5. Elemente der Internationalen Organisation

a. Völkerrechtlicher Vertrag zwischen Staaten bzw IO geschlossen, auf Dauer angelegt
b. eigene Organe
c. Organisationszweck und eigene Kompetenzen
d. eigene Völkerrechtssubjektivität

5.1. *Völkerrechtlicher Vertrag*

der Vertrag muss völkerrechtlicher Natur sein und zwischen Völkerrechtssubjekten geschlossen werden

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz ist nur Zusammenschluss privater Personen (Schweizer Bürger, es nimmt allerdings im humanitären Völkerrecht wichtige Position ein)
lange Zeit Zweifel an Völkerrechtssubjektivität von Interpol, da dieses nur Zusammenschluss von Polizeibehörden war, heute allerdings ist Interpol eindeutig als IO zu qualifizieren.

Es gibt ausnahmsweise IO, die nicht auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruhen; so wurde der Nordische Rate, ein Zusammenschluss der skandinavischen Staaten, durch parallele Beschlüsse der Parlamente der beteiligten Staaten gegründet

Vertrag muss auf Dauer angelegt sein.

In dem Vertrag wird zumeist auf staatliche Souveränitätsrechte verzichtet.

5.2. *Organe*

Diese müssen nicht unbedingt Kompetenzen gegenüber Dritten besitzen.

Ein Vertrag, der auf eine engere Kooperation von Staaten abzielt, ohne Organe dafür vorzusehen, gründet keine IO.

Viele - auch multilaterale – völkerrechtliche Verträge sehen keine Organe vor: vgl. etwa Seerechtkonvention (hier werden nur für beschränkte Zwecke solche Organe eingerichtet wie etwa der UN-Seegerichtshof oder die Meeresbodenbehörde)

5.3. *Zwecke und Kompetenzen*

Eine IO wird durch den in dem Gründungsvertrag niedergelegten Zweck sowie durch die ihr zugewiesenen Kompetenzen geprägt und auch beschränkt. Die Kompetenzen der IO ergeben sich aus dem Vertrag. Bis heute kann eine IO keine eigenen Kompetenzen schaffen. Dies kommt allein den Staaten zu, die insofern als Herren der Gründungsverträge der IO bezeichnet werden.

5.4. *Völkerrechtssubjektivität*

Jede IO besitzt Völkerrechtssubjektivität, ein Gebilde ohne eigene Völkerrechtssubjektivität ist ein bloßer Staatenzusammenschluss. Zur Frage der Anerkennung Völkerrechtssubjektivität einer IO s. unten.

6. Aufbau von Internationalen Organisationen

IO sind sehr unterschiedlich aufgebaut. Es besteht kein Formenzwang wie etwa im nationalen Gesellschaftsrecht, kein numerus clausus der Typen internationaler Organisationen, Mitgliedstaaten sind frei in der Gestaltung.

IdR haben IOs allerdings – natürlich mit bisweilen erheblichen Abweichungen – vergleichbare Organe.

6. 1. *Organe, in welchen die Staaten ihre Partikularinteressen zum Ausdruck bringen können*

6.1.1. Die Bezeichnung dieser Organe ist sehr unterschiedlich:
UNO: Generalversammlung
EG: Rat
ILO Allgemeine Konferenz

6.1.2. Qualifikation der Handlungen der Staaten in derartigen Organen

Die Staaten haben in den Organen einer IO eine doppelte Funktion (dedoublement fonctionnel): sie handeln nämlich einerseits als Vertreter ihrer Staaten, andererseits als Mitglieder des Organs und also in dessen Interesse. Diese Frage kann im Zusammenhang mit der Zurechnung des Handelns dieser Organe von Bedeutung werden.

6.1.3. Zusammensetzung

alle Mitgliedstaaten, vertreten durch Botschafter, Minister, nicht unbedingt fester Personenkreis, idR verbeamtet

bei ILO in Allgemeiner Konferenz: 2 Regierungs-, 1 Arbeitnehmer-, 1 Arbeitgebervertreter (ständisches Element)

bei Weltbank Mitglieder des Gouverneursrates: Präsidenten der Zentralnotenbanken, also nicht unbedingt weisungsgebundene Personen

In der UNESCO wurde der Versuch, unabhängige Wissenschaftler zu Mitgliedern der Generalkonferenz zu machen, wurde zurückgewiesen.

