

Abhandlungen

Die Völkerrechtspersönlichkeit Internationaler Organisationen

Priv.-Doz. Dr. iur. MARTEN BREUER

I. Einleitung

Die Entwicklung des modernen Völkerrechts seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ist maßgeblich von zwei Entwicklungslinien geprägt: der Entstehung des internationalen Menschenrechtsschutzes auf der einen und der vermehrten Schaffung neuer Kooperationsformen in Gestalt Internationaler Organisationen auf der anderen Seite. Wie tiefgreifend sich das Gesicht der Völkerrechtsordnung durch die Arbeitsweise Internationaler Organisationen verändern würde, war dabei anfangs noch gar nicht in vollem Ausmaß absehbar. So schreibt Hermann Mosler in seinem gewiss als bahnbrechend zu bezeichnenden Aufsatz „Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte“ noch im Jahr 1962: Die Meinung, das Völkerrecht habe durch das Aufkommen der Internationalen Organisationen „bis zu einem gewissen Punkt“ aufgehört, ein Koordinationsrecht zu sein, sei „sowohl in juristischer als auch in soziologischer Hinsicht abzulehnen“.¹ Die heutige völkerrechtliche Diskussion wird demgegenüber dominiert von der Einschätzung, das Völkerrecht habe sich in weiten Teilen von einem reinen Koordinations- hin zu einem Kooperationsrecht weiterentwickelt.² Im Vordergrund stehen heute Konstitutionalisierungstendenzen,³ die freilich zugleich die Gefahr eines sich in Teilbereichen immer weiter ausdifferenzierenden Völkerrechts in sich bergen – das Stichwort der „Fragmentierung“ der Völkerrechtsordnung sei hier nur genannt.⁴

¹ H. Mosler, ZaöRV 22, 1962, S. 1 (23) mit Fn. 96.

² Vgl. A. Emmerich-Fritsche, Vom Völkerrecht zum Weltrecht, 2007, S. 687 ff. m.w.N.

³ Zur – insbesondere in der deutschen Völkerrechtswissenschaft – geführten Debatte um die Konstitutionalisierung des Völkerrechts vgl. J. Abr. Frowein, in BDGVR 39, 2000, S. 427 ff.; St. Kadelbach, AVR 2006, S. 235 ff.; J. Klabbers/A. Peters/G. Ulfstein, The Constitutionalization of International Law, 2009, *passim*; M. Knauff, ZaöRV 68, 2008, S. 453 ff.; A. L. Paulus, ZaöRV 67, 2007, S. 695 ff.; N. Petersen, AVR 2008, 502 ff.; S. von Schorlemer, in E. Klein/P. Menke (Hrsg.), Universalität – Schutzmechanismen – Diskriminierungsverbote. 15 Jahre Wiener Weltmenschensrechtskonferenz, 2008, S. 609 ff.

⁴ Zur Fragmentierung des Völkerrechts vgl. ILC-Report 2006, A/61/10, Rn. 233 ff. und

Mit dem Aufkommen des Phänomens der Internationalen Organisationen – und dieses Phänomen begegnet, wenngleich in wesentlich geringem Ausmaß, bereits vor dem Zweiten Weltkrieg, man denke nur an den Völkerbund⁵ – stellte sich die Frage nach deren Völkerrechtssubjektivität. Die Völkerrechtsdoktrin des frühen 20. Jh. tat sich hiermit noch einigermaßen schwer. Operiert wurde mit dem Begriff der „*organi communi*“, also der gemeinsamen Organe.⁶ Die Internationalen Organisationen erschienen noch gleichsam als Agenturen der Mitgliedstaaten, durch die deren Handeln nach außen hin lediglich koordiniert wurde. Den Durchbruch in der Anerkennung einer eigenständigen Völkerrechtspersönlichkeit Internationaler Organisationen wird man mit einer der frühen landmark decisions des IGH ansetzen können, nämlich des Gutachtens „*Reparation for Injuries suffered in the Service of the United Nations*“, des sog. Bernadotte-Gutachtens aus dem Jahr 1949.⁷ In diesem Gutachten sprach sich der IGH aus sogleich noch darzustellenden Gründen für eine objektive Völkerrechtspersönlichkeit der Vereinten Nationen aus. Damit sind allerdings durchaus nicht alle Zweifelsfragen geklärt. Die Argumentation des IGH war sehr stark auf die besondere Situation der Vereinten Nationen zugeschnitten. Die Frage, ob und wenn ja, in welchem Umfang seine Ausführungen auch für andere Internationale Organisationen Geltung beanspruchen können, hat seitdem die Völkerrechtslehre beschäftigt, und gerade in jüngerer Zeit zeichnet sich hier eine gewisse Bewegung ab⁸ – Anlass genug, diese in vielfacher Hinsicht grundlegende Frage erneut auf den Prüfstand einer völkerrechtsdogmatischen Analyse zu stellen.

Vorauszuschicken sind allerdings zwei Einschränkungen: Wenn im Folgenden von Internationalen Organisationen die Rede ist, so bezieht sich

dazu *E. Vranes*, ZÖR 65, 2010, S. 87 ff.; weiterhin *A. Fischer-Lescano*, Regimekollisionen. Zur Fragmentierung des globalen Rechts, *passim*; *J. Pauwelyn*, Fragmentation of International Law, in *R. Wolfrum* (Hrsg.), MPEPIL (Stand: September 2006); *C. Thiele*, AVR 2008, S. 1 ff.

⁵ In der historischen Perspektive sind die Internationalen Organisationen bekanntlich aus den sog. Verwaltungsunionen hervorgegangen; vgl. nur *J. Klabbers*, An Introduction to International Institutional Law, 2002, S. 18 ff.; *E. Klein/St. Schmahl*, in *W. Graf Vitzthum* (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Aufl. 2010, 4. Abschnitt Rn. 3; *N. Weiß*, Kompetenzlehre internationaler Organisationen, 2009, S. 68 ff.

⁶ Vgl. dazu *B. Fassbender*, ÖZöRV 37, 1986, S. 17 (20) m.w.N.

⁷ IGH, *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Rep. 1949, S. 174. Hierzu *P. d'Argent*, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* (Advisory Opinion), in *R. Wolfrum* (Hrsg.), MPEPIL (Stand: Dezember 2006); *E. Klein*, *Reparation for injuries suffered in the service of UN* (Advisory Opinion), in *R. Bernhardt* (Hrsg.), EPIL Bd. IV, 2000, S. 174 ff.; *G. Weissberg*, The International Status of the United Nations, 1961, S. 170 ff.; informativ auch *C. Eagleton*, RdC 76 (1950 I), S. 319 ff. – In der Rechtsprechung des StIGH war die Frage der Völkerrechtsfähigkeit Internationaler Organisationen nicht offen thematisiert worden, vgl. *C. F. Amerasinghe*, Principles of the Institutional Law of International Organizations, 2. Aufl. 2005, S. 77 f. m.w.N.

⁸ Näher unten bei Fn. 41.

das allein auf zwischenstaatliche Organisationen, also nicht auf die sog. Non-Governmental Organizations (NGOs). Zwar üben auch NGOs auf internationaler Ebene z.T. durchaus beträchtlichen Einfluss aus. Da sie nach dem innerstaatlichen Recht eines Staates gegründet werden, stellt sich die Frage der Völkerrechtspersönlichkeit bei ihnen jedoch in grundsätzlich anderer Art und Weise als bei den Intergovernmental Organizations. Darüber hinaus ist die nachfolgende Darstellung auf die Frage nach der Völkerrechtspersönlichkeit Internationaler Organisationen beschränkt. Die davon zu trennende Frage nach der innerstaatlichen Rechtsfähigkeit Internationaler Organisationen wirft ebenfalls anders gartete Problemlagen auf und wird hier daher nicht weiter vertieft.⁹

II. Grundlagen

1. Völkerrechtspersönlichkeit und Kompetenzen

Der Begriff der Völkerrechtspersönlichkeit ist gleichbedeutend mit dem der Völkerrechtssubjektivität.¹⁰ Er bedeutet, dass die Internationale Organisation die Fähigkeit besitzt, Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten zu sein,¹¹ oder, in den Worten des IGH: „What it means is that [the international organization] is a subject of international law and capable of possessing international rights and duties“.¹²

Entscheidend ist, dass mit der Bejahung der Völkerrechtspersönlichkeit noch nichts darüber ausgesagt ist, welche Rechte der Internationalen Organisation tatsächlich zustehen. In diesem Sinne ist die Völkerrechtspersönlichkeit treffend als eine „leere rechtstechnische Hülse“ bezeichnet worden.¹³ Die bisweilen vertretene These, dass mit der Völkerrechtssubjektivität notwendigerweise gewisse Rechte verbunden, diese also dem In-

⁹ Vgl. näher die Darstellungen bei *Amerasinghe* (Fn. 7), S. 69 ff.; *Ph. Sands/P. Klein*, *Bowett's Law of International Institutions*, 6. Aufl. 2009, Rn. 15–016 ff.; *Klabbers* (Fn. 5), S. 49 ff.

¹⁰ Vgl. *V. Epping*, in *K. Ipsen*, *Völkerrecht*, 5. Aufl. 2004, vor § 4; *Chr. Tomuschat*, in *H. von der Groeben/J. Schwarze*, *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Bd. 4, 2004, Art. 281 Rn. 1 EG.

¹¹ Etwa *M. Herdegen*, *Völkerrecht*, 9. Aufl. 2010, § 7 Rn. 1; *J. Klabbers*, in *M. Koskeniemi* (Hrsg.), *International Law Aspects of the European Union*, 1998, S. 231 (234); *M. Ruffert/Chr. Walter*, *Institutionalisiertes Völkerrecht*, 2009, Rn. 150; *Sands/Klein* (Fn. 9), Rn. 15–008; *H. G. Schermers/N. M. Blokker*, *International Institutional Law*, 4. Aufl. 2003, § 1570. – *Tb. Schweisfurth*, *Völkerrecht*, 2006, 1. Kap. Rn. 4 ff., verlangt als zusätzliches Merkmal „grundsätzlich eine (umfassende oder begrenzte) Befugnis, an der Erzeugung des Völkerrechts konstitutiv mitzuwirken“ (Zitat Rn. 12). Ob das zutrifft, mag hier offen bleiben, da auch nach Schweisfurths Definition die Völkerrechtsfähigkeit Internationaler Organisationen anerkannt ist (Rn. 16 f.).

¹² IGH (Fn. 7), S. 179.

¹³ *H. Mosler*, *ZaöRV* 22 (1962), S. 1 (19).

stitut der Völkerrechtsperson gleichsam inhärent seien,¹⁴ ist abzulehnen. Zwar trifft es zu, dass mit der Anerkennung als Völkerrechtsperson typischerweise bestimmte Rechte verbunden sind – zu nennen sind hier insbesondere die Vertragsschlusskompetenz, die Deliktspflicht sowie das Gesandtschaftsrecht.¹⁵ Diese sind jedoch kein automatischer oder gar notwendiger Bestandteil der Völkerrechtspersönlichkeit Internationaler Organisationen,¹⁶ wie sich aus folgenden Überlegungen ergibt:

Für das Völkervertragsrecht wurde die Ablehnung der sog. Basic-rights-Lehre¹⁷ bereits bei den Vorarbeiten zur Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 deutlich. Lauterpacht¹⁸ hatte sich in seinen Berichten noch dafür ausgesprochen, die Vertragsschlussfähigkeit Internationaler Organisationen als ein „corollary of international personality“ zu betrachten. Auch die österreichische Regierung hatte mit Vehemenz dafür plädiert, die Vertragsschlussfähigkeit als ein „inherent right“ Internationaler Organisationen anzusehen.¹⁹ Angesichts der unterschiedlichen Kompetenzausstattung Internationaler Organisationen vermochte sich diese Position jedoch nicht durchzusetzen, vielmehr wurde die Frage später gänzlich ausgeklammert. Im Rahmen der Ausarbeitung des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge zwischen Staaten und Internationalen Organisationen (WVKIO)²⁰ tauchte sie dann wieder auf. Auch hier fand die These von der Vertragsschlussfähigkeit als „inherent right“ keine Gefolgschaft.²¹ Vielmehr besagt Art. 6 WVKIO: „Die Fähigkeit einer internationalen Organisation, Verträge zu schließen, bestimmt sich nach den Vorschriften dieser Organisation.“ Das dürfte den derzeitigen Zustand des Völkerrechts zutreffend wiedergeben, auch wenn die WVKIO als solche noch nicht in Kraft getreten ist. Vor allem der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, welcher nicht nur im Europarecht,²² sondern allgemein für Internationale Organisationen Geltung beansprucht,²³ macht deutlich, dass sich die Mitgliedstaaten das Recht, über die konkrete Kompetenzausstattung einer Organisation zu entscheiden, auch bei Anerkennung ihrer Völker-

¹⁴ Vgl. H. F. Köck/P. Fischer, *Das Recht der Internationalen Organisationen*, 3. Aufl. 1997, S. 659; K. Doehring, *Völkerrecht*, 2. Aufl. 2004, Rn. 215; w.N. bei B. Faßbender, *ÖZöRV* 37 (1986), S. 17 (33).

