

STELLUNGNAHMEN

Bemerkungen zur Zwangsliquidation und zum Haftungsdurchgriff bei internationalen Organisationen

*Matthias Herdegen**

Übersicht

- I. Vorbemerkung
- II. Die Rechtspersönlichkeit internationaler Organisationen im Völkerrecht und im innerstaatlichen Recht
- III. Immunitäten und Privilegien internationaler Organisationen
- IV. Zwangsliquidation bei fehlender Immunität
- V. Haftungsdurchgriff auf die Mitgliedstaaten
 1. Allgemeines
 2. Die Haftung der Mitgliedstaaten untereinander und vor mitgliedstaatlichen Gerichten
 3. Die völkerrechtliche Haftung der Mitgliedstaaten im Verhältnis zu Drittstaaten bei Anerkennung
 4. Haftungsdurchgriff bei nationalem Recht unterliegenden Ansprüchen
 5. Immunität der Mitgliedstaaten

* Dr. iur., wissenschaftlicher Referent am Institut.

Abkürzungen: AFDI = Annuaire Français de Droit International; AJIL = American Journal of International Law; BGB = Bürgerliches Gesetzbuch; BGBl. = Bundesgesetzblatt; BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts; BYIL = British Year Book of International Law; EPIL = Encyclopedia of Public International Law, hrsg. von R. Bernhardt; HGB = Handelsgesetzbuch; ICJ = International Court of Justice; IGH = Internationaler Gerichtshof; ÖZöR = Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht; RdC = Recueil des Cours de l'Académie de Droit International; RIW = Recht der Internationalen Wirtschaft; UNTS = United Nations Treaty Series; U.S. = United States Supreme Court Reports; W.L.R. = Weekly Law Reports; YILC = Yearbook of the International Law Commission.

I. Vorbemerkung

Der finanzielle Zusammenbruch des Internationalen Zinnrates (International Tin Council)¹ und die sich hieran knüpfenden Auseinandersetzungen vor den Gerichten des Sitzstaates Großbritannien haben einen Problemkreis ins Licht treten lassen, dem bislang in der Völkerrechtslehre eher am Rande Beachtung geschenkt worden ist: der Frage nach einer Zwangsliquidation bei Vermögensträgern mit Völkerrechtssubjektivität und nach der konkurrierenden Haftung einer internationalen Organisation und deren Mitgliedstaaten für Forderungen von Privaten oder Drittstaaten. Die Vertragswerke zur Gründung internationaler Organisationen enthalten regelmäßig keine Regelungen für den Insolvenzfall. Für Gläubiger der Organisation bleibt dann zu erwägen, ob sich vor nationalen Gerichten eine Liquidation des Organisationsvermögens in direkter oder analoger Anwendung innerstaatlichen Gesellschaftsrechts, vielleicht auch unter Rückgriff auf »allgemeine Rechtsgrundsätze« im Sinne von Art.38 Abs.1 *lit.c* des Statuts des IGH durchführen läßt. Aus völkerrechtlicher Sicht muß sich der nationale Richter hier mit der Frage auseinandersetzen, inwieweit einem solchen Liquidationsbegehren eine vom Forumstaat zu beachtende Immunität der internationalen Organisation, das völkerrechtliche Interventionsverbot oder auch vertragsrechtliche Verpflichtungen entgegenstehen.

Im Fall des Internationalen Zinnrates hat jüngst der englische High Court einen Antrag auf Durchführung des Liquidationsverfahrens nach britischem Gesellschaftsrecht abgewiesen². Dabei stützte sich das Gericht einmal auf den hypothetischen Willen des parlamentarischen Gesetzgebers. Die einschlägigen Bestimmungen des Company Act 1985 über die Liquidation einer *unregistered company* und die Haftung der Gesellschafter seien zwar von ihrem Wortlaut her auch auf internationale Organisationen anwendbar; aber die Errichtung einer Organisation auf völkervertragsrechtlicher Grundlage sei darauf gerichtet, die gewählte Form zwischenstaatlicher Kooperation dem Zugriff nationalen Rechts zu entrücken. Sollte das Parlament dem nationalen Richter eine derartige, mit dem Vertragszweck unvereinbare Eingriffsbefugnis einräumen, so müsse dies aus

¹ Hierzu etwa P. M. Eisenmann, *Crise du Conseil International de l'Etain et insolvabilité d'une organisation intergouvernementale*, AFDI 31 (1985), S.730ff.; E. J. McFadden, *The Collapse of Tin: Restructuring a Failed Commodity Agreement*, AJIL 80 (1986), S.811ff.

² *In re International Tin Council*, [1987] 2 W. L. R. 1229.

dem Gesetzestext deutlich hervorgehen³. Darüber hinaus sah das Gericht in dem begehrten Erlaß einer Liquidationsanordnung einen Verstoß gegen die Immunitätsbestimmungen der Verordnung⁴, welche das Sitzübereinkommen mit Großbritannien in innerstaatliches Recht umgesetzt hat⁵.

Ebenfalls ohne Erfolg blieb ein vor dem englischen High Court gestellter Antrag, einen Treuhänder einzusetzen, der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gegenüber dem Internationalen Zinnrat geltend machen sollte⁶. Das Gericht zog sich dabei auf die Erwägung zurück, daß völkervertragsrechtlich begründete, d.h. hier auf dem Sechsten Internationalen Zinn-Übereinkommen vom 26. Juni 1981⁷ beruhende, Verpflichtungen der Mitgliedstaaten vor englischen Gerichten nicht justitiabel seien und daß eine andere, nicht völkervertragsrechtliche Grundlage für Forderungen der Organisation gegen die Mitgliedstaaten für das Gericht nicht darzulegen sei.

Mit der weiterreichenden Frage nach einem möglichen »Durchgriff«, nach einem Durchstoßen des mit der eigenen Rechtspersönlichkeit einer internationalen Organisation geschaffenen »Schleiers« wurde der englische High Court in drei miteinander verbundenen Verfahren konfrontiert, in denen Gläubiger des Zinnrates die Haftung der Mitglieder für dessen Verbindlichkeiten (aus einem Schiedsspruch sowie aus Kredit- und Maklerverträgen) geltend machten⁸. Das Gericht lehnte einen Haftungsdurchgriff mit einer auf den Status der internationalen Organisation im innerstaatlichen Recht abstellenden Begründung ab. Der internationale Zinnrat bilde unter dem Gesichtspunkt der Vertragsschlußfähigkeit eine nach britischem Recht rechtsfähige Körperschaft (*body corporate*) oder sei zumindest wie eine solche rechtsfähige Einheit zu behandeln. Dagegen sei der Zinnrat nicht als Körperschaft im Sinne des nationalen Gesellschaftsrechts zu qualifizieren, wenn es um die Beurteilung der Geschäftsführungsverhältnisse und der Mitgliederhaftung gehe.

Das Konkurrenzverhältnis der Haftung einer internationalen Organisa-

³ *Ibid.* 1238ff.

⁴ International Tin Council (Immunities and Privileges) Order 1972 (Statutory Instruments 1972 No.120).

⁵ [1987] 2 W.L.R., 1246ff.

⁶ *Maclaine Watson & Co. Ltd. v. International Tin Council*, [1987] 3 W.L.R., 508.

⁷ BGBl.1984 II, S.15.

⁸ *J.H. Rayner (Mincing Lane) Ltd. v. Department of Trade and Industry and Others; TSB England and Wales plc and Others v. Same; Amalgamated Metal Trading and Others v. ITC and Others*, Times Law Report vom 29.6.1987.

tion und der Einstandspflicht der Mitgliedstaaten sowie die Tragfähigkeit gesellschaftsrechtlicher Analogien sind Gegenstand lebhafter Kontroversen⁹.

Die folgenden Bemerkungen beschränken sich darauf, einige grundsätzliche Fragestellungen im Zusammenspiel von Völkerrecht und nationalem Recht unter Verzicht auf die Auslotung von Details aufzuzeigen. Im Vordergrund steht dabei die Haftung für vertraglich begründete Verbindlichkeiten¹⁰.

