

SCHRIFTEN
zum internationalen und zum öffentlichen
RECHT

Herausgegeben von Gilbert Gornig

Tobias Nord

Rechtsnachfolge
bei zwischenstaatlichen
Organisationen

85

PETER LANG

A. Einleitung

I. Themenüberblick und Darstellung der Begrifflichkeiten

Immer wieder in der Geschichte haben sich Staaten zwecks Erreichung gemeinsamer Ziele zusammengeschlossen und diese Ziele und die Wege zu ihrer Erreichung vertraglich kodifiziert. Bedingt durch den starken wirtschaftlichen Aufschwung der letzten 150 Jahre und die damit einhergehenden Veränderungen und Anforderungen in Bezug auf Außenpolitik sowie die enorme Steigerung der Vernichtungskraft der Waffen ließen den Bedarf für internationale Zusammenschlüsse enorm ansteigen.¹ Hinzu trat die Erkenntnis, dass manche klassischen Aufgaben aufgrund ihres „staatenübergreifenden Charakters nicht länger von den einzelnen Staaten allein bewältigt werden konnten“ und dass diese folglich eine neue Ebene der institutionalisierten zwischenstaatlichen Zusammenarbeit benötigen.² Im Laufe der Zeit kann es jedoch vorkommen, dass sich die Anforderungen an Internationale Organisationen wandeln oder dass ihre Mitglieder mit der bisherigen Zielsetzung der Organisation nicht mehr einverstanden sind. Dies zieht in aller Regel Reformen nach sich.

Wenn grundsätzlich einmal der Bedarf für zwischenstaatliche Zusammenarbeit in einem Gebiet besteht, überlebt diese meistens auch gravierende politische Veränderungen, weswegen eine grundsätzliche Vermutung für den Fortbestand der Rechtspersönlichkeit der Organisation spricht.³ Dies ist damit zu erklären, „dass die Umstände, die zur Gründung einer Organisation geführt haben, sich nur äußerst selten dergestalt ändern, dass die Rücknahme der von der Organisation übernommenen Aufgaben in den Kompetenzbereich der Mitgliedsstaaten als wünschenswert erscheint“.⁴

Finden daher Veränderungen im Existenzgefüge Internationaler Organisationen statt, so stellt sich die Frage, wie diese juristisch zu bewerten sind. Es gilt zu klären, ob eine Internationale Organisation tatsächlich weiterexistiert, oder aber ob

¹ Seidl-Hohenveldern / Loibl, Internationale Organisationen, Rn. 0101.

² Hobe / Kimminich, Völkerrecht, S. 123; Kokott / Doehring / Buergenthal, Grundzüge, Rn. 73.

³ Seidl-Hohenveldern / Stein, Völkerrecht, Rn. 829.

⁴ Seidl-Hohenveldern / Wolfrum, Lexikon des Rechts, S. 191.

es sich um eine Funktionsnachfolge handelt, bei der lediglich die Aufgaben und Zielsetzungen durch eine andere, neu gegründete Organisation übernommen werden, ohne dass Rechtsidentität besteht. Für einen solchen Fall muss Klärung finden, ob Sonderorganisationen Internationaler Organisationen weiter bestehen sollen, was mit bestehendem Eigentum (z.B. Stiftungen, Bibliotheken, Immobilien, Barvermögen etc.) geschehen soll, wer für eventuelle Verbindlichkeiten aufkommen soll und inwieweit Verträge, durch bzw. an welche die Organisation gebunden ist, weiterhin Rechte und Pflichten erzeugen. Insbesondere ist ungeklärt, ob Schulden auf Nachfolgeorganisationen übergehen.⁵

