation als eigenständiges Subjekt des Völkerrechts intern die Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen organisiert, ist also keine Frage des Völkerrechts, sondern, nicht anders als bei Staaten, dem Verfassungsrecht der Organisation überlassen. So regelt auch Art.228 Abs.2 EWGV nicht völkerrechtliche Pflichten der Mitgliedstaaten gegenüber Vertragspartnern der Gemeinschaft, sondern stellt nur die Verbindlichkeit der aus völkerrechtlichen Verträgen fließenden Normen im Innenverhältnis klar⁴².

³⁸ Siehe die Entwurfstexte, wiedergegeben *ibid.*, S.40 Anm.36.

³⁹ Dazu ausführlich Klein/Pechstein (Anm.3), S.36ff.; vgl. auch Schröder (Anm.19), S.403ff.

⁴⁰ Vgl. dazu den Bericht von Nascimento e Silva (Anm.19), S.82: "the issue was not ripe for codification ... Articles 34 to 36 covered the situation satisfactorily".

⁴¹ Dies im Sinne einer Gleichheit, »die Staaten, nicht aber Internationalen Organisationen zukommt«, so noch Klein/Pechstein (Anm.3), S.34.

⁴² Zu Unrecht wird die Vorschrift zum Teil als Grundlage einer unmittelbaren völkerrechtlichen Bindung der Mitgliedstaaten aus Verträgen der EG angesehen, vgl. Klein/Pechstein, *ibid.*, S.39, mit dem richtigen Hinweis, »daß es nicht Aufgabe der Sonderrechtsordnung der Organisation sein kann, außerhalb ihres Binnenraums völkerrechtliche Bindungen zu schaffen und damit einseitig Vertragswirkungen über den Kreis der Vertragsparteien hinaus zu schaffen«. Vgl. auch M. Schröder, in: H. Groeben/H. Boeckh/J. Thiesing/C.-D. Ehlermann, Kommentar zum EWG-Vertrag (3. Aufl. 1983), Art.228 Rdnr.25; Chr. Vedder, in: E. Grabitz, Kommentar zum EWG-Vertrag (1986), Art.228 Rdnr.43, 54, wonach Art.228 Abs.2 EWGV im Verhältnis zu Drittstaaten eine *res inter alia acta* ist, mit zahlreichen Nachweisen; R. Bernhardt, Die Europäische Gemeinschaft als neuer Rechtsträger im Geflecht der traditionellen zwischenstaatlichen Beziehungen, EuR 1983, S.211; anderer Ansicht Groux/Manin (Anm.21), S.132; auch der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften scheint die gegenteilige Auffassung in einem *obiter dictum* vorauszusetzen, vgl. EuGH Rs.104/81 (*Kupferberg*), Slg.1982, S.3641/3662: »Indem die Mitglied-

c. Bindung der Organisationen an die Vorrangregel des Art.103 SVN

Auch im Umkehrfall zu Art.36^{bis} des Entwurfs, in der Frage der Bindung internationaler Organisationen an die Vorrangregel des Art.103 SVN, ist eine Stärkung der Eigenständigkeit zu verzeichnen. Da nur Staaten Mitglieder der Vereinten Nationen sind, fragt sich, inwieweit die Verpflichtungen aus der SVN solchen der internationalen Organisationen aus völkerrechtlichen Verträgen vorgehen. Es geht u.a. um das in dem Entwurf nicht geregelte allgemeinere Problem der Bindung internationaler Organisationen an Vereinbarungen, die die Gesamtheit ihrer Mitglieder binden. Art.30 Abs.6 des Entwurfs gab hierzu keine Antwort, sondern sah lediglich vor, daß die Bestimmungen über das Verhältnis älterer Abkommen zu widersprechenden neuen Abkommen zwischen denselben bzw. einem Teil derselben Vertragsparteien die Vorschrift des Art.103 SVN unberührt lassen. Sind internationale Organisationen als eigenständige Rechtssubjekte gegenüber ihren Mitgliedern Dritte, so können sie rechtswirksam Verträge schließen, die der SVN widersprechen. Eine quasi-dingliche Bindungswirkung in bezug auf die spätere Gründung internationaler Organisationen durch völkerrechtlichen Vertrag zwischen Mitgliedern der Vereinten Nationen mit der Folge, daß die SVN ohne weiteres auch Vorrang hätte vor den vertraglichen Verpflichtungen dieser Organisationen, kommt der SVN ebensowenig zu, wie anderen Verträgen.