II. Die Rechtspersönlichkeit internationaler Organisationen im Völkerrecht und im innerstaatlichen Recht

Das Problem einer konkurrierenden Haftung der internationalen Organisationen und ihrer Mitgliedstaaten stellt sich aus völkerrechtlicher Sicht überhaupt nur dann, wenn der zwischenstaatlichen Organisation völkerrechtlich zu beachtende Rechtspersönlichkeit zukommt. Bei zwischenstaatlichen Organisationen auf völkerrechtlicher Grundlage wird es hier regelmäßig um die Zuerkennung von Völkerrechtssubjektivität gehen. Freilich lassen sich auch völkervertragsrechtliche Verpflichtungen denken, die sich darauf beschränken, die Anerkennung einer Organisation als juristische Person des Privatrechts eines der Mitgliedstaaten zu normieren. So ist etwa anerkannt, daß rechtsfähige internationale Unternehmen als Instrumente zwischenstaatlicher Zusammenarbeit (*joint international enter-*

⁹ Hierzu etwa K. Ginther, *International Organizations, Responsibility*, in: EPIL, Instalment 5 (1983), S.162ff.; W. Meng, *Internationale Organisationen im völkerrechtlichen Deliktsrecht*, ZaöRV 45 (1985), S.324ff. (332ff.); H.-J. Müller, *Grundzüge der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit internationaler Organisationen*, Deutsche Außenpolitik 23/3 (1978), S.89ff. (94f.); I. Seidl-Hohenveldern, *Die völkerrechtliche Haftung für Handlungen internationaler Organisationen im Verhältnis zu Nichtmitgliedstaaten*, ÖZöR 11 (1961), S.497ff.; ders., *Der Rückgriff auf die Mitgliedstaaten in Internationalen Organisationen*, in: *Völkerrecht als Rechtsordnung – Internationale Gerichtsbarkeit – Menschenrechte*, Festschrift für Hermann Mosler, hrsg. von R. Bernhardt [u.a.] (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd.81) (1983) (zitiert: Rückgriff), S.881ff.; ders., *Corporations in and under International Law* (1987), S.88f.

¹⁰ Allgemein zur (die Haftung für vertragsrechtlich begründete Verpflichtungen einschließenden) völkerrechtlichen Deliktsfähigkeit im weiteren Sinne außer den in Anm.9 erwähnten Darstellungen K. Ginther, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit internationaler Organisationen* (1969); H.-J. Müller, *Grundsätze der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit internationaler Organisationen* (1977). Zu Verträgen zwischen internationalen Organisationen und natürlichen Personen sowie juristischen Personen des Privatrechts etwa G. van Hecke, *Contracts between International Organizations and Private Law Persons*, in: EPIL, Instalment 7 (1984), S.52ff.

prises) auch auf der Grundlage völkerrechtlicher Verträge errichtet werden können, ohne deswegen Völkerrechtssubjektivität zu besitzen¹¹.

Auch eine Zwangsliquidation setzt voraus, daß die Organisation als rechtliche Einheit begriffen wird, welcher das Vermögen als Träger zuzuordnen ist. Ein Liquidationsverfahren vor innerstaatlichen Gerichten wäre gegenstandslos, wenn aus der Sicht des jeweiligen nationalen Rechts die internationale Organisation nicht als selbständiger Rechtsträger zu begreifen ist.

Aus völkerrechtlicher Sicht kommt einer internationalen zwischenstaatlichen Organisation dann Rechtspersönlichkeit zu, wenn sie Träger eigener, von der Rechtssphäre der Mitgliedstaaten losgelöster Rechte und Pflichten ist und ihre Rechtspositionen auf völkerrechtlicher Ebene durch eigene Organe geltend machen kann¹². Nach herrschender Meinung in der Völkerrechtslehre knüpft sich an die so umschriebene Völkerrechtspersönlichkeit auch die Fähigkeit, Subjekt völkerrechtlicher Verantwortlichkeit und Haftung sein zu können; die Deliktsfähigkeit stellt sich demnach als notwendiges Korrelat der Rechtsfähigkeit dar¹³. Die Völkerrechtssubjektivität entspricht damit im wesentlichen dem, was im innerstaatlichen Recht mit dem Begriff Rechtsfähigkeit umschrieben wird. Ein von der Völkerrechtssubjektivität zu scheidender Begriff der juristischen Person existiert im Völkerrecht nicht. Dabei ist zu beachten, daß bei internationalen Organisationen die Völkerrechtsfähigkeit anders als bei Staaten keinen umfassenden Charakter hat, sondern nach Maßgabe der ihnen durch den Gründungsvertrag eingeräumten Funktionen *ratione materiae* beschränkt ist¹⁴.

¹¹ Siehe etwa Art.2, 4, 5 und 7 der vom Institut de Droit International in Helsinki 1985 verabschiedeten Resolution zu gemeinschaftlichen internationalen Unternehmen (Le droit applicable aux entreprises internationales communes, étatiques ou paraétatiques à caractère économique/The law applicable to joint international State or quasi-State enterprises of an economic nature), Annuaire de l'Institut de Droit International, Bd.61 (1986 II), S.268 ff.

¹² Hierzu etwa R.L. Bindschedler, International Organizations, General Aspects, in: EPIL, Instalment 5 (1983), S.119 ff. (130); E. Läterpacht, The Development of the Law of International Organization by the Decisions of International Tribunals, RdC 152 (1976 IV), S.377 ff. (403 ff.); I. Seidl-Hohenveldern, Das Recht der internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften (3. Aufl. 1979), S.35 ff.; vgl. auch Rechtsgutachten des Internationalen Gerichtshofs (Operation for Injuries Suffered in Service of UN Advisory Opinion), ICJ Reports 1949, S.174 ff. (179).

¹³ Bindschedler (Anm.12), S.130; Meng (Anm.9), ZaöRV 45, S.328. Siehe demgegenüber im Sinne einer deutlicheren Unterscheidung zwischen »Haftungs-« und »Integrationssubjektivität« Ginther (Anm.10), S.52 ff. und *passim*.

¹⁴ Vgl. Bindschedler, S.130; Seidl-Hohenveldern, Internationale Organisationen (Anm.12), S.40 ff. Siehe auch H. Mosler, Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, ZaöRV 22 (1962), S.1 ff. (37 ff.).

Bei internationalen Organisationen kennzeichnet damit der Begriff der Völkerrechtssubjektivität einen Status, der bei einer Parallelwertung nach innerstaatlichen Rechtsgrundsätzen enger gefaßt ist als der Umfang der Rechtsfähigkeit einer juristischen Person etwa des deutschen Privatrechts, deren Rechtsfähigkeit – anders als nach anglo-amerikanischem Privatrechtsdenken – nicht durch die Zwecke ihres Statuts eingegrenzt ist¹⁵. Inwieweit eine internationale Organisation und ihre Mitgliedstaaten im Hinblick auf Rechte und Pflichten in einer Solidargemeinschaft stehen, erschließt sich nicht aus einer allgemeinen Begriffsbestimmung der Völkerrechtssubjektivität, sondern ergibt sich erst aus der konkreten Ausgestaltung der internationalen Organisation, wie sie die Mitgliedstaaten durch den Gründungsvertrag und andere völkerrechtliche Vereinbarungen vorgenommen haben. In diesem Sinne gelten ähnliche Erwägungen wie für einzelne Privatrechtsordnungen, in denen mit der (Teil-)Rechtsfähigkeit einer Kapitalgesellschaft oder einem Personenverband noch nichts über eine Haftungskonkurrenz zwischen der verselbständigten Einheit und den dahinter stehenden Mitgliedern ausgesagt ist¹⁶. So steht die »Teilrechtsfähigkeit« bestimmter Gemeinschaften wie etwa der offenen Handelsgesellschaft nach deutschem Recht einer konkurrierenden Haftung von Gesellschaft und Mitgliedern nicht entgegen (vgl. §§ 124, 128 HGB). Dies bedeutet, daß bei internationalen Organisationen hinter der Denkfigur des »Durchgriffs« nicht unbedingt die an eine Ausnahmekonstellation gebundene Durchbrechung der Rechtspersönlichkeit zu stehen braucht, welche das Wort vom Durchgriff im innerstaatlichen Recht suggeriert.

