

Mohr Siebeck
72010 Tübingen
Postfach 20 40
ISSN 0022-6882

Redaktion:
72074 Tübingen
Wilhelmstraße 18
jz@mohrsiebeck.com

Telefon
(07071) 923-52
Telefax
(07071) 923-67
www.juristenzeitung.de

Juristen JZ Zeitung

18

74. Jahrgang
20. September 2019
Seiten 845-900

Aus dem Inhalt:

Benno Zabel

Postfaktisches Recht?

Peter Hilpold

Die Regelung der Verantwortlichkeit
internationaler Organisationen

Haimo Schack

Weiterleben nach dem Tode – wie lange?
Postmortale Begrenzungen subjektiver Rechte

Wilfried Küper

Probleme und Strukturen des „erfolgsqualifizierten
Versuchs“

EuGH mit Anmerkung von

Dirk Ehlers

Unionsrechtswidrigkeit von Mindest- und
Höchstätzen der HOAI

BAG mit Anmerkung von

Maximilian Zimmer

Unwirksamkeit eines Aufhebungsvertrags wegen
Missachtung des Gebots fairen Verhandeln



Herausgeber

Professor Dr. Dr. Eric Hilgendorf, Würzburg
Professor Dr. Matthias Jestaedt, Freiburg i.Br.
Professor Dr. Dr. h.c. Herbert Roth, Regensburg
Professor Dr. Astrid Stadler, Konstanz
Professor Dr. Bernhard Großfeld, Münster (bis 2000)
Professor Dr. Christian Starck, Göttingen (bis 2006)
Professor Dr. Dr. h.c. Rolf Stürner, Freiburg i.Br. (bis 2012)

Redaktion

Martin Idler, Tübingen

Mohr Siebeck

18^{74.} Jahrgang
20. September 2019

JZ Juristen Zeitung

Inhalt

Aufsätze

Professor Dr. **Benno Zabel**
Postfaktisches Recht? **845**

Professor Dr. **Peter Hilpold**
Die Regelung der Verantwortlichkeit internationaler
Organisationen **854**

Professor Dr. **Haimo Schack**, LL.M. (Berkeley)
Weiterleben nach dem Tode – wie lange? Postmortale
Begrenzungen subjektiver Rechte **864**

Professor Dr. **Wilfried Küper**
Probleme und Strukturen des „erfolgsqualifizierten
Versuchs“ **872**

Umschau

Tagungsbericht

Akademische Karrierewege – Symposium am Max-Planck-
Institut für ausländisches und internationales Privatrecht
am 29. Juni 2019 in Hamburg
Jakob Gleim 882

Literatur

Francis Limbach: Gesamthand und Gesellschaft.
Geschichte einer Begegnung
Professor em. Dr. **Filippo Ranieri 885**

Entscheidungen

EuGH, 4. 7. 2019 – C-377/17 Kommission ./ Bundes-
republik Deutschland
mit Anmerkung von
Professor Dr. Dr. h.c. **Dirk Ehlers**
Unionsrechtswidrigkeit von Mindest- und Höchstsätzen
der HOAI **886**

BAG, 7. 2. 2019 – 6 AZR 75/18
mit Anmerkung von
Professor Dr. **Maximilian Zimmer**
Unwirksamkeit eines Aufhebungsvertrags wegen
Missachtung des Gebots fairen Verhandeln **893**

JZ Information

Aktuelles aus der Rechtsprechung/
Aus dem Inhalt der nächsten Hefte **644***
Gesetzgebung **645***
Entscheidungen in Leitsätzen **645***
Neuerscheinungen **659***
Zeitschriftenübersicht **670***
Festschrift/Sammelwerke **674***
Impressum **676***

Professor Dr. Peter Hilpold, Innsbruck*

Die Regelung der Verantwortlichkeit internationaler Organisationen

Der Artikelentwurf des Jahres 2011 und seine aktuelle Relevanz

Die Thematik der Verantwortlichkeit internationaler Organisationen ist im Völkerrecht eine relativ junge. Sie wurde im Jahr 2002 – unmittelbar nach dem Abschluss der Arbeiten an der Staatenverantwortlichkeit – von der International Law Commission in Angriff genommen und im Jahr 2011 – und damit in Rekordzeit – mit der Vorlage eines Artikelentwurfs abgeschlossen. Dieser stellt eine beachtliche dogmatische Leistung dar. Er lässt aber gleichwohl viele Fragen offen und verdeutlicht, wie komplex die Thematik ist und wie weit der Weg zu einer umfassenden, konsensfähigen Regelung, die insbesondere auch das Rechtsschutzinteresse der Individualpersonen berücksichtigt, noch ist.

I. Der Artikelentwurf der International Law Commission

Zum Thema der Verantwortlichkeit internationaler Organisationen (IO) existiert seit 2011 ein Artikelentwurf der International Law Commission (ILC), also eine Zusammenstellung von Regeln, denen zwar keine normative Kraft im engeren Sinne zukommt, wie etwa auf der Grundlage einer Konvention, die aber dennoch große Autorität genießen: Die Draft Articles on the Responsibility of International Organizations (DARIO)¹, die sich auf vertragsbasierte IO mit völkerrechtlicher Rechtspersönlichkeit beziehen.² Für die ILC stellte die Erarbeitung dieses Artikelentwurfs gewissermaßen die Vollendung eines Meisterwerks dar, nämlich des Artikelentwurfs über die Staatenverantwortlichkeit aus 2001 (Draft Articles on the International Responsibility of States – DARS)³, der die Verantwortlichkeit der IO in Art. 57 explizit ausgenommen hatte. Gleichzeitig wird auch immer wieder gesagt, dass die DARIO den Entwicklungsstand des Rechts der internationalen Organisationen widerspiegeln: Zu Beginn des 21. Jahrhunderts hat diese Rechtsmaterie dadurch, dass die IO so zahlreich und so einflussreich geworden sind, eine solche Bedeutung erlangt, dass die Zeit reif gewesen sei für eine Kodifizierung, zumindest aber für entsprechende Vorarbeiten. Jedoch gab und gibt es auch kritische Stimmen zu dieser Initiative:⁴

– Anders als das Recht der Staatenverantwortlichkeit ist jenes der IO bei weitem nicht so entwickelt – in dem Sinne, dass es an einer entsprechenden Praxis fehlt.

– Die DARIO stellen damit in viel stärkerem Maße eine fortschreitende Entwicklung dar als dies für die DARS der Fall war. Das heißt konkret: Die DARIO wurden zu einem erheblichen Teil am „grünen Tisch“, um nicht zu sagen „im Elfenbeinturm“ ausgearbeitet und nicht von einer völkerrechtlichen Praxis abgeleitet. Die Behauptung dieser Regeln, ihre normative Bestärkung geht somit den umgekehrten Weg: Sie werden durch Experten nach Rationalitätsgesichtspunkten bzw. im Analogiewege identifiziert und ausformuliert und sollen anschließend einer entsprechenden Praxis den Weg bereiten. Das damit verbundene Risiko ist allerdings groß, denn bekanntlich ist eine misslungene Kodifikation, also eine Kodifikation, die von der Praxis nicht angenommen wird, schlechter als gar keine Kodifikation. Solch „misslungene Kodifikationen“, zu welchen beispielsweise das Recht der Staatennachfolge zählt, schaffen nämlich zusätzliche Unsicherheit, führen zu einer uneinheitlichen Staatenpraxis und zerrütten möglicherweise definitiv die Rechtsüberzeugung, weshalb sogar einer völkergewohnheitsrechtlichen Entwicklung der Weg verbaut wird. Das Ergebnis wäre eine definitive Rechtsunsicherheit.

– Und schließlich wurde darauf hingewiesen, dass die Welt der IO weit inhomogener ist als jene der Staaten. Zwar existieren auch in der Staatenwelt enorme Unterschiede, bspw. was die Größe und die politische, wirtschaftliche und militärische Stärke der einzelnen Staatsgebilde anbelangt, doch sind diese Unterschiede zwischen Organisationen wie den Vereinten Nationen, der EU, der WTO, der NATO, der Weltbank, der Afrikanischen Union oder der Arabischen Liga (um nur einige wenige zu nennen) wohl noch weit ausgeprägter.