So ist der Vorstellung entgegenzutreten, ein Vorrang der SVN *erga omnes* ergebe sich aus ihrer Qualität als objektives Statut, als Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, das auch Nichtmitglieder verpflichte. Auch die Auffassung, wonach auf die hinter der internationalen Organisation stehenden Mitgliedstaaten zuzugreifen ist und sich die Charta-Verpflichtungen sozusagen in den jetzt von der internationalen Organisation wahrge-

staaten dafür sorgen, daß die Verpflichtungen aus einem von den Gemeinschaftsorganen geschlossenen Abkommen eingehalten werden, erfüllen sie eine Pflicht, die nicht nur gegenüber dem betroffenen Drittland, sondern auch und vor allem der Gemeinschaft gegenüber besteht, die die Verantwortung für die ordnungsgemäße Durchführung des Abkommens übernommen hat«. Anders jetzt Manin (Anm.18), S.469f., für den der Wegfall der Sonderregelung für die EG keinerlei Nachteil hat. Den gemeinschaftsrechtlichen Charakter der Bindung der Mitgliedstaaten nach Art.228 Abs.2 EWGV betont auch O. Jacot-Guillarmod, *Droit communautaire et droit international public* (1979), S.97. Sträng genommen wäre, was die EG betrifft, eine völkerrechtliche Bindung der Mitgliedstaaten in den Bereichen, in denen eine Gemeinschaftskompetenz gegeben und daher die Gemeinschaft Vertragspartner ist, sogar mit dem EWG-Vertrag unvereinbar, da hier die Mitgliedstaaten nicht einmal mehr befugt sind, autonom zu handeln.

nommenen Aufgabenbereich verlängern, ist problematisch⁴³: Verstößt eine Vereinbarung einer internationalen Organisation gegen die Vorrangregel des Art.103 SVN, so kann eine Verletzung des Völkerrechts allenfalls insoweit angenommen werden, als die Mitgliedstaaten der Organisation durch ihr Abstimmungsverhalten in dem Beschlußorgan die eigene Verpflichtung aus Art.103 SVN verletzt haben⁴⁴; die Organisation dagegen verletzt keine völkerrechtlichen Pflichten, sondern höchstens, wenn die Mitgliedstaaten ihre »Weitergabeverpflichtung« aus Art.103 SVN⁴⁵ erfüllt haben, die internen Grenzen ihrer Befugnisse.

Die endgültige Fassung des Art.30 Abs.6 zielt erneut auf die Angleichung der Rechtsstellung von internationalen Organisationen und Staaten: durch eine praktisch wörtliche Übernahme der Vorrangklausel der SVN. Ob damit freilich das Problem gelöst ist, erscheint fraglich. Zwar haben im Konfliktfall zwischen Verpflichtungen nach der SVN und solchen aus einem Vertrag erstere den Vorrang und diese Klausel bindet alle Mitglieder der Konvention, d.h. auch internationale Organisationen; doch ist die Klausel insoweit gegenstandslos, als internationale Organisationen nach wie vor nicht Mitglieder der Vereinten Nationen sind und keine Verpflichtungen aus der Charta haben können; den Konfliktfall gibt es für sie nicht, es sei denn man würde eine mittelbare Bindung internationaler Organisationen an die Grundsätze der SVN akzeptieren⁴⁶. Der Gedanke einer Nachfolge der Organisation in die völkerrechtlichen Verpflichtungen ihrer

⁴³ Zu allem: Klein/Pechstein (Anm.3), S.54.

⁴⁴ Fraglich ist hier, ob das Abstimmungsverhalten eines Staates im Entscheidungsprozeß einer internationalen Organisation noch als nach außen wirksames, dem Staat zurechenbares Handeln angesehen werden kann, oder ob es als interner Faktor der Willensbildung der Organisation zu betrachten ist, wobei für Dritte nur das Handeln der Organisation in Betracht kommt.

⁴⁵ Klein/Pechstein (Anm.3), S.54.

⁴⁶ Die gleiche Frage stellt sich für die EG in bezug auf die Europäische Menschenrechtskonvention, die nur Staaten als Mitglieder zuläßt und der alle Mitgliedstaaten der EG angehören. Gleichwohl wird eine Bindung der EG an die Menschenrechtskonvention abgelehnt: Ihre Rechtspersönlichkeit ist von der der Mitgliedstaaten losgelöst und daher ist sie auch keinen mittelbaren Pflichten unterworfen. Gegen den Gedanken einer Sukzession der EG in die Stellung der Mitgliedstaaten in der EMRK auch Vedder (Anm.42), Art.228 Rdnr.57; B. Beutler, Stichwort Grundrechte Rdnr.48, in: H. Groeben/H. Boeckh/J. Thiesing/C.-D. Ehlermann, Kommentar zum EWG-Vertrag (1983), Bd.2, S.1485f.; zu Recht nutzt auch der EuGH die EMRK nur als Orientierung für den gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutz, vgl. EuGH Rs.44/79 (Hauer), Slg.1979, S.3745: »Das Eigentumsrecht wird in der Gemeinschaftsrechtsordnung gemäß den allgemeinen Verfassungskonzeptionen der Mitgliedstaaten gewährleistet, die sich auch im Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention widerspiegeln«. Konsequenterweise empfiehlt etwa Schermers (Anm.15), S.834, ein »independent membership« der EG bei der EMRK, wozu freilich die Zulassung

Mitglieder im Sinne der EuGH-Rechtsprechung zur Bindung der EG an das GATT setzte eine Übertragung der entsprechenden Kompetenzen auf die Organisation voraus⁴⁷, was in Hinblick auf Verpflichtungen wie diejenigen aus Art.103 SVN ausgeschlossen erscheint.