¹⁵ Klabbers (Fn. 5), S. 43 ff., behandelt die drei Kriterien als Indikatoren der Subjektivität.

¹⁶ Im Ergebnis wie hier Epping (Fn. 10), § 6 Rn. 11; B. Faßbender, *ÖZöRV* 37, 1986, S. 17 (47); Klein/Schmahl (Fn. 5), Rn. 97; Sands/Klein (Fn. 9), Rn. 15–007 ff.; Schermers/Blokker (Fn. 11), § 1570.

¹⁷ Begriff nach B. Faßbender, *ÖZöRV* 37, 1986, S. 17 (35).

¹⁸ YBILC 1953, vol. II, S. 100.

¹⁹ YBILC 1966, vol. II, S. 281.

²⁰ Vom 21.3.1986, BGBl. 1990 II S. 1414.

²¹ Der Diskussionsstand wird wiedergegeben von Berichterstatter Paul Reuter, YBILC 1972, vol. II, S. 178 ff.

²² Dort Art. 5 Abs. 1 Satz 1 EUV-Lissabon.

²³ Vgl. Klein/Schmahl (Fn. 5), Rn. 189 mit Fn. 560.

rechtspersönlichkeit nach wie vor vorbehalten.²⁴ Maßgeblich ist insoweit, dass die Völkerrechtspersönlichkeit nur entweder verliehen oder nicht verliehen werden kann, während der Umfang, in dem Kompetenzen übertragen werden, variiert.²⁵

Für das Deliktsrecht steht die Frage im Vordergrund, ob eine Internationale Organisation im eigenen Namen deliktische Ansprüche geltend machen kann. Das setzt, wie der IGH im Bernadotte-Fall anerkannt hat, die Völkerrechtspersönlichkeit der Organisation als notwendige Vorbedingung voraus.²⁶ Auch hier wird also zwischen Völkerrechtssubjektivität einerseits und der (aktiven) Deliktsfähigkeit andererseits unterschieden. Allerdings finden sich in den Gründungsverträgen nur selten explizite Bestimmungen über die Geltendmachung deliktischer Ansprüche durch Internationale Organisationen. Das macht es notwendig, die entsprechende Kompetenz unter Effektivitätsgesichtspunkten aus ungeschriebenen Befugnissen (implied powers) der Organisation herzuleiten.²⁷ Damit gelangt man zwar in ein gewisses Näheverhältnis zur Basic-rights-Lehre, gleichwohl bleibt die Unterscheidung zwischen der Völkerrechtspersönlichkeit und der Deliktsfähigkeit als solche bestehen.

Entsprechendes gilt für das Gesandtschaftsrecht, auch hier ist die Völkerrechtspersönlichkeit einer Internationalen Organisation notwendige, aber keine hinreichende Bedingung. Entscheidend ist vielmehr der Wille der Mitgliedstaaten.²⁸

Der Basic-rights-Lehre ist zuzugeben, dass es sinnlos wäre, einer Internationalen Organisation die bloße Völkerrechtspersönlichkeit ohne jedwede Kompetenz zu verleihen.²⁹ Der Umfang, in dem dies geschieht, ist jedoch von der Entscheidung der Mitgliedstaaten abhängig und nicht automatische Folge der Verleihung von Völkerrechtssubjektivität.³⁰ Überflüssig ist die Kategorie der Völkerrechtspersönlichkeit damit keineswegs. Denn sie besagt, dass auf das Gebilde überhaupt Völkerrecht (und nicht etwa nationales Recht) Anwendung findet.³¹ Darüber hinaus ist die Völ-

²⁴ In diese Richtung auch *Epping* (Fn. 10), § 6 Rn. 11; *Sands/Klein* (Fn. 9), Rn. 15–009f. Siehe aber *I. Pernice*, *ZaöRV* 48, 1988, S. 229 (235 f.), der Art. 6 WVKIO angesichts der Implied-powers-Lehre sowie des Vertrauensschutzes aus Art. 46 WVKIO für „praktisch bedeutungslos“ hält (Zitat S. 235).

²⁵ *Schermers/Blokker* (Fn. 11), § 1570.

²⁶ IGH (Fn. 7), S. 178.

²⁷ In diesem Sinne IGH (Fn. 7), S. 182 ff.

²⁸ Vgl. *Klein/Schmabl* (Fn. 5), Rn. 100.

²⁹ Vgl. *H. J. Hahn*, *Harvard Law Review* 71 (1957), S. 1001 (1046); *Klabbers* (Fn. 11), S. 242.

³⁰ Darin kommt auch zum Ausdruck, dass Internationale Organisationen, im Unterschied zu den Staaten, nur partikulare Völkerrechtssubjekte sind.

³¹ Vgl. auch IGH (Fn. 7), S. 179, wo es unter Verweis auf das Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen von 1946 heißt: „It is difficult to see how such a convention could operate except upon the international plane and as between parties possessing international personality.“

kerrechtspersönlichkeit notwendig, um die Internationale Organisation als von den Mitgliedstaaten zu unterscheidendes Zurechnungsobjekt auf völkerrechtlicher Ebene zu etablieren.³²

2. Völkerrechtspersönlichkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Innerhalb der Kategorie der Völkerrechtspersönlichkeit ist weiter zu differenzieren zwischen dem Verhältnis der Internationalen Organisation zu ihren Mitgliedstaaten und dem Verhältnis zu Drittstaaten. Relativ unproblematisch ist das Verhältnis zu den Mitgliedstaaten. Damit die Internationale Organisation überhaupt Völkerrechtssubjektivität erlangen kann, muss ihr diese von den Mitgliedstaaten verliehen worden sein. Dies kann entweder explizit erfolgen – wie früher bei der EG in Art. 281 EG-Vertrag und heute hinsichtlich der EU in Art. 47 EUV – oder durch implizite Zuerkennung – ein Beispiel hierfür bilden etwa die Vereinten Nationen.³³ Durch ihre Mitgliedschaft erkennen die Mitgliedstaaten der Internationalen Organisation deren Völkerrechtspersönlichkeit an.

3. Völkerrechtspersönlichkeit gegenüber Drittstaaten

Schwieriger zu beurteilen ist das Verhältnis zu Drittstaaten. Denn die Gründung einer Internationalen Organisation erfolgt im Regelfall³⁴ durch den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages. Das Völkergewohnheitsrecht enthält freilich den heute in Art. 34 WVK wiederzufindenden Rechtssatz: *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*.³⁵ Ein zwischen zwei Staaten abgeschlossener völkerrechtlicher Vertrag ist für einen Drittstaat *res inter alios acta*, d.h. der Vertrag begründet für diesen weder Rechte noch Pflichten. Angewandt auf die Gründung einer Internationalen Organisation folgt hieraus nach hergebrachtem Verständnis, dass ein Drittstaat nicht verpflichtet sei, eine Internationale Organisation als völkerrecht-

³² *Sands/Klein* (Fn. 9), Rn. 15–013.

³³ Dass die UN-Charta zur Völkerrechtspersönlichkeit der Vereinten Nationen schweigt, hat entstellungsgeschichtlich betrachtet den Hintergrund, dass die Gründungsstaaten fürchteten, mit der ausdrücklichen Zuerkennung der Völkerrechtssubjektivität möglicherweise der Entstehung eines Superstaates Vorschub zu leisten, vgl. *Amerasinghe* (Fn. 7), S. 78; *Schermers/Blokker* (Fn. 11), § 1565, jeweils m.w.N. Demgegenüber bezieht sich Art. 104 SVN auf die „legal capacity under domestic law“, also auf die (hier ausgeklammerte Frage der) Rechtssubjektivität im innerstaatlichen Recht der jeweiligen Mitgliedstaaten.

³⁴ Zu den (seltenen) Fällen der Gründung einer Internationalen Organisation ohne völkerrechtlichen Vertrag vgl. ILC Report 2009, A/64/10, chp. IV, Kommentar zu Art. 2 Rn. 4; *Klabbers* (Fn. 5), S. 11 f., jeweils m.w.N.

³⁵ Zur völkergewohnheitsrechtlichen Geltung der Pacta-tertiis-Regel vgl. *E. David*, in *O. Corten/P. Klein* (dir.), *Les conventions de Vienne sur le droit des traités*, Bd. 2, 2006, Art. 34 Rn. 4; *A. Proelß*, in *O. Dörr/K. Schmalenbach* (Hrsg.), *Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2011 (i.E.), Art. 34 Rn. 4; *M. E. Villiger*, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2009, Art. 34 Rn. 12.

lich existent zu betrachten. Erst mit der Anerkennung der Internationalen Organisation werde im Verhältnis zum anerkennenden Drittstaat ein völkerrechtliches Verhältnis begründet, d.h. die Anerkennung wirkt insoweit konstitutiv.³⁶ Damit gilt bei Internationalen Organisationen nach herrschender Völkerrechtslehre etwas anderes als bei Staaten, denn hier kommt der Anerkennung nach heute ganz überwiegender Meinung lediglich deklaratorische Bedeutung zu.³⁷

Eine Ausnahme ist nach dem Gutachten des IGH jedoch im Hinblick auf die Vereinten Nationen zu machen. Dieser Organisation kommt nach Meinung des Gerichtshofs objektive Völkerrechtspersönlichkeit – auch und gerade im Verhältnis zu Drittstaaten – zu. In den Worten des Gerichtshofs:

„On this point, the Court’s opinion is that fifty States, representing the vast majority of the members of the international community, had the power, in conformity with international law, to bring into being an entity possessing objective international personality, and not merely personality recognized by them alone, together with capacity to bring international claims.“³⁸

Die herrschende Völkerrechtsdoktrin interpretiert die Aussage des IGH als eine Ausnahme vom ansonsten geltenden Pacta-tertiis-Verbot, die nur angesichts der Quasi-Universalität der Vereinten Nationen sowie ihrer besonderen Bedeutung für den Erhalt des Weltfriedens gerechtfertigt werden könne. Auf andere Internationale Organisationen, zumal auf solche lediglich regionalen Zuschnitts, sei diese Argumentation nicht übertragbar.³⁹ In dogmatischer Hinsicht freilich kann das Argument des IGH, die fünfzig Gründungsstaaten der Vereinten Nationen hätten die „vast majority“ der damaligen Staatenwelt repräsentiert, nicht überzeugen. Denn ein Mehrheitsprinzip ist dem allgemeinen Völkerrecht fremd.⁴⁰ So finden sich denn auch Versuche, die Ausführungen des IGH aus ihrer Fokussierung auf die Vereinten Nationen zu lösen und für Internationale Organisationen allgemein oder zumindest in weiterem Umfang als bisher eine objektive Völkerrechtspersönlichkeit zu postulieren.

So schreibt beispielsweise Amerasinghe, der IGH habe mit seinem Verweis auf die „vast majority of states“ nicht gesagt, dass eine solche immer

³⁶ So etwa R. L. Bindschedler, AVR 1961/62, S. 376 (387 f.); Doebring (Fn. 14), Rn. 213; Epping (Fn. 10), § 6 Rn. 6; H. J. Hahn, Harvard Law Review 71, 1957, S. 1001 (1048 ff.); Klein/Schmabl (Fn. 5), Rn. 96; H. Mosler, ZaöRV 22, 1962, S. 1 (32); P. Pescatore, RdC 103 (1961 II), S. 1 (40 f.); K. Schmalenbach, International Organizations or Institutions, General Aspects, Rn. 23, in R. Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL (Stand: Dezember 2006).

³⁷ Statt vieler K. Hailbronner/M. Kau, in W. Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Aufl. 2010, 3. Abschnitt Rn. 175.

³⁸ IGH (Fn. 7), S. 185.

³⁹ Vgl. Klein/Schmabl (Fn. 5), Rn. 96; Tomuschat (Fn. 10), Art. 281 EG Rn. 26.

