

STELLUNGNAHMEN

Zur Verbindlichkeit des allgemeinen Völkerrechts für internationale Organisationen

*Albert Bleckmann**)

I. Ob und in welchem Ausmaß internationale Organisationen an das allgemeine Völkerrecht – Völkergewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsprinzipien – gebunden sind, ist bisher soweit ersichtlich nicht umfassender untersucht worden. Die Lehrbücher widmen diesem Problem höchstens wenige Sätze; dasselbe gilt für die Spezialliteratur über internationale Organisationen¹⁾.

Dieses Problem hat dagegen hinsichtlich bestimmter Rechtssätze die Literatur beschäftigt. So finden sich etwa Abhandlungen, aus denen hervorgeht, daß die Immunität der Internationalen Organisationen, ihrer Beamten²⁾ und der bei ihr akkreditierten staatlichen Delegationen³⁾ anders zu bewerten ist als die Immunität der Staaten und der bei Staaten akkreditierten Diplomaten. Dasselbe gilt für die Nachfolge in internationale Organisationen, soweit sich hierfür schon feste Regeln

*) Prof. Docteur en droit, Dr. iur.

¹⁾ Vgl. Blaisdell, *International Organizations* (1966); Bowett, *The Law of International Institutions* (1963); Chaumont, *Les organisations internationales* (1965); Jenks, *The Proper Law of International Organization* (1962); Seidl-Hohenveldern, *Internationale Organisationen* (2. Aufl. 1971); Sereni, *Le organizzazioni internazionali* (1959).

²⁾ Knapp, *Les privilèges et immunités des organisations internationales et de leurs agents devant les tribunaux internationaux*, RGDIP 1965, 615; Merkatz, *Les privilèges et immunités des organisations internationales et de leurs agents*, *Revue de droit international (Genf)* 1968, 147.

³⁾ Gross, *Immunities and Privileges of Delegations to the United Nations*, *International Organization* 16 (1962) 483.

gebildet haben⁴). Auf der anderen Seite deuten in anderen Materien Literatur und Rechtsprechung auf eine gleiche Behandlung von internationalen Organisationen und Staaten, also auf die Ausdehnung der für Staaten geltenden Rechtssätze auf internationale Organisationen hin. Wenn etwa die Wiener Vertragsrechtskonvention als solche nicht auf die Verträge internationaler Organisationen anzuwenden ist, muß doch das völkergewohnheitsrechtliche allgemeine Vertragsrecht auf internationale Organisationen angewendet werden⁵). Dasselbe gilt für die Regeln über den Schadensersatz und den diplomatischen Schutz⁶). Im europäischen Kartellrecht geht die Literatur⁷) stillschweigend davon

⁴) Döll, Völkerrechtliche Kontinuitätsprobleme bei internationalen Organisationen (1967); Hahn, Continuity in the Law of International Organizations, Duke Law Journal 1962, 379, 522; Hahn, Continuity in the Law of International Organizations, ÖZöR 13 (1963/64) 167; Mochi Onory, La successione fra organizzazioni internazionali con particolare riguardo al trasferimento dei trattati, Diritto internazionale (Dir. int.) 21 (1967) 348.

⁵) Zemanek, Agreements Concluded by International Organizations and the Vienna Convention on the Law of Treaties, The University of Toledo Law Review 1971/72, 145; González Campos, La aplicación del futuro Convenio sobre Derecho de los tratados a los acuerdos vinculados con Organizaciones Internacionales, Revista Española de Derecho Internacional 21 (1968) 360.

⁶) ICJ Rep. 49, 174; Eagleton, International Organizations and the Law of Responsibility, RdC 16 (1950 I) 319; K. Ginther, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit internationaler Organisationen gegenüber Drittstaaten (1969); García-Amador, State Responsibility in the Light of the New Trends of International Law, AJIL 49 (1955) 339; Hardy, Claims of International Organizations in Respect of Injuries to their Agents, BYIL 37 (1961) 516; Ritter, La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale, AFDI 18 (1962) 427.

⁷) Eckman, L'application de l'article 85 du Traité de Rome aux ententes étrangères, Rev. int. de droit int. privé 1965, 499; Ellis, The Extra-territorial Effect of the Community Anti-trust Legislation outside the Member States, Droit communautaire et droit national, Semaine de Bruges 1965, 362; Frisinger, Die Anwendung des EWG-Wettbewerbsrechts auf Unternehmen mit Sitz in Drittstaaten, Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters (AWD) 1972, 553; ders., Extraterritoriale Anwendung des US-Antitrustrechts und "personal jurisdiction" über ausländische Gesellschaften, AWD 1971, 12; Goldman, Les effets juridiques extraterritoriaux de la politique de concurrence, Revue du Marché Commun 1972, 612; Hermanns, Völkerrechtliche Grenzen für die Anwendung kartellrechtlicher Verbotsnormen (1969); Homburger-Jenny, Internationalrechtliche Aspekte des EWG-Wettbewerbsrechts (1966); Kruithof, The Application of the Common Market Anti-Trust Provisions to International Restraints of Trade, Common Market Law Review (CMLR) 1965, 69; Mann, The Duystuff case in the Court of Justice of the European Communities, ICLQ 1973, 35; Markert, Internationale Kartelle und Rechtsordnung, Der Betriebs-Berater 1968, 217; Meessen, Der räumliche

aus, daß die völkerrechtlichen Regeln über die Abgrenzung der Staatsgewalt auch auf die Kompetenzen der EWG nach Art. 85 f. Anwendung finden. Auch scheint das allgemeine Völkerkriegsrecht auf militärische Akte der UN Anwendung zu finden⁸⁾.