Eine Bindung der internationalen Organisation an Verpflichtungen, die für die Gesamtheit ihrer Mitglieder aus völkerrechtlichen Verträgen bestehen, und damit gegebenenfalls auch der Status etwa einer regionalen Organisation in einer internationalen Organisation, in der sie selbst nicht Mitglied ist, muß sich grundsätzlich aus dem betreffenden Vertrag oder den Regelungen der internationalen Organisation einerseits, und einem entsprechenden Willen der »Anwärter«-Organisation andererseits ergeben⁴⁸. Auch insofern ist es konsequent, daß die 1986 unterzeichnete Konvention über das Vertragsrecht der internationalen Organisationen mit den auf der Wiener Konferenz eingefügten Schlußbestimmungen (Art.82 ff.) den Beitritt internationaler Organisationen ausdrücklich vorsieht und ihnen damit insofern erneut weitgehend gleiche Rechte einräumt wie den Staaten.

von internationalen Organisationen als Mitglieder der EMRK erst durch Änderung der Konvention möglich gemacht werden mußte.

⁴⁷ Vgl. EuGH Rs.21-24/72 (*International Fruit Company*), Slg.1972, S.1227f., wo nicht nur auf den im EWG-Vertrag zum Ausdruck kommenden Willen der Mitgliedstaaten abgestellt wird, die Verpflichtungen aus dem GATT weiter zu beachten, sondern auch auf die tatsächliche Übernahme der Befugnisse der Mitgliedstaaten im GATT durch die Gemeinschaft. Vgl. auch EuGH Rs.38/75 (*Nederlandse Spoorwegen*), Slg.1975, S.1450: »Die Gemeinschaft hat ebenso wie die Verpflichtungen aus dem GATT anstelle der Mitgliedstaaten auch die Verpflichtungen aus dem Abkommen ... über das Zolltarifschema ... übernommen und ist an diese Verpflichtungen gebunden«. Allgemein dazu ausführlich Jacot-Guillarmod (Anm.42), S.123 ff., 134f.

⁴⁸ So etwa wird im 1. Zusatzprotokoll zur OECD der EG-Kommission das Recht auf Teilnahme an den Arbeiten der Organisation zuerkannt, ohne daß die EG selbst Mitglied der OECD wäre. Im GATT hat die EG sogar, wie der EuGH in Rs.21-24/72 (*International Fruit*), Slg.1972, S.1219/1228, erklärt, die früher von den Mitgliedstaaten ausgeübten Befugnisse »übernommen« und ist »an die Bestimmungen dieses Abkommens gebunden«. Diese Aussage kann aber nicht mehr bedeuten, als daß damit eine Bindung der Gemeinschaft an das GATT von ihrer Seite ausdrücklich anerkannt ist. Völkerrechtlich wirksam ist diese Bindung erst, wenn die Anerkennung auch von Seiten des GATT erfolgt, was freilich geschehen ist: Das Recht der EG, hier das Wort zu ergreifen und in ihrem eigenen Namen Vorschläge und Änderungsanträge vorzulegen, ist, wie Groux/Manin (Anm.21), S.53, feststellen, »inzwischen voll anerkannt«.

d. Vorbehalte zu völkerrechtlichen Verträgen

Im Gegensatz zu den vorher behandelten Fragen wurde eine völlige Gleichstellung der internationalen Organisationen mit Staaten in Bezug auf das Vorbehaltsregime der Art.19ff. der Konvention erreicht. Vor allem wegen der limitierten Vertragsschlußfähigkeit internationaler Organisationen hatte man die Übernahme der Regelung der Art.19ff. WVK 1969 ursprünglich weithin für ausgeschlossen gehalten. Demgegenüber bedeutete schon die Fassung des ILC-Entwurfs einen erheblichen Fortschritt⁴⁹. Die volle Gleichstellung erfolgte mit der positiven Antwort der Staatenkonferenz auf die offengebliebene Frage, ob hinsichtlich der Vermutung der Zustimmung der anderen Vertragspartner zu einem Vorbehalt das zwölfmonatige Schweigen im Fall der internationalen Organisationen ebenso genügen sollte, wie bei Staaten (Art.20 Abs.5 WVK 1986). Obwohl es hier den Verlust von vertraglichen Rechten nach sich ziehen kann, wurde die Wirkung des Schweigens im Fall des Vorbehalts Dritter als weniger bedeutsam erachtet als im Fall des Vertrags Dritter zugunsten einer internationalen Organisation (Art.36 Abs.2 WVK 1986)⁵⁰.

e. Internationale Organisationen auf internationalen Konferenzen

Auch in Hinblick auf die Rolle der internationalen Organisationen bei der Annahme von Abkommen auf internationalen Konferenzen überwiegt die Tendenz der Assimilierung: Noch Art.9 Abs.2 des Entwurfs sprach von »Staatenkonferenzen« und gab damit den Staaten nominell einen Vorzug, der sich nicht zuletzt darin äußerte, daß internationalen Organisationen kein Recht auf Teilnahme eingeräumt wurde. Umgekehrt freilich war den tatsächlich teilnehmenden Organisationen ausdrücklich ein Stimmrecht zuerkannt. Indem die Fassung der Konvention nun den Begriff »international conference of States« durch den Begriff »international conference« ersetzt und Abs.1 des Art.9 Staaten und internationale Organisationen auf eine Stufe stellt, wird die Differenzierung aufgehoben. Wohl mag man mit P. Manin in der Tatsache, daß die ausdrückliche Erwähnung des Stimmrechts der Organisationen weggefallen ist, einen Rückschritt sehen⁵¹. Wird freilich die neue Fassung des Art.9 Abs.2, die nur noch allgemein von »participants« spricht, im Lichte des Abs.1 ausgelegt,

⁴⁹ Vgl. die Analyse bei Klein/Pechstein (Anm.3), S.47ff.