Der Berichterstatter des Kodifikationsvorhabens, Professor *Giorgio Gaja* aus Italien, hat durchaus versucht, diesen Bedenken bzw. dieser Kritik bestmöglich zu begegnen: Die Ausrichtung der DARIO an den DARS war praktisch ein Muss. Eine völlig autonome Konzeption – die von einigen Experten tatsächlich gefordert worden ist – hätte das Kodifikationsvorhaben mit Sicherheit erheblich in die Länge gezogen, zu einer weit kontroverseren Diskussion geführt und die Gefahr eines völligen Scheiterns heraufbeschworen. So konnte das DARIO-Vorhaben im Kielwasser einer gerade erfolgreich abgeschlossenen Kodifikation in relativ kurzer Zeit, weniger als einer Dekade, abgeschlossen werden. Grundlage der DARIO sind somit die DARS – mit verschiedenen Adaptierungen, so wie dies von der (spärlichen) Praxis und von Sachnotwendigkeiten vorgegeben bzw. bedingt erschien. Anders als im Rahmen der Ausarbeitung der DARS haben sich hier nicht die Berichterstatter sukzessive – mit völlig unterschiedlichen Vorstellungen – die Stafette in die Hand gegeben, sondern ein Berichterstatter, *Giorgio Gaja*, hat das Vorhaben von 2002–2011 betreut, das damit „aus einem Guss“ erscheint.

Dass IO völkerrechtliche Verantwortlichkeit begründen können, gilt mittlerweile als Selbstverständlichkeit, was hin-

* Der Autor ist Professor für Völkerrecht, Europarecht und Vergleichendes Öffentliches Recht an der Universität Innsbruck. Email: Peter.Hilpold@uibk.ac.at.

¹ Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, Report of the ILC, GAOR 66th Sess., Suppl. 10, Doc. A/66/10, S. 54, commentaries ab S. 69, abrufbar unter <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/66/10>.

² Vgl. Art. 2a der DARIO (Fn. 1): „international organization“ means an organization established by a treaty or other instrument governed by international law and possessing its own international legal personality. International organizations may include as members, in addition to States, other entities.“

³ Report of the ILC, GAOR 56th Sess., Suppl. 10, Doc. A/56/10, 43 et seq.

⁴ Eine Zusammenstellung wesentlicher Kritikpunkte findet sich bei A. Pellet, International Organizations are Definitely not States. Cursory Remarks on the ILC Articles on the Responsibility of International Organizations, in: M. Ragazzi, Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie, 2013, S. 41–54.

gegen auch in der jüngeren Vergangenheit noch nicht der Fall gewesen ist, zumindest war das Bewusstsein dafür vielfach nicht gegeben. Noch im Jahr 1996 formulierte der UN Generalsekretär die seitdem vielfach geteilte Feststellung, die Verantwortlichkeit der Vereinten Nationen sei:

„a reflection of the principle of state responsibility – widely accepted to be applicable to international organizations – that damage caused in breach of an international obligation and which is attributable to the state (or to the organization) entails the international responsibility of the state (or of the organization) and its liability in compensation“.⁵

Kurz eingegangen werden muss vorab auf einen terminologischen Aspekt, der bereits in dem Zitat aufscheint und auf mögliche damit zusammenhängende Konsequenzen: Die DARIO beziehen sich auf die Verantwortlichkeit (responsibility) von IO, während daneben oft auch von liability (im Deutschen „Haftung“) gesprochen wird. Während sich im vorliegenden Kontext eindeutig der Begriff der Verantwortlichkeit durchgesetzt hat, findet sich insbesondere in älteren Arbeiten zu dieser Thematik auch der Begriff der Haftung. Der Kommentar zu den DARIO nimmt selbst auf den Begriff der „liability“ Bezug, wenn ausgeführt wird, dass diese Artikel die innerstaatliche Verantwortlichkeit oder Haftung nicht regeln.⁶ Damit wird der Begriff der Haftung (liability) zwar nicht definiert, aber diese Einschränkung verweist zumindest indirekt auf ein vielfach in der englischsprachigen Literatur vertretenes Verständnis als konkretes „Eintretenmüssen“⁷, verbunden mit der Geltendmachung von bestimmten Ansprüchen. Im vorliegenden Kontext wird dementsprechend der Begriff der „Haftung“ für den staatlichen Haftungsdurchgriff sowie für die Stellung als Anspruchsverpflichteter gegenüber (Schadensersatz-)Ansprüchen Privater verwendet.⁸

II. Zur Vorgeschichte

Der Mangel an Praxis, der eine überzeugende Kodifikation derart erschwert hat, ist Spiegelbild der Tatsache, dass das verstärkte Auftreten von IO auf der Völkerrechtsbühne und die damit verbundene potentielle Begründung von Verant-

wortlichkeit selbst jüngerem Datums ist.⁹ Es war die Schaffung der internationalen Organisation par excellence, der Vereinten Nationen, die sehr rasch das diesbezügliche Problembewusstsein geweckt hat. Die Grundlagen dafür wurden 1949 mit dem ersten Gutachten des *IGH* gelegt, im „Entschädigungen für im Dienste der Vereinten Nationen erlittene Schäden“-Fall.¹⁰ Darin wurde einmal die Rechtspersönlichkeit der Vereinten Nationen außer Streit gestellt und zum anderen – davon abgeleitet – das Recht der Vereinten Nationen bestätigt, selbst im eigenen Namen Schäden geltend zu machen, die der Organisation durch erlittenes Unrecht, begangen durch ein anderes Völkerrechtssubjekt, entstanden sind. So sehr die Völkerrechtssubjektivität der Vereinten Nationen mittlerweile (und schon lange) eine Selbstverständlichkeit darstellt, so sehr war diese Feststellung im Jahr 1949 geradezu revolutionär und nur über eine funktionelle Interpretation der Charta der Vereinten Nationen möglich: Die Vereinten Nationen vermögen die ihr zugeordneten Aufgaben nur dann wirksam zu erfüllen, wenn sie auf der internationalen Ebene als Völkerrechtssubjekt auftreten können.¹¹ Dass für die Vereinten Nationen auch selbst völkerrechtliche Verantwortlichkeit begründet werden könnte, wird in diesem Gutachten mit keinem Wort angesprochen, ergibt sich aber implizit, und zwar wiederum aus der Rechtspersönlichkeit dieser Organisation sowie aus den ihr – explizit und implizit – zugeteilten Handlungsbefugnissen. Die Peacekeeping-Aktivitäten der Vereinten Nationen im Kongo im Jahr 1966 und die damit verbundene Schädigung von Bürgern anderer Staaten ließen dann auch diese Perspektive aktuell werden.¹² Auch dieser Vorfall hätte aber immer noch als sui generis-Fall eingestuft werden können, der zu sehr mit den Besonderheiten der Vereinten Nationen als einziger universell Truppen zum Einsatz bringender Institution zusammenhing.

Mit anderen Worten: Dass es überhaupt ein eigenständiges Recht der IO gibt, war bis in die 1980er Jahre noch keineswegs allgemein anerkannt. Selbst wenn man von der Existenz eines solchen Rechtsgebiets auszugehen bereit war, musste in vielerlei Hinsicht unklar bleiben, inwieweit die für das Recht der Vereinten Nationen identifizierten Regeln verallgemeinerungsfähig waren. Und auch dann, wenn diese Frage grundsätzlich großzügig angegangen werden sollte, war immer noch unklar, ob überhaupt ein Bedarf an einem Recht der Verantwortlichkeit von IO bestand, zumal, wie es schien, diesbezügliche Problemstellungen – wenn überhaupt – weitgehend nur im UN-Kontext denkbar waren. Angesichts ihres beschränkten Aufgabenbereichs und des Umstandes, dass das traditionelle Vorstellungsbild internationaler Organisationen regelmäßig mit bürokratischen Aktivitä-

⁵ Vgl. Report on the Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations Peacekeeping Operations, Doc. A/51/389, 30.9.1996, Abs. 6. Grundlegend zur Staatenverantwortlichkeit (und bei entsprechender Rechtspersönlichkeit übertragbar auch auf IO als allgemeiner Rechtsgrundsatz) der *Chorzow-Fall*, *PCIJ, Case concerning the Factory at Chorzów (Germany v. Poland)*, PCIJ Ser. A. No. 17 (1928), 47: „It is a principle of international law, and even a general conception of law, that any breach of an engagement involves the obligation to make reparation.“ – Für die Verantwortlichkeit als allgemeiner Rechtsgrundsatz vgl. *I. v. Münch*, Das völkerrechtliche Delikt in der modernen Entwicklung der Völkerrechtsgemeinschaft, 1963.