⁴⁰ Zutreffende Kritik von K. Zemanek, Das Vertragsrecht der Internationalen Organisationen, 1957, S. 27.

erforderlich sei, um eine gegenüber Drittstaaten effektive Völkerrechtsperson zu begründen.⁴¹ Ähnlich heißt es bei Köck und Fischer, der IGH habe lediglich zum Ausdruck bringen wollen, dass die Mitglieder der Vereinten Nationen es nicht dulden würden, dass sich ein Nichtmitglied dem Schadensersatzanspruch der Organisation mit dem Hinweis auf deren fehlende Völkerrechtspersönlichkeit entzöge.⁴² Auch die ILC scheint die Ausführungen des IGH im Sinne eines generellen Plädoyers für die objektive Völkerrechtspersönlichkeit Internationaler Organisationen zu deuten.⁴³ Schermers und Blokker vertreten die Auffassung, die meisten der vom IGH verwendeten Argumente ließen sich auch auf andere Organisationen übertragen. Allerdings wollen sie das nur für Internationale Organisationen mit universellem Charakter gelten lassen, nicht für geschlossene Organisationen, d.h. Organisationen mit beschränkter Mitgliederzahl.⁴⁴ Ruffert und Walter meinen, die Erstreckung der Wirkung von Gründungsverträgen Internationaler Organisationen auf Dritte begründe keinen Verstoß gegen den *Pacta-tertius*-Grundsatz, sondern es manifestiere sich „an dieser Stelle die notwendige Objektivierung der Rechtsstellung im konstitutionalisierten Völkerrecht“.⁴⁵ Einen Mittelweg schließlich schlägt Klabbers vor, indem er Internationalen Organisationen gegenüber Drittstaaten eine „widerlegliche“ Völkerrechtspersönlichkeit zugestehen will.⁴⁶

Einen wesentlich radikaleren Ansatz verfolgt demgegenüber seit vielen Jahren Finn Seyersted. Im Unterschied zu allen vorgenannten Autoren geht er davon aus, die Entstehung einer Internationalen Organisation beruhe nicht auf dem Gründungsvertrag, sondern auf Völkergewohnheitsrecht. Er schreibt:

„It is not the provisions of the constitution or the intention of its framers which establish the international personality of [...] an intergovernmental organization, but the objective fact of its existence“.⁴⁷

Die in den Gründungsverträgen Internationaler Organisationen vorzufindenden Bestimmungen über Kompetenzen sind Seyersted zufolge nicht kompetenzbegründend, sondern kompetenzbeschränkend, ganz so wie

⁴¹ *Amerasinghe* (Fn. 7), S. 87.

⁴² *Köck/Fischer* (Fn. 14), S. 567.

⁴³ Vgl. ILC Report 2009, A/64/10, chp. IV, Kommentar zu Art. 2 Rn. 9: „[T]he Court appeared to favour the view that when legal personality of an organization exists, it is an ‘objective’ personality. Thus, it would not be necessary to enquire whether the legal personality of an organization has been recognized by an injured State before considering whether the organization may be held internationally responsible according to the present articles“.

⁴⁴ *Schermers/Blokker* (Fn. 11), § 1568.

⁴⁵ *Ruffert/Walter* (Fn. 11), Rn. 161.

⁴⁶ *Klabbers* (Fn. 11), S. 231 ff.

⁴⁷ *F. Seyersted*, Objective international personality of intergovernmental organizations: Do their capacities really depend upon the conventions establishing them?, 1964, S. 45; siehe auch *ders.*, Common Law of International Organizations, 2008, S. 385 f

verfassungsrechtliche Kompetenznormen innerstaatlicher Provenienz.⁴⁸ Konsequenterweise rechnet Seyersted die Internationalen Organisationen zu den generellen Völkerrechtssubjekten, nicht wie allgemein üblich zu den partikularen.⁴⁹

Diese in ihren theoretischen Ausgangspunkten stark divergierenden Ansichten machen die Notwendigkeit einer erneuten völkerrechtsdogmatischen Analyse deutlich. Mit Blick auf die h.M. erscheint insbesondere bedauerlich, dass sie sich zur Begründung der Anerkennungsbefähigung Internationaler Organisationen regelmäßig mit einem Verweis auf den Pacta-tertiis-Grundsatz begnügt, ohne nach den konkreten Auswirkungen einer etwaigen objektiven Rechtspersönlichkeit auf Drittstaaten zu fragen. Das so Versäumte gilt es im Folgenden nachzuholen.

III. Dogmatische Analyse

1. Entstehungsgrund einer Internationalen Organisation

Zunächst einmal erscheint es wesentlich, zwischen dem Entstehungsgrund einer Internationalen Organisation und den Rechtsfolgen ihrer Gründung zu differenzieren.⁵⁰ Hinsichtlich der ersten Frage wird man der These Seyersteds, die Entstehung einer Internationalen Organisation werde vom Völkergewohnheitsrecht und nicht von dem völkervertraglichen Gründungsdokument bestimmt, nicht folgen können. Ein solcher Satz des Völkergewohnheitsrechts lässt sich nicht nachweisen, nicht zuletzt weil er im Widerspruch zur allgemein geübten Staatenpraxis steht. Die Mitgliedstaaten einer Internationalen Organisation sind und bleiben die „Herren der Verträge“: Sie haben es in der Hand, die Existenz der Internationalen Organisation als eines von ihrem Willen abgeleiteten Völkerrechtssubjekts wieder zu beenden.⁵¹ Auch steht es in ihrer Macht, eine internationale Kooperationsform zu wählen, ohne diese mit eigenständiger Völkerrechtspersönlichkeit auszustatten – die Unsicherheiten über die Rechtssubjektivität der Europäischen Union vor Inkrafttreten des Lissaboner Vertrags seien insoweit in Erinnerung gerufen.⁵² Tun sie dies nicht, handelt es sich lediglich um eine koordinierte Art intergouvernementaler Zusammenarbeit.

⁴⁸ Seyersted, Objective international personality (Fn. 47), S. 30 f.; ders., Common Law (Fn. 47), S. 384 f.

⁴⁹ Seyersted, Objective international personality (Fn. 47), S. 28 f.; ders., Common Law (Fn. 47), S. 378 f.

⁵⁰ Vgl. auch Ruffert/Walter (Fn. 11), Rn. 150 ff., 161 ff.

⁵¹ Wengler, zit. Nach F. Seyersted, IJIL 1964, S. 233 (254) m.w.N.

⁵² Vgl. dazu statt vieler BVerfGE 89, 155 (195); Ph. Gautier, MPUNYB 4, 2000, S. 331 ff.; A. Haratsch/Chr. Koenig/M. Pechstein, Europarecht, 6. Aufl. 2009, Rn. 79 ff.; Klabbers (Fn. 11), S. 231 ff.; Klein/Schmahl (Fn. 5), Rn. 252 f.

Auch wenn nicht alle Gründungsverträge Internationaler Organisationen eine ausdrückliche Bestimmung hierzu enthalten, muss sich aus dem Gründungsdokument doch zumindest der implizite Wille der Mitgliedstaaten ergeben, die geschaffene Organisationsform mit eigenständiger Rechtspersönlichkeit auf internationaler Ebene auszustatten. Der Entstehungsgrund einer Internationalen Organisation liegt daher im Willen ihrer Mitgliedstaaten.

2. Rechtswirkungen der Gründung einer Internationalen Organisation

Damit scheint sich zunächst die traditionelle Sichtweise zu bewahrheiten, dass eine durch völkerrechtlichen Vertrag der Mitgliedstaaten entstandene Internationale Organisation für Drittstaaten eine *res inter alios acta sei*. Und in der Tat kommt man nicht umhin eines anzuerkennen: An diejenige Bestimmung des Gründungsvertrags, mit der der Organisation die eigenständige Völkerrechtspersönlichkeit verliehen worden ist, sind Drittstaaten nicht gebunden. Dem steht der *Pacta-tertiis*-Grundsatz entgegen, und hierin liegt der zweifellos berechtigte Kern der traditionellen Lehrmeinung.

Allerdings schafft der Gründungsvertrag einer Internationalen Organisation, sobald er effektiv ins Werk gesetzt worden ist, auch eine objektive Realität. Dies wird durchaus auch von Vertretern der h.L. so gesehen. Beispielsweise schreibt Mosler in seinem bereits zitierten Aufsatz, die Gründung einer Internationalen Organisation habe eine „objektive Rechtsfolge“. Die Internationale Organisation sei „in die Rechtsordnung eingeführt“, auch wenn nur zwei Staaten sie errichtet hätten. Im Verhältnis *erga tertios* bleibe sie aber „so lange eine Potenz, als diese sie nicht anerkennen.“⁵³ Dem ist jedoch entgegen zu halten, dass die Internationale Organisation in der Lage ist, durch ihre Organe einen eigenen, von den Mitgliedstaaten im Grundsatz unabhängigen Willen zu bilden. Sie tritt nach außen im eigenen Namen auf und nicht lediglich im Namen ihrer Mitgliedstaaten. Es wird damit eine soziale Realität geschaffen,⁵⁴ die der Anerkennung im Sinne eines bloß deklaratorischen *Zur-Kennntnis-Nehmens* durch Dritte fähig ist. Kann das Völkerrecht als eine in besonderem Maße vom Effektivitätsgrundsatz geprägte Rechtsordnung an dieser Realität vorbeigehen?

Hinzu kommt, dass die Zuschreibung von Völkerrechtspersönlichkeit an eine Internationale Organisation, selbst wenn man ihr objektive Wir-

⁵³ ZaöRV 22, 1962, S. 1 (32); siehe auch *I. Seidl-Hohenveldern*, ÖZöR 11, 1961, S. 497 (501).

⁵⁴ Vgl. *R. Bernhardt*, EuR 1983, S. 199 (203); *Tomuschat* (Fn. 10), Art. 281 EG Rn. 26 („fait social“).

kung bemisst, für Drittstaaten zunächst einmal neutral ist.⁵⁵ Die Völkerrechtspersönlichkeit bezeichnet ja nur die Fähigkeit, Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten zu sein. Unmittelbare Rechtspflichten werden durch eine selbst objektiv verstandene Völkerrechtspersönlichkeit Internationaler Organisationen somit nicht begründet. Der Pacta-tertiis-Grundsatz stünde einer solch objektiven Wirkung nur dann entgegen, wenn sich aus ihr weitergehende Rechtsnachteile zu Lasten dritter Staaten nachweisen ließen. Diesbezüglich ist zwischen vertraglichen und deliktischen Ansprüchen zu unterscheiden.

a) Vertragliche Ansprüche

Völkerrechtliche Verträge, die bereits vor Gründung der Internationalen Organisation zwischen den Mitgliedstaaten und einem Drittstaat geschlossen worden sind, bleiben vom Entstehen des neuen Völkerrechtssubjekts generell unberührt. Das gilt selbst dann, wenn die Sachmaterie, die der Vertrag regelt, künftig in die ausschließliche Zuständigkeit der Internationalen Organisation fällt.⁵⁶ Ein automatisches Hineinwachsen der Internationalen Organisation in das bestehende Vertragsgeflecht ist durch den Pacta-tertiis-Grundsatz ausgeschlossen. Zu einem solchen Hineinwachsen kann es vielmehr nur mit dem Einverständnis der am Vertrag beteiligten Drittstaaten kommen, wie dies im Fall des GATT 1947 im Hinblick auf die damalige EWG geschehen ist.⁵⁷ Wo es an einem Einverständnis und der entsprechenden Staatenpraxis fehlt, kommt auch ein Hineinwachsen nicht in Betracht – aus diesem Grund ist eine Sukzession der EG in das Vertragsregime der EMRK stets abgelehnt worden.⁵⁸ Mit Blick auf bereits geschlossene völkerrechtliche Verträge entfaltet also die Entstehung einer Internationalen Organisation, selbst wenn man ihr objektive Wirkung bemisst, keine nachteiligen Auswirkungen für einen Drittstaat. Insbesondere wird durch den Pacta-tertiis-Grundsatz verhindert, dass dem Drittstaat gegen seinen Willen ein Vertragspartner aufgedrängt wird, mit dem er nicht kontrahieren wollte.

⁵⁵ Vgl. auch *R. Bernhardt*, EuR 1983, S. 199 (203), wenn er schreibt, dass „aus der objektiven Rechtspersönlichkeit nur begrenzt konkrete Rechtsfolgen abgeleitet werden können. Aus der abstrakten Rechtspersönlichkeit oder Rechtsfähigkeit allein ergibt sich zunächst nicht viel mehr als die Fähigkeit, überhaupt eigene völkerrechtliche Rechte und Pflichten haben zu können; es bleibt nach wie vor im Einzelfall festzustellen, welche Rechte und Pflichten das sind.“

⁵⁶ Vgl. – für den Fall der EG – *R. Bernhardt*, EuR 1983, S. 199 (204).

⁵⁷ Vgl. etwa *S. Held*, Die Haftung der EG für die Verletzung von WTO-Recht, 2006, S. 57 ff. m.w.N.

⁵⁸ Vgl. *E. Klein*, in *H. Mosler/R. Bernhardt/M. Hilf* (Hrsg.), Grundrechtsschutz in Europa, 1977, S. 133 (136).