Die Völkerrechtssubjektivität findet ihre Grundlage primär im Gründungsvertrag, d.h. in der vertragsrechtlichen Verleihung – relativer – Rechtsfähigkeit durch die Mitgliedstaaten¹⁷. Im Verhältnis zu Nichtmitgliedstaaten beruht die Völkerrechtssubjektivität – vom Sonderfall der Vereinten Nationen abgesehen – auf der ausdrücklich oder konkludent erteilten Anerkennung¹⁸.

Die Rechtsfähigkeit nach nationalem Recht kann sich zunächst einmal schlicht aus dem Verweis auf die Völkerrechtssubjektivität als Grundlage

¹⁵ Hierzu etwa L. Enneccerus/H.C. Nipperdey, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, 1. Halbbd. (15. Aufl. 1959), § 105 I Anm.3; E. Steffen, in: Reichsgerichtsrätekommentar zum BGB, Bd.1 (12. Aufl. 1982), vor § 21 Rdnr.4.

¹⁶ Vgl. F.A. Mann, International Corporations and National Law, BYIL 42 (1967), S.145 ff. (160).

¹⁷ Hierzu etwa Bindschedler (Anm.12), S.130; vgl. auch Art.16 Abs.1 Satz 1 des Sechsten Internationalen Zinn-Übereinkommens.

¹⁸ Siehe Bindschedler, S.130.

innerstaatlicher Rechtsfähigkeit ergeben; der Völkerrechtssubjektivität werden dann für die Zwecke der innerstaatlichen Rechtsanwendung, etwa im Hinblick auf die Vertragsschlußfähigkeit oder den Erwerb von Grundeigentum eben die Rechtsfolgen beigemessen, die sich aus der Verleihung der Rechtsfähigkeit nach innerstaatlichem Recht ergeben. Die internationale Organisation wird dann wie eine juristische Person des jeweiligen nationalen Rechts behandelt, ohne selbst nach innerstaatlichem Recht inkorporiert zu sein. Eine derartige Rechtslage ergibt sich etwa für den Internationalen Zinnrat aus der englischen Spezialgesetzgebung, die ihrerseits das Sitzübereinkommen mit Großbritannien in innerstaatliches Recht umsetzt¹⁹. Daneben ist die von der Völkerrechtssubjektivität unabhängige Begründung des vollen Status einer juristischen Person des nationalen Rechts, etwa als Kapitalgesellschaft oder als Körperschaft öffentlichen Rechts, denkbar²⁰. Schließlich kommt eine in zwei oder mehreren nationalen Rechtsordnungen verankerte Rechtspersönlichkeit in Betracht; hier läßt sich etwa auf die Saar-Lothringische Kohlen-Union, deutsch-französische Gesellschaft auf Aktien, als Beispiel eines zwischenstaatlichen Unternehmens auf völkervertragsrechtlicher Grundlage mit binationaler Rechtspersönlichkeit verweisen²¹. Für »klassische« internationale Organisationen dürfte den letztgenannten Variationsformen kaum praktische Bedeutung zukommen.

In welchem Maße die Zuerkennung von Rechtsfähigkeit für Zwecke der innerstaatlichen Rechtsanwendung völkerrechtlich geboten ist, ergibt sich für die Mitgliedstaaten in erster Linie aus den Vorschriften des Gründungsvertrages; für den Sitzstaat sind darüber hinaus die Regelungen besonderer Sitzübereinkommen bestimmend. Aus der Perspektive der Nichtmitgliedstaaten wird die Anerkennung einer internationalen Organisation als Rechtssubjekt wohl am ehesten in Einklang mit dem Willen der Mitgliedstaaten dadurch im innerstaatlichen Recht »umgesetzt«, daß das nationale Kollisionsrecht (internationales Privat- oder Verwaltungsrecht) auf den Gründungsvertrag als das »Heimatrecht« der Organisation verweist²².

¹⁹ Siehe para.5 des International Tin Council Order 1972 (Anm.4); hierzu der englische High Court (Anm.2), [1987] 2 W.L.R. 1238.

²⁰ Vgl. englischer High Court, [1987] 2 W.L.R. 1238.

²¹ H. Rolshoven/W. Jehne, Saarlör – Eine europäische Gesellschaft besonderen Rechts, in: Liber amicorum B.C.H. Aubin, hrsg. von F.-W. Baer-Kaupert [u.a.] (1979), S.171 ff.

²² Seidl-Hohenveldern, Rückgriff (Anm.9), S.889; ders., Gemeinsame zwischenstaatliche Unternehmen, in: Liber Amicorum B.C.H. Aubin (Anm.21), S.193 ff. (209f.)

Dies braucht freilich einen Verweis auf das Recht des Sitzstaates nicht auszuschließen. Ein derartiger Verweis auf das Recht des Sitzstaates bietet sich vor allem dann an, wenn es um die Anerkennung von Liquidationsmaßnahmen im Sitzstaat geht, welche völkervertragsrechtlich zulässig sind. Mangels allgemeiner Völkerrechtsregeln über die Zwangsliquidation von Vermögensträgern mit Völkerrechtssubjektivität ist für eine Vermögensauseinandersetzung regelmäßig der Rückgriff auf nationales Insolvenzrecht unverzichtbar²³. Freilich setzt eine derartige Liquidation in einem Mitgliedstaat regelmäßig eine besondere vertragliche Regelung voraus.

III. Immunitäten und Privilegien internationaler Organisationen

Der Umfang der Befreiung von innerstaatlicher Gerichtsbarkeit und sonstiger Privilegien internationaler Organisationen ergibt sich im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten regelmäßig aus dem Gründungsvertrag und gegenüber dem Sitzstaat aus besonderen Übereinkommen²⁴. Für Nichtmitgliedstaaten besteht keine gewohnheitsrechtliche Verpflichtung, einer von ihnen als Völkerrechtssubjekt anerkannten internationalen Organisation Befreiung von nationaler Gerichtsbarkeit zu gewähren. Freilich ist gelegentlich die Auffassung geäußert worden, daß ein Drittstaat, welcher einer internationalen Organisation die Wahrnehmung ihrer Funktionen auf seinem Staatsgebiet gestattet, in gewissem Umfang Immunität einzuräumen verpflichtet sei²⁵; auch halten in der gegenwärtigen Völkerrechtslehre einzelne Stimmen das Bestehen eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes, nach dem internationale Organisationen für *official acts* generell Immunität beanspruchen können, für erwägenswert²⁶. Die Annahme eines unabhängig von besonderen Vereinbarungen auch gegenüber Nichtmitgliedstaaten bestehenden Immunitätsanspruches internationaler Organisationen hat sich bislang jedoch nicht durchsetzen können und findet auch in der Staaten-

²³ Vgl. Mann (Anm.16), BYIL 42, S.162.

²⁴ P.C. Szasz, International Organizations, Privileges and Immunities, in: EPIL, Instalment 5 (1983), S.152ff.; Seidl-Hohenveldern, Internationale Organisationen (Anm.12), S.281ff.

²⁵ C.W. Jenks, International Immunities (1961), S.34; vgl. auch J.-F. Lalive, L'immunité de juridiction des Etats et des organisations internationales, RdC 84 (1953 III), S.209ff. (300ff.)