⁶ Kommentar zu Art. 1 des ILC-Entwurfs 2011 (Fn. 1), S. 47, Abs. 3: „The reference in paragraph 1 of article 1 and throughout the draft articles to international responsibility makes it clear that the draft articles only take the perspective of international law and consider whether an international organization is responsible under that law. Thus, issues of responsibility or liability under municipal law are not, as such, covered by the draft articles.“

⁷ Vgl. dazu *M. Hartwig*, Die Haftung der Mitgliedstaaten für Internationale Organisationen, 1993.

⁸ Im Übrigen bleibt die Unterscheidung zwischen responsibility und liability auch im Englischen mit vielen Unsicherheiten verknüpft. So wird der Ausdruck der Haftung auch für völkerrechtlich erlaubtes Handeln verwendet, das aber mit einer Verpflichtung zum Eintreten für eventuell auftretende Schäden verbunden ist (so geregelt im Übereinkommen über die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände 1972). Diese strict liability bezieht sich aber auf einen Sondertatbestand und kann nicht generell auf die Unterscheidung zwischen Haftung und Verantwortlichkeit übertragen werden. So aber *J. Barboza*, International Liability for the Injurious Consequences of Acts not Prohibited by International Law and Protection of the Environment, 247 RdC 1994 (1995), III, 310 ff.

⁹ Treffend *Werner Meng*, Das Recht der Internationalen Organisationen – eine Entwicklungsstufe des Völkerrechts, 1979.

¹⁰ *Reparations of Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, ICJ Reports 1949.

¹¹ Vgl. ICJ Reports 1949 (Fn. 10), Abs. 174: „In the opinion of the Court, the Organization was intended to exercise and enjoy, and is in fact exercising and enjoying, functions and rights which can only be explained on the basis and the capacity to operate upon an international plane. It is at present the supreme type of international organization, and of international personality. It must be acknowledged that its Members, by entrusting certain functions to it, with the attendant duties and responsibilities, have clothed it with the competence required to enable those functions to be effectively discharged.“

¹² Vgl. *P. Klein*, Responsibility, in: *J. Katz/I. Hurd/I. Johnstone* (Hrsg.), Oxford Handbook of International Organizations 2016, abgerufen bei „Oxford Handbooks Online“, 2017, S. 2, unter Verweis auf einen Briefwechsel v. 20. Juni 1966 zwischen den Vereinten Nationen und Griechenland zur Beilegung von Streitfällen zwischen dieser Organisation und griechischen Staatsbürgern, abgedruckt in: UN Juridical Yearbook, 1966, S. 39.

ten bzw. mit politischer, technischer, kultureller oder wissenschaftlicher Grundlagenarbeit in Verbindung gebracht wurde, lag auch der Gedanke eines schädigenden Impacts fern. Je mehr aber internationale Organisationen dieses traditionelle Feld verließen und Staatsgewalt substituierende Aufgaben übernahmen (man denke hier nur an den Entwicklungsprozess der EWG zur EU), wurde mit dem damit verbundenen enormen Potential der Rechtsbegründung gleichlaufend die Gefahr der Rechtsverletzung vor Augen geführt. Die volle Dimension dieser Herausforderung wurde mit dem Tin-Council-Fall deutlich:

Der Internationale Zinnrat (International Tin Council – ITC) war eine internationale Organisation, die mit dem internationalen Zinnabkommen des Jahres 1956, einem Rohstoffabkommen, mit Sitz in London eingerichtet worden ist und die auf dem Weltmarkt für Zinn durch Käufe und Verkäufe an der Londoner Börse und durch Errichtung entsprechender Lagerbestände preisstabilisierend wirken sollte.¹³ Als Anfang der 1980er Jahre die Rohstoffpreise immer mehr verfielen, versuchte der Zinnrat diese Entwicklung durch immer umfangreichere Ankäufe und schließlich durch Spekulationsgeschäfte zu stoppen, schlitterte aber dadurch schlussendlich im Jahr 1985 in die Zahlungsunfähigkeit. Damit wurde zum ersten Mal eine enorme Regelungslücke im Recht der internationalen Organisationen deutlich: Die ungenügende Mittelausstattung bzw. die Immunität dieser Organisation standen einer wirksamen Geltendmachung der Forderungen der Gläubiger gegenüber dieser Organisation bzw. gegenüber den Mitgliedern entgegen.

Im vollen Maße wurde nun die hybride, in sich widersprüchliche Natur der IO deutlich, so wie sie sich in der Praxis herausgebildet hatte: Einer Immunität, die mit jener von Staaten (die für nichthoheitliches Handeln haften) vergleichbar ist, steht oft keine wirtschaftliche Haftungsstärke vergleichbar auch nur jener von Kleinststaaten gegenüber. Die Staaten bedienen sich internationaler Organisationen unmittelbar zur Verfolgung eigener Ziele, ohne durch den „Schleier der Rechtspersönlichkeit“ hindurch belangt werden zu können. Angesichts der unzureichenden Konkursmasse versuchten die Gläubiger, ihre Forderungen gegenüber den Organisationsmitgliedern auf dem Weg der nationalen britischen Gerichtsbarkeit durchzusetzen, und zwar als Solidarschuld von internationaler Organisation und Mitgliedstaaten. Diese Bemühungen blieben letztlich erfolglos: Die klägerische Behauptung einer im Völkerrecht verankerten Solidarhaftung oder auch nur einer subsidiären Haftung der Mitgliedstaaten wurde letztinstanzlich vom *House of Lords* abgewiesen – und diese Position gilt auch gegenwärtig als die vorherrschende.¹⁴ Dieser Fall hat international enorme Aufmerksamkeit auf sich gezogen: Das Phänomen wirtschaftlich tätiger IO war ein relativ neues, aber es zeichnete sich ab, dass diese künftig verstärkt potentiell haftungsbegründende Handlungen von erheblicher Relevanz setzen würden. Die englischen Gerichte mussten nach einer Lösung in einem weitgehend regelungsfreien Raum suchen, wobei Analogieschlüsse vom nationalen Recht nur sehr eingeschränkt möglich waren.¹⁵ Die vom britischen *House of Lords* gefundene Lösung – konkret die Festlegung einer akzessorischen Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten einer IO nur als absoluten Ausnahmefall¹⁶ – war zwar nicht unumstritten, sollte aber innerhalb weniger Jahre zum allgemeinen Standard werden und insbesondere in den Artikelentwurf der ILC, den DARIO, einfließen.

¹³ Vgl. zu diesem Fall *M. Hartwig*, *The International Tin Council (ITC)*, in: MPEPIL online ed., 2011.

¹⁴ Vgl. *M.N. Shaw*, *International Law*, 2017, S. 1006.

¹⁵ Vgl. *M. Hartwig* (Fn. 13), Rz. 28.

¹⁶ Siehe 5. Teil der DARIO (Fn. 1), Art. 58–63.

III. Wesentliche Elemente der DARIO

1. Eintritt der Verantwortlichkeit einer internationalen Organisation (IO)

Der Eintritt der Verantwortlichkeit einer IO setzt eine völkerrechtswidrige Handlung dieser IO (Art. 4ff.¹⁷) voraus. Dabei muss es sich um eine Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung der IO handeln (Art. 4b), die ihr zu-rechenbar ist (Art. 4a).