Das legt die Frage nach der theoretischen Begründung dieser Ausdehnung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts auf die internationalen Organisationen nahe.

II. Bei dieser Ausdehnung ist zwischen dem Völkergewohnheitsrecht und den allgemeinen Rechtsprinzipien des Völkerrechts zu unterscheiden:

1. Die allgemeinen Rechtsprinzipien gelten im Völkerrecht, wenn und soweit sie Ausdruck der Gerechtigkeit sind und deshalb in allen Rechtsordnungen — also auch der Völkerrechtsordnung — gelten müssen⁹⁾. Zumindest insoweit ist auch die Völkerrechtsordnung an der Gerechtigkeit orientiert. Es kann also kein Unterschied zwischen Staaten und internationalen Organisationen gemacht werden, soweit die Sachverhalte im wesentlichen gleich liegen. So kann auch das Völkergewohnheitsrecht auf internationale Organisationen angewendet werden, soweit ihm — wie etwa dem Grundsatz von Treu und Glauben — zunächst ein allgemeines Rechtsprinzip zugrunde liegt, das durch die von Rechtsüberzeugung getragene Praxis sich zu Völkergewohnheitsrecht verstärkt hat. Soweit das Völkergewohnheitsrecht nicht auf internationale Organisationen ausgedehnt werden könnte, bleibt der zugrunde liegende Rechtssatz also als allgemeines Rechtsprinzip auf internationale Organisationen anwendbar.

Anwendungsbereich des EWG-Kartellrechts und das allgemeine Völkerrecht, EuR 1973, 18; ders., Die New Yorker Resolution der ILA zu den völkerrechtlichen Grundsätzen des internationalen Kartellrechts, AWD 1972, 560; Reh binder, Extraterritoriale Wirkungen des deutschen Kartellrechts (1965); Schwartz, Internationales Kartellrecht (2. Aufl. 1968); Seidl-Hohenveldern, Kartellbekämpfung im Gemeinsamen Markt und das Völkerrecht, AWD 1960, 225; Steindorff, Annotation on the Decisions of the European Court in the Duystuff Cases, CMLR 1973, 502; v. Stoephasius, Anwendung des Europäischen Kartellrechts auf Unternehmen mit Sitz in Drittstaaten (1971); ders., Die internationale Zuständigkeit der Kommission der Europäischen Gemeinschaften in Kartellverfahren, Wertpapierrecht 1972, 568; Wertheimer, The Principle of Territoriality in the Trademark Law of the Common Market Countries, ICLQ 1967, 630; Völkerrechtliche Grenzen bei der Anwendung des Kartellrechts, AWD 1971, 53.

⁸⁾ Bothe, Le droit de la guerre et les Nations Unies, Etudes et travaux de l'Institut universitaire de Hautes Etudes internationales, Nr. 5 (1967) 187 ff.; ders., Streitkräfte internationaler Organisationen (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 47) (1968) 162 ff.

⁹⁾ Vgl. Verdross, Die Quellen des universellen Völkerrechts (1973) 120 ff.

2. Bei der Suche nach tragfähigen Prinzipien für die Ausdehnung der Rechtssätze des Völkergewohnheitsrechts auf internationale Organisationen könnte man angesichts der systematischen Trennung der materiellen Völkerrechtssätze von den formellen Rechtssätzen über die Völkerrechtssubjektivität auf den Gedanken kommen, die materiellen Rechtssätze des Völkergewohnheitsrechts nähmen in ihren Inhalt auf der Aktiv- und Passivseite die Völkerrechtssubjekte nicht als Adressaten auf, die sich auf den Völkerrechtssatz stützen können, um ein Recht zu begründen, und gegen welche diese Rechte entstünden; die Völkerrechtssätze, welche die aktiven und passiven Adressaten der materiellen Rechtssätze regeln, fänden sich vielmehr in der Lehre über die Völkerrechtssubjekte. So bestünde völkergewohnheitsrechtlich etwa ein adressatenloser Rechtssatz, der Interventionen bestimmter Art oder die Gewaltanwendung verbietet; wen dieser Rechtssatz bindet und wer aus ihm Rechte ableiten könnte, ergäbe sich aus den Rechtssätzen über die Völkerrechtssubjektivität. Da die Völkerrechtssubjektivität der internationalen Organisationen heute anerkannt ist, soweit sie rechtsfähig sind, wäre es den internationalen Organisationen wie den Staaten verboten, in den Bereich von Staaten und internationalen Organisationen zu intervenieren, wäre die Gewaltanwendung von internationalen Organisationen und gegen internationale Organisationen ebenso verboten wie die Gewaltanwendung von und gegen Staaten.

a) Eine solche Begründung trüge die Ausdehnung des Völkergewohnheitsrechts auf internationale Organisationen aber nicht. Zunächst gibt es »adressatlose« materielle Rechtssätze des Völkergewohnheitsrechts nicht. Der Völkergewohnheits-Rechtssatz nimmt stets auch die Adressaten auf der Aktiv- und Passivseite in sich auf. Das Interventionsverbot lautet nicht, »bestimmte Interventionen sind verboten«, sondern »den Staaten sind bestimmte Interventionen in den Bereich anderer Staaten verboten«. Das Gewaltverbot lautet nicht, »Gewaltanwendung ist verboten«, sondern »den Staaten ist die Anwendung von Gewalt gegen andere Staaten verboten«.