II. Begriff der Rechtsnachfolge im Völkerrecht

Rechtsnachfolge wird ganz allgemein definiert als der „Übergang von Rechten und Pflichten auf eine andere Person“⁶ bzw. die „Nachfolge einer anderen Person in Bezug auf ein Recht“, wobei es sich um Sonderrechtsnachfolge (Singularsukzession) oder um Gesamtrechtsnachfolge (Universalsukzession) handeln kann.⁷ Die Rechtsnachfolge resultiert immer aus einer Rechtsübertragung.⁸ Unter Bezugnahme auf das deutsche öffentliche Recht wird als Beispiel für die Universalsukzession die Auflösung oder der Wegfall einzelner Behörden oder Verwaltungsträger angeführt. Sollten als Folge des Wegfalls von Behörden oder Kraft Gesetzes Aufgaben auf andere Behörden übergehen, so wird von Funktionsnachfolge gesprochen, welche im deutschen Recht „im Zweifel den entschädigungslosen Übergang des zugehörigen Verwaltungsvermögens zur Folge hat“.⁹ Unter Staatensukzession oder Staatennachfolge versteht man ganz allgemein die Tatsache, „dass ein Staat in eine Rechtsposition einrückt, die vorher ein anderer Staat innegehabt hat“.¹⁰ Rechtsnachfolge zwischen Internationalen Organisationen findet dementsprechend immer dann statt, wenn die Funktionen als auch die Rechte und Pflichten von einer Internationalen Organisation auf eine andere übertragen werden.¹¹ Neben den Funktionen, Rechten und Pflichten einer Organisation sind auch Aktiva (z.B. Bibliotheken, Fonds, Grundeigentum, Bar-

⁵ Klabbers, Introduction, S. 329, 330; Shaw, International Law VI, S. 1331.

⁶ Alpmann / Brockhaus, Fachlexikon Recht, S. 1062

⁷ Köbler, Juristisches Wörterbuch, S. 341.

⁸ Creifelds / Weber, Rechtswörterbuch, S. 938.

⁹ Tilch / Arloth, Band III, S. 3487.

¹⁰ Menzel, Staatensukzession, S. 306.

¹¹ Myers, Succession, S.12, Shaw, International Law VI, S. 1331.

vermögen) und Passiva (Verbindlichkeiten) Gegenstand von Rechtsnachfolgetatbeständen.¹² Echte Rechtsnachfolgetatbestände zwischen Internationalen Organisationen bestehen nur dann, wenn eine Organisationen aufhört zu existieren, was entweder durch vertraglichen Zeitablauf (die EGKS war z.B. auf eine Laufzeit von 50 Jahren ausgelegt und endete gemäß Art. 97 EGKS-Vertrag am 23. Juli 2002) oder durch (einen neuen, zusätzlichen) Vertrag der Mitgliedsstaaten geschehen kann und eine andere, nicht notwendig gerade neu gegründete Organisation den Aufgabenbereich der ersten übernimmt. Kein Rechtsnachfolgetatbestand ist hingegen gegeben, wenn lediglich der Name einer Organisation geändert wird, bezüglich der Rechtspersönlichkeit jedoch Identität vorliegt, also keine neue Organisation geschaffen wurde bzw. die Aufgaben, Funktionen, Rechte, Pflichten, Aktiva und Passiva der ursprünglichen Organisation von keiner anderen übernommen wurden.

III. Formen der Rechtsnachfolge

Die Rechtsnachfolge im Völkerrecht kann in verschiedenen Arten und Formen¹³, auf die später anhand praktischer Beispiele weiter eingegangen werden soll, vollzogen werden. So können lediglich einzelne Teile oder Organe einer Organisation aus dieser herausgetrennt und in eine andere eingebracht bzw. an diese übertragen¹⁴ oder zu einer eigenständigen Organisation ausgebaut werden (so wie die UNIDO, welche 1979 zu einer UN (United Nations)-Sonderorganisation wurde).¹⁵ Auch kann eine Internationale Organisation schlichtweg durch eine andere ersetzt werden, wobei die erste untergeht (Völkerbund und UN). Weiterhin gibt es die Fusion durch Übernahme sowie die Verschmelzung oder die Trennung durch Abspaltung eines Teils einer Organisation.¹⁶ Generell kann von einer Fusion oder Verschmelzung gesprochen werden, wenn zumindest zwei Internationale Organisationen, welchen unterschiedliche Funktionen und daher ein unterschiedliches Leistungsvermögen zukommt und welche in Bereichen tätig sind, die miteinander verwandt sind, miteinander vereinigt werden. Dies muss weiterhin in einer Art und Weise geschehen, in der die

¹² Seidl-Hohenveldern / Loibl, Internationale Organisationen, Rn. 0825.

¹³ Vgl. insgesamt Sands / Klein, Bowett's Law, Rn. 15-110, S. 527.