Bisweilen wird der Rang der nationalen Vertreter in den IO-Statuten festgelegt:

Minister: Art. 7 OECD
Rat der EG
Früher: Ministerrat EFTA

Präsidentschaft: UN-Generalversammlung rotiert

6.1.4. Abstimmungsverfahren

1.4.1. Mehrheiten

Ursprünglich galt bei bindenden Entscheidungen zumeist das Einstimmigkeitsprinzip, d.h. es müssen grds. alle Mitglieder zustimmen; allerdings können Mitglieder im Rahmen von Sanktionen innerhalb der IO von der Teilnahme an der Abstimmung ausgeschlossen werden, z.B. wenn sie ihre Zahlungspflichten gegenüber der IO nicht erfüllen, s. Art. 19 UN-Charta.

In der EG: Luxemburger Kompromiss aus dem Jahr 1966: bei „very important interests“ eines Staates wurde auch gegen den Wortlaut des Vertrags Einstimmigkeit gefordert, Frankreich verlangte darüberhinaus das Recht, selbst zu bestimmen, wann ein solches interest vorliegt. Bei Vorliegen eines solchen interests bestand die Pflicht weiterzuverhandeln, bis Einvernehmen hergestellt war.

In jüngerer Zeit sind auch Mehrheitsentscheidungen innerhalb von IO vogesehen (insbesondere bei der EU), allerdings Vorbehalte bei wichtigen Fragen.

Soweit Einstimmigkeit erforderlich, stellen sich folgende Fragen: Was bedeuten

a) Enthaltungen
b) Politik des leeren Stuhls

Art. 238 Abs. 4 AEUV: Enthaltungen stehen Einstimmigkeit nicht entgegen; Art. 6 OECD Übereinkommen

Nichtbeteiligung an Wahl/Abstimmung hindert idR nicht die Möglichkeit der Abstimmung, es gilt wohl gewohnheitsrechtlich: keine Ausübung des Vetorechts durch Fernbleiben

Die Politik des leeren Stuhls der UdSSR innerhalb der UNO (hier bezogen auf den Sicherheitsrat) wurde wie eine Enthaltung behandelt.

- Eine *qualifizierte Mehrheit* wird bei wichtigen Fragen gefordert.

z.B. Art. 18 III UN-Charta: mit einfacher Mehrheit in der UN-Generalversammlung kann ein 2/3-Erfordernis für bestimmte Abstimmungen beschlossen werden.

Art. 20 a Satzung des Europarates: 2/3 Mehrheit für die Aufstellung eines Einstimmigkeitserfordernisses.

- In IO wird vielfach auf förmliche Abstimmungen verzichtet, stattdessen wird im *Konsensverfahren* zur Vermeidung von Kampfabstimmungen beschlossen.

Seit 60iger Jahren wird dieses Verfahren in der Generalversammlung der UNO praktiziert, insbesondere seit 1964, als Frankreich und die UdSSR sich weigerten, ihre Beiträge zu zahlen; sie hätte also gemäß Art. 19 ausgeschlossen werden können. Um einen Antrag auf Ausschluss von der Abstimmung zu vermeiden, wurde im Konsens beschlossen.

Seit 1972 wurde mehr als die Hälfte der Resolutionen im Konsensverfahren beschlossen.

Die Methode des Konsens unterläuft das Mehrheitsprinzip, das ist damit zu erklären, dass dieses nicht adäquat ist , zT sind die Staaten auch noch nicht bereit, sich Mehrheitsentscheidungen zu unterwerfen.

6.1.4.2. Stimmwägung

grds. Prinzip der souveränen Gleichheit: Art. 2 Ziffer 1 UN-Charta

So UN-Generalversammlung: 2/3- Mehrheit wird z.B. von Staaten erreicht, die 2% der Beiträge zahlen.