Das ergibt sich aus dem Prozeß der Entstehung von Völkergewohnheitsrecht. Völlig klar war insoweit die Rechtslage, als Lehre und Staatenpraxis noch der »Vertragstheorie« des Völkergewohnheitsrechts anhängen, also der Auffassung waren, das Völkergewohnheitsrecht entstehe durch einen Vertrag zwischen den Völkerrechtssubjekten. Dann konnte das Völkergewohnheitsrecht natürlich nur die Völkerrechtssubjekte binden, die an der Ausarbeitung der Praxis beteiligt waren. Das aber waren vor der Entstehung der internationalen Organisationen nur die Staaten.

Mit der Entstehung der internationalen Organisationen wurden diese Völkerrechtssätze nach den Regeln über die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht nicht automatisch auf die internationalen Organisationen ausgedehnt. Die Vertragstheorie des Völkergewohnheitsrechts setze vielmehr voraus, daß nunmehr zwischen den Staaten und den internationalen Organisationen und zwischen den internationalen Organisationen und durch die in Rechtsüberzeugung gesetzte Praxis neue Verträge geschlossen wurden.

Nach der neueren Vertrauensstheorie¹⁰⁾, welche die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht auf das Vertrauen der Völkerrechtssubjekte stützt, daß eine einmal gebildete Praxis weiter beibehalten wird, könnte etwa anderes gelten: Diese Theorie stellt nicht so klar auf bestimmte Adressaten auf der Aktiv- und Passivseite ab. Es ist also durchaus möglich, daß eine internationale Organisation in einem ähnlich gelagerten Sachverhalt auf die ständige Praxis der Staaten bauen kann und daß ein Staat gegenüber einer internationalen Organisation in einem ähnlich gelagerten Fall sich auf die ständige Praxis der Staaten berufen können soll.

Die Vertrauensstheorie liefert hier wie in anderen Fragen also keine exakte Antwort. Hinzukommt, daß diese Theorie heute noch nicht allgemein vertreten wird. Seit der Aufgabe der Vertragstheorie hat die Lehre vom Völkergewohnheitsrecht eine exakte Grundlage verloren, die zur Entscheidung von Zweifelsfragen beitragen kann. Die Antwort wird heute in der übereinstimmenden Meinung und Praxis über die Voraussetzungen des Völkergewohnheitsrechts gesucht. Diese Praxis und Meinung hat aber unsere Frage noch nicht untersucht und kann deshalb auf sie keine Antwort geben.

Die Antwort kann also nur aus allgemeinen Erwägungen fließen. Nun scheint mir der Begriff des Gewohnheitsrechts zu beinhalten, daß Gewohnheitsrecht nur zwischen den Subjekten entsteht, welche die Praxis gesetzt haben. Eine ständige, von Rechtsüberzeugung getragene Praxis zwischen Kaufleuten begründet eben Gewohnheitsrecht nur zwischen den Kaufleuten. Dasselbe muß von den Völkerrechtssubjekten gelten: Eine zwischen Staaten gesetzte Praxis kann nur Völkergewohnheitsrecht zwischen Staaten, nicht zwischen Staaten und internationalen Organisationen und zwischen internationalen Organisationen begründen. Wie in anderen Fällen, scheint auch hier die Vertragstheorie des Völker-

¹⁰⁾ J. P. Müller, Vertrauensschutz im Völkerrecht (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 56) (1971) 77 ff.

gewohnheitsrechts, obwohl die Konstruktion eines Völkerrechtsvertrages überzogen erscheint, das Phänomen der Bildung von Völkergewohnheitsrecht richtig zu beschreiben.

b) Die endgültige Bestätigung, daß die Adressaten des Völkergewohnheitsrechts in den materiellen Völkerrechtssätzen selbst fixiert sind, ergibt sich aber aus der Untersuchung der zweiten Seite der obigen These, nach welcher die Adressaten des materiellen Völkergewohnheitsrechts durch die Rechtssätze über die Völkerrechtssubjektivität geregelt sind.

Eine solche Auffassung verkennt völlig das Wesen der Lehre von den Völkerrechtssubjekten. Diese Lehre regelt nicht die Adressaten dieser materiellen Völkerrechtssätze, sondern nur die Rechtsfähigkeit. Ihre Rechtssätze besagen nur, wer Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten sein kann; sie sagen über die konkreten Rechtssätze nichts aus, die auf die Völkerrechtssubjekte anzuwenden sind¹¹⁾. Allerdings ist auch diese Aussage selbst wieder etwas überspitzt. Denn die Völkerrechtssubjektivität der internationalen Organisationen schließt z.B. das Vertragsschlußrecht ein, und nach der Natur der Sache müssen dann die allgemeinen Prinzipien des Vertragsrechts auf internationale Organisationen anwendbar sein. Dieses Verfahren hat aber, so scheint mir, seine engen Grenzen. Generell lassen sich die Völkerrechtsregeln so *en bloc* auf internationale Organisationen nicht übertragen. Der Ansatz der Lehre, aus der Völkerrechtssubjektivität in bestimmten Bereichen die Anwendbarkeit des entsprechenden Völkerrechts abzuleiten, erscheint mir also verfehlt¹²⁾.