⁵⁰ Siehe dazu oben, bei Anm.35.

⁵¹ So Manin (Anm.18), S.476.

der weiterhin Staaten und internationale Organisationen auf eine Stufe stellt, so fällt dieser Nachteil kaum mehr ins Gewicht.

3. Bleibende Unterschiede

Die lediglich beispielhaft herausgegriffenen Themen zeigen, daß die Konvention zwar eine Annäherung, nicht jedoch eine völlige Gleichstellung des Status von internationalen Organisationen und Staaten bewirkt⁵². Dies wird auch und vor allem in den Bereichen deutlich, wo das bestehende Vertragsvölkerrecht eine Gleichstellung nicht zuläßt oder wo strukturelle Unterschiede nicht ohne weiteres überbrückbar sind.

a. Differenzierung aus rechtlichen Gründen

Ein Beispiel hierfür ist die Regelung der friedlichen Streiterledigung in Art.65, 66. Schon mit den entsprechenden Vorschriften des ILC-Entwurfs von 1982, wonach wegen der mangelnden Parteifähigkeit internationaler Organisationen vor dem IGH für den Fall von *ius-cogens*-Streitigkeiten u.a. die Zuständigkeit eines eigenen Schiedsgerichts begründet wird, wurde gegenüber früheren Vorschlägen ein großes Maß an Gleichstellung zwischen Staaten und internationalen Organisationen erreicht⁵³. Da hiermit der IGH aber das Monopol der Letztentscheidung über das Bestehen von Regeln des *ius cogens* zu verlieren drohte, sucht die schließlich in Wien angenommene Fassung des Art.66 der Konvention den Kompromiß in der Verbindung des Systems der mittelbaren Anforderung eines IGH-Gutachtens, wie es ursprünglich schon vom Berichterstatte Reuter vorgeschlagen worden war, mit der Möglichkeit, einvernehmlich das durch die Anlage zur Konvention konstituierte Schiedsgericht anzurufen. Hier wird das Bemühen um eine faire Lösung deutlich, in der Staaten und Organisationen prozedural möglichst gleichgestellt sind⁵⁴. Abgesehen von den ge-

⁵² Unwesentlich erscheinen verbale Unterscheidungen wie etwa in Art.45 WVK 1986, wonach bei Staaten der Verlust des Rechts zur Berufung auf Gründe der Nichtigkeit, Beendigung etc. eines Vertrags aus dem einschlägigen Verhalten *des Staates* hergeleitet wird, bei internationalen Organisationen dagegen aus dem ihres "competent organ". Auch Art.2 Abs.1, der die Definition der "ratification" als bindende Zustimmung von Staaten von der des "act of formal confirmation" als der entsprechenden Erklärung der internationalen Organisation unterscheidet, hat keine substantielle Bedeutung.

⁵³ Vgl. Klein/Pechstein (Anm.3), S.61 f.

⁵⁴ Vgl. dazu Art.66 Abs.2 *lit.* (a), für Streitigkeiten zwischen Staaten, mit Art.66 Abs.2 *lit.* (b) und (d), wo bei Streitigkeiten, an denen internationale Organisationen beteiligt sind, für beide Seiten das Gutachtenverfahren vorgeschrieben ist.

nerellen Nachteilen des (nichtstreitigen) Gutachtenverfahrens in echten Streitfällen, liegt die Problematik dieser Lösung vor allem in der Besserstellung der Organisationen, die unter Art.96 SVN fallen und direkt das IGH-Gutachten anfordern können, gegenüber anderen, die darauf verwiesen sind, den umständlichen Weg über ein Mitglied jener Organisation zu gehen⁵⁵ und, wenn sich dieser Weg als nicht gangbar erweist, auf das Schiedsverfahren zurückzugreifen. Auch Staaten, die Mitglieder der Vereinten Nationen sind, sind gegenüber den internationalen Organisationen prozessual im Vorteil: sie können nach Art.66 Abs.2 (b) unmittelbar die Einleitung des Gutachtenverfahrens durch die Generalversammlung oder eine nach Art.96 SVN ermächtigte Organisation beantragen; internationale Organisationen müssen hierfür nach Art.66 Abs.2 (d) noch einen Mitgliedstaat der Vereinten Nationen gewinnen. Trotz allem: soll die zentrale Position des IGH für die Entscheidung völkerrechtlicher Streitigkeiten nicht in Frage gestellt werden, so wird man mit diesen Problemen solange leben müssen, bis auch die internationalen Organisationen durch eine Änderung des Art.34 IGH-Statut die Parteifähigkeit vor dem IGH erhalten haben.