Problematisch ist die Festlegung der Kriterien für Stimmwägung: militärische Macht, Wirtschaft, Bevölkerung, besonderes Interesse in dem jeweiligen Gebiet, z.B. Schiffahrt

zT nach Verbrauch: Art. 62 des Vertrages über die Internationale Energieagentur sieht eine Stimmwägung nach dem Energieverbrauch vor.

finanzielles Engagement bei Internationalen Banken: hier Verteilung nach Grundstimmen - etwa 11% - und Stimmen, die nach finanziellem Engagement verteilt werden so Weltbank. Internationaler Währungsfonds

Doppelte Mehrheiten: Import/Exportländer Art. 13 Abs. 1 Inter. Kaffeeabkommen 1976 als Beispiel für Rohstoffabkommen

Die Stimmwägung wird häufig wieder konterkariert durch bestimmte Mehrheiten für bestimmte Entscheidungen; bei IMF 85% der Stimmen notwendig, etwa für die Erhöhung der Sonderziehungsrechte.

6.1.5. Funktion der Organe, welche alle Mitgliedstaaten vertreten :

Bildung und Ausdruck des Willens der Mitgliedstaaten, Politikformulierung, Wahlen von Mitgliedern anderer Organe z.B. nichtständige Mitglieder im Sicherheitsrat, Art. 23 UN-Charta

z.B. auch Wahlen von Richtern des IGH, Art. 4 des Statuts des IGH

Annahme von Beschlüssen, ob diese bindend sind oder nicht hängt von der jeweiligen Satzung der IO ab:

bei UNO: Beschlüsse der Generalversammlung nach außen nicht bindend, nach innen schon: zB. Haushaltsbeschlüsse, Wahlen

6.2. *Organe mit begrenzter Mitgliedschaft*

klassischer Fall: UN-Sicherheitsrat

6.2.1. Zusammensetzung

Wahl der Mitglieder zumeist durch Organ, in welchem alle Staaten vertreten sind

Zusammensetzung des Organs mit beschränkter Mitgliedschaft: idR aus dem Kreis der Mitgliedstaaten, allerdings häufig besonders ausgezeichnete Mitglieder:

ständige Mitglieder im UN-Sicherheitsrat: die Siegermächte des 2. Weltkriegs und die VR China

im IMO Council: 40 Mitglieder: darunter 10 having the greatest interest in providing international shipping services, 10 with the largest interest in sea-borne trade, 20 which have special interest in maritime transport or navigation and whose election will ensure the representation of all major geographic areas of the world

6.2.2. Funktion : ergibt sich aus der jeweiligen Satzung der IO

In manchen IO ist die Möglichkeit vorgesehen, alle Funktionen auf das Organ mit beschränkter Zuständigkeit zu übertragen

zB FAO Art. 5 Abs. 3

Zwar sind auch die Funktionsträger innerhalb eines Organs mit beschränkter Mitgliedschaft Vertreter ihrer Staaten, soweit sie aber Funktionen der gesamten IO ausüben, welche auf dieses Organ übertragen worden sind, müssen sie im Interesse der Gesamtorganisation handeln, so ausdrücklich Art. 5 Abs. 12 UNESCO, Art. 8 Z. 3 ITU, Art. 29 WHO

Erhöhung der Effizienz, z.T. wie insbesondere bei den UN: wichtigstes Organ

6.3. *Sekretariate*

6.3.1. Bezeichnung unterschiedlich:
OAS: Pan-American Union
ILO: Internationales Arbeitsamt
EU: Kommission
EGKS: Hohe Behörde

6.3.2. Zusammensetzung

unabhängige Personen, idR von Generalorgan bestellt UNO Art. 97: auf Empfehlung des Sicherheitsrates durch GV

Kommissionsmitglieder s.o.

Amtsdauer z.T. beschränkt, etwa bei UN-Generalsekretär auf 5 J., dies steht allerdings nicht in UN-Charta

6.3.4. Funktionen

Ursprünglich waren die Sekretariate als reine Verwaltungsorgane gedacht.