Was ist nun eine Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung der IO? Die DARIO regeln – gleich wie die DARS – selbst nicht die Frage der Völkerrechtswidrigkeit und vermeiden damit eine Problematik, die schon der erste Berichterstatter für den Artikelentwurf zur Staatenverantwortlichkeit, *Francisco V. García Amador*, erfolglos anzugehen versucht hatte: Die Mitberücksichtigung verantwortlickeitsbegründender Elemente würde jeden Rahmen eines Kodifikationsvorhabens sprengen; wesentliche Teile der gesamten Völkerrechtsordnung müssten darin einfließen. Erst der geniale Gedanke des nächsten ILC-Berichterstatters für die Staatenverantwortlichkeit (für den Zeitraum 1961–1980), *Roberto Ago*, zwischen Primärnormen (mit konkreten völkerrechtlichen Handlungsrechten und -pflichten) und Sekundärnormen, den Rechten und Pflichten, die aus der Verletzung von Primärnormen resultieren, zu unterscheiden, sowie darauf aufbauend, die Konzentration auf den zweitgenannten Bereich, erlaubte eine Kodifikation der Staatenverantwortlichkeit in einer schwierigen Zeit, die vornehmlich unter dem Eindruck des Ost-West-Konflikts von einem weitreichenden Dissens gerade in Bezug auf wesentliche Primärnormen geprägt war. Diesen Ansatz übernehmen die DARIO; ob eine Verletzung einer Primärnorm vorliegt, ist somit anhand von Regelungen und Elementen zu prüfen, die außerhalb des Rechts der Verantwortlichkeit der IO liegen.

Die konkrete Identifikation dieser Normen ist aber letztlich doch in einem Grenzbereich zur Frage der Verantwortlichkeit angesiedelt. Und diese Frage ist für IO viel schwieriger zu beantworten als für Staaten, da die traditionellen Völkerrechtsquellen für Staaten konzipiert worden sind, während bei IO eine pauschale, allgemein gültige Regel in diesem Zusammenhang nicht ersichtlich ist. Unproblematisch sind dabei die explizit von der IO nach Maßgabe ihrer Organisationsfunktion eingegangenen Verpflichtungen sowie die sich aus ihrem Organisationsrecht explizit oder implizit ergebenden Verpflichtungen. Darüber hinaus wird aber von der Existenz allgemeiner Verpflichtungen ausgegangen, die die IO unabhängig von einem konstitutionellen Verpflichtungswillen der Gründungsmitglieder oder einer sekundären Willensäußerung der Organisationsorgane binden (und wohl auch berechtigen). So zumindest muss – wenigstens auf den ersten Blick – das auch im ILC-Kommentar zu den DARIO unter Art. 4 zitierte *IGH*-Gutachten über die Auslegung des Abkommens v. 25.3.1951 zwischen der WHO und Ägypten¹⁸ ausgelegt werden. Danach sind IO Völkerrechtssubjekte, die als solche gebunden sind an:

- jede allgemeine Norm des Völkerrechts,
- ihre Verfassung und
- jedes völkerrechtliche Abkommen, bei welchem sie Partei sind.

¹⁷ Die nachfolgenden Artikelbezeichnungen beziehen sich auf den ILC-Artikelentwurf aus 2011 (Fn. 1).

¹⁸ *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, ICJ Reports 1951.

Die Formulierung „jede allgemeine Norm des Völkerrechts“, worunter wohl Völkergewohnheitsrecht und Allgemeine Rechtsgrundsätze zu verstehen sind, erscheint als zu pauschal.¹⁹ Es ist vielmehr von Fall zu Fall zu prüfen, ob diese Normen geeignet sind, eine IO – auch in Hinblick auf ihre spezifische Organisationsfunktion – zu binden. Einen besonderen Streitpunkt stellt die Bindung von IO an menschenrechtliche Normen dar.²⁰ Die Entwicklung geht eindeutig in Richtung einer immer umfassenderen Bindung der IO an diese Normen, wenngleich der genaue Stand dieser Entwicklung noch unklar ist. Schließlich verweist Art. 10 Abs. 1 der DARIO noch auf die Verletzung von völkerrechtlichen Verpflichtungen der IO gegenüber ihren Mitgliedern aus dem Organisationsrecht. Auf den ersten Blick mag dies den Eindruck erwecken, dass damit das organisationsinterne Recht auf die völkerrechtliche Ebene gehoben wird. Der ILC-Kommentar relativiert diesen Gesichtspunkt: Eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit kann hier nur dann entstehen, wenn über das Organisationsrecht autonomes Völkerrecht geschaffen wird.²¹

Grundsätzlich keine Verantwortung übernehmen die Vereinten Nationen für Schäden, die als unmittelbare Folge militärischer Einsätze verursacht werden, da es hierbei für den Eintritt von Verantwortlichkeit der Rechtswidrigkeit ermangelt. Dies schließt allerdings die Leistung von Schadenersatz als *ex-gratia*-Maßnahme nicht aus.²²

2. Zurechnung – Generelle Gesichtspunkte

Für eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit einer IO muss die völkerrechtswidrige Handlung der IO zurechenbar sein. Die damit verbundenen Fragen zählen zu den umstrittensten überhaupt, und zwar sowohl aufgrund des eingeschränkten Kompetenzbereichs der IO (der das Problem der *ultra vires*-Natur der Organhandlungen aufwerfen kann) als auch in Anbetracht der Tatsache, dass sich IO regelmäßig staatlicher Organe bedienen, um ihren Aufgaben nachzukommen (*de-doublement fonctionnel*), wodurch jeweils die Frage zu klären ist, in welcher Funktion das jeweilige Organ tätig wird.

Dabei ist auch zu beachten, dass IO nicht allein über Organe i. e. Sinne (die auch nach den Vorschriften der jeweiligen Organisation als solche bezeichnet werden), sondern auch über „Beauftragte“ (*agents*) tätig werden können, die eine entsprechende Verantwortlichkeit begründen können. Dabei gilt als Beauftragter eine Person oder Stelle, die – ohne Organ zu sein – von der Organisation beauftragt wird, eine ihrer Aufgaben durchzuführen oder bei der Durchführung behilflich zu sein.²³ Die ILC hat sich dabei am *IGH*-Gut-

achten im „Entschädigungen“-Fall orientiert, in dem der Gerichtshof seiner Entscheidung eine sehr weite Definition des „Beauftragten“ („*in the most liberal sense*“) zugrunde gelegt und diesen als

„any person who, whether a paid official or not, and whether permanent employed or not, has been charged by an organ of the organization with carrying out, or helping to carry out, one of its functions – in short, any person through whom it acts“²⁴

sehr großzügig definiert hat.²⁵ Übersehen wurde hier aber, dass die extensive Auslegung des „Beauftragten“, vorgenommen im Kontext der Geltendmachung von Ansprüchen der Vereinten Nationen, möglicherweise nicht ohne weiteres auch im umgekehrten Fall zur Bestimmung der Passivlegitimation der Vereinten Nationen herangezogen werden kann oder soll: Im erstgenannten Fall sollte ein negativer Kompetenzkonflikt vermieden werden, im zweitgenannten kann ein solcher – im Kontext eines Immunitätseinwandes – gerade erst entstehen, wie nachfolgend noch im Detail zu zeigen wird. Zudem wäre hier wohl zwischen den einzelnen IO zu differenzieren gewesen: Der Status eines „Beauftragten“ der Vereinten Nationen ist nicht nur weit einfacher festzustellen als bei einer kleinen IO mit engerem Aufgabenfeld – es kommt diesem auch ein ganz anderes Gewicht und eine andere Sichtbarkeit zu. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Beauftragte der Vereinten Nationen, die eine Verantwortlichkeit dieser Institution begründen können, immer einfach zu bestimmen wären. Im Gutachten „Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights“ v. 29. 4. 1999 hat der *IGH* dem malaysischen UN-Sonderberichterstatter über die Unabhängigkeit von Richtern und Rechtsanwälten *Cumaraswamy*, der sich in malaysischen Medien kritisch über Vorgänge in seinem Heimatland geäußert hatte, Immunität als Beauftragter der Vereinten Nationen zugesprochen und dabei erklärt, dass die Prüfung der Frage, ob ein Beauftragter im Rahmen seiner Funktion gehandelt hat, immer fallspezifisch zu erfolgen habe.²⁶

Das Recht der IO kennt die diffizilen Differenzierungen und Verästelungen der zivilrechtlichen Dogmatik der Auftragnehmerhaftung nicht. Im Extremfall wäre sogar eine verantwortlichsbegründende Tätigkeit von privatrechtlich operierenden Auftragnehmern denkbar. Soweit ein Verantwortungsausschluss nicht über das Organisationsrecht bzw. über spezifische vertragliche Vereinbarungen erfolgt, können sich hier zahlreiche Grauzonen und Konfliktlinien ergeben.²⁷ Die weitere Praxis des internationalen Organisationsrechts wird erweisen, ob die fortschreitende Entwicklung der Verantwortlichkeitsregeln akzeptiert wird.