Was den Zeitraum nach der Entstehung der Internationalen Organisation angeht, liegt die Entscheidung beim Drittstaat: Schließt er mit der Organisation einen Vertrag, erkennt er damit zumindest implizit auch deren Völkerrechtssubjektivität an.⁵⁹ Dazu gezwungen ist er freilich nicht, so dass auch insoweit der Gründungsvertrag der Internationalen Organisation keine nachteiligen Auswirkungen gegenüber einem Drittstaat entfaltet. Weigert sich der Drittstaat – insbesondere aus politischen Gründen –, die Existenz der Internationalen Organisation anzuerkennen,⁶⁰ kommt es entscheidend auf das Binnenrecht der Internationalen Organisation an: Dieses kann vorsehen, dass die Internationale Organisation ihre Mitgliedstaaten zum Vertragsschluss ermächtigen kann, und zwar selbst in solchen Bereichen, die eigentlich in die ausschließliche Kompetenz der Organisation fallen.⁶¹ Besteht eine solche Möglichkeit, können die Mitgliedstaaten mit dem Drittstaat kontrahieren. Sofern eine solche Möglichkeit nicht existiert oder die Internationale Organisation nicht zustimmt, sind die Mitgliedstaaten nach organisationsinternem Recht verpflichtet, einen Vertragsschluss abzulehnen. Kontrahieren sie dennoch, verletzen sie damit ihre völkervertraglichen Pflichten im Verhältnis zur Internationalen Organisation. Gleichwohl ist ein solcher Vertrag grundsätzlich wirksam.⁶² Eine Schlechterstellung des Drittstaats durch die Existenz der Internationalen Organisation ist damit auch in dieser Fallkonstellation nicht ersichtlich.

Allerdings könnte in der zuletzt genannten Konstellation bei offenkundigem Fehlen der Vertragsschlusskompetenz seitens der Mitgliedstaaten an eine Ungültigkeit des Vertrags in Anwendung des Art. 46 Abs. 1 WVK gedacht werden.⁶³ Ganz eindeutig erscheint dies nicht, denn in Art. 46 Abs. 1 WVK ist von der „Verletzung einer Bestimmung [des] innerstaatlichen Rechts über die Zuständigkeit zum Abschluss von Verträgen“ die Rede. Die Vorschrift behandelt also an sich lediglich innerstaatliche – insbesondere verfassungsrechtliche – Beschränkungen der treaty-making power,⁶⁴ nicht aber das Fehlen der Vertragsschlusskompetenz wegen deren Übertragung an eine Internationale Organisation. In Fällen, in denen das Gründungsstatut der Internationalen Organisation in das innerstaatliche

⁵⁹ Vgl. *Klabbers* (Fn. 11), S. 236 f.; *Klein/Schmahl* (Fn. 5), Rn. 104 mit Fn. 297; *Schermers/Blokke* (Fn. 11), § 1568.

⁶⁰ Vgl. zur jahrzehntelangen Weigerung der Ostblockstaaten, die EWG anzuerkennen, unten bei Fn. 100.

⁶¹ Vgl. Art. 2 Abs. 1 HS 2 AEUV; zur Praxis der EWG-Staaten siehe unten bei Fn. 111.

⁶² Vgl. *H. J. Hahn*, *Harvard Law Review* 71, 1957, S. 1001 (1050 f.). Ein Beispiel hierfür bildet die gemeinschaftsrechtlich umstrittene Zulässigkeit der sog. Kooperationsabkommen nach Übergang der Kompetenz für Handelspolitik auf die EWG, siehe unten bei Fn. 122.

⁶³ Art. 46 Abs. 1 WVKIO ist mit Art. 46 Abs. 1 WVK wortidentisch, trägt also zur Lösung des hier aufgeworfenen Problems nichts bei.

⁶⁴ Siehe auch Art. 27 WVK, der bestimmt, dass entgegenstehendes innerstaatliches Recht die Nichterfüllung eines Vertrages nicht rechtfertigen könne (Satz 1), wobei aber Art. 46 WVK vorbehalten wird (Satz 2).

Recht des betreffenden Mitgliedstaats überführt worden ist, erscheint es jedoch sachgerecht, Art. 46 Abs. 1 WVK anzuwenden.⁶⁵ Akzeptiert man dies, zeigt sich, zu welch inkonsistenten Ergebnissen die derzeit h.M. führt: So wäre für einen Drittstaat, der einer Internationalen Organisation die Anerkennung verweigert, diese an sich ein rechtliches Nullum. Aus Sicht des Drittstaats bestünde daher überhaupt kein Anlass, Art. 46 Abs. 1 WVK anzuwenden, der Mitgliedstaat unterläge – wiederum: aus der Sicht des Drittstaats – keinerlei Beschränkungen hinsichtlich seiner Vertragsschlusskompetenz. Gleichwohl müsste sich der Drittstaat, da und insofern der Mitgliedstaat das Gründungsstatut in sein innerstaatliches Recht überführt hat, die Anwendung des Art. 46 Abs. 1 WVK gefallen lassen. Der Vertrag wäre also wegen offenkundigen Fehlens der Vertragsschlusskompetenz im Hinblick auf eine Internationale Organisation unwirksam, die aus der Sicht des Drittstaats nicht einmal existiert! Das ist jedoch die notwendige Konsequenz dessen, dass der Drittstaat gemäß der h.M. zwar auf völkerrechtlicher Ebene die Existenz der Internationalen Organisation leugnen kann, nicht aber die Existenz von Normen des innerstaatlichen Rechts eines ihrer Mitgliedstaaten.

b) Deliktische Ansprüche

Sind im Vertragsrecht Drittstaaten durch die Pacta-tertiis-Regel umfassend vor einer Rechtsverschlechterung infolge der Entstehung einer Internationalen Organisation geschützt, stellt sich umso dringlicher die Frage, wie es sich mit deliktischen Ansprüchen verhält. Es erscheint hier angebracht, den Begriff des Deliktsrechts zu verwenden, wiewohl heutzutage statt vom völkerrechtlichen Delikt üblicherweise von der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit gesprochen wird.⁶⁶ Vorliegend geht es jedoch darum deutlich zu machen, dass es sich um Ansprüche handelt, die nicht auf vertraglicher Grundlage beruhen.

Das Deliktsrecht bildet für die Frage der objektiven Völkerrechtspersönlichkeit Internationaler Organisationen den eigentlichen Testfall. Dabei ist weiter zwischen der Internationalen Organisation als Schädigerin (β) und als Geschädigter (γ) zu unterscheiden. Zunächst allerdings erscheint es sinnvoll, ganz grundlegend danach zu fragen, wie es zwischen Staaten und Internationalen Organisationen überhaupt zu deliktischen Ansprüchen kommen kann (α).

⁶⁵ Für eine Anwendung des Art. 46 Abs. 1 WVK auf in das innerstaatliche Recht überführte völkerrechtliche Verträge auch *Villiger* (Fn. 35), Art. 46 Rn. 8.

⁶⁶ Vgl. nur *M. Schröder*, in *W. Graf Vitzthum* (Hrsg.), *Völkerrecht*, 5. Aufl. 2010, 7. Abschnitt Rn. 4 f.

a) Rechtsnatur der deliktischen Ansprüche

Das Bestehen eines deliktischen Anspruchs in diesem Verhältnis ist durchaus keine Selbstverständlichkeit. Denn die gewohnheitsrechtlich geltenden Regeln über die völkerrechtliche Verantwortlichkeit waren zunächst nur auf Staaten zugeschnitten. Die deliktische Inanspruchnahme eines Staates durch eine Internationale Organisation (oder umgekehrt) kommt somit überhaupt nur dann in Betracht, wenn man davon ausgeht, dass das Völkergewohnheitsrecht sich weiterentwickelt hat und nunmehr auch Regeln für diese Konstellation bereit hält. Das ist keine Frage – und es erscheint wichtig, auf diesen Punkt hinzuweisen –, die bereits durch die Zuerkennung von Völkerrechtspersönlichkeit an die Internationale Organisation entschieden wäre. Denn die Völkerrechtspersönlichkeit bedeutet nur die Fähigkeit, Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten zu sein.⁶⁷ Welche Rechte einer Internationalen Organisation im Außenverhältnis, d.h. im Verhältnis zu Nicht-Mitgliedstaaten, tatsächlich zustehen, beurteilt sich nach Völkergewohnheitsrecht und etwa geschlossenen völkerrechtlichen Verträgen. Man wird heute von einem völkergewohnheitsrechtlich anerkannten Kernbestand an deliktischen Regeln ausgehen können.⁶⁸ Die International Law Commission hat hierzu im Jahr 2009 ihre „Draft Articles on the Responsibility of International Organizations“ in erster Lesung verabschiedet,⁶⁹ zu denen den Staaten bis 1. Januar 2011 Stellung nehmen konnten.⁷⁰

β) Internationale Organisation als Schädigerin

Vor diesem Hintergrund ist nun zunächst die Situation zu betrachten, dass die Internationale Organisation einen Drittstaat, von welchem sie nicht anerkannt worden ist, geschädigt hat, sie also die Anspruchsverpflichtete ist. Hier sei, so Ignaz Seidl-Hohenveldern, dem Gläubigerstaat die Verweisung an die Internationale Organisation nicht zuzumuten. Denn das Vermögen einer Internationalen Organisation sei typischerweise geringer und schwerer greifbar als dasjenige eines Staates (die Insolvenz des Internationalen Zinnrates im Jahr 1985 steht als ein drohendes Menetekel im Raum⁷¹). Auch im Völkerrecht, so Seidl-Hohenveldern weiter, dürfte aber wohl der allgemeine Rechtsgrundsatz gelten, dass einem Gläubiger nicht zuzumuten sei, dass er sich ohne seine Zustimmung mit einem Schuldner-

⁶⁷ An dieser Stelle gewinnt die Ablehnung der Basic-Rights-Lehre Bedeutung, hierzu oben bei Fn. 16.

⁶⁸ So auch *Ruffert/Walter* (Fn. 11), Rn. 216.

⁶⁹ Vgl. GA Res. 64/114 vom 16.12.2009

⁷⁰ Vgl. hierzu jetzt auch die Stellungnahme des UN Office of Legal Affairs (A/CN.4/637/Add.1).

⁷¹ Vgl. dazu etwa *I. Pernice*, AVR 1988, S. 406 ff.

wechsel einverstanden erklären muss, der ihm einen schlechteren als den bisherigen Schuldner zuweist.⁷²

Die Argumentation Seidl-Hohenvelderns setzt voraus, dass eine Haftung der Mitgliedstaaten neben der Internationalen Organisation ausscheidet, dass der geschädigte Staat also allein an die Internationale Organisation verwiesen wird. Nun gehört die Frage der sog. Durchgriffshaftung von Mitgliedstaaten einer Internationalen Organisation mit zu den schwierigsten und umstrittensten Rechtsfragen des derzeitigen Völkerrechts. Ob die „Draft Articles on the Responsibility of International Organizations“ in diesem Punkt lediglich bereits bestehendes Völkergewohnheitsrecht widerspiegeln, erscheint angesichts der stark divergierenden Positionen im Schrifttum⁷³ durchaus zweifelhaft. Die Frage soll hier indes nicht weiter vertieft werden. Vielmehr wird im Folgenden unterstellt, dass es Fälle gibt – nach der Konzeption der ILC ist dies der Regelfall –, in denen eine parallele oder aber subsidiäre Haftung der Mitgliedstaaten zusätzlich zur Internationalen Organisation nicht in Betracht kommt. Die Frage, auf die es für den vorliegenden Zusammenhang ankommt, lautet: Liegt in der Verweisung an die Internationale Organisation tatsächlich eine relevante Rechtsverschlechterung im Sinne der Pacta-tertiis-Regel?

Diesbezüglich ist daran zu erinnern, dass es durchaus auch andere Konstellationen gibt,⁷⁴ in denen ein Vertrag mittelbare Wirkung gegenüber Drittstaaten entfaltet, ohne dass dies als ein Verstoß gegen das Pacta-tertiis-Verbot aufgefasst würde.⁷⁵ Dies ist etwa der Fall, wenn zwei Staaten auf vertraglicher Grundlage miteinander fusionieren:⁷⁶ Auch dann wird dem Drittstaat ein neuer deliktischer Haftungsschuldner aufgedrängt. Dennoch wird man nicht annehmen können, bei dem Fusionsvertrag handle es sich um einen unzulässigen Vertrag zu Lasten Dritter. Oder aber ein Staat mag einen Teil seines Territoriums an einen anderen Staat durch völkerrechtlichen Vertrag abtreten;⁷⁷ kommt es in dem zedierten Gebietsteil zu einer völkerrechtswidrigen Schädigung von Angehörigen eines Dritt-

⁷² I. Seidl-Hohenveldern, ÖZöR 11, 1961, S. 497 (502); siehe hierzu auch die Diskussion bei F. Seyersted, IJIL 1964, S. 233 (240 ff.).