²⁶ Vgl. Szasz (Anm.24), S.155.

praxis keine hinreichende Grundlage²⁷. Auch der englische High Court hat eine gewohnheitsrechtlich begründete Immunität internationaler Organisationen wie des Internationalen Zinnrats abgelehnt²⁸. Selbst wenn man der gegenteiligen Meinung folgend einen völkergewohnheitsrechtlichen Immunitätsanspruch annehmen will, so kann sich ein solcher Anspruch nur auf solche Akte beziehen, die bei Zurechnung zu einem Staat als hoheitlich (*iure imperii*) der Kognition durch nationale Gerichte entzogen wären. Denn es ist kaum einleuchtend, daß internationale Organisationen unter funktionalen Gesichtspunkten weiterreichende Immunität genießen sollen als deren Mitgliedstaaten, auf welche die Organisationen ihren Funktionskreis zurückführen. Diese Erwägung steht auch der Ansicht entgegen, internationale Organisationen würden im Rahmen der ihnen völkervertraglich übertragenen Funktionen – selbst bei fiskalischen Hilfsgeschäften – nie *iure gestionis* handeln²⁹.

Der Durchführung eines Liquidationsverfahrens vor nationalen Gerichten dürfte bei vertragsrechtlich eingeräumten Vorrechten und Befreiungen schon die Gewährung der Immunität für das Erkenntnisverfahren entgegenstehen (falls sie umfassend ist) und nicht erst die Vollstreckungsimmunität³⁰. Eine vertraglich normierte Durchbrechung der Immunität für den Fall der Vollstreckung eines Schiedsspruches deckt nicht die Durchführung eines Zwangsliquidationsverfahrens auf Antrag des durch die Ausnahmenvorschrift begünstigten Gläubigers; denn hierbei geht es nicht um die Vollstreckung einzelner Ansprüche, sondern gerade umgekehrt um eine umfassende Vermögensauseinandersetzung im Interesse der Solidargemeinschaft der Gläubiger und unter Wahrung der Gläubigerparität, welche individuellen Vollstreckungsmaßnahmen entgegensteht³¹. Im übrigen erweist sich eine Zwangsliquidation schon aus praktischen Gründen dann als kaum durchführbar, wenn einer internationalen Organisation vertraglich Unverletzlichkeit ihrer Räumlichkeiten und Archive eingeräumt ist³². Diesen Bedenken läßt sich nicht entgegenhalten, daß ein von einem nationalen

²⁷ Siehe etwa Seidl-Hohenveldern, Internationale Organisationen (Anm.12), S.283; vgl. auch Mann (Anm.16), BYIL 42, S.171ff.

²⁸ *Standard Chartered Bank v. International Tin Council*, [1987] 1 W.L.R. 641 (647f.).

²⁹ Vgl. zur eingeschränkten Immunität etwa von Bankorganisationen mit Völkerrechtspersönlichkeit Mann (Anm.16), BYIL 42, S.173f., Seidl-Hohenveldern, Internationale Organisationen (Anm.12), S.285.

³⁰ Vgl. zum Umfang einer *immunity from suit* in diesem Zusammenhang englischer High Court (Anm.2), [1987] 2 W.L.R. 1246f.

³¹ Englischer High Court, [1987] 2 W.L.R. 1249.

³² Vgl. zu ähnlichen Erwägungen zur Konkursunfähigkeit kirchlicher Körperschaften öffentlichen Rechts nach deutschem Verfassungsrecht BVerfGE 66, 1 (23).

Gericht eingesetzter Verwalter als Organ der internationalen Organisation fungieren würde und aus diesem Grunde nicht gegen diese Unverletzlichkeitsgarantien verstoßen könnte³³; denn diese Erwägung hilft nicht darüber hinweg, daß ein von nationalen Instanzen berufener Liquidator die ursprünglichen Organe der internationalen Organisation im Rahmen der ihm eingeräumten Befugnisse verdrängen würde.

IV. Zwangsliquidation bei fehlender Immunität

Soweit keine aus der Immunität der internationalen Organisation folgenden Hindernisse einer Zwangsliquidation entgegenstehen, bleibt zunächst zu erwägen, ob ein solches Verfahren mit den fraglichen Bestimmungen über die Rechtspersönlichkeit oder der einmal gewährten Anerkennung der Völkerrechtssubjektivität durch den Forumstaat vereinbar ist. Dabei kommt es entscheidend darauf an, daß eine Liquidation des Vermögens in der Regel für die Zwecke der innerstaatlichen Rechtsanwendung nur zur Beendigung des Status als »werbende« Organisation führt und die Rechtspersönlichkeit als solche nicht tangiert³⁴. Im übrigen mag eine sich an das Liquidationsverfahren anschließende »Löschung« der Organisation als juristische Person des nationalen Rechts gegen besondere vertragliche Verpflichtungen über den Rechtsstatus im innerstaatlichen Recht führen, aber ein solcher Akt richtet sich noch nicht gegen die Völkerrechtssubjektivität der internationalen Organisation.

Mehr Gewicht haben Bedenken, welche an die Erosion der Funktionsfähigkeit einer internationalen Organisation durch Liquidation ihres Vermögens anknüpfen. Soweit ein Staat (als Mitglied- bzw. Sitzstaat) vertraglich zur Achtung und Förderung der Organisationszwecke verpflichtet ist, dürfen seine Gerichte und sonstigen Organe nichts unternehmen, was den Bestand der Organisation als funktionsfähige und damit – in gesellschaftlichen Kategorien – als »werbende« Einheit gefährden könnte. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die vertragsrechtlich begründete Struktur unangetastet zu lassen. Danach ist die internationale Organisation jedenfalls vor Eingriffen nationaler Organe in die Geschäftsführung oder sonst in die innere Organisationsstruktur zu schützen. Die Durchführung eines Liquidationsverfahrens, welche nicht von vertraglichen Regelungen der Mitgliedstaaten für den Fall der Insolvenz gedeckt ist, stellt sich somit

³³ Vgl. demgegenüber englischer High Court (Anm.2), [1987] 2 W.L.R. 1241.

³⁴ Vgl. zu den Liquidationswirkungen nach britischem Gesellschaftsrecht im Falle des Internationalen Zinnrates englischer High Court, [1987] 2 W.L.R. 1239f.

als unzulässige Intervention des vertragsrechtlich gebundenen Forumstaates dar.

Für Drittstaaten, welche keinen derartigen vertraglichen Bindungen unterliegen, gelten diese Beschränkungen nicht ohne weiteres. Unter Jurisdiktionsgesichtspunkten steht ihnen der Zugriff auf Vermögenswerte der internationalen Organisation jedenfalls im Rahmen ihrer Gebietshoheit, d. h. auf Grund der Belegenheit der jeweiligen Vermögenswerte, offen. Die durch das völkerrechtliche Interventionsverbot gezogenen Grenzen werden erst dann überschritten, wenn nationale Organe in Vermögensrechte eingreifen, welche der internationalen Organisation *qua* Völkerrechtssubjekt zustehen. Dies wäre etwa dann der Fall, wenn ein durch nationalen Gerichtsbeschuß eingesetzter Treuhänder völkerrechtliche Beitrags-, Einlage- oder auch Nachschußpflichten geltend machen würde, welche die Mitgliedstaaten gegenüber der internationalen Organisation treffen.

Vertragsrechtliche Verpflichtungen zur Achtung der Organisationszwecke sowie das völkerrechtliche Interventionsverbot setzen damit einem Rückgriff auf die *lex fori* und einer Verdrängung des Gründungsvertrages als »Heimatrecht« der internationalen Organisation bei der Durchführung eines Liquidationsverfahrens enge Grenzen. Dabei gelten Besonderheiten für den Fall, daß der Gründungsvertrag oder sonstige vertragliche Vereinbarungen auf ein bestimmtes nationales Recht, etwa das Gesellschaftsrecht des Sitzstaates, Bezug nehmen und hierin ein zumindest impliziter Verweis auf das jeweilige nationale Insolvenzrecht liegt.