Was die Frage der Ultra-vires-Problematik angeht, so wurde diese im ILC-Artikelentwurf 2011 relativ großzügig im Sinne einer weitgehenden Übernahme der Verantwortlichkeit für Organhandeln durch die jeweilige IO gelöst. So enthält Art. 8 folgende Formulierung:

²⁴ *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, ICJ Reports 1949, S. 177.

²⁵ Zur Weite des Konzepts des „Beauftragten“ vgl. *C. Focarelli*, *Trattato di diritto internazionale*, 2015, S. 1984, der darauf hinweist, dass Unter-Auftragnehmer wie private Sicherheits- und Militärunternehmen (private military companies) dazu gerechnet werden können.

²⁶ *Difference Relating to the Immunity From Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, ICJ Reports 1999, S. 27 Rz. 52.

²⁷ Siehe auch *C. Focarelli* (Fn. 25), S. 1984, Rz. 287.4, der die Auffassung vertritt, dass selbst ein vertraglicher Ausschluss der Verantwortlichkeit u. U. nicht wirksam sei, sondern die Beauftragung sei in ihrer Existenz und in ihren Konsequenzen objektiv zu beurteilen.

¹⁹ Dass es ein spezifisches Völkergewohnheitsrecht zur völkerrechtlichen Verantwortlichkeit der IO gibt, wird angesichts fehlender bzw. uneinheitlicher Praxis sowie im Lichte der Tatsache, dass IO eine derart vielfältige strukturelle Gestalt aufweisen, allgemein angezweifelt. Siehe nur Ch. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organisations*, 2005, S. 315 ff. Die DARIO könnten aber durchaus einen Ansatzpunkt für eine solche Entwicklung zur Herausbildung derartiger Regeln, zumindest auf sehr hoher Abstraktionsebene, darstellen. – Davon zu unterscheiden sind Primärrechtsnormen gewohnheitsrechtlicher Prägung, die aber – auch wenn sie Staaten ohne weiteres binden – nicht notwendigerweise eine solche Bindungskraft auch für IO entfalten müssen; vgl. *R. Higgins et al.*, *Oppenheim's International Law, United Nations*, Bd. I, 2017, S. 432; sowie *J. Klabbers*, *Advanced Introduction to the Law of International Organisations*, 2015, S. 90 f.

²⁰ Vgl. *P. Klein* (Fn. 12), S. 1034.

²¹ Wie auch der ILC-Kommentar (Fn. 1) zu dieser Bestimmung verdeutlicht, ist diese Diskussion weitgehend akademischer Natur und in der Praxis sind klare Konsenslinien in diesem Bereich noch nicht ersichtlich.

²² Zu den *ex gratia* – Zahlungen vgl. *R. Higgins et al.* (Fn. 19), S. 445 f.

²³ Art. 2 lit. d der DARIO (Fn. 1).

„Das Verhalten eines Organs oder Beauftragten einer internationalen Organisation ist als Handlung dieser Organisation im Sinne des Völkerrechts zu werten, wenn das Organ oder der Beauftragte dabei in amtlicher Eigenschaft und im Rahmen der allgemeinen Aufgaben dieser Organisation handelt, selbst wenn das Organ oder der Beauftragte mit seinem Verhalten seine Kompetenzen überschreitet oder Weisungen zuwiderhandelt.“

Der authentische Originaltext in englischer und in französischer Sprache bringt die Problematik wohl deutlicher auf den Punkt, wenn er eine Zuordnung der Verantwortlichkeit zu IO dann vornimmt, „*if the organ or agent acts ... within the overall function of that organization*“, bzw. auf Französisch „*si cet organe ou agent agit ... dans le cadre des fonctions générales de l'organisation*.“ Daraus wird deutlich, dass eine „allgemeine Zuordnung“ der Handlung zu den Aufgaben der IO für eine Begründung einer Verantwortlichkeit dieser Organisation genügt (und nicht eine Zuordnung zu den „allgemeinen Aufgaben“).

Laut ILC-Kommentar zu Art. 8 können kompetenzüberschreitende Akte von Organen oder Beauftragten nicht nur dann verantwortlichsbegründend wirken, wenn damit eine organisationsinterne Kompetenzabgrenzung überschritten bzw. verletzt worden ist, sondern auch dann, wenn die Kompetenz der IO selbst überschritten wird. Obwohl die ILC versucht, diese Position auf eine völkerrechtliche Praxis zu stützen, ist dies nicht überzeugend. Die einschlägige Praxis bezieht sich im Wesentlichen auf den erstgenannten Fall. Dies gilt insbesondere in Bezug auf das *IGH*-Gutachten im „Bestimmte Ausgaben“-Fall aus 1962, in dem es zentral um eine interne Funktionsabgrenzung und die Folgen einer internen Kompetenzüberschreitung gegangen ist:

„If it is agreed that the action in question is within the scope of the functions of the Organization but it is alleged that it has been initiated or carried out in a manner not in conformity with the division of functions among the several organs which the Charter [of the United Nations] prescribes, one moves to the internal plane, to the internal structure of the Organization. If the action was taken by the wrong organ, it was irregular as a matter of that internal structure, but would not necessarily mean that the expense incurred was not an expense of the Organization. Both national and international law contemplate cases in which the body corporate or politic may be bound, as to third parties, by an ultra vires act of an agent.“²⁸

Dass die interne Kompetenzaufteilung zwischen den einzelnen Organen (und Beauftragten) einer IO im Außenverhältnis grundsätzlich irrelevant ist, ist Ausdruck des Vertrauensschutzgrundsatzes und spiegelt im Bereich der Verantwortlichkeit die Tatsache wider, dass die Organe und Beauftragten einer IO – unabhängig von der internen Kompetenzverteilung – effektiv teilhaben an der Handlungsfähigkeit der IO und damit auf der praktischen Ebene auch tatsächlich Völkerrechtsnormen verletzen bzw. Schaden verursachen können.²⁹ Ist die Kompetenzüberschreitung nicht allein interner Natur, sondern „externer“ Art in dem Sinne, dass Handlungen gesetzt werden, welche sich allein auf die „overall functions“ der Organisation beziehen, so wären komplexe Differenzierungen erforderlich. Nur insoweit, als die Organe oder Beauftragten über ihre Funktion überhaupt erst in die Lage versetzt worden sind, Völkerrechtsverletzungen zu begehen und/oder die Aufgabenstellung der IO zumindest einen äußeren, ersten Schein der Zurechenbarkeit

schaft, sollte der IO die Verantwortlichkeit für eine Völkerrechtsverletzung zugerechnet werden können. Die zentrale Herausforderung bei der Formulierung des Art. 8 bestand darin, eine vernünftige, brauchbare Abwägung der hier involvierten Interessen vorzunehmen. Es ist zweifelhaft, ob dies gelungen ist.

Richtungsweisend war zwar der Ansatz der ILC, zwischen „internen“ und „externen“ Kompetenzüberschreitungen zu unterscheiden durchaus, doch ist diese Unterscheidung allein im Kommentar getroffen worden und die in diesem Zusammenhang erfolgte Festlegung, die Rechtsfolgen beider Sachverhalte grundsätzlich gleichzustellen, kann nicht überzeugen. Der zu diesem Zweck vorgenommene Verweis auf das *IGH*-Gutachten im *Cumwaraswamy*-Fall ist wohl nicht ausreichend:

„it need hardly to be said that all agents of the United Nations, in whatever official capacity they act, must care not to exceed the scope of their functions, and should so comport themselves as to avoid claims against the United Nations.“³⁰

Während, wie gezeigt, ein eine (externe) Kompetenz überschreitendes, verantwortlichsbegründendes Handeln von Organen und Agenten von IO möglich erscheint, ist aus dem obigen Gutachten-Zitat nichts zu entnehmen, was die Grundlagen und die Grenzen dieser Verantwortlichkeit verdeutlichen würde.