⁷³ Vgl. Amerasinghe (Fn. 7), S. 407 ff.; J. d'Aspremont, Int'l Org. L. Rev. 4, 2007, S. 91 ff.; Klein/Schmahl (Fn. 5), Rn. 102 ff.; Sands/Klein (Fn. 9), Rn. 15–103 ff.; Schermers/Blokker (Fn. 11), § 1585; I. Seidl-Hohenveldern, in FS Mosler, 1983, S. 881 ff.

⁷⁴ Vgl. Proelß (Fn. 33), Art. 34 Rn. 32 ff., insbesondere Rn. 41 ff. (bezüglich Grenzverträgen); zurückhaltend David (Fn. 33), Art. 34 Rn. 7 ff. Besonders problematisch und umstritten ist der Fall der sog. Statusverträge; dazu näher E. Klein, Statusverträge im Völkerrecht, 1980, *passim*.

⁷⁵ Gegen eine Analogie aber ILC-Berichterstatter Sir H. Waldock, YBILC 1964, vol. II, S. 33, mit dem (freilich zirkulären) Argument, die Frage der objektiven Völkerrechtspersönlichkeit Internationaler Organisationen scheine „to contain a larger and more definite element of ‘recognition’“.

⁷⁶ Vgl. Köck/Fischer (Fn. 14), S. 568.

⁷⁷ Hierzu auch F. Seyersted, IJIL 1964, S. 233 (241); Tomuschat (Fn. 10), Art. 281 EG Rn. 26.

staats, muss sich dieser an den Zessionar verweisen lassen, ohne sich an den Zedenten mit dem Argument wenden zu können, es liege ein unzulässiger Vertrag zu Lasten Dritter vor.⁷⁸

Der Grund hierfür ist darin zu sehen, dass es sich bei der Rechtsbeeinträchtigung zum Nachteil des Drittstaats um eine lediglich mittelbare Folge des Fusions- oder Abtretungsvertrags handelt.⁷⁹ Diese Verträge begründen ja keine unmittelbaren Pflichten für Drittstaaten.⁸⁰ Die Rechtsbeeinträchtigung in der Gestalt der Verweisung an ein neues oder anderes Völkerrechtssubjekt ist vielmehr eine mittelbare, denn sie aktualisiert sich erst in dem Moment der Entstehung eines deliktischen Anspruchs. Ein Staat hat aber keine geschützte Rechtsposition darauf, gerade von einem bestimmten Völkerrechtssubjekt deliktisch geschädigt zu werden.⁸¹

Gleiches muss dann für die vertragliche Gründung einer Internationalen Organisation gelten: Auch hier legt der Gründungsvertrag mit der Zuerkennung von Völkerrechtspersönlichkeit an die Organisation einem Drittstaat ja keine unmittelbare Rechtspflicht auf. Die (auch objektiv verstandene) Völkerrechtspersönlichkeit wirkt lediglich potentiell im Sinne der Fähigkeit, Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten zu sein. Der Rechtsnachteil, der in der Entstehung eines neuen Zurechnungssubjektes liegt, realisiert sich vielmehr erst in dem Moment, wo es zu einer deliktischen Schädigung kommt. Ebenso wie beim Fusions- oder Abtretungsvertrag handelt es sich auch hier um eine lediglich mittelbare Benachteiligung, die keinen relevanten Rechtsnachteil im Sinne der Pacta-tertiis-Regel darstellen kann. Denn auch hier muss gelten, dass der Staat keine geschützte

⁷⁸ Vgl. *Klein* (Fn. 74), S. 185.

⁷⁹ Anders der Ansatz von *Proelß* (Fn. 33), Art. 34 Rn. 42, der den Grund in dem Prinzip erblickt, „that a State is by its very existence competent to consolidate its territory within the limits established by public international law“. Wiederum anders *McNair*, *The Law of Treaties*, 1961, S. 255: „We incline [...] to the view that we are on surer ground if we are willing to recognize that the effects of certain kinds of treaties erga omnes is to be attributed to some inherent and distinctive juridical element in those treaties – in some cases, the ‘dispositive’ or ‘real’ character of the transaction effected by the treaty, the permanent nature of the rights created by or in pursuance to the treaty – in others, the semi-legislative authority of groups of States particularly interested in the settlement or arrangement made.“ Die Errichtung einer Internationalen Organisation fällt *McNair* zufolge in die zweite Kategorie, vgl. aaO., S. 259.

⁸⁰ Teilweise wird nur die direkte und gezielte Auferlegung von Pflichten als vom Pacta-tertiis-Verbot erfasst angesehen (so z.B. *R. G. Wetzel*, Verträge zugunsten und zu Lasten Dritter, 1973, S. 13; dagegen *Proelß* [Fn. 33], Art. 34 Rn. 17). Dann stellte sich das hier diskutierte Problem von vornherein nicht.

⁸¹ Aneutungsweise bereits *Tomuschat* (Fn. 10), Art. 281 EG Rn. 26: Die bisherigen Pflichten von Drittstaaten nach allgemeinem Völkerrecht bestünden „lediglich einem anderen Träger gegenüber“. Der Gedanke erscheint, wenngleich in anderem Zusammenhang, auch bei *Klein* (Fn. 74), S. 189, bezüglich des Viermächte-Abkommens über Berlin: „Für Drittstaaten folgt aus dieser Regelung keinerlei inhaltliche Änderung ihrer Rechtsstellung, da sie keinen Anspruch darauf haben, daß die Westmächte selbst in einer ausschließlichen Weise die Interessen von Berlin (West) wahrnehmen.“

Rechtsposition darauf hat, gerade von einem bestimmten Völkerrechtssubjekt deliktisch geschädigt zu werden.

γ) Internationale Organisation als Geschädigte

Als nächstes ist die Konstellation in den Blick zu nehmen, in der die Internationale Organisation als Anspruchstellerin auftritt, da sie von einem Drittstaat geschädigt worden ist. Das war die Situation, die den Anlass zu dem Gutachten des IGH gab:⁸² Der schwedische Graf Bernadotte war in seiner Funktion als Vermittler der Vereinten Nationen im Palästina-Konflikt von israelischen Extremisten getötet worden. Da der gerade neu gegründete Staat Israel, zum damaligen Zeitpunkt noch nicht Mitglied der Weltorganisation, keine Anstalten machte, die mutmaßlichen Täter zu verfolgen, stellte sich die Frage, ob die Vereinten Nationen berechtigt seien, gegenüber Israel Entschädigungsforderungen geltend zu machen.

Zunächst einmal stellt sich in dieser Konstellation die rein praktische Frage, wie eine Internationale Organisation mit dem Drittstaat, der sich weigert, sie völkerrechtlich anzuerkennen, in Beziehung treten will.⁸³ Dieses Problem ist allerdings nicht auf Internationale Organisationen beschränkt, sondern stellt sich bei nicht anerkannten Staaten in gleicher Weise, so dass dieser Aspekt vernachlässigt werden kann.

Sodann ist abermals zu überlegen, inwiefern es durch die als objektiv unterstellte Rechtspersönlichkeit einer Internationalen Organisation zu einer Verschlechterung des die Anerkennung verweigernden Drittstaates kommt. Hier ist nun entscheidend, auf die Rechtsnatur des in Rede stehenden Anspruchs hinzuweisen: Ist nämlich der deliktische Anspruch selbst, wie vorstehend ausgeführt, völkergewohnheitsrechtlicher Natur, so bedeutet dies, dass er – vom Fall des *persistent objectors* einmal abgesehen – mit Zustimmung der Staaten zustande gekommen ist. Die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht setzt neben der Staatenpraxis (*consuetudo*) bekanntlich das Vorliegen einer entsprechenden Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*) voraus.⁸⁴ Folglich hat ein Drittstaat, der sich nicht durch *persistent objection* der Geltung des neu entstandenen Gewohnheitsrechts entzogen hat, der generellen Möglichkeit einer deliktischen Inanspruchnahme durch Internationale Organisationen zugestimmt. Die objektive Völkerrechtspersönlichkeit einer Internationalen Organisation zeitigt für ihn lediglich

⁸² Vgl. *d'Argent* (Fn. 7), Rn. 1; *C. Eagleton*, RdC 76 (1950 I), S. 319 (376 ff.).

⁸³ Tatsächlich hat Israel den von den Vereinten Nationen geltend gemachten materiellen Schadensersatz in Höhe von 54.624 \$ gezahlt und sich für die Vorkommnisse entschuldigt, vgl. *d'Argent* (Fn. 7), Rn. 9. Allerdings fand die Geltendmachung des Anspruchs erst nach der Aufnahme Israels in die Vereinten Nationen statt, vgl. *F. Seyersted*, IJIL 1964, S. 233 (258).

⁸⁴ Statt vieler *T. Treves*, Customary International Law, Rn. 17, in *R. Wolfrum* (Hrsg.), MPEPIL (Stand: November 2006) m.w.N.

insofern nachteilige Rechtsfolgen, als er sich nunmehr an eine konkrete Organisation verweisen lassen muss. Analog zum vorstehend Ausgeführten muss aber auch hier gelten, dass der Drittstaat keinen Anspruch darauf hat, von einem bestimmten Völkerrechtssubjekt deliktisch in Anspruch genommen zu werden.

c) *Diplomatischer Schutz*

Die vorstehend behandelte Fallkonstellation leitet zu einer weiteren Fragestellung über. Liegt der Völkerrechtsverstoß – wie im Bernadotte-Fall – in der Schädigung eines Individuums, ist an die Ausübung diplomatischen Schutzes zu denken. Prinzipiell kommen hier zwei Anspruchsteller in Betracht: der Heimatstaat des Geschädigten oder aber die Internationale Organisation. Die Ausübung diplomatischen Schutzes durch den Heimatstaat basiert auf dem durch die Staatsangehörigkeit vermittelten Band. Insoweit handelt es sich um ein seit langem gewohnheitsrechtlich anerkanntes Rechtsinstitut.⁸⁵ Bei einer Internationalen Organisation führt dieser Ansatz ersichtlich nicht weiter. Der IGH hat jedoch im Bernadotte-Gutachten die Regeln über die Ausübung diplomatischen Schutzes dahingehend fortentwickelt, dass die Internationale Organisation aus Gründen der effektiven Wahrnehmung ihrer Aufgaben berechtigt sein müsse, bei Schädigung eines ihrer agents selbst im eigenen Namen Schutzansprüche geltend zu machen (sog. functional protection).⁸⁶ In diesem Punkt erging die Antwort des Gerichtshofs allerdings nicht wie zur Frage der Völkerrechtspersönlichkeit einstimmig, sondern mit elf zu vier Stimmen, wobei die vier dissentierenden Richter das Recht zur diplomatischen Schutzausübung allein beim Heimatstaat sahen.⁸⁷

Erkennt man Internationalen Organisationen entgegen der derzeit h.L. generell objektive Rechtspersönlichkeit zu, so entsteht neben dem Heimatstaat ein zweiter potentieller Anspruchsteller. Die Situation des Drittstaats, so scheint es zumindest, hat sich verschlechtert. Im Ergebnis ist freilich eine Verschlechterung gleichwohl zu verneinen, denn wie der IGH in seinem Gutachten ebenfalls ausgeführt hat, kommt eine doppelte Inanspruchnahme des Drittstaats (durch den geschädigten Heimatstaat und die Internationale Organisation) nicht in Betracht.⁸⁸ Allenfalls kann es zu einer gewissen faktischen Verschlechterung kommen, wenn der geschädigte Heimatstaat auf die Ausübung diplomatischen Schutzes verzichtet, wäh-

⁸⁵ Vgl. IGH, Case concerning Ahmadou Sadio Diallo, Preliminary Objections, ICJ Reports 2007, Rn. 39.

⁸⁶ IGH (Fn. 7), S. 182 ff. (Zitat S. 184).

⁸⁷ Vgl. Q. Wright, AJIL 43, 1949, S. 509 (511 ff.).

⁸⁸ IGH (Fn. 7), S. 186.

rend die Internationale Organisation hierzu nicht bereit ist.⁸⁹ Allerdings gilt auch hier, analog zum oben Ausgeführten: Der Schädigerstaat hat keinen Anspruch darauf, von einem bestimmten Völkerrechtssubjekt im Wege diplomatischen Schutzes in Anspruch genommen zu werden. Die lediglich mittelbar-faktische Verschlechterung durch die Inanspruchnahme seitens einer Internationalen Organisation stellt für den nichtanerkennenden Drittstaat daher keinen Nachteil im Sinne der *Pacta-tertiis*-Regel dar.