Allerdings wachsende Macht: ständige Sitzung, Kontinuität, Verfahrenskenntnis, Verfügung über Apparat

Funktionen dementsprechend gewachsen:

UN-Generalsekretär kann die Aufmerksamkeit des UN-Sicherheitsrates auf jedes Thema lenken, Art. 99
sehr weitreichend, Hammarskjöld in Kongo-Krise, den der Sicherheitsrat ermächtigt hatte: nach Fühlungnahme mit der kongolesischen Regierung die notwendigen Schritte zu ergreifen, um dieser Regierung die notwendige militärische Hilfe zu geben

Hammarskjöld: alle notwendigen Maßnahmen zur Erreichung des Zieles möglich

neben dem Initiativrecht
Recht, zu beobachten
ggf. Einschaltung richterlicher Organe, z.B. in EU
Vorbereitung des Budgets
Vertretung nach außen
Depositar von Verträgen

besonders stark ausgebildet ist das Funktions- und Kompetenzspektrum der EU-Kommission

6.4. *Richterliche Organe*

Zusammensetzung

zumeist durch Generalorgan bestimmt, Art. 10 Statut IGH absolute Stimmenmehrheit in GV und im Sicherheitsrat

Mitglieder von GA ernannt, auf Vorschlag von Regierungen von Mitgliedstaaten, nicht zwangsläufig Juristen (z.B. in WTO: panels können auch mit Fachleuten des Welthandels besetzt werden)

EuGH Richter werden von Regierungen im gegenseitigen Einvernehmen ernannt, Art. 253

Gerichte entscheiden – je nach Statut des Gerichts - bei Streitigkeiten zwischen den Mitgliedern der IO
zwischen der IO und einem Mitglied
zwischen Organen der IO

darüber hinaus: Beamtenstreitigkeiten, Kartellrecht: so EuGH
bei UNO findet sich ein eigenes UN Dispute Tribunal für

Die Gerichte der IO haben so den Charakter von einem Verfassungsgericht und oder einem Verwaltungsgericht.

Z. T. haben die internationalen Gerichte auch die Kompetenz, Gutachten zu erstellen: EU 218 Abs. 6 AEUV; Art. 65 IGH-Statut; Art. 47 EMRK

Richterliche Funktionen werden auch von nichtrichterlichen Organen wahrgenommen:
zB. Art. 37 UN-Charta: Empfehlungen des SR zur Streitbeilegung
ähnlich Art. XXIX IMF: Exekutivdirektorium, Gouverneursrat

Möglichkeit der Einschaltung unabhängiger Experten

Art. 31 Abs. 2 EFTA
Interamerikanische Menschenrechtskommission, Art. 34 ff. AMRK
früher auch Europäische Menschenrechtskonvention

nicht alle intern. Gerichte lassen IO als Streitparteien zu : zB IGH nicht: hier nur Möglichkeit eines Gutachtenantrags durch GA/SR

Sonstige Organe

a) parlamentarische Organe
geboren aus der Idee der demokratischen Repräsentation innerhalb der IO; allerdings bis zum Augenblick keine einem nationalen Parlament vergleichbaren Rechte; diese vielmehr nach wie vor in den Organen wahrgenommen, welche von Regierungsvertretern besetzt sind; so fehlt auch dem EU-Parlament bis zum Augenblick das Recht zur Gesetzgebungsinitiative

aa) in EU: direkt gewählt nach den nationalen Vorschriften,
ursprünglich nur Anhörungsrechte, jetzt auch weitreichende Mitentscheidungsrechte
bei Budgetrecht besondere Befugnisse
bei Ernennung der Kommission. nicht gegen den Willen des Parlamentes, Möglichkeit, Kommission zu st rzen, Art. 144 EWGV, 2/3 Mehrheit

bb) Europarat: Beratende Versammlung: zum Zweck der Sammlung von Anregungen für zukünftige Tätigkeit, Art. 22 der Satzung des Europarates
kaum Kontrollfunktion, aber Anspruch auf Unterrichtung

besondere Organe, die ständische Interessen vertreten

bei ILO: durch Zusammensetzung
EU: Wirtschafts- und Sozialrat: Vertreter der verschiedenen wirtschaftlichen Gruppen des wirtschaftlichen u. sozialen Lebens, Art. 300 AEUV

Ausschuss der Regionen

WTO: in Gremium zur Wahrnehmung der Partikularinteressen: auch nichtstaatliche Vereinigungen