3. Abgrenzung der Zurechnung zwischen Staat und IO – die Entwicklung bis 2011

Am meisten Diskussionsstoff hat bislang die Abgrenzung der Zurechnung von völkerrechtsverletzendem Verhalten – und in der Folge auch der Verantwortlichkeit – im Verhältnis zwischen Staaten und IO geboten³¹, insbesondere bei UN-Truppen-Einsätzen. Diese Thematik hat aus mehreren Gründen eine besondere Dimension erlangt:

- Das Potenzial für eine Verantwortlichsbegründung ist hier aufgrund des Waffeneinsatzes besonders ausgeprägt.
- Die Vereinten Nationen verfügen über keine eigenen Truppen und sind deshalb systematisch auf die Truppenstellung durch die Mitglieder angewiesen.
- Die Kommandostrukturen sind dabei häufig nicht eindeutig zugeordnet und können sich überlappen.
- Sind EMRK-Staaten betroffen, dann entfaltet die Zurechnungsfrage u. U. unmittelbare judizielle Bedeutung, da in der Folge gegebenenfalls Rechte vor dem *EGMR* geltend gemacht werden können. Gerade in diesem Kontext wurde die Zurechnungsfrage dann besonders detailliert – wenngleich im Ergebnis nicht immer überzeugend – diskutiert.

In der Entscheidung *Behrami* und *Behrami* gegen Frankreich und Saramati gegen Frankreich, Deutschland und Norwegen³² ging es um die Frage, wer für völkerrechtliche Vergehen von Truppen mit UN-Mandat im Kosovo verantwortlich war: die truppenstellenden Staaten, die Vereinten Nationen, in deren Auftrag sie handelten oder beide – UN und die betreffenden Staaten. Der *EGMR* wies diese Verantwortung unmittelbar den Vereinten Nationen zu, da nicht die effektive Befehlsgewalt über einzelne Maßnahmen entscheidend sei, sondern die letzte Weisungs- und Kontrollbefugnis. Konkret konnte damit niemand zur Verantwortung gezogen werden,

²⁸ *Certain expenses of the United Nations (Article 17 paragraph 2 of the Charter)*, Advisory Opinion of 20 July 1962, ICJ Reports 1962, S. 151 (168).

²⁹ Ähnliche Überlegungen stehen im Übrigen hinter dem Vertrauensschutz, der im Vertragsrecht gemäß Art. 46 der Wiener Vertragsrechtskonvention bei Kompetenzüberschreitungen durch die staatlichen Organe, für welche eine Vertragsabschlusskompetenz auch ohne Vollmacht vermutet wird, gewährt wird.

³⁰ *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, ICJ Reports 1999, S. 89 Abs. 66.

³¹ Die Art. 6–9 der DARIO (Fn. 1) regeln allein die Zurechnung des Verhaltens, nicht unmittelbar der Verantwortlichkeit.

³² Vgl. dazu *EGMR* v. 2. 5. 2007, Zulässigkeit der Beschwerden No. 71412/01 und 78166/01, *Behrami* und *Behrami* v France and Saramati v France, Germany and Norway, Rz. 133.

da die Vereinten Nationen nicht Vertragspartei der EMRK sind und den handelnden Staaten auch keine (Teil-)Verantwortlichkeit zugeschrieben worden ist.

Wohl auch aufgrund der massiven Kritik an dieser Entscheidung hat der *EGMR* im Al-Jedda-Fall³³ eine radikale Kehrtwende vorgenommen und auf die „effektive Kontrolle“ über ein völkerrechtswidriges Verhalten eines „Organs“ abgestellt.

4. Die Abgrenzung der Zurechnung völkerrechtsverletzenden Verhaltens gemäß Art. 7

Art. 7 der DARIO übernimmt uneingeschränkt und unmissverständlich das vom *EGMR* in „Al Jedda“ entwickelte Kriterium als Grundlage für die Zurechnung dieses Verhaltens zu einem Staat oder einer IO. Interessanterweise bezieht sich Art. 7 nur auf „Organe“ und lässt die „Beauftragten“ unerwähnt. Tatsächlich werden die hier angesprochenen Probleme üblicherweise im Kontext des Wirkens „echter Organe“ auftreten, also bei der Ausübung hoheitlicher Funktionen durch die dafür vorgesehenen Einheiten, wobei im Besonderen an militärische Verbände (aber beispielsweise auch Katastropheneinsatzkräfte, die im Auftrag der Vereinten Nationen tätig werden)³⁴ zu denken ist, deren Handeln wiederum Organen von Staaten oder von IO zuzurechnen ist. Hier wird im Einzelfall zu prüfen sein, ob die Zurechnung unmittelbar zum Staat erfolgt, ob eine „Organleihe“ vorliegt (und somit die Zurechnung des Handelns zur IO erfolgt) oder ein „Verbundhandeln“ gegeben ist und somit eine parallele Zurechnung zu erfolgen hat.³⁵ Laut Kommentar zu den DARIO der ILC ist der Organbegriff hier aber auf jeden Fall weit auszulegen.³⁶ Dieser Aspekt dürfte in der Praxis auch kaum größere Probleme aufwerfen, da – wie bereits angedeutet – Art. 7 primär die Zurechnung des Handelns von militärischen Einheiten – zu den Vereinten Nationen oder zu den truppenstellenden Staaten (troop-contributing nations – TCN) – im Auge hat und dies kommt im Kommentar auch sehr deutlich zum Ausdruck.

Der Begriff der „effektiven Kontrolle“ mag auf den ersten Blick Klarheit in der Zurechnungsfrage im Verhältnis zwischen IO und TCN schaffen; bei genauerer Betrachtung kommen diesbezüglich aber Zweifel auf. Dieses Kriterium beruht auf dem Nicaragua-Urteil des *IGH* von 1986, wo es zur Klärung der Frage herangezogen worden ist, inwieweit militärische Operationen von Aufständischen Drittstaaten zugerechnet werden können, die diese unterstützen. Der *IGH* hat hier mit dem Kriterium der „effektiven Kontrolle“ hohe Hürden für eine Zurechnung des betreffenden Handelns an die im Hintergrund stehenden unterstützenden Staaten aufgestellt. Im Nicaragua-Fall ging es jedoch um die Zurechnung von militärischen Handlungen Aufständischer (der sog. *Contras*) an einen Drittstaat (die USA). Hier einen strengen Maßstab anzulegen, erscheint durchaus gerechtfertigt, ist hier doch die Verletzung eines der zentralen UN-Prinzipien, des Gewaltverbots, streitgegenständlich. Die Zurechnung der Handlungen zu einem Staat lässt diesen Völkerrechtsverstoß tatbestandlich überhaupt erst entstehen.

³³ *EGMR* v. 7. 7. 2011 – No. 27021/08, Al-Jedda v United Kingdom, Rz. 84.

³⁴ Vgl. ILC-Kommentar zu Art. 7 (Fn. 1), S. 93, Abs. 15.

³⁵ Zu diesen Termini vgl. O. Dörr, in: K. Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 7. Aufl. 2018, S. 647.

³⁶ Im ILC-Kommentar zu Art. 7 der DARIO (Fn. 1), S. 87 ff. wird dann wiederum der Ausdruck „agent“ (also „Beauftragter“) verwendet, weshalb hier nicht von einer Einschränkung des Anwendungsbereichs des Art. 7 auf Organhandeln auszugehen ist.