Etwas anderes könnte allerdings gelten, wenn das geschädigte Individuum, das im Dienste der Internationalen Organisation gehandelt hat, staatenlos war. Dann fehlt es ja an einem Heimatstaat, der zur Geltendmachung diplomatischen Schutzes berechtigt wäre.⁹⁰ Bei Anerkennung objektiver Völkerrechtspersönlichkeit zugunsten der Internationalen Organisation könnte hier ein neuer Anspruchsteller entstehen, dem sich der Drittstaat ansonsten nicht gegenüber gesehen hätte. Gleiches gilt, wenn das Individuum die Staatsangehörigkeit des Schädigerstaates besitzt: Hier soll nach der Mehrheitsauffassung innerhalb des IGH die Staatsangehörigkeit des Heimatstaates einer Schutzausübung durch die Internationale Organisation nicht entgegen stehen,⁹¹ während nach traditionellem Völkerrecht im zwischenstaatlichen Verhältnis diplomatischer Schutz gegenüber dem Heimatstaat ausgeschlossen ist.⁹² Diesbezüglich erging die Antwort allerdings nur mit zehn zu fünf Stimmen.

Deutlich ist, dass sich die hier beschriebenen Konstellationen von den zuvor erörterten substantiell unterscheiden. Es geht nicht allein darum,

⁸⁹ Dies war sogar ein entscheidender Gesichtspunkt, warum der IGH eine Ausübung diplomatischen Schutzes durch die Vereinten Nationen selbst zuließ: Ein agent der Organisation könne sein Amt nur unabhängig ausführen, wenn er nicht von der Bereitschaft seines Heimatstaates zur Schutzgewährung abhinge, IGH (Fn. 7), S. 183 f.

⁹⁰ Art. 8 Abs. 1 der ILC-Artikel über „Diplomatic protection“ (Annex zu GA Res. 62/67 vom 6.12.2007) sieht zwar vor, dass zugunsten eines Staatenlosen der Staat, in dem dieser seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, diplomatischen Schutz gewähren kann. Hierbei handelt es sich aber noch nicht um geltendes Völkergewohnheitsrecht, vgl. Al Rawi & Others, R (on the Application of) v. Secretary of State for Foreign Affairs and Another [2006] EWCA Civ 1279, Rn. 118. Die ILC selbst spricht von „an exercise in progressive development of the law“ (ILC Report 2006, A/61/10, chp. IV, Kommentar zu Art. 8, Rn. 2).

⁹¹ IGH (Fn. 7), S. 186.

⁹² *Doebriing* (Fn. 14), Rn. 82; *W. K. Geck*, Diplomatic Protection, in *R. Bernhardt* (Hrsg.), *EPIL I*, 1992, S. 1045 (1050); *Chr. Gloria*, in *Ipsen* (Fn. 10), § 24 Rn. 33. Vgl. auch Art. 4 der Haager Convention on Certain Questions relating to the Conflict of Nationality Laws vom 12.4.1930, LNTS 179, S. 89. Zunehmend wird hier allerdings das Abstellen auf die effektive Staatsangehörigkeit befürwortet: Grundlegend der Schiedsspruch im Fall *Mergé* (RIAA, Bd. 14, S. 236 [241 ff.]); so jetzt z.B. auch *Hailbronner/Kau* (Fn. 37), Rn. 117. Gem. Art. 7 der ILC-Artikel über „Diplomatic Protection“ (Fn. 90) ist im Verhältnis zweier Heimatstaaten diplomatischer Schutz ausgeschlossen, „unless the nationality of the former State is predominant, both at the date of injury and at the date of the official presentation of the claim“. Dadurch wird verdeutlicht, dass es sich bei der Ausübung diplomatischen Schutzes gegenüber dem anderen Heimatstaat um eine Ausnahme handelt, ILC Report 2006, A/61/10, chp. IV, Kommentar zu Art. 7, Rn. 6.

dass ein auch sonst bestehender Anspruch statt von einem bestimmten Staat nunmehr von einer Internationalen Organisation geltend gemacht wird. Vielmehr wird ein Anspruch geltend gemacht, der im Falle der Nichtexistenz der Internationalen Organisation erst gar nicht zur Entstehung gelangt wäre. Diese Überlegungen stehen einer allgemeinen Annahme objektiver Völkerrechtspersönlichkeit Internationaler Organisationen indes nicht entgegen. Vielmehr stellt sich die Frage, ob im Hinblick auf Staatenlose und Personen, die die Staatsangehörigkeit des Schädigerstaates besitzen, die Befürwortung der functional protection durch Internationale Organisationen nicht zu weit geht. Dogmatisch ist hier – anders als bei den rein mittelbaren Nachteilen infolge der Zuweisung eines neuen Anspruchstellers oder Anspruchsgegners – kein Weg erkennbar, wie die diplomatische Schutzgewährung durch die Organisation mit dem Pacta-tertiis-Verbot in Einklang gebracht werden könnte. Dann aber erscheint es konsequent, diese Aussage des Bernadotte-Gutachtens abzulehnen, ohne dass dafür generell die Konzeption der objektiven Völkerrechtspersönlichkeit Internationaler Organisationen in Zweifel gezogen werden müsste. Denn aus der Völkerrechtspersönlichkeit selbst ergeben sich, wie gesehen,⁹³ keine konkreten Rechte oder Pflichten.

d) Zwischenergebnis

Insgesamt bleibt es damit bei dem Befund, dass die Rechtsbeeinträchtigungen infolge einer objektiv verstandenen Völkerrechtspersönlichkeit Internationaler Organisationen allenfalls mittelbarer Natur sind. Solche mittelbaren Nachteile verstoßen indes nicht gegen das Pacta-tertiis-Verbot. Dieser Grundsatz steht daher der Annahme einer objektiven Völkerrechtspersönlichkeit Internationaler Organisationen nicht entgegen.

IV. Vergleich mit der Staatenpraxis

Die vorstehenden rechtsdogmatischen Ausführungen haben für sich genommen einen nur eingeschränkten Aussagewert. Da das Völkerrecht eine in besonderem Maße vom Effektivitätsprinzip geprägte Rechtsordnung ist, vermögen sie nur zu überzeugen, wenn es gelingt nachzuweisen, dass auch die Staatenpraxis der Annahme einer objektiven Völkerrechtspersönlichkeit Internationaler Organisationen (zumindest) nicht entgegensteht. Insofern gilt es, tatsächliche oder vermeintliche Gegenbeispiele zu entkräften.

⁹³ Oben bei Fn. 16.

1. Sitzabkommen mit der Schweiz

Als eine Bestätigung der These von der Anerkennungsbedürftigkeit Internationaler Organisationen durch Drittstaaten ist auf die Sitzabkommen verwiesen worden, welche die Schweiz mit Internationalen Organisationen abgeschlossen hat, ohne deren Mitglied zu sein.⁹⁴ Stellvertretend hierfür steht das mit den Vereinten Nationen im Jahr 1946 geschlossene Abkommen, in dem es heißt: „Der Schweizerische Bundesrat anerkennt die internationale Rechtspersönlichkeit und die Rechtsfähigkeit der Organisation der Vereinten Nationen“.⁹⁵ Daraus ergeben sich jedoch nicht zwingend die von der h.M. gezogenen Schlüsse. Der Wortlaut „anerkennt“ (in den authentischen Sprachfassungen ist von „recognizes“ bzw. „reconnaît“ die Rede⁹⁶) lässt eine Deutung sowohl in einem konstitutiven als auch in einem deklaratorischen Sinne zu. Vor allem aber ist darauf hinzuweisen, dass sich dieselbe Formulierung auch in Verträgen mit Internationalen Organisationen findet, deren Mitglied sie bereits war: Obgleich Gründungsmitglied des CERN,⁹⁷ verwandte die Schweiz in dem CERN-Sitzabkommen eine nahezu identische Formulierung wie in dem Abkommen mit den Vereinten Nationen.⁹⁸ Da die Schweiz durch die Ratifikation der Gründungskonvention die Völkerrechtsfähigkeit von CERN jedenfalls implizit bereits anerkannt hatte,⁹⁹ kann der Bestimmung im Sitzabkommen allenfalls deklaratorische Bedeutung zukommen. Dann aber zwingt der Wortlaut des UN-Abkommens nicht zu einer gegenteiligen Annahme.

2. Nichtanerkennung der EWG durch die Sowjetunion

Der einzige bekannt gewordene Fall, in dem die Anerkennung einer Internationalen Organisation auf Widerstand eines Drittstaats gestoßen ist, bildet die Nichtanerkennungspolitik der Sowjetunion gegenüber der damaligen EWG. Tatsächlich kam es erst im Jahr 1988 zur Aufnahme offizieller Beziehungen zwischen dem Rat für gegenseitige Wirtschafts-

⁹⁴ Vgl. *P. Pescatore*, RdC 103, 1961 II, S. 1 (41) mit Fn. 23.

⁹⁵ Art. 1 Satz 1 des Abkommens über die Vorrechte und Immunitäten der Organisation der Vereinten Nationen (AS 1956 1092; BBl. 1955 II 337).

⁹⁶ 1 UNTS II-8.

⁹⁷ Convention for the Establishment of a European Organization for Nuclear Research vom 1.7.1953, 200 UNTS I-2701.

⁹⁸ Art. 1 des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Europäischen Organisation für Kernphysikalische Forschung zur Festlegung des rechtlichen Statuts dieser Organisation in der Schweiz vom 11.6.1955 (AS 1956 1078; BBl. 1955 II 377; 1956 UNTS II-544) hat folgenden Wortlaut: „Der Schweizerische Bundesrat anerkennt die internationale Rechtspersönlichkeit und die Rechtsfähigkeit der Organisation in der Schweiz.“

⁹⁹ Art. IX der Gründungskonvention (Fn. 97) regelt lediglich die Rechtsstellung des CERN im innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten, d.h. die Völkerrechtspersönlichkeit ist – wie im Falle der Vereinten Nationen (oben Fn. 33) – nicht explizit geregelt.

hilfe (RGW)¹⁰⁰ und der EWG.¹⁰¹ Dem gingen fünfzehn Jahr zäher und zwischenzeitlich unterbrochener Verhandlungen über die Aufnahme der Beziehungen voraus.¹⁰²

Die Nichtanerkennungspolitik der Sowjetunion gegenüber der EWG ist teilweise mit der sowjetischen Völkerrechtsdoktrin in Verbindung gebracht worden.¹⁰³ Nun trifft es zwar zu, dass die traditionelle sowjetische Völkerrechtslehre der Völkerrechtssubjektivität Internationaler Organisationen reserviert, teils sogar dezidiert ablehnend gegenüber stand.¹⁰⁴ Vielfach handelte es sich dabei jedoch eher um ein terminologisches Problem, da zugleich eingeräumt wurde, Internationale Organisationen könnten „eine gewisse internationale Rechtsfähigkeit besitzen“.¹⁰⁵ Für den vorliegenden Zusammenhang bedeutsamer erscheint indes der Umstand, dass diese prinzipiellen völkerrechtsdogmatischen Überlegungen bei der Nichtanerkennungspolitik gegenüber der EWG, soweit ersichtlich, keinerlei Rolle gespielt haben. Vielmehr standen insoweit erkennbar ideologisch-politische Motive im Vordergrund,¹⁰⁶ die sich bis hin zu Lenin zurückverfolgen lassen¹⁰⁷ und in der Charakterisierung des „Gemeinsamen Marktes“ – die direkte Bezeichnung der EWG wurde sowjetischerseits vermieden – als ein Instrument im Kampf des Kapitalismus gegen den Sozialismus seinen Ausdruck fand.¹⁰⁸

Besondere Schwierigkeiten bereitete die Nichtanerkennungspolitik der Sowjetunion naturgemäß im Hinblick auf den für Ende 1969¹⁰⁹ anstehenden Übergang der Kompetenz für die Handelspolitik – und damit auch für den Abschluss von Handelsverträgen – von den Mitgliedstaaten auf

¹⁰⁰ Auch bekannt unter dem Akronym COMECON (Council for Mutual Economic Assistance).

¹⁰¹ Vgl. die gemeinsame Erklärung über die Aufnahme offizieller Beziehungen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe, ABl. EG 1988 L Nr. 157/35.

¹⁰² Näher *L. Jung*, Die Annäherung zwischen dem Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) und der Europäischen Gemeinschaft (EG) seit 1972, Diss. Hamburg 1987, S. 235 ff.; *W. Mueller*, in *M. Gebler* (Hrsg.), Vom Gemeinsamen Markt zur Europäischen Unionsbildung. 50 Jahre Römische Verträge 1957–2007, 2009, S. 617 (643 ff.).

¹⁰³ Vgl. etwa *B. Faßbender*, ÖZöRV 37, 1986, S. 17 (30) mit Fn. 79.

¹⁰⁴ Vgl. Völkerrecht, Akademie der Wissenschaften der UdSSR, Rechtsinstitut (übersetzt von L. Schulz), 1960, S. 131: „Subjekte des Völkerrechts sind Staaten; [...] Internationale Organisationen und Individuen sind keine Völkerrechtssubjekte.“ Zahlreiche w.N. bei *H. Mosler*, ZaöRV 22, 1962, S. 1 (13 ff.) sowie *Chr. Osakwe*, AJIL 65, 1971, S. 502 ff.