V. Haftungsdurchgriff auf die Mitgliedstaaten

1. Allgemeines

Das Problem einer vorrangigen oder gar exklusiven Haftung der internationalen Organisation für Handlungen ihrer Organe stellt sich aus völkerrechtlicher Sicht regelmäßig nur für die Mitgliedstaaten und die Drittstaaten, welche die Völkerrechtssubjektivität der internationalen Organisation anerkannt haben. Die Verleihung eigener Völkerrechtspersönlichkeit an eine internationale Organisation im Verhältnis zu den die Organisation anerkennenden Staaten hat zur Folge, daß die Mitgliedstaaten für die Verbindlichkeiten der Organisation nicht ohne weiteres, d. h. ohne das Vorliegen besonderer Zurechnungskriterien in (Mit-)Haftung genommen werden können, sofern sich nicht aus dem Gründungsvertrag oder anderen vertraglichen Regelungen etwas Abweichendes ergibt. Eine derartige abweichende Vereinbarung wird man nicht schon in Bestimmungen des Grün-

dungsvertrages oder des Sitzübereinkommens sehen können, nach denen die Organisation im Privatrechtsverkehr und für sonstige Zwecke der innerstaatlichen Rechtsanwendung die Fähigkeiten einer juristischen Person eines bestimmten nationalen Rechts, etwa einer Kapitalgesellschaft des Sitzstaates haben soll; denn hieraus ergibt sich noch nicht, daß die internationale Organisation im innerstaatlichen Recht auch für alle Haftungsfragen einer juristischen Person des nationalen Privat- oder öffentlichen Rechts gleichgestellt werden soll. Eine andere Beurteilung ist erst dann angezeigt, wenn nach dem Willen der Mitgliedstaaten die Organisation mit dem vollen Status einer nationalen juristischen Person in das innerstaatliche Recht des Sitzstaates oder eines anderen Staates inkorporiert sein soll. In diesem besonderen Fall liegt es nahe, den Haftungsdurchgriff auf die Mitgliedstaaten nach den Grundsätzen des jeweiligen nationalen Rechts dann zuzulassen, wenn es um Verbindlichkeiten geht, welche einem bestimmten nationalen Recht unterfallen und auf die das Recht des Sitzstaates Anwendung findet. Dagegen wird man einen Haftungsdurchgriff nach innerstaatlichen Rechtsgrundsätzen dann als unzulässig ansehen müssen, wenn der Verweis auf nationales Recht nur quasi »akzessorischen« Charakter hat, d. h. bloß der innerstaatlichen Anerkennung der völkerrechtlich begründeten Rechtsfähigkeit dient.

Einem Staat, der die Völkerrechtspersönlichkeit einer internationalen Organisation weder ausdrücklich noch konkludent anerkannt hat, kann eben diese Rechtspersönlichkeit grundsätzlich nicht als Haftungsbarriere entgegengehalten werden³⁵. Diese Feststellung gilt freilich nur im unmittelbaren Verhältnis der Mitgliedstaaten zu dem jeweiligen Drittstaat. Aus der Nichtanerkennung einer internationalen Organisation durch einen Drittstaat läßt sich nicht ableiten, daß vor den Gerichten eines solchen Staates die internationale Organisation (als Haftungssubjekt) nie als existent zu behandeln wäre. Vor den Gerichten des Staates A, welcher der internationalen Organisation die Anerkennung versagt, kann sich der Staat B, der seinerseits die Organisation als Völkerrechtssubjekt anerkannt hat, nicht unbedingt auf die Verweigerung der Anerkennung durch den Forumstaat berufen. Diese Erwägung gilt wohl nicht nur für den Staat B selbst, der völkerrechtlich zur Beachtung der Rechtspersönlichkeit der Organisation verpflichtet ist, sondern auch für dessen Staatsangehörige. In diesem Zusammenhang spricht vieles dafür, daß völkerrechtliche Haftungsbeschränkungen zugunsten der Mitgliedstaaten einer internationalen Organi-

³⁵ Vgl. Meng (Anm.9) ZaöRV 45, S.340; Müller (Anm.9), S.94; Seidl-Hohenveldern (Anm.12), S.82ff.

sation auch zu Lasten der Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates und anderer privater Gläubiger wirken können. Völkervertraglich statuierte Haftungsbeschränkungen zugunsten der Mitgliedstaaten werden nach dem Willen der Parteien regelmäßig auch auf Ansprüche der Angehörigen der Vertragsstaaten zu erstrecken sein. Die an einer solchen Vereinbarung beteiligten Staaten haben damit konkludent auch über Anspruchspositionen ihrer eigenen Staatsangehörigen disponiert. So begeht ein Mitgliedstaat, dessen Gerichte andere Mitgliedstaaten ohne das Vorliegen besonderer Voraussetzungen für Verbindlichkeiten der internationalen Organisation gegenüber seinen Staatsangehörigen haften läßt, ein völkerrechtliches Delikt. Namentlich die völkervertraglich vereinbarte Zuerkennung der Vertragsschlußfähigkeit einer internationalen Organisation auch für den Privatrechtsverkehr wird man wohl als den konkludenten Ausschluß einer Haftung der Mitgliedstaaten für vertragliche Verpflichtungen der Organisation deuten müssen. Schon aus diesem Grunde konnten die auf Vertrag gestützten Klagen privater Gläubiger des Internationalen Zinrates gegen dessen Mitglieder vor dem englischen High Court aus völkerrechtlicher Sicht keinen Erfolg haben. Ein Drittstaat braucht freilich derartige Haftungsbeschränkungen zu Lasten fremder Staatsangehöriger nicht ohne weiteres zu beachten³⁶. Insoweit kann dem kollisionsrechtlichen Verweis auf den Gründungsvertrag als dem »Heimatrecht« der internationalen Organisation (bei deren Anerkennung durch den Forumstaat) oder auf das Recht des Sitzstaates der nationale *ordre public* entgegenstehen.

2. Die Haftung der Mitgliedstaaten untereinander und vor mitgliedstaatlichen Gerichten

Die Haftung der Mitgliedstaaten untereinander für das Verhalten der Organe der von ihnen errichteten internationalen Organisationen bestimmt sich in erster Linie nach dem Gründungsvertrag mit der Folge, daß

³⁶ Etwas anderes gilt nur dann, wenn alle Anknüpfungspunkte für die Regelung der Haftungsbeziehungen im Dreiecksverhältnis zwischen dem potentiellen Gläubiger, der internationalen Organisation und den Mitgliedstaaten in die Jurisdiktionsbereiche von Staaten verweisen, welche ausdrücklich oder konkludent eine Haftungsbeschränkung vereinbart haben. Ein Drittstaat, welcher die Völkerrechtspersönlichkeit einer internationalen Organisation nicht anerkannt hat, würde wohl gegen das völkerrechtliche Interventionsverbot verstoßen, wenn seine Gerichte sich über Haftungsbeschränkungen der Mitgliedstaaten hinwegsetzen, obwohl der Gläubiger der internationalen Organisation Angehöriger eines Mitgliedstaates ist und obwohl die geltend gemachte Forderung ebenfalls in einem Mitgliedstaat belegen ist.