Sind die betreffenden Handlungen nämlich allein den Aufständischen zuzurechnen, ist die Völkerrechtsebene nicht unmittelbar berührt; das Gewaltverbot gilt im zwischenstaatlichen Bereich, nicht gegenüber Aufständischen.³⁷ Die durch Art. 7 aufgeworfene Zurechnungsproblematik im organisationsrechtlichen Konnex ist hingegen grundsätzlich anders geartet. Das Vorliegen eines Völkerrechtsverstosses ist hier präjudiziell für das Entstehen einer Zurechnungsfrage und wird nicht erst – wie im Rahmen der Staatenverantwortlichkeit – im Zuge der Zurechnung (gegebenenfalls) begründet. Die im Kontext der Staatenverantwortlichkeit gegebene Tendenz zur ausschließlichen Zurechnung (eine „effektive Kontrolle“ über militärische Verbände ist grundsätzlich gegeben oder nicht gegeben – damit kommt ein Völkerrechtsverstoß zustande oder auch nicht und damit erfolgt eine Zurechnung oder auch nicht) hat im Zusammenhang mit der Verantwortlichkeit von IO nicht wirklich eine Existenzberechtigung. Vielmehr ist in vielen Fällen von einer engen Verzahnung des staatlichen und des organisationstechnischen Handelns auszugehen, mit Zurechnungslinien, die sich wechselseitig verknüpfen und auf der praktischen Ebene kaum mehr logisch auseinanderdividieren lassen. In diesen Fällen steht einer parallelen Zurechnung eines Völkerrechtsverstosses sowohl an eine IO als auch an ein Mitglied dieser IO nichts entgegen. Eine ausschließliche Zurechnung zur einen oder anderen Einheit wäre hingegen künstlich und willkürlich und würde in vielen Fällen dem Rechtsschutzbedürfnis nicht gerecht werden. Hier wäre von einem Verbundhandeln auszugehen mit einer Verknüpfung der autonomen Verantwortlichkeiten von IO und Mitgliedstaat, wobei auch eine unterschiedliche Gewichtung der Verantwortlichkeitsdimension erfolgen kann. Dieser Unterschied wird im ILC-Kommentar zwar durchaus wahrgenommen³⁸, aber nicht weiter differenziert und in den DARIO selbst findet sich zu dieser Problematik keine spezifische Regelung.

Die sich immer deutlicher abzeichnende Unterscheidung zwischen Truppeneinsätzen nach Kapitel VII der UN-Charta, die auf einer Autorisierung des Sicherheitsrats beruhen (hier verbleibt die Befehlsgewalt über die Truppen vor Ort bei den TCN und damit ist auch in diesem Bereich die Verantwortlichkeit für Völkerrechtsverletzungen angesiedelt) und Peace-keeping-Operationen (bei welchen von einem UN-Kommando auszugehen ist und deshalb liegt die Verantwortlichkeit für diese Maßnahmen bei den Vereinten Nationen)³⁹, ist in der Substanz durchaus überzeugend, wirft aber in der Praxis dennoch zahlreiche Fragen und Verantwortlichkeitslücken auf, die – wie unten (VI.) zu zeigen sein wird – durch die Immunitätsproblematik in ihren Wirkungen noch verstärkt werden.⁴⁰ Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass die Vereinten Nationen, wie bereits (oben III.1. a. E.) erwähnt, jegliche Verantwortlichkeit für die Folgen rechtmäßiger militärischer Einsätze grundsätzlich ablehnen, eben weil es sich hier um keine kriegerische Maßnahmen handelt, sondern Handlungen zur Friedenssicherung und Friedens-

³⁷ Die völkerrechtliche Ebene ist allenfalls über Begleiterscheinungen eines solchen gewaltsamen Regierungswechsels tangiert, bspw. was die Einhaltung des humanitären Völkerrechts im Kontext der Kampfhandlungen betrifft. Ein solcher Regierungswechsel könnte zudem verboten sein, wenn er gegen demokratische Mitwirkungsrechte bzw. gegen das Selbstbestimmungsrecht der Völker verstößt.

³⁸ Vgl. ILC-Kommentar (Fn. 1), S. 88, Abs. 5.

³⁹ Vgl. dazu R. Higgins et al. (Fn. 19), S. 448; sowie F. Salerno, *International Responsibility for the Conduct of „Blue Helmets“: Exploring the Organic Link*, in: M. Ragazzi (Fn. 4), S. 415–427.

⁴⁰ Vgl. auch P. S. Rao, *United Nations Responsibility from Authorizing the Use of Force*, in: M. Ragazzi (Fn. 4), S. 405–414.

schaffung. Hier eine Schadenersatzpflicht einzuführen, würde auf eine Verantwortlichkeit für rechtmäßiges Handeln hinauslaufen, auf eine Art „Lastenausgleich“, wofür sich im Völkerrecht aber keine Grundlage findet.

Im Verhältnis zwischen IO und TCN wird die Frage der Zurechnung der Verantwortlichkeit häufig mit eigenen Abkommen geregelt; nach dem von den Vereinten Nationen ausgearbeiteten Musterabkommen haften grundsätzlich die Vereinten Nationen für Schäden, die von Truppen, die ihnen zur Verfügung gestellt werden, verursacht werden, außer bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit.⁴¹ Diese Regelung kann natürlich keine Wirkung gegenüber Dritten zeitigen (also auch nicht gegenüber den geschädigten Drittstaaten), wie auch der ILC-Bericht richtig hervorhebt.⁴² Für die Geschädigten ist aber die Frage, wer für eine Völkerrechtsverletzung haftet, letztlich sekundär, soweit am Ende tatsächlich eine Haftungszuschreibung erfolgen kann. Eine „interne“ Klärung dieser Frage zwischen TCN und IO ist damit von grundlegendem Wert, da auf dieser Basis ein negativer Kompetenzkonflikt in Bezug auf die Passivlegitimation für die Geltendmachung der Ansprüche aus einer Schädigungshandlung vermieden werden kann.

IV. Die Zurechnung völkerrechtsverletzender Handlungen gegenüber Staaten – der Haftungsdurchgriff

Als Ausfluss der Rechtspersönlichkeit von IO – aber auch ganz allgemein aus Funktionalitätsüberlegungen – werden völkerrechtsverletzende Handlungen von IO somit grundsätzlich ausschließlich diesen zugerechnet. Für diese Position sprechen durchaus sachliche Überlegungen: Eine parallele Zurechnung gegenüber den Mitgliedstaaten (MS) könnte die Dimension der potentiellen Verantwortlichkeit der Staaten erheblich erweitern. Sie könnten für Handeln zur Verantwortung gezogen werden, das sie nur eingeschränkt kontrollieren konnten, und sie würden sich unter Umständen veranlasst sehen, solchen Organisationen gar nicht beizutreten oder aber ihr Handeln fortlaufend streng zu überwachen, was schließlich zur weitgehenden Handlungsunfähigkeit dieser IO führen könnte. Damit aber könnten wichtige Akteure in den internationalen Beziehungen abhandenkommen bzw. in ihrer Funktionsfähigkeit erheblich eingeschränkt werden.⁴³ Es könnte die ganz grundsätzliche Frage aufkommen, ob damit überhaupt noch ein wesentliches Definitionsmerkmal der IO, die von den Mitgliedern autonome Willensbildung, gegeben ist bzw. garantiert werden kann. Dementsprechend wurde auch der Haftungsdurchgriff auf die MS im „Tin Council“-Fall, aber auch schon zuvor im „Westland Helicopters Ltd and Arab Organization for Industrialization (AOI)“-Fall⁴⁴, kategorisch ausgeschlossen. Trotz vielfach ge-

äußerter Kritik an diesen Entscheidungen und trotz der Tatsache, dass diese Fälle nicht als Teil einer umfassenderen organisationsrechtlichen Praxis gesehen werden können, sind die hiermit getroffenen Basis-Festlegungen als richtungsweisend interpretiert worden. Schon im Jahr 1995 hat die International Law Association (ILA) diesbezügliche eine peremptorische Festlegung getroffen: „[T]here is no general rule of international law whereby State members are, due solely to their membership, liable concurrently or subsidiarily, for the obligations of an international organization of which they are members.“⁴⁵ Anders als in vielen anderen Bereichen ist diese Festlegung der ILA, die sich umfassend mit der Frage der Verantwortlichkeit von IO auseinandergesetzt hat, auch für die DARIO prägend geworden.