b. Unterscheidungen aus strukturellen Gründen

Auf strukturellen Besonderheiten internationaler Organisationen dürfte die Sonderstellung der internationalen Organisationen nach Art.29 der Konvention (*territorial scope of treaties*) beruhen: Hier werden internationale Organisationen so behandelt, als hätten sie kein Territorium. Ob das generell gerechtfertigt ist, erscheint fraglich; zumindest im Fall der EG wäre es denkbar, das Vorhandensein eines Territoriums anzunehmen⁵⁶. Art.227 EWGV, der den Geltungsbereich des Vertrages definiert, entspricht in seiner Struktur voll der Regelung des Art.23 GG, für den nicht bestritten ist, daß er das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland festlegt. Die Struktur des Bundesstaats zeigt, daß sowohl die Einheit als auch die Glieder ein »Staatsgebiet« haben, es also nicht ausgeschlossen ist, daß Gebietskörperschaften unterschiedlicher Ordnung sich auf dasselbe Territo-

⁵⁵ Vgl. die Kritik bei Manin (Anm.18), S.471ff.

⁵⁶ Vgl. Manin, *ibid.*, S.487 mit weiteren Nachweisen. Zum Thema *territoire de la Communauté* in der Perspektive der Europäischen Einheitlichen Akte vgl. J. Groux, »Territorialité et droit communautaire«, *Revue Trimestrielle de Droit Européen* 1987, S.23ff. Auch der Begriff der »auswärtigen Gewalt« bei Chr. Vedder, *Die auswärtige Gewalt des Europa der Neun* (1979), impliziert die Vorstellung eines Gemeinschaftsterritoriums, mag auch eine »Territorialhoheit«, wie sie für die Gewährung von diplomatischen Vorrechten und Befreiungen nötig wäre, nicht gegeben sein (vgl. *ibid.*, S.179).

rium beziehen. Entsprechend erscheint es nicht verfehlt, grundsätzlich das Gebiet einer internationalen Organisation als mit dem der Mitglieder identisch zu betrachten⁵⁷.

Wie in der Frage des Staatsgebiets bleiben Unterschiede auch in Hinblick auf die Bedeutung des Abbruchs diplomatischer oder konsularischer Beziehungen (Art.63 und 75) bzw. des Aggressionsfalles (Art.76) für den Abschluß und die Geltung von völkerrechtlichen Verträgen bestehen. Diese Bestimmungen sind nur auf die Staaten bezogen. Sie lassen außer Betracht, daß internationale Organisationen ebenfalls diplomatische Beziehungen pflegen können und, wie die EG, unter Umständen auch tatsächlich unterhalten und zumindest Opfer von Aggressionen sein können⁵⁸. Da die genannten Bestimmungen jedoch nur die Unerheblichkeit der betreffenden Eventualitäten klarstellen, berührt die für die Struktur der klassischen internationalen Organisation gewiß zutreffende Unterscheidung⁵⁹ den völkerrechtlichen Status internationaler Organisationen nicht wesentlich.

III. Folgerungen für eine Theorie der internationalen Organisationen

Internationale Organisationen sind Staaten vertragsrechtlich angenähert, aber nicht durchweg gleichgestellt; die Existenz zweier Konventionen belegt⁶⁰, aber rechtfertigt nicht die Unterscheidung von zwei verschiedenen Kategorien von Völkerrechtssubjekten. Zwar kann, wie K. Zemanek zutreffend betont, eine internationale Organisation »ohne Verlust ihres Rechtscharakters niemals die gleichen Rechte wie ein souveräner Staat haben«⁶¹; dies ist aber für einzelne Bereiche des Völkerrechts, speziell für das

⁵⁷ In diesem Sinne schon Art.13 der Revidierten Rheinschiffahrtsakte (Mannheimer Akte) vom 17.10.1868 (Bekanntmachung vom 12.6.1967: Bundesgesetzblatt Teil II S.2000): »Wo sich mehrere Uferstaaten zu einem gemeinsamen Zoll- oder Steuersystem vereinigt haben, ist bezüglich der Anwendung der Artikel 6 bis 12 die Grenze des Vereinsgebiets als Landesgrenze anzusehen« (Hervorhebung vom Verf.).

⁵⁸ Zu den Gemeinschaftssanktionen gegen Argentinien im Falkland-Konflikt vgl. P. J. Kuypers, Community Sanctions against Argentina: lawfulness under Community and international law; in: D.O. Keefe/H.G. Schermers, Essays in European Law and Integration (1982), S.141 ff.; zur Aggressorfrage in bezug auf die EG siehe auch Manin (Anm.18), S.479 f.

⁵⁹ Zu den bestehenden Strukturunterschieden zwischen der Gemeinschaft und Staaten hinsichtlich der diplomatischen Vertretungen und des Problems der Akkreditierung vgl. Bothe (Anm.14), S.131.

⁶⁰ Dies betont vor allem Manin (Anm.18), S.460, 476 f.