Für die obige Theorie würde dagegen sprechen, daß die Lehre offensichtlich der Ansicht zu sein scheint, daß die für Staaten geltenden Rechtssätze des Völkergewohnheitsrechts auf bestimmte andere Völkerrechtssubjekte — den Heiligen Stuhl, den Malteserorden, Aufständische — ausgedehnt werden können, soweit das ihrem Wesen entspricht, daß die Lehre von den Völkerrechtssubjekten also auch etwas über die passiven und aktiven Adressaten der materiellen Völkerrechtssätze aussagt. Mir scheint allerdings, daß hier die Quantität in die

¹¹⁾ Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 1 (1960) 110 ff.; vgl. auch Schneider, Treaty-Making Power of International Organizations (1959); Balladore Pallieri, La personalità delle organizzazioni internazionali, Dir. int. 14 (1960) 230; Seidl-Hohenveldern, The Legal Personality of International and Supranational Organizations, Revue égyptienne de droit international 21 (1965) 35; Hungdah Chiu, The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties (1960).

¹²⁾ So aber Bothé, Le droit de la guerre, a.a.O. (Anm. 8) für die Anwendbarkeit des völkerrechtlichen Kriegsrechts auf die UN.

Qualität umschlägt. Die bisherigen nichtstaatlichen Völkerrechtssubjekte kamen nur vereinzelt vor. Ihre Rechtspositionen konnten in der Rechtsquellenlehre vernachlässigt werden, gegen eine Ausdehnung des Völkergewohnheitsrechts auf diese Völkerrechtssubjekte sprachen also keine gewichtigen Gesichtspunkte. Das wurde mit der Entstehung zahlreicher internationaler Organisationen als Völkerrechtssubjekte anders. Die Rechtsquellenlehre sieht sich nun intensiv der Frage gegenüber, ob das Völkergewohnheitsrecht auch für diese neue, wichtige Kategorie von Völkerrechtssubjekten gilt. Überdies waren der Heilige Stuhl, der Malteserorden und die Aufständischen wie die Staaten von der Geburt des modernen Völkerrechts an bei der Entwicklung des allgemeinen Völkerrechts beteiligt. Sie haben diese Praxis mitgeformt. Sie gehören also zu den originären Trägern des Völkergewohnheitsrechts. Das war bei der Entstehung der internationalen Organisationen anders. Erst durch neue Praxis konnte sich das Völkergewohnheitsrecht auf die internationalen Organisationen erstrecken.

3. Das Völkergewohnheitsrecht kann sich nach diesen Überlegungen gewohnheitsrechtlich auf zweifache Weise auf die internationalen Organisationen übertragen haben:

a) Zunächst gibt es einzelne Rechtssätze des materiellen Völkergewohnheitsrechts, die sich durch eine noch fehlende intensive Untersuchung der Praxis der internationalen Organisationen und der Staaten zweifellos leicht vermehren ließen, — die sich durch die von Rechtsüberzeugung getragene Praxis der Staaten und internationalen Organisationen (Aktiv- und/oder Passivseite) ausgedehnt haben. Diese Rechtssätze sind allerdings noch relativ selten. Eine generelle Ausdehnung des Völkergewohnheitsrechts auf internationale Organisationen trägt diese Praxis noch nicht.

b) Aus den einzelnen Ansätzen einer gewohnheitsrechtlichen Ausdehnung einzelner Völkerrechtssätze auf internationale Organisationen kann auch noch nicht der allgemeine Rechtssatz des Völkergewohnheitsrechts abgeleitet werden, daß das für Staaten geltende Völkergewohnheitsrecht generell auf internationale Organisationen (Aktiv- und/oder Passivseite) ausgedehnt werden muß.

4. Bei zahlreichen Rechtssätzen des Völkergewohnheitsrechts wird eine Ausdehnung auf internationale Organisationen im Wege der Gesetzesanalogie möglich sein. Daß eine solche Analogie auch im Völkerrecht und insbesondere bei Rechtssätzen des Völkergewohnheitsrechts gestattet ist, hat die Lehre einhellig anerkannt¹³⁾. Nicht unter-

¹³⁾ Vgl. Bleckmann, Völkergewohnheitsrecht trotz widersprüchlicher Praxis? ZaöRV 36 (1976) 374 ff.

sucht blieben bisher die Grundlagen für eine solche Analogie. Wie im nationalen Recht, dürfte auch insoweit die Ähnlichkeit der Sachverhalte entscheidend sein. Diese Ähnlichkeit finden wir bei den internationalen Organisationen in weitem Umfang. Die Tatsache, daß an einem Vertrag nicht ein Staat, sondern eine internationale Organisation beteiligt ist, begründet keinen so tiefgreifenden Unterschied, daß das allgemeine Vertragsrecht keine Anwendung finden könnte. Völlig unklar bleibt aber im Völkerrecht auch dann noch die Legitimation des Analogieschlusses:

Die neuere deutsche Theorie¹⁴⁾ stützt die Legitimation des Analogieschlusses auf den Gleichheitssatz. Gleiche Sachverhalte müssen nach diesem Satz gleich behandelt, ungleiche Sachverhalte ungleich behandelt werden. Regelt ein Rechtssatz des geschriebenen Rechts den Sachverhalt A in einer bestimmten Weise, muß der Richter diesen Rechtssatz im Wege der Analogie auf den in wesentlichen Punkten gleichen, aber gesetzlich nicht geregelten Sachverhalt A' anwenden. Ob es im Völkerrecht einen so allgemeinen Gleichheitssatz gibt, bleibt unklar¹⁵⁾; die Tatsache des Willkürverbots¹⁶⁾ deutet aber schon darauf hin, daß die Frage nicht generell und *a priori* verneint werden kann. Meiner Ansicht nach muß man insoweit unterscheiden:

Einerseits gibt es ein in beschränkten Beziehungen wirkendes allgemeines Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten. Dieses Prinzip kommt etwa beim Vertragsschluß, bei der Abstimmung auf internationalen Konferenzen und in internationalen Organisationen zum Zuge, wirkt aber schon in weitem Umfang nicht mehr bei der Behandlung des einen Staates durch den anderen; kein Staat kann von einem anderen Staat den Abschluß eines Vertrages zu denselben Bedingungen fordern, die dieser Staat einem Drittstaat eingeräumt hat. Überdies gilt dieser Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten nicht im Verhältnis zu internationalen Organisationen: Eine rechtliche Gleichstellung der internationalen Organisationen mit den Staaten bei ähnlichem Sachverhalt wird durch diesen Satz also nicht gefordert.

Daneben scheint es aber auch im Völkerrecht den allgemeinen Satz der Gleichheit vor dem Gesetz zu geben. Richtet sich ein Rechtssatz an alle Staaten, sind diese Staaten nach diesem Rechtssatz gleich zu

¹⁴⁾ Vgl. etwa Canaris, Die Feststellung von Lücken im Gesetz (1964) 71.

¹⁵⁾ Vgl. Kewenig, Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung im Völkerrecht der internationalen Handelsbeziehungen (1972).

¹⁶⁾ Vgl. Leibholz, Das Verbot der Willkür und des Ermessensmißbrauchs im völkerrechtlichen Verkehr der Staaten (1929).

behandeln. Dasselbe gilt, wenn der Rechtssatz sich an alle Staaten und internationalen Organisationen wendet: Staaten und internationale Organisationen sind nach diesem Rechtssatz gleich zu behandeln. Dieser Gleichheitssatz ist also nichts anderes als ein Verbot der Durchbrechung des Rechts bei seiner Anwendung und fließt aus dem Begriff der Rechtsordnung selbst.

Hier ist aber gerade die Frage, ob der Gleichheitssatz bewirkt, daß der Rechtssatz des Völkergewohnheitsrechts sich an Staaten und internationale Organisationen richtet. Das wäre nur der Fall, wenn man über das Gebot der konsequenten Rechtsanwendung hinaus im Völkerrecht einen allgemeinen Gleichheitssatz fände, der besagt, daß zwar nicht die Staaten, aber wohl die Rechtsordnung Gleiches gleich behandeln muß. Man könnte annehmen, ein solcher allgemeiner Rechtsgrundsatz, der in allen Staaten gilt und Ausdruck der Gerechtigkeit ist, müßte in jeder Rechtsordnung, folglich auch im Völkerrecht, gelten; es handle sich geradezu um ein konstituierendes Merkmal jeder Rechtsordnung. Nicht die Staaten müßten sich zwar gleich behandeln, die Rechtsordnung müsse aber gleiche Sachverhalte — und damit auch verschiedene Völkerrechtssubjekte — gleich behandeln, wenn sie noch den Anspruch darauf erheben wolle, eine Rechtsordnung zu sein. Hingewiesen werden könnte auch auf die Tatsache, daß es das Bestreben jeder Rechtsordnung als eines geschlossenen Systems von Rechtssätzen sein müsse, Wertungswidersprüche zu vermeiden.

Aber es ist gerade die Frage, ob die Völkerrechtsordnung eine Rechtsordnung wie jede andere Rechtsordnung ist. Entstehen die Rechtssätze des Völkerrechts im wesentlichen durch unabhängig voneinander sich entwickelnde Praxis und Verträge, sind Wertungsunterschiede in den verschiedensten Bereichen des Völkerrechts kaum zu vermeiden. Die Einheit des Wertsystems kann dabei nur in beschränktem Umfang durch die Entwicklung von Strukturprinzipien des Völkerrechts und durch die allgemeinen Rechtsprinzipien gerettet werden. Insoweit sollte man aber auch an dem Gerechtigkeitspostulat der Gleichheit und der einheitlichen Wertung festhalten: Der Begriff der Völkerrechtsordnung verlangt, daß hinreichende Mittel entwickelt werden, um Wertungswidersprüche zu vermeiden. Eines dieser Mittel ist der allgemeine Gleichheitssatz als Grundlage der Analogie. Im Ergebnis wird man diesem Prinzip deshalb auch im Völkerrecht eine Heimstatt zuweisen müssen.