¹⁰⁵ Völkerrechts-Lehrbuch (Fn. 104), aaO.

¹⁰⁶ Vgl. *G. Hünners-Pohl*, Einführung einer gemeinsamen Handelspolitik der EWG-Mitgliedstaaten gegenüber den sozialistischen Staaten Ost-Europas, Diss. Berlin 1975, S. 223 f.; *R. Sannwald*, in *E. Boettcher* (Hrsg.), Ostblock, EWG und Entwicklungsländer, 1963, S. 80 (81 ff., 87 ff.); *Tb. Schweisfurth*, Europa-Archiv 1972, S. 261 ff.

¹⁰⁷ Vgl. *Mueller* (Fn. 102), S. 619 f.

¹⁰⁸ Vgl. die Nachweise bei *Mueller* (Fn. 102), S. 622 f., 629, 633 und öfter.

¹⁰⁹ Die Übergangsfrist zur Verwirklichung des gemeinsamen Marktes endete gem. Art. 8 Abs. 1 EWGV a.F. am 31.12.1969.

die EWG. Da eine rechtzeitige Ersetzung der bilateralen Handelsverträge durch Gemeinschaftsabkommen aufgrund verzögerter Behandlung im Rat nicht gelungen war,¹¹⁰ schuf der Rat mit der Entscheidung 69/494/EWG vom 16. Dezember 1969¹¹¹ eine Übergangsregelung, die den Mitgliedstaaten die ausdrückliche oder stillschweigende Verlängerung bestehender Handelsverträge für maximal ein Jahr (Art. 3) sowie den Abschluss neuer Verträge mit den sog. Staatshandelsländern nach vorheriger Durchführung eines Konsultationsverfahrens und Ermächtigung durch den Rat gestattete (Art. 9), Letzteres allerdings nur bis zum 31. Dezember 1972.¹¹² Die daraufhin neu geschlossenen Verträge hatten eine Laufzeit bis Ende 1974,¹¹³ und der Rat verständigte sich darauf, die bilateralen Handelsbeziehungen zum Ende dieses Jahres auslaufen zu lassen,¹¹⁴ so dass Ende 1974 die Vertragsschlusskompetenz in Handelssachen endgültig von den Mitgliedstaaten auf die EWG überging.¹¹⁵

Da die Staatshandelsländer auf das Angebot der Gemeinschaft zum Abschluss bilateraler Handelsabkommen nicht weiter eingingen,¹¹⁶ musste die Gemeinschaft zur Vermeidung eines „juristischen Vakuums“¹¹⁷ einseitig Einfuhrkontingente festsetzen,¹¹⁸ was ihr von Seiten der östlichen Handelspartner den Vorwurf diskriminierenden Verhaltens eintrug.¹¹⁹ In der Folgezeit wussten die Staatshandelsländer jedoch in zunehmendem Maße eine „offene Flanke“¹²⁰ zu nutzen, welche ihnen die auf Handelspolitik beschränkte Zuständigkeit der Gemeinschaft – im Gegensatz zu der bei den Mitgliedstaaten verbliebenen Zuständigkeit für allgemeine Wirtschaftspolitik – bot. Zwischen nahezu sämtlichen EWG-Mitgliedstaaten und Staatshandelsländern kam es daraufhin zum Abschluss sog. Koope-

¹¹⁰ Vgl. *H. H. Schumacher*, EuR 1977, S. 26 (27).

¹¹¹ ABl. EG Nr. L 326/39.

¹¹² Vgl. näher *K. M. Sachs*, EG-Handelspolitik und zwischenstaatliche Kooperationsabkommen, 1976, S. 47 ff.; *P. Weissenberg*, Die Kompetenz der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zum Abschluss von handels- und Kooperationsabkommen gemäß Art. 113 EWG-Vertrag, 1977, S. 43 f.; *E. Wellenstein*, in *D. O’Keefe/H. G. Schermers* (Hrsg.), *Essays in European Law and Integration*, 1982, S. 197 (202).

¹¹³ *Hüners-Pohl* (Fn. 106), S. 206 m.w.N.; *Sachs* (Fn. 112), S. 49 mit Fn. 70.

¹¹⁴ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 93/1974, S. 967, Ziff. 20.

¹¹⁵ *E. Becker*, in *G. Leptin* (Hrsg.), *Handelspartner Osteuropa*, 1974, S. 97 (98).

¹¹⁶ Vgl. Bull. EG 11/1974, S. 14; *H. Bedarff*, Die Osteuropapolitik der Europäischen Gemeinschaft 1975–1991, 1992, S. 36; *Jung* (Fn. 102), S. 242 f.; *Sachs* (Fn. 112), S. 53 f.; *H. H. Schumacher*, EuR 1977, S. 26 (30); *Weissenberg* (Fn. 112), S. 47 f.

¹¹⁷ Vgl. *C. Dumesnil*, *Revue du Marché Commun* 1975, S. 57 (59): „vide juridique“. Siehe auch *Bedarff* (Fn. 116), ebd.: „vertragloser Zustand“; ebenso *Sachs* (Fn. 112), S. 54; *Chr. Sasse*, *Europa-Archiv* 1974, S. 695 (698).

¹¹⁸ Entscheidung des Rates vom 2.12.1974, ABl. EG Nr. L 358/1; die Festsetzung wurde jährlich erneuert.

¹¹⁹ Vgl. *M. Maresceau*, in *ders.* (Hrsg.), *The Political and Legal Framework of Trade Relations between the European Community and Eastern Europe*, 1989, S. 3 (14).

¹²⁰ *Jung* (Fn. 102), S. 207.

rationsabkommen, die vor allem der Förderung der Zusammenarbeit auf betrieblicher Ebene dienten.¹²¹ Angesichts der Gefahr, dass mit diesen Abkommen die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft in Handels-sachen unterlaufen würde, war die gemeinschaftsrechtliche Zulässigkeit derartiger Abkommen im Schrifttum umstritten.¹²² Die Kommission reagierte hierauf mit dem Vorschlag eines Konsultationsverfahrens, welches (mit gewissen Einschränkungen) vom Rat angenommen wurde.¹²³

Umgekehrt gelang es der Gemeinschaft in gewissen Bereichen aber auch, die ablehnende Haltung auf Seiten der Staatshandelsländer zu überwinden. So kamen mit Rumänien, Polen, Ungarn, der Tschechoslowakei und Bulgarien sektorspezifische Abkommen über den Import von Textilien, Eisen, Stahl und Agrarprodukten zustande.¹²⁴ Im Jahr 1980 wurde sogar ein allgemeiner Handelsvertrag mit Rumänien abgeschlossen.¹²⁵

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus der vorstehend beschriebenen Gemengelage ziehen? Einerseits waren die Staatshandelsländer in ihrem offenkundigen Bestreben, durch den Abschluss der Kooperationsabkommen die handelspolitische Kompetenz der Gemeinschaft zu unterlaufen,¹²⁶ jedenfalls ein Stück weit erfolgreich. Ermöglicht wurde ihnen dies jedoch durch eine institutionelle Schwäche innerhalb der Gemeinschaftsrechtsordnung, nämlich der unterschiedlichen Kompetenzzuweisung für die Handelspolitik auf der einen und die allgemeine Wirtschaftspolitik auf der anderen Seite. Die Gemeinschaft wiederum hat ihre Kompetenz zum Abschluss von Handelsverträgen im engeren Sinne nach Ablauf der Übergangsregelung Ende 1974 erfolgreich behauptet und mit einigen Staatshandelsländern sogar bilaterale Verträge geschlossen. Entscheidend für die Bewertung erscheint vorliegend der Umstand, dass phänotypisch Unterschiede zu einer politisch motivierten Nichtanerkennung eines Staates nicht auszumachen sind. Für die Nichtanerkennungspolitik der Sowjetunion spielte die Frage, ob die EWG nun objektive oder aber nur relative Völkerrechtspersönlichkeit besaß, keine Rolle. Im Vordergrund stand vielmehr die Weigerung, mit der EWG in vertragliche Beziehungen zu treten. Im Vertragsrecht aber sind, wie oben ausgeführt,¹²⁷ die Staaten selbst bei

¹²¹ Abdruck etlicher Kooperationsabkommen im Wortlaut bei *Sachs* (Fn. 112), S. 104 ff.

¹²² Hierzu *P. Gilsdorf*, Die Grenzen der Gemeinsamen Handelspolitik, 1988, S. 14 ff.; *Sachs* (Fn. 112), S. 61 ff., 79 ff.; *Chr. Sasse*, Europa-Archiv 1974, S. 695 (700 ff.); *H. H. Schumacher*, EuR 1977, S. 26 (30 ff.); *Chr. Tomuschat*, WiR 1974, S. 154 (160 ff.); *Weissenberg* (Fn. 112), *passim*.

¹²³ Entscheidung vom 22.7.1974, ABl. EG Nr. L 208/23.; hierzu *Sachs* (Fn. 112), S. 95 ff.; *Weissenberg* (Fn. 112), S. 50 f.

¹²⁴ *Bedarff* (Fn. 116), S. 37; *Maresceau* (Fn. 119), S. 10; *J. Maslen*, Yearbook of European Law 1983, S. 323 (330 ff.); *Wellenstein* (Fn. 112), S. 202 f.

¹²⁵ ABl. EG 1980 Nr. L 253/5.

¹²⁶ So auch die Einschätzung von *Sachs* (Fn. 112), S. 60 f.; *Wellenstein* (Fn. 112), S. 206.

¹²⁷ Bei Fn. 60.

Annahme einer objektiv wirkenden Völkerrechtspersönlichkeit Internationaler Organisationen durch den Pacta-tertiis-Grundsatz umfassend vor Rechtsbeeinträchtigungen geschützt.

Man kann sogar noch weiter gehen und aus dem Verhalten der Sowjetunion gegenüber der EWG Argumente für eine nur deklaratorische Wirkung der Anerkennung Internationaler Organisationen herleiten. Am Beginn der Verhandlungen über die offizielle Aufnahme von Beziehungen zwischen EWG und RGW stand nämlich die berühmte Rede Breschnews vom 20. März 1972, in der dieser erklärte, die Sowjetunion ignoriere „keineswegs die reale Lage in Westeuropa, darunter auch das Bestehen einer solchen ökonomischen Gruppierung kapitalistischer Länder wie die des ‚Gemeinsamen Marktes‘.“¹²⁸ Diese vielfach als „Wende“¹²⁹, als erster Schritt in Richtung Anerkennung¹³⁰ oder sogar schon als De-facto-Anerkennung¹³¹ der EWG gewertete Äußerung macht deutlich, dass hier von sowjetischer Seite jedenfalls das Vorhandensein einer der Anerkennung fähigen Realität auf internationaler Ebene akzeptiert wurde. Das bestätigt die eingangs vertretene Auffassung¹³² und lässt die Unterscheidung zwischen der Anerkennung von Staaten und Anerkennung von Internationalen Organisationen abermals als fragwürdig erscheinen. Auch das zweite Beispiel der Staatenpraxis erweist sich damit letztlich als nicht durchschlagend.

V. Notwendigkeit objektiver Völkerrechtspersönlichkeit Internationaler Organisationen

Die bisherigen Ausführungen haben lediglich ergeben, dass keine zwingenden Gründe gegen die Annahme objektiver Völkerrechtspersönlichkeit Internationaler Organisationen sprechen. Das bedeutet nicht, dass hier von ohne weiteres auszugehen wäre. Erforderlich ist vielmehr eine positive Grundlegung, d.h. es muss nach Gründen gefragt werden, warum die Zuerkennung objektiver Völkerrechtspersönlichkeit aus völkerrechtlicher Sicht geboten sei. Diesbezüglich lassen sich drei Argumente anführen:

¹²⁸ Europa-Archiv 1972, S. D 207 (D 209).

¹²⁹ Vgl. B. Lewytskyy, Sowjetische Entspannungspolitik, 1976, S. 125.

¹³⁰ Th. Schweisfurth, Europa-Archiv 1972, S. 261 (268); siehe aber Mueller (Fn. 102), S. 649, der darauf hinweist, Breschnew habe allein von Beziehungen mit den Teilnehmerstaaten des Gemeinsamen Marktes, nicht mit der EWG selbst gesprochen.

¹³¹ K. von Beyme, Die Sowjetunion in der Weltpolitik, 2. Aufl. 1985, S. 61; dagegen Jung (Fn. 102), S. 213 mit Fn. 2.

¹³² Bei Fn. 54.