hier regelmäßig die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der internationalen Organisation die Haftung der Mitgliedstaaten völlig verdrängt. Aus diesem relativen Schutz der Mitgliedstaaten vor einem Durchgriff dürfte sich weiter auch ergeben, daß die Gerichte eines Mitgliedstaates bei Ansprüchen von dessen eigenen Staatsangehörigen aus Vertrag und Delikt im gleichen Sinne die Zwischenschaltung der Rechtspersönlichkeit der Organisation zugunsten der Mitgliedstaaten zu beachten haben. Die gleichen Grundsätze dürften vor nationalen Gerichten eines Mitgliedstaates sogar für Ansprüche der Staatsangehörigen von Drittstaaten gelten, welche die internationale Organisation nicht anerkannt haben. Eine derartige vertraglich gebotene Haftungsbeschränkung zugunsten der Mitgliedstaaten vor nationalen Gerichten ist freilich nicht völlig unproblematisch; denn eine globale Verweigerung sekundären Rechtsschutzes gegen die Mitgliedstaaten kann in Ausnahmefällen dann, wenn es um die Haftung des Forumstaates selbst als Organisationsmitglied geht, zu einer Verletzung des Mindeststandards führen, welcher nach allgemeinen Fremdenrechtsregeln fremden Staatsangehörigen vor nationalen Gerichten zugute kommen muß. Freilich ergibt sich insoweit aus den völkerrechtlichen Regeln über das Fremdenrecht keine eigenständige Verpflichtung der Mitgliedstaaten; vielmehr wird dabei bereits vorausgesetzt, daß die Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen eine Haftung für die Aktivitäten einer von ihnen gegründeten internationalen Organisation treffen kann. Über den Rückgriff auf einen fremdenrechtlichen Mindeststandard läßt sich damit der Umfang einer konkurrierenden Haftung der Mitgliedstaaten nicht bestimmen. Dies gilt insbesondere für die Verantwortlichkeit des Sitzstaates; nach Art.13 von Teil 1 der vorläufig angenommenen Bestimmungen der International Law Commission zur Staatenverantwortlichkeit³⁷ läßt sich das Verhalten der Organe der internationalen Organisation dem Sitzstaat nicht schon deswegen als eigenes haftungsbegründendes Handeln des Staates zurechnen, weil ein solches Verhalten sich auf seinem Gebiet abgespielt hat³⁸.

³⁷ YILC 1980 II (Teil 2), S.30ff.; ZaöRV 45 (1985), S.357ff.

³⁸ Diese Klärstellung berührt allerdings nicht die allgemeine Verpflichtung des Sitzstaates, im Rahmen seiner Gebietshoheit die Begehung völkerrechtlicher Delikte zu verhindern; vgl. Meng (Anm.9), ZaöRV 45, S.343.

3. Die völkerrechtliche Haftung der Mitgliedstaaten im Verhältnis zu Drittstaaten bei Anerkennung

Im Verhältnis der Mitgliedstaaten zu Drittstaaten, welche die internationale Organisation anerkannt haben, muß der Grundsatz gelten, daß sich die Mitgliedstaaten durch die Zwischenschaltung einer Einheit mit Völkerrechtssubjektivität zur Verfolgung gemeinsamer Zwecksetzungen einer völkerrechtlichen Haftung nicht völlig entziehen können, welche sich im Hinblick auf ihre Mitwirkung und Kontrolle auf allgemeine Zurechnungskriterien zurückführen läßt³⁹. Dieser Grundsatz wird sich auch auf ein Handeln der internationalen Organisation anwenden lassen, welches nicht mehr von den vertraglich fixierten Funktionen und Zwecksetzungen gedeckt ist und sich als *ultra vires* qualifizieren läßt, soweit es die Mitgliedstaaten schuldhaft versäumt haben, im Rahmen ihrer Kontrollmöglichkeiten ein solches Verhalten zu verhindern⁴⁰. Andererseits besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß die Mitgliedstaaten für Verbindlichkeiten der internationalen Organisation nicht einfach in »gleichstufiger« Gesamtschuldnerschaft haften. Die in der Völkerrechtslehre diskutierten Haftungsmodelle reichen von einer subsidiären Haftung der Mitgliedstaaten bei einer Leistungsunfähigkeit der internationalen Organisation⁴¹ bis zu einer grundsätzlichen Exklusivität der Haftung der internationalen Organisation mit der in Ausnahmefällen eröffneten Möglichkeit eines Durchgriffs auf die Mitgliedstaaten nach gesellschaftsrechtlichen und sonstigen innerstaatlichen Rechtsgrundsätzen⁴². Gegen einen Rekurs auf innerstaatliche Rechtsgrundsätze, wie sie etwa für die Durchstoßung des »Gesellschaftsschleiers« beim Zugriff auf die hinter einer juristischen Person stehenden Personen im nationalen Gesellschaftsrecht gelten, etwa bei Unterkapitalisierung, Vermögensvermischung, Beherrschung oder unter Rechtscheins Gesichtspunkten, sprechen schwerwiegende Einwände. Es erscheint bereits höchst fraglich, ob sich aus den innerstaatlichen Rechtsordnungen hinreichend konkrete allgemeine Rechtsgrundsätze im Sinne von Art.38 Abs.1 *lit. c* des Statuts des IGH herausdestillieren lassen, welche über ein

³⁹ Meng, *ibid.*, S.332ff.

⁴⁰ Vgl. Meng, *ibid.*, S.342f.

⁴¹ In diesem Sinne etwa Meng, *ibid.*, S.335ff.; Müller (Anm.9), S.94f.; für eine mittelbare Haftung der Mitgliedstaaten in Anlehnung an die für die Haftung eines Bundesstaates für die Gliedstaaten geltenden Grundsätze I. v. Münch, Das völkerrechtliche Delikt in der modernen Entwicklung der Völkerrechtsgemeinschaft (1963), S.269.

⁴² Seidl-Hohenveldern (Anm.9), ÖZöR 11, S.506; vgl. auch ders., Rückgriff (Anm.9), S.887.

bloßes Rechtsmißbrauchsverbot hinausführen⁴³. Darüber hinaus schweigen die Völkerrechtsregeln über die Bereitstellung einer bestimmten Kapitalmasse oder über Publizitätserfordernisse als Voraussetzungen einer Haftungsbegrenzung⁴⁴. Näher liegt schon eine Parallele zum Durchgriff auf fremde Staaten bei deren beherrschender Beteiligung an Wirtschaftsunternehmen mit eigener, im nationalen Recht wurzelnder Rechtspersönlichkeit und die damit verbundene Identifizierung eines solchen Unternehmens mit dem jeweiligen Staat⁴⁵. Der Konventionsentwurf der Harvard Law School zur Staatenverantwortlichkeit bei Schädigungen von Ausländern lehnte zwar eine völkerrechtliche Haftung des Staates für staatliche Wirtschaftsunternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit ab; aber dieser Haftungsausschluß war an die Einschränkung geknüpft, daß der Staat keine Immunität für das Unternehmen selbst in Anspruch nehmen darf (Art.17 Abs.2)⁴⁶. Freilich steht einem derartigen Durchgriff auf den hinter einer nach nationalem Recht gegründeten juristischen Person stehenden Staat unter funktionellen Gesichtspunkten, d. h. wegen einer Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben⁴⁷ entgegen, daß internationale Organisationen mit Völkerrechtssubjektivität gerade eigene Funktionen wahrnehmen und eben diese Funktionen ihre Völkerrechtspersönlichkeit mittragen. Wohl aber läßt sich ähnlich wie bei Unternehmen, die nach nationalem Recht mit staatlicher Beteiligung errichtet sind, ein Durchgriff auf die bestehenden Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten der Gründer stützen⁴⁸. Allerdings

⁴³ Vgl. zu unterschiedlichen nationalen Haftungsmodellen etwa P. Berehns, Der Durchgriff über die Grenze, *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 46 (1982), S.308ff. (337ff.); M. Schiesl, The Liability of Corporations and Shareholders for the Capitalization and Obligations of Subsidiaries under German Law, *Northwestern Journal of International Law & Business*, 7 (1986), S.480ff.; R. Serick, Rechtsform und Realität juristischer Personen (1955) (zusammenfassend auf S.203ff.).

⁴⁴ Vgl. Meng (Anm.9), *ZaöRV* 45, S.336.

⁴⁵ Hierzu etwa K.-H. Böckstiegel, Der Durchgriff auf den Staat (1972), S.38ff.; B. v. Hoffmann, Staatsunternehmen im internationalen Privatrecht, *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Heft 25 (1984), S.35ff. (66ff.); F.A. Mann, Staatsunternehmen in internationalen Handelsbeziehungen, *RIW* 1987, S.186ff. (188ff.); vgl. etwa französischer Kassationshof, *Revue critique de droit international privé* 1980, S.707 (mit Anm. von P. Mayer).