Die ältere Theorie stützt den Analogieschluß dagegen darauf, daß die *ratio legis* des geschriebenen Rechtssatzes dessen Anwendung auch

auf ähnlich gelagerte Sachverhalte verlange¹⁷⁾). Diese Begründung des Analogieschlusses kann nur in Einzelfällen zur Ausdehnung des Völkergewohnheitsrechts auf internationale Organisationen führen. Mit der *ratio legis* kann so zwar etwa begründet werden, daß das Gewalt- und Interventionsverbot auch für und gegen internationale Organisationen gilt: Werden die staatlichen Aufgaben zunehmend von internationalen Organisationen übernommen und besitzen diese Organisationen wie etwa die NATO militärische Macht, kann der Zustand der Gewaltlosigkeit, den das Gewaltverbot verwirklichen will, auf der internationalen Ebene nur erreicht werden, wenn das Gewaltverbot auch für und gegen internationale Organisationen wirkt, soweit die Satzung einer universellen Organisation wie der UN nicht gerade gewisse »Polizeiaktionen« im Interesse des Gewaltverbots vorsieht. Dasselbe gilt vom Interventionsverbot. Eine ähnliche Begründung ist dagegen für die Ausdehnung des allgemeinen Vertragsrechts oder des Schadensersatzrechts auf internationale Organisationen nicht möglich. Diese Ausdehnung des allgemeinen Vertragsrechts kann nur erreicht werden, wenn man die Analogie auf die Tatsache stützt, daß das allgemeine Vertragsrecht und das Schadensersatzrecht im Grunde nur allgemeine Rechtsprinzipien, also Grundsätze der materiellen Gerechtigkeit enthalten, die in allen Rechtsordnungen, also auch in der Völkerrechtsordnung, für und gegen internationale Organisationen wirken müssen. Dasselbe gilt etwa für die Prinzipien der ungerechtfertigten Bereicherung und der Geschäftsführung ohne Auftrag. Man kann insoweit aber auch darauf abheben, daß es sich hierbei um so wesentliche Sanktionsmechanismen des Völkerrechts handle, daß sie in allen Völkerrechtsverhältnissen Anwendung finden müssen.

5. Neben der Analogie gibt es im Völkerrecht aber weitere — unbekannte — Methoden, welche die Ausdehnung des allgemeinen Völkerrechts auf die internationalen Organisationen tragen können. Diese Methoden sind noch völlig unerforscht. Auch sie setzen wie der allgemeine Gleichheitssatz voraus, daß das Völkerrecht sich nicht nur durch Praxis und Verträge entwickelt, sondern auch der Vernunft und der Logik ein Stellenwert bei der Entwicklung des Völkerrechts eingeräumt werden muß. Dabei greifen die folgenden Schlüsse in weitem Umfang auf dogmatische Erwägungen zurück, auf bestimmte dogmatische Konstruktionen. Auch diese Konstruktionen haben — wie etwa gerade die

¹⁷⁾ Vgl. Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft (1960) 288, der sich aber auch auf den Gleichheitssatz stützt.

Literatur zur Rechtspersönlichkeit der internationalen Organisationen zeigt¹⁸⁾ — im Völkerrecht ihre legitime Heimstatt. Insoweit wird man der Lehre eine bedeutendere Funktion zuweisen müssen, als der Wortlaut des Art. 38 IGH-Statut dies vorsieht. Aber der genaue Stellenwert dogmatischer Konstruktionen im Völkerrecht bleibt unerforscht und kann auch nicht Gegenstand dieser Abhandlung sein.

a) Alle folgenden Überlegungen legitimieren sich im Grunde nur durch folgende Gedanken: Die staatlichen Funktionen sind in weitem Umfang auf internationale Organisationen übergegangen. Wir stehen insoweit in einem Umbruch des Völkerrechtssystems, das in seiner Bedeutung nur mit dem Zerfall des Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation in souveräne Territorialstaaten zu vergleichen ist. Will sich das Völkerrecht in einer solchen Situation behaupten, muß es wie jede Rechtsordnung, die eine Revolution bestehen will und muß, sich den neuen Gegebenheiten automatisch anpassen; sie darf nicht darauf warten, daß die — unter Umständen ebenfalls geänderten — Völkerrechtsquellen neues Völkerrecht produzieren. Wäre das allgemeine Völkerrecht nicht für und gegen internationale Organisationen anzuwenden, entstünden mit der Entwicklung der internationalen Organisationen unerträgliche Lücken im System des Völkerrechts. Auch hier verlangt der Begriff der Rechtsordnung also, daß sich das Völkerrecht der Entwicklung anpassen muß, daß das allgemeine Völkerrecht auch für und gegen internationale Organisationen wirkt. Zur Unterstützung dieses Gedankens kann man auf das allen Rechtsordnungen inhärente und deshalb allgemeine Rechtsprinzip der Kontinuität der Rechtsordnung zurückgreifen, das die automatische Anpassung der Rechtsordnung an revolutionäre und evolutionäre Brüche fordert und sichert.

b) Einfach wäre die Rechtslage, wenn die internationalen Organisationen nur die Rechte und Pflichten der Staaten wahrnehmen würden. Ihre Rechte und Pflichten bestimmten sich dann nach den völkerrechtlichen Rechten und Pflichten der Staaten, einer Ausdehnung der entsprechenden Rechtssätze des Völkergewohnheitsrechts auf die internationalen Organisationen bedürfte es dann nicht. So ist die Rechtslage bei den internationalen Organisationen, die keine Rechtspersönlichkeit besitzen, durch die die Mitgliedstaaten nur ihre Rechte und Pflichten zur gesamten Hand wahrnehmen¹⁹⁾. Bei den internationalen Organi-

¹⁸⁾ Vgl. etwa Mosler, Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, ZaöRV 22 (1962) 1.