1. Das Souveränitätsargument

Für die Annahme objektiver Völkerrechtspersönlichkeit Internationaler Organisationen lässt sich zunächst anführen, dass es sich bei ihrer Gründung um die souveräne Entscheidung der Mitgliedstaaten handelt.¹³³ Diese Entscheidung muss ein Drittstaat bis zur Grenze des Pacta-tertiis-Verbots gegen sich gelten lassen. Diese Grenze ist jedoch, wie vorstehend ausgeführt, nicht überschritten. So wie die Staaten das souveräne Recht hätten, sich auf vertraglicher Grundlage und mit Wirkung *erga omnes* zu einem Neustaat zusammenzuschließen, muss es ihnen – *a majore ad minus* – gestattet sein, nur einzelne Funktionen auf eine internationale Rechtsperson mit Wirkung gegenüber Dritten zu übertragen.¹³⁴

2. Das Steuerungsargument

Hinzu tritt ein weiterer Gesichtspunkt: Bei der Internationalen Organisation handelt es sich um eine jedenfalls faktisch existierende Entität, die in der Lage ist, einen eigenen, von den Mitgliedstaaten losgelösten Willen zu bilden. Das Völkerrecht hat nun aber allen Grund, die Beziehungen zwischen dieser Entität und einem Drittstaat regeln zu wollen, und zwar unabhängig davon, ob die Organisation vom Drittstaat anerkannt worden ist oder nicht. Hingegen liegt es in der Konsequenz der herrschenden Völkerrechtsdoktrin, dass im Verhältnis zwischen einer Internationalen Organisation und einem diese nicht anerkennenden Drittstaat keine völkerrechtlichen Beziehungen bestehen.¹³⁵

Zwar trifft es vom Standpunkt der h.M. aus zu, wenn Bothe schreibt, die Anerkennung der Organisation bedeute, dass sie „im Verhältnis zum Anerkennenden als in die Völkerrechtsgemeinschaft aufgenommen anzusehen ist, daß also im Verhältnis zwischen Organisation und Nichtmitglied allgemeines Völkergewohnheitsrecht Anwendung findet.“¹³⁶ Nicht beantwortet wird damit aber die Frage, was bis zur Anerkennung gilt. Im Gegenteil scheinen die Ausführungen Bothes sogar den Schluss nahezu legen,

¹³³ Vgl. R. Bernhardt, EuR 1983, S. 199 (203). Klabbers (Fn. 11), S. 235, geht sogar noch einen Schritt weiter, indem er ausführt: „If it is true that the very existence of an organization depends on the will of its founders, then there is, strictly speaking, nothing to recognize or not to recognize.“

¹³⁴ In diesem Sinne H. F. Köck, ARIEL 2 (1997), S. 49 (61). Siehe auch P. Pescatore, RdC 103 (1961 II), S. 1 (42), der die Nichtanerkennung durch einen Drittstaat als eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedstaaten einer Internationalen Organisation wertet.

¹³⁵ Klar gesehen von Klabbers (Fn. 11), S. 237, wenn dieser darauf hinweist, dass eine Internationale Organisation nach der herrschenden Lehrmeinung gegenüber einem die Anerkennung verweigernden Drittstaat nicht einmal ein völkerrechtliches Delikt begehen könne – ein Ergebnis, das von ihm als unhaltbar abgelehnt wird.

¹³⁶ M. Bothe, Streitkräfte internationaler Organisationen, 1968, S. 14.

dass ohne eine Anerkennung das allgemeine Völkerrecht gerade nicht gelte. Zustimmung verdient auch das Argument Tomuschats, dass sich Staaten, die sich zu einer Internationalen Organisation zusammenschließen, durch diese Gründung nicht „von der Geltung der für sie verbindlichen allgemeinen Regeln des Völkerrechts freizeichnen“ können. Unter Verweis auf den verfassungsähnlichen Charakter der UN-Charta folgert Tomuschat, dass deren Grundsätze „auch für Internationale Organisationen als von Staaten geschaffene Einrichtungen gelten“ müssten. So unterliege die Gemeinschaft insbesondere dem Gewalt- und dem Interventionsverbot und müsse die souveräne Gleichheit aller Staaten respektieren.¹³⁷ Nicht erklärt werden damit freilich die besonderen Schwierigkeiten, die sich aus der Relativität der Rechtsverhältnisse zwischen der Internationalen Organisation und einem ihre Anerkennung verweigernden Drittstaat ergeben.

Vielmehr erscheint es als eine notwendige Konsequenz der h.L., dass bis zur Anerkennung der Internationalen Organisation durch den Drittstaat völkerrechtliche Beziehungen allein im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten der Internationalen Organisation bestehen, dass also etwa an das Aggressionsverbot nur die Mitgliedstaaten gebunden wären. Das mag zunächst als unproblematisch erscheinen, da ja die Internationale Organisation im Verhältnis zum Drittstaat als nicht existent behandelt wird. Freilich sind die Mitgliedstaaten aufgrund der organisatorischen Verselbständigung der Internationalen Organisation nicht in jedem Fall in der Lage, deren Handeln maßgeblich zu bestimmen. Gewiss müssten sie sich ex post das Handeln der Organisation zurechnen lassen. Das Völkerrecht büßte aber in der Ex-ante-Perspektive seine verhaltenslenkende Funktion ein, da und insoweit es das Verhalten der faktisch verselbständigten Internationalen Organisation gegenüber einem die Anerkennung verweigernden Drittstaat nicht bestimmen kann.

Hierin steckt der zutreffende Kern der Thesen Seyersteds: In dem Moment, wo sich eine vom Willen ihrer Mitgliedstaaten verselbständigte Organisation effektiv etabliert hat, besteht ein Bedürfnis danach, diese faktisch vorfindliche Entität an das Völkerrecht zu binden. Derselbe Gedanke war es im Übrigen, der zur Kreation der Figur des De-facto-Regimes führte. So heißt es bei Frowein: „Wenn das Gewaltverbot zwischen Gebilden, die effektive Unabhängigkeit genießen und eine internationale Stellung einnehmen, nicht anzuwenden ist, so kann das Völkerrecht seine Aufgabe, den internationalen Frieden durch Rechtsnormen zu sichern, nicht umfassend erfüllen.“¹³⁸ Eben dieser Gedanke muss dann auch zu

¹³⁷ Chr. Tomuschat, in M. Hilf/ders. (Hrsg.), EG und Drittstaatsbeziehungen nach 1992, 1991, S. 141.

¹³⁸ J. Abr. Frowein, Das de facto-Regime im Völkerrecht. Eine Untersuchung zur Rechtsstellung „nichtanerkannter Staaten“ und ähnlicher Gebilde, 1968, S. 66; krit. zu dieser Rechtsfigur jedoch Chr. Hillgruber, EJIL 8, 1998, S. 498 ff.; St. Talmon, Kollektive

der Forderung nach einer Bindung Internationaler Organisationen an das Völkerrecht führen, was aber, wie gesehen, im Verhältnis zu nichtanerkennenden Drittstaaten nur unter Zugrundelegung ihrer objektiven Völkerrechtspersönlichkeit möglich ist.

3. Gewohnheitsrechtliche Akzeptanz Internationaler Organisationen

Schließlich lässt sich für die hier verfochtene These noch ein letzter Gesichtspunkt anführen. Die in der Frühphase der Internationalen Organisationen vertretene Lehre, wonach nur Staaten aufgrund ihrer Souveränität die exklusive Völkerrechtssubjektivität zukomme,¹³⁹ ist heute längst überwunden. Die Staaten haben heutzutage Internationale Organisationen in einem solchen Ausmaß gegründet, dass an der generellen Zulässigkeit, solche Entitäten mit eigener Rechtspersönlichkeit auszustatten, keine Zweifel bestehen können. Im Verhältnis zu 240 vertraglich begründeten Internationalen Organisationen und 1673 sonstigen „international bodies“¹⁴⁰, deren Anerkennung im Regelfall keinerlei Probleme bereitet, nimmt sich das (ohnehin nicht durchschlagende) Beispiel der Nichtanerkennung der EWG durch die UdSSR wie eine Geschichte aus längst vergangenen Tagen aus. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die generelle Zulässigkeit der Bildung Internationaler Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit an sich heute völkergewohnheitsrechtlich akzeptiert ist.¹⁴¹

Das bedeutet nicht, dass der Entstehungsgrund einer Internationalen Organisation im Völkergewohnheitsrecht zu suchen wäre, wie dies Seyerssted vertritt. Es bedeutet ebenfalls nicht, dass die Internationalen Organisationen gar zu notwendigen, zu geborenen Völkerrechtssubjekten würden. Die Entstehung Internationaler Organisationen ist und bleibt vom Willen der Mitgliedstaaten abhängig, sie bleiben daher gekorene Völkerrechtssubjekte, deren Rechtsstatus sich von demjenigen ihrer Gründer ableitet. Sofern sich eine vom mitgliedstaatlichen Willen verselbständigte Internationale Organisation effektiv etabliert hat, besteht aus Sicht des Völkerrechts jedoch aller Grund, diese Entität auch an das Völkerrecht zu binden – und das heißt, ihr objektive Völkerrechtspersönlichkeit beizumessen.

Nichtanerkennung illegaler Staaten. Grundlagen und Rechtsfolgen einer international koordinierten Sanktion, dargestellt am Beispiel der Türkischen Republik Nord-Zypern, 2006, S. 216 f.

¹³⁹ Vgl. *H. Mosler*, ZaöRV 22 (1962), S. 1 (8) m.w.N.

¹⁴⁰ Zahlen nach *Klein/Schmahl* (Fn. 5), Rn. 11.

¹⁴¹ Vorsichtig in diese Richtung bereits *M. Bothe*, ZaöRV 37, 1977, S. 122 (125).

VI. Schluss

Die Internationalen Organisationen werden in der Lehre treffend als die „juristischen Personen“ des Völkerrechts bezeichnet, im Gegensatz zu den Staaten, welche aus völkerrechtlicher Warte die „natürlichen Personen“ bilden.¹⁴² Die Besonderheit juristischer Personen besteht im nationalen Recht darin, dass sie einem Typenzwang unterliegen, d.h. die nationale Rechtsordnung bestimmt, welche Arten von juristischen Personen mit welchen Rechten und Pflichten gebildet werden können. Dem Völkerrecht ist, seinem fragmentarischen Charakter entsprechend, ein solcher Typenzwang fremd. Die Internationalen Organisationen unterscheiden sich voneinander in vielfacher Hinsicht, so dass es schwerfällt, allgemeine Strukturmerkmale herauszuarbeiten. Zumindest im Hinblick auf die Völkerrechtspersönlichkeit Internationaler Organisationen scheint die Zeit heute reif dafür zu sein, dieser generell eine objektive Wirkung beizumessen.

Summary

The present article deals with the doctrine of international organisations possessing objective international personality. This doctrine was established by the ICJ, with regard to the United Nations, in the famous *Reparation for Injuries* case. According to traditional legal thinking, the standpoint taken by the ICJ is an exception, due to the particular function of the UN with regard to the maintenance of international peace and security. Other international organisations are thought to possess international personality only vis-à-vis their member states and those third parties which have recognized them, recognition thereby being of a constitutive character. The rationale behind this is the *pacta tertiis* rule embodied in Article 34 of the Vienna Convention on the Law of Treaties: According to the traditionalist view, the founding instrument of an international organisation is, for third states, *res inter alios acta* and therefore not binding upon them.

The present article tries to demonstrate that this argument is dogmatically not stringent. While it is true that third states are not bound by the founding treaty itself, the creation of an international organisation has factual consequences which are capable of being recognised in a declaratory manner. What is more, the assumption of an international organisation possessing “objective” international personality has, for third countries, only indirect effects which do not come into the realm of the *pacta tertiis* rule: As for treaty-based claims, the creation of an international organisation has no impact on existing treaty regimes. With regard to new treaties, it is the third state’s own decision whether or not to contract with the international organisation, thereby recognising its international legal personality. As for tort claims, third states which have not yet recognized an international organisation are affected by the assumption of the organisation’s objective personality only in the sense that they have to do with a new claimant or respondent. However, such indirect effects are also produced by other treaties, e.g. merger or cession treaties. Therefore, it cannot be accepted that third states have a legitimate expectation of entering into relations with a particular tortfeasor.

The article continues scrutinising international practice. No conclusive evidence is found to the effect that recognition of international organisations must be deemed to be constitutive in character. Finally, arguments are presented which demonstrate that there

¹⁴² *Zemanek* (Fn. 40), S. 20; dagegen jedoch *I. Pernice*, AVR 1988, S. 406 (430).

is an actual need for accepting international organisations' objective personality. In this regard, it is submitted that as soon as an international organisation has come into existence effectively, international law must address this new entity because and insofar as it might act independently from its member states. Furthermore, so many international organisations have been founded in the past decades that their endowment with legal personality separate from the member states appears to be accepted under customary law. Therefore, time is ripe for generally accepting the objective international personality held by international organisations.