⁴⁶ Draft Convention on the International Responsibility of States for Injuries to Aliens, *AJIL* 55 (1961), S.548ff. (576).

⁴⁷ Zum »Durchgriff kraft Funktionsausübung« Böckstiegel (Anm.45), S.44ff.

⁴⁸ Zum »Durchgriff kraft Einflußsphäre« Böckstiegel, S.55ff. Die Staatenpraxis kennt bei juristischen Personen (nationalen Rechts) einen auf die Beherrschungsverhältnisse gestützten Durchgriff auf den hinter der juristischen Person stehenden fremden Staat im Sinne einer Identifikation namentlich bei der Beschlagnahme von Vermögenswerten der juristischen Person als Feindvermögen (hierzu Serick [Anm.43], S.134ff.) und im Fall der

darf dieser Durchgriff nicht dazu führen, daß die einzelnen Mitgliedstaaten in voller Höhe für jedwede Verbindlichkeiten der von ihnen errichteten internationalen Organisation zu haften haben und insoweit einer »bürgerschaftsähnlichen« Verpflichtung unterliegen.

Die Grundlagen einer konkurrierenden Haftung der Mitgliedstaaten für Verbindlichkeiten der internationalen Organisation sind einmal an den Gründungsakt und im Anschluß hieran an bestehende Kontrollmöglichkeiten auf die Organe der internationalen Organisation im Rahmen der vertraglichen Mechanismen zu knüpfen. Insbesondere trifft die Mitgliedstaaten bei der Errichtung der internationalen Organisation zunächst einmal die Verpflichtung, die Organisation mit einem Haftungskapital auszustatten, welche sich im Hinblick auf die der Organisation eingeräumten Funktionen als angemessen erweist⁴⁹. Beitrags- und Einlageverpflichtungen der Mitgliedstaaten haben sich am Ausmaß der mutmaßlichen Primär- und Sekundärverpflichtungen zu orientieren. Werden auf Grund ausdrücklicher Regelungen oder mit stillschweigender Duldung die Funktionen der internationalen Organisation oder der Umfang ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten ausgeweitet, müssen die finanziellen Leistungen der Mitgliedstaaten mit dieser Entwicklung Schritt halten. Allein damit, daß die Mitgliedstaaten als »Herren« des Gründungsvertrages jederzeit durch Abänderung des Vertragswerkes auf die Organisationsstruktur Zugriff nehmen können, läßt sich kaum ein Zurechnungszusammenhang herstellen. Hieraus wird man umgekehrt ableiten können, daß die »Haftungseinlage« mit schwindenden Kontrollmöglichkeiten der Mitgliedstaaten im Rahmen des Vertrages zuzunehmen hat.

Freilich ist das Modell einer derartigen, nicht nur subsidiären, sondern auch dem Umfang nach beschränkten Haftung der Mitgliedstaaten für Verpflichtungen der internationalen Organisation mit einer erheblichen Unsicherheit belastet. Wann die Kapitalausstattung einer internationalen Organisation im Hinblick auf ihren Funktionenkreis und den potentiellen Umfang ihrer Verbindlichkeiten als angemessen anzusehen ist, entzieht sich nämlich einer präzisen Festlegung nach abstrakten Kriterien. Dieses Unsicherheitselement läßt sich dann ausschalten, wenn man die Mitgliedstaaten zwar subsidiär, aber dem Umfang nach voll und in strikter Akzes-

Aufrechnung (vgl. etwa Supreme Court der Vereinigten Staaten, *First National City Bank v. Banco Para El Comercio Exterior de Cuba*, 462 U.S. 611 [1983]).

⁴⁹ Vgl. Meng (Anm.9), ZaöRV 45, S.336; siehe auch P. Reuter, Sixth Report on the Questions of Treaties Concluded between States and International Organizations or between two or more International Organizations, YILC 1977 II (Teil 1), S.131.

sorietät für die Verbindlichkeiten der Organisation haften läßt. Aber eine derartige Akzessorietät der Mithaftung liefe letztlich auf eine Art Risikohaftung hinaus, wie sie nach dem gegenwärtigen Stand des Rechts der Staatenverantwortlichkeit nur in wenigen Bereichen bekannt ist⁵⁰. Nur in den Bereichen, in denen nach dem gegenwärtigen Stand des Völkerrechts *ratione materiae* eine strikte Verantwortlichkeit für besonders risikobehaftetes Verhalten (*ultra-hazardous activities*) besteht⁵¹, erscheint eine unbeschränkte Haftung der Mitgliedstaaten für Verpflichtungen der internationalen Organisation gerechtfertigt. Dieses *rationale* steht wohl auch hinter besonderen vertraglichen Regelungen, welche eine volle Haftung der Mitgliedstaaten neben der internationalen Organisation für die Befolgung vertraglicher Verpflichtungen vorsehen; solche Regelungen finden sich etwa im Weltraumvertrag vom 27. Januar 1967⁵² (Art. VI Satz 3) oder im Übereinkommen über die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände vom 29. März 1972⁵³ (Art. XXII Abs. 3). Hier geht es gerade um die Haftung für besonders risikoträchtiges Verhalten. Daß sich die Mitgliedstaaten ihrer Haftung für gefahrenträchtiges Verhalten nicht durch die Zwischenschaltung einer internationalen Organisation entziehen können, leuchtet ein. In anderen Bereichen läßt sich eine kongruente Haftung von internationaler Organisation und deren Mitgliedstaaten jedoch nicht einfach auf den Gründungsakt zurückführen. Im übrigen ließe sich der Rechtssicherheit und einem angemessenen Gläubigerschutz auch dadurch Rechnung tragen, daß man eine ausreichende Kapitalausstattung und die Wahrnehmung von Überwachungspflichten als Entlastungstatbestand formuliert, für dessen Vorliegen die Mitgliedstaaten die Beweislast tragen. Außerdem begegnet das Modell einer vollen akzessorischen Haftung der Mitgliedstaaten bei vertraglich begründeten Ansprüchen einem weiteren schwerwiegenden Bedenken. Bei Ansprüchen mit vertraglicher Grundlage ist nämlich schwer einzusehen, weshalb der Gläubiger das Risiko einer Leistungsunfähigkeit der internationalen Organisation voll auf die Mitgliedstaaten abwälzen können soll. Eine Vertrauenshaftung der Mitgliedstaaten läßt sich nur insoweit begründen, als diese für eine ausreichende Kapitalausstattung der internationalen Organisation Sorge zu tragen und bestimmten Kontrollpflichten nachzukommen haben. Im übrigen muß das

⁵⁰ Vgl. A. Verdross/B. Simma, *Universelles Völkerrecht* (3. Aufl. 1984), S. 850 ff.

⁵¹ Hierzu etwa Verdross/Simma, S. 854.

⁵² Vertrag über die Grundsätze betreffend die Erforschung und Nutzung des Weltraums einschließlich des Mondes und anderer Himmelskörper, BGBl. 1966 II, S. 1969; UNTS 610, S. 205.

⁵³ BGBl. 1975 II, S. 1210; UNTS 961, S. 187.

Insolvenzrisiko bei dem bleiben, der sich die internationale Organisation als Vertragspartner ausgesucht hat. Schließlich scheitert eine strikte Akzessorietät der Haftung der Mitgliedstaaten daran, daß sich deren Haftung grundsätzlich nur auf Restitutionspflichten und nicht auch auf Primärobligationen der internationalen Organisation bezieht (jedenfalls soweit es um vertragliche Verpflichtungen geht). Mit der Anerkennung der internationalen Organisation als eigenes Vertragsschluß- und Haftungssubjekt ist es kaum vereinbar, die Mitgliedstaaten unmittelbar an vertragliche Verpflichtungen gebunden zu sehen, welches ein anderes Rechtssubjekt eingegangen ist. Etwas anderes gilt nur dann, wenn sowohl die internationale Organisation als auch ihre Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind; so haften etwa die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam für die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem GATT⁵⁴.