⁶¹ Zemanek (Anm.8), S.21; Bothe (Anm.14), S.126, weist auf die »von den Staaten verschiedene Struktur« internationaler Organisationen hin.

Vertragsvölkerrecht nicht zwingend. Zu Recht rückt die Konvention die zwischenstaatlichen Organisationen aus ihrem völkerrechtlichen Schatten-dasein in die Stellung eines gleichwertigen Vertragspartners im internationalen Rechtsverkehr und läßt sie zwangsläufig an der Bildung des künftigen Völkerrechts teilnehmen: nicht nur als Hilfsdienst und Forum des Völkerrecht-bildenden Kommunikationsprozesses⁶², sondern als aktive Partner⁶³. Indem die Konvention schon in ihrer Präambel internationale Organisationen "as subjects of international law distinct from States" bezeichnet, zieht sie einen klaren Schlußstrich auch unter die Diskussion um die Frage ihrer Völkerrechtssubjektivität. Die Unterscheidung zwischen notwendiger und abgeleiteter Rechtsfähigkeit, die, wie noch H. Mosler unterstreicht, »immer eine beschränkte«⁶⁴ ist und die nach herrschender Auffassung nur denjenigen gegenüber wirken soll, die die Organisation anerkannt haben⁶⁵, wird hinfällig; ihre Anerkennung wirkt ebenso wie bei Staaten deklaratorisch, nicht konstitutiv⁶⁶. Die Konvention unterscheidet internationale Organisationen von Staaten, stellt sie aber als Subjekte des Völkerrechts mit diesen auf eine Ebene.

Bei allem fällt auf, daß in der Konvention der Begriff der internationalen Organisation nicht definiert ist. Sie enthält hierzu nicht mehr, als die Aussage in Art.2 (i), daß mit internationaler Organisation nur die "intergovernmental organization" gemeint sei und setzt damit offenbar einen im

⁶² In dieser Funktion beschrieben bei Schreuer (Anm.2), S.363ff.

⁶³ Vgl. auch die Präambel der Konvention über Verträge internationaler Organisationen: "recognizing the consensual nature of treaties and their ever-increasing importance as a source of international law".

⁶⁴ Mosler (Anm.4), S.46; vgl. auch Bindschedler (Anm.12), S.130; Verdross/Simma (Anm.5), §415: »Der Umfang der Völkerrechtsfähigkeit internationaler Organisationen ist demnach *funktionell* bestimmt und entsprechend unterschiedlich«; Seidl-Hohenveldern (Anm.6), Ziff.0107, 0314, spricht von funktioneller bzw. »partieller« Völkerrechtssubjektivität.

⁶⁵ Mosler (Anm.4): »Abgeleitete Rechtssubjekte wirken aktuell nur im Verhältnis zu den Partnern des Gründungsvertrags und zu den anderen Rechtssubjekten, von denen sie anerkannt sind«, wobei freilich zugleich eine »objektive Wirkung in der gesamten Völkerrechtsordnung« nicht bestritten wird. Vgl. auch ders. (Anm.11), S.445; Seidl-Hohenveldern (Anm.6), Ziff.0321; Bindschedler (Anm.12), S.130.

⁶⁶ Zemanek (Anm.8), S.27: »Diese Einheit ist als solche objektiv existent, ihre Völkerrechtssubjektivität ist objektiv gegeben. Wenn nun ein Nichtmitgliedstaat diese Einheit als Völkerrechtssubjekt anerkennt, so schafft er weder aufs neue die Organisation, noch schafft er aufs neue die Völkerrechtssubjektivität ... Seine Anerkennung ... hat daher deklaratorische Wirkung«. Anders Meng (Anm.16), S.326: »Die Anerkennung hat also bei internationalen Organisationen konstitutive Wirkung«, mit weiteren Nachweisen; Bothé (Anm.14), S.125 erwägt immerhin, ob sich »eine gewohnheitsrechtliche Norm des Inhalts (entwickle), daß das Völkerrecht der Schaffung einer juristischen Person durch eine Gruppe von Staaten objektive Wirkung zuerkennt«.

Völkerrecht vorhandenen Begriff voraus, was allenfalls für einige Kernelemente berechtigt ist⁶⁷. Daß damit eine unübersehbare Vielfalt von zwischenstaatlichen Organisationsstrukturen erfaßt wird⁶⁸, kümmert nicht. Maßgebend ist, wie M. Schröder hervorhebt, der Vereinheitlichungsgedanke⁶⁹. Differenzierungen nach ihrem Zweck oder danach, ob internationale Organisationen »nur als funktionale kollektive Handlungseinheiten ihrer Mitgliedstaaten« anzusehen sind oder aber als »selbständige, von ihren Mitgliedern abgehobene Rechtspersönlichkeiten«⁷⁰, bleiben daher außer Betracht. Die Regelungen der Konvention implizieren einen Begriff, der die Autonomie der internationalen Organisation betont.