¹⁴ Shaw, International Law VI, S. 1331.

¹⁵ Sands / Klein, Bowett's Law, Rn. 15-110, S. 527.

¹⁶ Sands / Klein, Bowett's Law, Rn. 15-110, S. 527; Shaw, International Law VI, S. 1331.

Organisationen aufgelöst und durch eine neue ersetzt werden, die Elemente von jeder der Vorgängerorganisationen in sich vereint.¹⁷ Schließlich können auch bloß ausgewählte Funktionen zwischen Internationalen Organisationen übertragen werden¹⁸, so z.B. die sozialen und kulturellen Funktionen der WEU, welche auf den Europarat übertragen wurden.¹⁹ Festzuhalten bleibt insgesamt, dass sich Rechtsnachfolgetatbestände in verschiedenster und unterschiedlichster Art und Weise zeigen. Ob tatsächlich ein Rechtsnachfolgetatbestand vorliegt bzw. welche Fallgruppe gegeben ist, erscheint nicht immer eindeutig und bedarf i. d. R. genauerer Untersuchung und Betrachtung.

IV. Internationale Organisationen

Zwecks Bearbeitung des fraglichen Themengebiets bietet es sich an, den Begriff der Internationalen Organisationen eingehend zu erörtern.

1. Definition

Es wird Bezug genommen auf zwischenstaatliche Internationale Organisationen, sog. "Intergovernmental Organizations"²⁰. Diese sind zu unterscheiden von den nicht-staatlichen Organisationen (sog. "Non-Governmental Organizations", auch "NGOs"). Nicht-staatliche Organisationen werden nach innerstaatlichem Recht gegründet und unterliegen als Folge dessen auch dem innerstaatlichen Recht.²¹

Für den Begriff der „Internationalen Organisation“ im Sinne einer "Intergovernmental Organization", also einer zwischenstaatlichen Organisation, gibt es verschiedene Definitionen.

So werden sie als „auf Dauer angelegte Vereinigungen von zumindest zwei Staaten auf dem Gebiet des Völkerrechts, welche Aufgaben selbständig wahrnehmen können und über eigene handlungsbefugte Organe verfügen“, beschrie-

¹⁷ Myers, Succession, S. 28.

¹⁸ Shaw, International Law VI, S. 1331.

¹⁹ Sands / Klein, Bowett's Law, Rn. 15-110, S. 527.

²⁰ Herdegen, Völkerrecht, § 10, Rn. 1; vgl. hierzu auch Art. 2 I lit. i. WVRK vom 23. Mai 1969: „international organization means an intergovernmental organization.“

²¹ Kokott / Doehring / Buergenthal, Grundzüge, Rn. 71.

ben.²² Zwischenstaatliche Internationale Organisationen werden ferner als „auf Dauer angelegte Zusammenschlüsse mindestens zweier Staaten, denen durch einen völkerrechtlichen Gründungsakt von ihren Mitgliedern Aufgaben zur selbständigen Ausführung übertragen werden und die hierfür über mindestens je zwei handlungsfähige Organe“ verfügen, bezeichnet.²³ Schließlich werden internationale staatliche Organisationen definiert als Verbindungen von Völkerrechtssubjekten durch und auf der Grundlage einer völkerrechtlichen Willenseinigung, welche nicht zwangsweise ein völkerrechtlicher Vertrag sein muss, in der sowohl die Ziele des Zusammenschlusses, als auch die Prinzipien der Zusammenarbeit festgesetzt werden, wobei die Organisation zumindest über ein Organ verfügt, in welchem sich ihr Willensbildungsprozess vollzieht. Hiernach können alle Völkerrechtssubjekte, also auch Internationale Organisationen, selbst Mitglieder von Internationalen Organisationen sein.²⁴ Als Beispiel hierfür kann das Middle Eastern Regional Radioisotope Centre for the Arab Countries (MERRCAC) angeführt werden, in dem neben verschiedenen arabischen Staaten auch die IAEA Mitglied ist.²⁵ Insgesamt kommt es jedoch nur sehr selten vor, dass Internationale Organisationen anderen Internationalen Organisationen beitreten.²⁶

Andere Autoren geben mit Verweis auf die Vertragsfreiheit keine genaue Information über die Mindestanzahl der Organe einer Internationalen Organisation, es wird lediglich festgestellt, dass eine Internationale Organisation solche haben muss.²⁷ Tatsächlich benötigt eine Internationale Organisation jedoch zumindest ein Organ, um kommunizieren zu können. So wird wohl die Anforderung zu stellen sein, dass jede Internationale Organisation über zumindest ein Organ verfügen muss.