4. Haftungsdurchgriff bei nationalem Recht unterliegenden Ansprüchen

Die vorstehenden Erwägungen zum Durchgriff bei völkerrechtlich begründeten Ansprüchen gegen die internationale Organisation lassen sich auch für die Haftungsverhältnisse bei Ansprüchen heranziehen, welche von nationalem Recht regiert werden. Dabei sind vorab vertragliche Regelungen zu beachten, mit denen die Mitgliedstaaten ausdrücklich oder konkludent ihre Haftung gegenüber eigenen Staatsangehörigen oder Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten für Verhalten der internationalen Organisation ausgeschlossen haben. Ein solcher Haftungsausschluß läßt sich auch für Ansprüche der Angehörigen von Drittstaaten vereinbaren, soweit diese Ansprüche dem nationalen Recht eines der Mitgliedstaaten unterfallen und ihre Durchsetzung nicht zum völkerrechtlichen Mindeststandard gehört. Der Heimatstaat des Gläubigers und andere Staaten, welche nicht an einer solchen Vereinbarung beteiligt sind, brauchen aber eine vertragliche Haftungsbeschränkung als *res inter alios acta* nicht ohne weiteres zu beachten.

⁵⁴ Hierzu etwa: M. Hilf, Die Anwendung des GATT im deutschen Recht, in: M. Hilf/E.-U. Petersmann (Hrsg.), GATT und Europäische Gemeinschaft (1986), S.23. Vgl. die Regelung des Art.36 *bis* im Entwurf der International Law Commission zum Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen zwei oder mehr internationalen Organisationen (YILC 1982 II [Teil 2], S.17ff.); diese Vorschrift sah bei einem (im Gründungsvertrag oder anderweitig zum Ausdruck gebrachten) Einverständnis der Mitgliedstaaten deren Bindung an Verträge der Internationalen Organisation mit Drittstaaten vor. In den Wiener Konventionstext (UN Doc. A/CONF.129/15) hat die umstrittene Bestimmung nicht Eingang gefunden.

Unabhängig von vertraglichen Haftungsbeschränkungen darf ein Durchgriff bei Ansprüchen, welche nationalem Recht unterfallen, jedenfalls nicht weitergehen als die Haftung der Mitgliedstaaten für völkerrechtliche Verpflichtungen der internationalen Organisationen. Da die Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der internationalen Organisation völkerrechtlicher Natur sind und die Rechtspersönlichkeit der internationalen Organisation im Völkerrecht wurzelt, kann ein Durchgriff auf die Mitgliedstaaten grundsätzlich auch nur unter den Voraussetzungen erfolgen, unter denen er bei einer völkerrechtlichen Haftung der internationalen Organisation zulässig wäre⁵⁵. Für das Kollisionsrecht des Forumstaates bedeutet dies, daß der Verweis auf den Gründungsvertrag als dem »Heimatrecht« der internationalen Organisation von den allgemeinen Völkerrechtsregeln über die Möglichkeit einer Haftung der Mitgliedstaaten überlagert wird. Damit ist jedoch nur etwas über die Zulässigkeit eines Haftungsdurchgriffs, etwa durch die Organe eines Drittstaates zugunsten privater Gläubiger der internationalen Organisation ausgesagt. Eine völkerrechtliche Verpflichtung, durch innerstaatliche Organe auf einen möglichen Haftungsdurchgriff hinzuwirken, läßt sich für einen Staat, in dem Ansprüche gegen die internationale Organisation und ihre Mitgliedstaaten geltend gemacht werden, allenfalls in den Ausnahmefällen begründen, in denen der Forumstaat das anspruchsbegründende Verhalten der internationalen Organisation auf seinem Gebiet geduldet hat und sowohl die gerichtliche Durchsetzbarkeit des Anspruches gegen die internationale Organisation als auch der Rechtsschutz gegen die dahinter stehenden Mitglieder zum Mindeststandard des völkerrechtlichen Fremdenrechts gehören. Ein den Haftungsdurchgriff einschließender Rechtsschutz als Element dieses völkerrechtlichen Mindeststandards wird sich schon angesichts der unterschiedlichen Haftungsmodelle in den nationalen Gesellschaftsrechtssystemen für den Privatrechtsverkehr allenfalls dann fordern lassen, wenn die Berufung der hinter einer juristischen Person stehenden Einheiten auf ihre Abschottung durch die zwischengeschaltete Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit sich als Rechtsmißbrauch darstellt.

5. Immunität der Mitgliedstaaten

Soweit nach diesen Grundsätzen ein Haftungsdurchgriff in Betracht kommt, dürfte den Mitgliedstaaten Immunität vor nationalen Gerichten

⁵⁵ Eine abweichende Beurteilung ist wiederum dann angezeigt, wenn die internationale Organisation als juristische Person voll in ein nationales Recht »inkorporiert« ist (und etwa dem Gesellschaftsrecht des Sitzstaates unterfällt).

wohl nur dann zustehen, wenn das anspruchsbegründende Verhalten der internationalen Organisation – als Ausübung staatlicher Funktionen gedacht – einen Akt *iure imperii* darstellt. Andernfalls könnten die Mitgliedstaaten bei fiskalischen Geschäften der Ausübung fremder Jurisdiktion einfach durch Zwischenschaltung von Organisationen mit Völkerrechtssubjektivität entgehen. Dies widerspräche dem Grundsatz, daß nicht die Rechtsform, sondern die wahrgenommenen Funktionen über die Gewährung von Immunität entscheiden.

Summary*

The Compulsory Liquidation of International Organizations and the Liability of the Member States: Some Observations

The financial collapse of the International Tin Council and the following proceedings initiated before the English High Court against the Council and its members have recently highlighted the problems raised by the insolvency of international organizations under public international law as well as under municipal law. In this context, domestic courts are confronted with possible restraints upon the exercise of national jurisdiction imposed by the organization's immunities and privileges, specific treaty obligations of the forum State, the respect of the legal personality of the organization and by the principle of non-intervention.

Under public international law, the legal personality of an international organization is primarily based on the founding treaty between the member States. *Vis-à-vis* non-member States such personality depends upon recognition. Under domestic law, the conferment of certain capacities enjoyed by entities with a legal personality of their own must be distinguished from the full incorporation into national law, e.g. into the law of the seat State. The national law of the seat State or any other State governs the management of the organization as well as the liability of its members only to the extent that the organization is fully incorporated into national law in accordance with the treaty provisions which determine its status under international and domestic law. Liquidation proceedings before national courts may not only be excluded by the organization's immunities, but also by possible treaty obligations of the forum State to respect the organization as a "going" and fully effective entity as long as the member States have not agreed to terminate its functions. Moreover, the organs of a State which has recognized the international organization may not interfere with the management of the organization as far as the organization's internal structure has been at least implicitly withdrawn from

* Summary by the author.

national jurisdictions by the founding treaty or other agreements to which the State of the forum is a party.

Limitations of the liability of the member States in the sense of an exclusive liability of the organization under international law as well as under municipal laws – expressly stipulated or to be inferred from the investiture of the organization with certain capacities – do not only operate in the relations of member States *inter se*, but may also affect the claims of the nationals of the member States. The mere recognition of an international organization does not entirely relieve the members of their liability for acts of the organization if the general elements of attribution and responsibility under public international law are present. When setting up an international organization the member States are obliged to provide the organization with the financial resources sufficient to meet the prospective obligations arising from the fulfillment of the organization's functions. Moreover, the member States have to exercise their powers of control and supervision to the effect that the organization does not expand the ambit of its activities beyond its financial means and it does not incur liabilities which it cannot fulfill. However, the member States are not subject to a strict liability for the organization's acts and obligations. Furthermore, *vis-à-vis* States which have recognized the international organization, the liability of the member States is always subsidiary and secondary to that of the organization. The liability of the member States for the organization's obligations under a national law can, as a general rule, only be assumed under the conditions which govern their responsibility under public international law, as the "domestic" law of the international organization is constituted by treaty provisions and the general rules of public international law.