¹⁹⁾ Vgl. Bleckmann, Die Benelux-Wirtschaftsunion, ZaöRV 22 (1962) 240 ff.

sationen mit eigener Rechtspersönlichkeit ist diese Sicht der Dinge formell ausgeschlossen: Die internationale Organisation kann andere Rechte und Pflichten haben als die Mitgliedstaaten.

Dabei ist soziologisch gesehen der Unterschied zwischen den internationalen Organisationen mit und ohne eigene Rechtspersönlichkeit nicht sehr groß. In beiden Fällen handelt im Ergebnis die Gesamtheit der Staaten, die Beteiligung der von den Staaten unabhängigen Organe der internationalen Organisation am Willensbildungsprozeß der internationalen Organisation kann in der Regel vernachlässigt werden; überdies ist auch diese Willensbildung kraft des Gründungsvertrages den Mitgliedstaaten zuzuordnen. Die Mitgliedstaaten, die durch eine internationale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit handeln, dürfen aber vom Völkerrecht nicht anders gestellt sein, als wenn sie außerhalb der internationalen Organisation oder innerhalb einer internationalen Organisation ohne Rechtspersönlichkeit handeln. Der »Schleier« der juristischen Person muß insoweit durchstoßen werden. Die »Flucht« in die internationale Organisation« zur Umgehung des Völkerrechts ist verbaut werden. Wegen der eigenen Rechtspersönlichkeit der internationalen Organisation kann das zwar nicht in der Weise geschehen, daß man annimmt, auch diese internationalen Organisationen mit Rechtspersönlichkeit nähmen nur die völkerrechtlichen Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten wahr. Es muß aber der Schluß gestattet sein, die internationalen Organisationen hätten grundsätzlich dieselben völkerrechtlichen Rechte und Pflichten wie die Mitgliedstaaten.

c) Manche internationalen Organisationen sind nur ein Zwischenglied auf dem Wege von der Vielfalt der Staaten zu einem Bundesstaat. Auch soweit dies nicht der Fall ist, kann man die internationalen Organisationen auf einer Skala einordnen, die von der reinen Kooperation über die verschiedenen Kategorien der internationalen Organisationen zum Staatenbund und schließlich zum Bundesstaat reicht.

Für das erste und für das letzte Glied dieser Entwicklungsreihe bzw. Skala steht die Bindung an das allgemeine Völkerrecht fest: Sowohl die Einzelstaaten als auch der Bundesstaat sind an das allgemeine Völkerrecht gebunden. Das spricht für eine Bindung an das allgemeine Völkerrecht auch der internationalen Organisationen, die sich in den Zwischenzonen dieser Entwicklungsreihe bzw. Skala befinden.

Daß dieser Schluß vom Anfangs- und Endzustand einer Entwicklungsreihe auf die Zwischenglieder gestattet ist, zeigt die Stellung der Aufständischen, die auf die Errichtung eines neuen Staates oder einer neuen Regierung abzielen und deshalb auch an das allgemeine Völkerrecht gebunden sind.

d) Die internationalen Organisationen nehmen meist Funktionen wahr, die vorher in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fielen. Man kann nun zwar nicht annehmen, daß die materiellen Rechtssätze des Völkergewohnheitsrechts sich nicht an die Staaten als Adressaten wendeten, sondern ihre Rechte und Pflichten an Funktionen knüpfen, so daß mit dem Übergang der Funktionen automatisch auch die Völkerrechtssätze sich an die internationalen Organisationen wenden. Dennoch ist der Gedanke der Funktionsnachfolge in diesem Zusammenhang wichtig. Die Rechtssätze des Völkergewohnheitsrechts richteten sich zwar an die Staaten. Sie stellen aber auf bestimmte staatliche Funktionen ab, die nun auf die internationalen Organisationen übergegangen sind. Die notwendige Anpassung an diese Evolution besteht in der Ausdehnung auf die neuen Adressaten des Völkergewohnheitsrechts.

e) Die internationalen Organisationen leiten ihre Rechtspersönlichkeit vom Willen der Mitgliedstaaten ab. Es liegt deshalb nahe, auch ihre Gebundenheit an das allgemeine Völkerrecht auf den Willen der Mitgliedstaaten zurückzuführen. Ein solcher Gedanke liegt vor allem nahe, wenn man die Rechtssubjektivität der internationalen Organisationen bemüht, um ihre Bindung an das allgemeine Völkerrecht zu begründen.