²² Ipsen, Völkerrecht, § 6, Rn. 3 ff., Hobe / Kimminich, Völkerrecht, S. 124.

²³ Bleckmann, Völkerrecht, Rn. 137; Stein / von Buttlar, Völkerrecht, Rn. 367.

²⁴ Seidl-Hohenveldern / Wolfrum, Lexikon des Rechts, S. 189.

²⁵ S. a. Seidl-Hohenveldern / Loibl, Internationale Organisationen, Rn. 0825a.

²⁶ Dies dürfte vor allem mit der Tatsache zu erklären sein, dass die Mitgliedstaaten der beitretenen Organisation dann ihre Sitze in der Organisation, der beigetreten wird, aufgeben müssten, denn sie üben die ihnen zustehenden Rechte ja bereits mittelbar über die neu beigetretene Organisation aus und würden selbige sonst doppelt wahrnehmen. Dies wäre aufgrund der Notwendigkeit zu Kompromissen mit den anderen Mitgliedstaaten der beigetretenen Organisation mit einem Verlust an Einfluss in der Organisation, der beigetreten wird, verbunden, vgl. Seidl-Hohenveldern / Loibl, Internationale Organisationen, Rn. 0825a.

²⁷ Doehring, Völkerrecht, Rn. 204.

Die oftmals genannte Forderung nach Zusammenschlüssen von zumindest zwei Staaten wird von anderer Seite nicht als unbedingtes „Muss“ gesehen, sondern dürfte wohl eher ein deskriptives als ein präskriptives Merkmal sein. So können Internationale Organisationen, wie auch von Seidl-Hohenveldern vertreten, ausschließlich von anderen Organisationen gegründet werden, theoretisch müsste kein einziger Staat Mitglied sein.²⁸ Als Beispiel kann hier das von UNO und FAO gemeinsam geschaffene WFP (World Food Programme) dienen, welches allerdings noch keine Rechtspersönlichkeit besitzt.²⁹ Die Rechtspersönlichkeit könnte jedoch durch Vertrag seitens der „Gründerorganisationen“ jederzeit entstehen und das Programm somit zu einer Internationalen Organisation erstarken.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass zwischenstaatliche Internationale Organisationen durch einen, wie auch immer gearteten, Gründungsakt zumindest zweier (Völker-) Rechtspersönlichkeiten geschaffen werden müssen. Des Weiteren müssen sie auf jeden Fall ein Organ haben, um handlungsfähig zu sein. Zumindest Staaten müssen Mitglieder sein, für andere Völkerrechtssubjekte ist die Mitgliedschaft nicht generell ausgeschlossen. In Bezug auf die Art und Anzahl der Organe und die Qualität der Mitglieder kann mithin auf die Vertragsfreiheit im Völkerrecht verwiesen werden.³⁰

Schließlich sind Internationale Organisationen von gemeinsamen zwischenstaatlichen Unternehmen (inter-state enterprises), welche von obiger Definition ausgenommen sind, abzugrenzen. Letztere können ebenfalls auf Grundlage von völkerrechtlichen Vereinbarungen zustandekommen, dienen letztlich allerdings fiskalischen Zwecken und unterliegen daher nicht dem Völkerrecht, sondern dem Staatsrecht eines oder gleich mehrerer Staaten.³¹

²⁸ Schermers / Blokker, *International Institutional Law*, § 81; Kokott / Doehring / Buergen-thal, *Grundzüge*, Rn. 72.

²⁹ Seidl-Hohenveldern / Loibl, *Internationale Organisationen*, Rn. 0825.

³⁰ Doehring, *Völkerrecht*, Rn. 204; Stein / von Buttlar, *Völkerrecht*, Rn. 369.

³¹ Seidl-Hohenveldern / Wolfrum, *Lexikon des Rechts*, S. 189; Sands / Klein, *Bowett's Law*, Rn. 1-029, S. 16.