Die Frage nach dem zugrundeliegenden Begriff der internationalen Organisation umschließt beispielsweise die Frage, ob die Konvention für die EG, vor allem in der Perspektive einer Europäischen Union, paßt⁷¹. Organisationen dieser Art stehen in bezug auf den Bereich der übertragenen Kompetenzen eher den Staaten gleich. Dabei bedingt ihrerseits die Konstituierung der supranationalen Hoheitsgewalt mit dem partiellen Übergang der Außenkompetenz zugleich einen Wandel der (souveränen) Staatlichkeit ihrer Mitglieder auch in bezug auf das Völkerrecht. Dergestaltige Ge-

⁶⁷ Vgl. oben bei Anm.12. Siehe auch Meng (Anm.6), S.44 ff., der zwar einzelne Elemente aufzählt (völkerrechtliche Verbindung, Mitglieder, Organe, beschränkter und gemeinsamer Zweck), aber keine Definition liefert; auch Seidl-Hohenveldern (Anm.6), S.1 ff., 4, definiert, unter welchen Voraussetzungen internationale Organisationen Völkerrechtssubjekte sind (wobei vor allem das Merkmal der – widerruflichen – Übertragung souveräner Rechte von Bedeutung sein dürfte), ohne das Spezifische eines Begriffs der internationalen Organisation herauszustellen; deutlicher freilich ders., Völkerrecht (6. Aufl. 1987), Rz.800. Eine eigenständige Definition, freilich in negativer Form liefert Seyersted (Anm.6), S.99, nach dem eine internationale Organisation entsteht, "when the following criteria are established: International organs ... which are not all subject to the jurisdiction of any one State or other organized community ... and which are not authorized by all their acts to assume obligations (merely) on behalf of the several participating States". Demgegenüber recht vage M. Schweitzer, Staatsrecht III (1986), Ziff.535: »Internationale Organisationen werden in der Regel definiert als durch einen völkerrechtlichen Vertrag gegründete Staatenverbindungen, die ein Minimum an institutionellen Einrichtungen und eine gewisse Dauerhaftigkeit besitzen und bestimmte hoheitliche Zwecke verfolgen«. Zu den Mindestvoraussetzungen für die Annahme einer internationalen Organisation vgl. schon Mosler (Anm.4), S.33 f.

⁶⁸ Vgl. auch Meng (Anm.6), S.51: »so vielschichtige Phänomene wie internationale Organisationen ...«, mit dem Versuch einer Einteilung.

⁶⁹ Schröder (Anm.19), S.390, für den dieser Vereinheitlichungsgedanke »in Anbetracht des höchst variablen Verfassungsrechts der Internationalen Organisationen mit seinen erheblichen Rückwirkungen auf die Vertragsgestaltung und -abwicklung von besonderem Interesse« ist.

⁷⁰ Vgl. Klein/Pechstein (Anm.3), S.54.

⁷¹ Zweifelnd Manin (Anm.18), S.457, 473 ff.

meinschaften sind nicht mehr Mittel staatlichen Wirkens, sondern originär konstituierte Hoheitsgewalt. Sie dürften mit Staaten mehr gemein haben, als mit »klassischen« internationalen Organisationen. Eine Ratifizierung der Konvention durch die EG erscheint wegen ihrer Stellung zwischen Staatlichkeit und internationaler Organisation im klassischen Sinne problematisch⁷². Die grundsätzliche Frage nach der Funktion von internationalen Organisationen im Verhältnis zum Staat und seinen Bürgern läßt darüber hinaus, wie im folgenden nur kurz angedeutet werden kann, erkennen, daß dieses Problem nicht auf den Fall der EG beschränkt ist.

Eine Theorie der internationalen Organisationen, die nicht mehr nur auf der völkerrechtlichen Ebene verharret, sondern im Sinne einer »erweiterten« Staatstheorie die internationale Organisation als komplementär neben den Staat tretende Handlungseinheit öffentlicher Aufgabenerfüllung für den (Gemeinschafts- oder gar Welt-)Bürger begreift, erlaubt es, den Gedanken der Gleichstellung auch materiell zu begründen: Hat der Staat seine herkömmliche – für den (kooperativen) Verfassungsstaat ohnehin nicht mehr anerkannte⁷³ – Allzuständigkeit zugunsten umfassenderer Handlungseinheiten mit begrenzter Zwecksetzung und entsprechend sachlich begrenzter Zuständigkeit bereits verloren, so bedeutet seine Integration in die internationale Zusammenarbeit statt einem Souveränitätsverlust für den Bürger einen Souveränitätsgewinn⁷⁴, der sich in der größeren Effizienz der Aufgabenerfüllung auf der höheren Ebene äußert. Dies gilt nicht nur für die supranationale Gemeinschaft, sondern mehr oder weniger für internationale Organisationen allgemein.

Die Aufgaben des Staates sind über seine Möglichkeiten hinausgewachsen. Das verkennet die Lehre von der Allzuständigkeit. Es fragt sich, inwieweit das sonst nur in Richtung auf die kleinere soziale Einheit weisende Subsidiaritätsprinzip⁷⁵ nach »oben«, d.h. in seiner über den Staat hinaus

⁷² Vgl. im einzelnen auch Manin, *ibid.*, S.476 ff.