Ähnlich wie Art. 24 GG der Bundesrepublik nur gestattet, Hoheitsgewalt auf internationale Organisationen zu übertragen, die in ihrer Struktur den Grundzügen der grundlegenden Rechtsprinzipien des Grundgesetzes entsprechen (strukturelle Kongruenz)²⁰, könnte man annehmen, daß das Völkerrecht – um die »Flucht in die internationalen Organisationen« zu verbauen – den Mitgliedstaaten auferlegt, den internationalen Organisationen einen ähnlichen Rechtsstatus im Völkerrecht zuzuweisen, wie ihn die Mitgliedstaaten besitzen. Da zu vermuten ist, daß die Mitgliedstaaten ihre völkerrechtlichen Pflichten erfüllen wollen, könnte man die Gründungsverträge entsprechend dahin auslegen, daß sie den internationalen Organisationen eine ähnliche Völkerrechtsstellung wie den Mitgliedstaaten einräumen, sie also vor allem an dieselben Rechte und Pflichten binden wollen.

Diese dogmatische Begründung trägt allerdings das angezielte Ergebnis nicht. Denn es handelt sich hier um Rechtsverhältnisse der internatio-

²⁰ Vgl. Kraus, Der Kampf um den Wehrbeitrag (1958) 545; Kruse, Strukturelle Kongruenz, Festschrift H. Kraus (1954) 112; Kaiser/Badura, Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gesellschaften, Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer 28 (1966).

nen Organisationen auch zu Drittstaaten, und vor allem vor der Anerkennung durch diese Drittstaaten. Der Drittstaat kann deshalb der internationalen Organisation nach diesen Gesichtspunkten z.B. nicht schadensersatzpflichtig werden.

III. Die Analogie und die oben entwickelten dogmatischen Konstruktionen begründen generell nur die Möglichkeit einer Ausdehnung des Völkergewohnheitsrechts auf die internationalen Organisationen. Diese Potentialität, diese Tendenz kann zunächst einmal durch die Entwicklung positiver Völkerrechtssätze – Völkergewohnheitsrecht oder Völkervertragsrecht – verstärkt oder durchkreuzt werden. Verstärkt wird diese Tendenz etwa im Bereich des allgemeinen Vertragsrechts, in dem die Praxis der internationalen Organisationen zu einer Übernahme des Völkerrechts kraft Völkergewohnheitsrechts geführt hat. Durchkreuzt wurde diese Entwicklung etwa durch Verträge und Praxis im Bereich der Immunitäten der internationalen Organisationen, ihrer Organe und Beamten, und der bei ihr akkreditierten nationalen Delegationen.

Soweit die Praxis und Völkerrechtsverträge noch nicht zu einer Ausdehnung oder zum Ausschluß der Ausdehnung des allgemeinen Völkerrechts auf internationale Organisationen geführt haben, sind zwei Gesichtspunkte zu beachten: Die Analogie fordert auf der einen Seite, daß die Sachverhalte bei internationalen Organisationen den Sachverhalten bei Staaten entsprechen. Damit ist zweitens vor allem auch eine Übertragung des Völkergewohnheitsrechts ausgeschlossen, wenn ihr das Wesen der internationalen Organisation widerspricht. Dieser Gedanke ist auch bei den anderen Begründungen der Übertragung des Völkergewohnheitsrechts auf internationale Organisationen zu berücksichtigen, da er einem im nationalen Recht bestehenden allgemeinen Rechtsgedanken²¹⁾ entspricht und diese Begründungen nicht unbedingt die volle Übertragung des Völkergewohnheitsrechts auf internationale Organisationen verlangen, sondern nur eine bestimmte Richtung der Rechtsentwicklung festlegen.

Wann aber das Wesen der internationalen Organisation die Ausdehnung des Völkergewohnheitsrechts ausschließt, kann mangels eingehender Untersuchungen heute noch nicht allgemein gesagt werden. Mir scheint aber, daß man hier nicht vorschnell urteilen darf. Die internationalen Organisationen haben z.B. in der Regel keine Souveränität, keine Staatsangehörigkeit und kein Staatsgebiet. Trotzdem ist mit dem Dualismus zwischen der allgemeinen Völkerrechtssphäre und der

²¹⁾ Vgl. etwa Art. 19 Abs. 3 GG.

innergemeinschaftlichen Rechtssphäre der internationalen Organisationen zu unterscheiden²²⁾, sind die Regeln des diplomatischen Schutzes auf internationale Organisationen anzuwenden, wenn diese ihre Beamten protegieren. Auf der anderen Seite kann es durchaus vorkommen, daß eine internationale Organisation die Verwaltung über ein bestimmtes Gebiet (Danzig, Namibia) übernimmt. Dann kann die Anwendung des Völkergewohnheitsrechts über das Staatsgebiet und die Staatsangehörigen nicht fraglich sein; zweifelhaft kann nur sein, ob die hieraus fließenden Rechte und Pflichten dem betreffenden Gebiet selbst oder der internationalen Organisation zugeordnet werden müssen.

²²⁾ Vgl. Bleckmann, Die Position des Völkerrechts im inneren Rechtsraum der Europäischen Gemeinschaften, Monismus oder Dualismus der Rechtsordnungen?, Jahrbuch für internationales Recht, 1975, 110.