⁷³ Vgl. P. Häberle, Der kooperative Verfassungsstaat, in: ders., *Verfassung als öffentlicher Prozeß* (1978), S.407 ff.; siehe auch E. Grabitz, *Der Verfassungsstaat in der Gemeinschaft*, Deutsches Verwaltungsblatt 1977, S.786, 790: »An dem Begriff einer Kompetenz-Kompetenz im Sinne einer unbeschränkten Aufgabenwahl kann deshalb für den freiheitlichen Verfassungsstaat nicht mehr festgehalten werden«.

⁷⁴ In diesem Sinne, freilich auf den Staat bezogen, schon W. V. Simson, *Die Souveränität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart* (1965), S.86; siehe auch I. Pernice, *Verfassungsentwurf für eine Europäische Union*, EuR 1984, S.137 f.

⁷⁵ Zum Ursprung dieses Prinzips in der katholischen Soziallehre und seiner Bedeutung im Verfassungsrecht vgl. etwa C. Cordes / R. Herzog, Subsidiaritätsprinzip, in: *Evangelisches Staatslexikon* (1966), Sp.2264 ff.; in der EG hat das Subsidiaritätsprinzip (im klassischen Sinne) erstmals in dem durch die Einheitliche Europäische Akte eingeführten

auf die Institutionen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit weisenden Legitimationswirkung fortentwickelt werden kann. Wer die Verantwortung internationaler Organisationen für die Bewältigung der ihnen zugewiesenen Aufgaben und die daraus sich notwendig ergebenden Grenzen der staatlichen Zuständigkeit ernst nimmt, für den ist die Assimilierung mit Staaten Notwendigkeit, Bedingung und Element ihrer Kompetenz. Internationale Organisationen sind ein Stück Selbstorganisation der (international werdenden) Gesellschaft auf zweiter Stufe. Sie werden vom Bürger durch und über seine staatliche Organisation im Sinne »vertikaler Arbeitsteilung« konstituiert; als autonome Träger öffentlicher Verantwortung sind sie von Staaten zwar in bezug auf ihre Entstehung und Kompetenzen zu unterscheiden, nicht aber in bezug auf ihre Rechtspersönlichkeit und ihren Status im Vertragsvölkerrecht. Hieraus die völkerrechtlichen Konsequenzen zu ziehen, bleibt aufgegeben; die Wiener Vertragsrechtskonvention von 1986 weist in die richtige Richtung.

Summary*

Treaties of Intergovernmental Organizations under International Law

– Movements towards and Elements of an Assimilation of International Organizations to States, seen in the Light of the Vienna Convention on the Law of Treaties of International Organisations –

The adoption by 67 states and various international organizations of the Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations in March 1986 shows an important progress not only in the development and codification of international law, but also in the legal status of international organizations. It reflects the increasing practical role international organizations play in international relations and tends to provide for a legal framework by which more legal certainty is given to their agreements with states or between each other. While under classical international

Art.130R EWG-Vertrag eine textliche Verankerung gefunden: »Die Gemeinschaft wird im Bereich der Umwelt insoweit tätig, als die in Absatz 1 genannten Ziele besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können als auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten«. Zur Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips im Verhältnis zwischen internationalen Organisationen vgl. Seidl-Hohenveldern (Anm.6), S.91.

* Summary by the author.

law international organizations are considered "second-class" subjects of law depending on recognition and limited by their objects and functions, the Vienna Convention of 1986 gives ground to believe in their growing assimilation to the status of states. This can be shown not only with regard to the principle of equality of states and international organizations which governs this Convention on the law of treaties, but also by an analysis of its particular provisions, such as those on:

- the capacity of international organizations to conclude treaties seen in the light of the principle that an international organization may not invoke its own internal rules as justification for its failure to perform the treaty or as a ground for invalidating its consent (Articles 6, 27 and 46);
- the effects of treaties with regard to third states or organizations (Articles 34 to 38) which after long discussions finally do not provide for specific rules on the relationship between international organizations and their member states;
- the prevalence of the obligations under the Charter of the United Nations in cases of conflict with obligations under a treaty – a principle which places organizations on equal footing with states without, however, considering that international organizations have no obligation under that Charter (Article 30, §6);
- reservations to international agreements, where no distinction has been maintained whether they are formulated by states or by international organizations (Articles 19 to 23).

Although differences in treatment of states and international organizations remain and seem to be unavoidable for legal and practical reasons (see for example the procedures for settlement, arbitration and conciliation, Articles 66 to 68, or the provision on the territorial scope of treaties in Article 29; see also Articles 63, 75 on diplomatic and consular relations and Article 76 concerning the case of an aggressor state), and although the preamble of the Convention calls international organizations "subjects of international law distinct from States", the result of an analysis of the Convention is that they are assimilated to states to a very large extent. It appears justified to reconsider the status of international organizations in international law also from a more theoretical point of view. Are the concept of limited legal personality and the necessity of recognition still justified? What is the definition of an international organization? Is the EEC, with regard to the objective of developing the European Union, an international organization for which it is appropriate to ratify the Convention of 1986? A theory of international organizations which integrates the elements of an "extended" political theory of states could provide substantial justification for further assimilation of both forms (and levels) of self-organization of international society. In this perspective the necessity of two different international conventions on the law of treaties may be questioned.