Zwar regelt Teil V der DARIO eine Reihe von Situationen, in denen eine „Verantwortlichkeit eines Staates im Zusammenhang mit dem Verhalten einer internationalen Organisation“ gegeben ist. Im Einzelnen geht es dabei um „Beihilfe oder Unterstützung durch einen Staat bei der Begehung einer völkerrechtswidrigen Handlung durch eine internationale Organisation“ (Art. 58), „Leitung und Kontrolle durch einen Staat bei der Begehung einer völkerrechtswidrigen Handlung durch eine internationale Organisation“ (Art. 59), „Nötigung einer internationalen Organisation durch einen Staat“ (Art. 60) und um die „Umgehung völkerrechtlicher Verpflichtungen eines Mitgliedstaats einer internationalen Organisation“, indem der MS die IO zu Handlungen veranlasst, die für den MS eine Verletzung von Verpflichtungen darstellen würden (Art. 61). Hierbei handelt es sich aber durchgehend um Sondersituation ohne größere praktische Relevanz.⁴⁶ Der ILC-Kommentar zu Teil V verweist auch ausdrücklich auf den Umstand, dass hier keine abschließende Regelung dieser Thematik angestrebt worden sei.⁴⁷ Schließlich regelt Art. 62 noch einen Sonderfall der (Mit-)Verantwortlichkeit eines MS einer IO, und zwar, dass dieser Staat dafür die Verantwortlichkeit gegenüber der verletzten Partei übernommen hat oder wenn er die verletzte Partei veranlasst

Schiedsgerichte und ordentliche Gerichte beschängte und schließlich in einem Vergleich endete. Im Jahr 1975 einigten sich Saudi Arabien, Katar, die Vereinigten Arabischen Emirate und Ägypten, eine Rüstungsorganisation mit der Bezeichnung Arab Organization for Industrialization (AOI) in Form einer IO zu schaffen. Ziel war der Aufbau einer arabischen Rüstungsindustrie gegen Israel. Die britische Westland Helicopters begründete im Jahr 1978 eine Joint Venture mit der AOI, wobei diese Organisation aber kurz danach aufgrund des Camp David-Abkommens Ägyptens mit Israel zerfiel. Die ausstehenden Forderungen versuchte Westland Helicopters gerichtlich und schiedsgerichtlich durchzusetzen. Dabei wurde u. a. auch die Frage aufgeworfen, ob eine Passivlegitimation von Saudi Arabien, Katar und den Vereinigten Arabischen Emiraten gegeben und damit ein Haftungsdurchgriff gegen diese Staaten möglich war. In Ermangelung von Präzedenzfällen waren sich die Gerichte uneins: Der Haftungsdurchgriff wurde zuerst schiedsgerichtlich gewährt, dann aber höchstgerichtlich in der Schweiz wiederum abgelehnt mit Aufhebung des Schiedsurteils. Vgl. *J. Klabbers, An Introduction to International Organizations Law*, 2015, S. 329.

⁴⁵ Art. 6(a), 1995, AIDI, 444, zitiert nach *P. Klein* (Fn. 12), Fn. 53.

⁴⁶ *Caterine Brölmann* hat hier das schöne Bild des „bypassing the institutional veil“ anstelle des vielfach geforderten „permeating“ oder „lifting“ geprägt. Der „institutionelle Schleier“ wird damit also nicht gehoben oder durchlöchert, sondern „umgangen“; vgl. *C. Brölmann, Member States and International Legal Responsibility*, 12 *International Organizations Law Review* 2015, 358–381 (375 ff.).

⁴⁷ Siehe Abs. 2 des einführenden Kommentars zu Teil V der DARIO (Fn. 1), S. 157, Abs. 2: „Not all the questions that may affect the responsibility of a State in connection with the act of an international organization are examined in the present draft articles.“ Siehe weiters den Kommentar zu Art. 62, S. 165, Abs. 6: „The view that member States are not in general responsible does not rule out there are certain cases, other than those considered in the previous articles, in which a State would be responsible for the internationally wrongful act of the organization.“

⁴¹ Vgl. Art. 9 des UN-Musterabkommens (A/50/995, annex A/51/967, annex), zitiert nach dem ILC-Kommentar zu den DARIO (Fn. 1), S. 87, Abs. 3.

⁴² *Ibid.*, S. 56 f.

⁴³ Im Ergebnis könnten sich beispielsweise die TCN bei UN-Friedensoperationen veranlasst sehen, direkt in die Kommandostrukturen der Vereinten Nationen einzugreifen oder überhaupt von der Bereitstellung von Truppen abzusehen. Vgl. *N. Blokker, Member State Responsibility for Wrongdoings of International Organizations: Beacon of Hope or Delusion?*, 12 *International Organizations Law Review* (2015), 319–332.

⁴⁴ Vgl. *Westland Helicopters Ltd and Arab Organization for Industrialization, United Arab Emirates, Kingdom of Saudi Arabia, State of Qatar, Arab Republic of Egypt and Arab British Helicopter Company*, 5th March 1984 (Case No 3879/AS, 80 ILR 600, 80 ILR 595). In diesem sich über Jahre hinziehenden Rechtsstreit ging es um einen komplexen Sachverhalt, der

hat, sich auf seine Verantwortlichkeit zu verlassen. Auch diese Fälle sind nicht weiter problematisch und hätten wohl nicht einmal einer gesonderten Regelung bedurft.

Zentrale Abgrenzungs- und Zurechnungsfragen in Bezug auf die Verantwortlichkeit von IO und MS bleiben damit weiterhin offen. Diese Fragen gewinnen deshalb besondere Relevanz, da sie zumindest indirekt mit dem Themenkomplex der Immunität verbunden sind, der in Bezug auf IO noch weit mehr Fragen aufwirft als in Bezug auf Staaten. Die Immunität von IO weist nämlich vielfältige Konnotationen auf, die sich von jenen der Staaten erheblich unterscheiden:

– Während in Bezug auf staatliches Handeln zwischen *acta imperii* und *acta iure gestionis* (also zwischen „hoheitlichen“ Handlungen und Handlungen der Privatwirtschaftsverwaltung) unterschieden wird, hat sich diese Unterscheidung für IO nicht durchgesetzt,⁴⁸ obwohl gleichzeitig immer wieder betont wird, dass letztlich eine ähnliche Einschränkung der Immunität vorzunehmen sei. In den Srebrenica-Fällen in den Niederlanden, in denen es um die Untätigkeit der (niederländischen) UN-Truppen (Dutchbat) zur Verhinderung des (absehbaren) Völkermordes an 6000 muslimischen Männern und Jugendlichen ging, haben niederländische Gerichte den Vereinten Nationen absolute Immunität gegenüber Klagen von Hinterbliebenen gewährt,⁴⁹ während Klagen gegenüber dem Königreich Niederlande zumindest z. T. stattgegeben worden ist.⁵⁰

– Bei Rechtsverstößen von Staaten mit Schädigungen Privater stehen vielfältige Verfahren offen, durch welche Abhilfe erreicht werden kann (z. B. diplomatischer Schutz, Schiedsverfahren insbesondere bei Investitionsangelegenheiten, Anrufung internationaler Institutionen insbesondere bei Menschenrechtsverletzungen), die bei ähnlichen Verstößen von IO nicht oder nur in eingeschränktem Maße zur Verfügung stehen.

– Selbst wenn einer Geltendmachung einer Staatshaftung auf dem Klageweg die staatliche Immunität entgegen gehalten werden kann, existieren häufig auf innerstaatlicher Ebene verschiedenste Verfahren (bspw. formalisierte Aufsichtsbeschwerden) zur Abhilfe, die bei IO nicht oder nur in stark eingeschränktem Maße zur Verfügung stehen.

Die potentiellen Haftungslücken, die sich aus der nahezu ausschließlichen Zuschreibung der Verantwortlichkeit zur IO ohne Möglichkeit eines Haftungsdurchgriffs auf die MS ergeben würden, sind im Zuge der Ausarbeitung der DARIO durchaus thematisiert worden. Zum Ausgleich wurde Art. 40 in den Entwurf eingefügt, der MS die Verpflichtung auferlegt, die IO mit den Mitteln auszustatten, die ihr die Erfüllung ihrer Verpflichtungen erlauben. Daraus könnte die Existenz eines zumindest indirekten Mechanismus abgeleitet werden, der die MS zur Übernahme der Folgen der Verantwortlichkeit der IO verpflichtet.⁵¹ Tatsächlich ist der

Verpflichtungscharakter dieser Norm aber nur schwach ausgeprägt und zusätzlich durch die Wendung eingeschränkt, dass die betreffenden Maßnahmen im Einklang mit den Vorschriften der IO stehen müssen.⁵²

V. Sonderfall Unionsrecht

Innerhalb dieser gesamten Thematik stellt die Europäische Union einen Sonderfall dar.⁵³ Die DARIO nehmen auf supranationale Organisationen keinen Bezug. Das komplexe Verhältnis zwischen Union und MS findet keine Berücksichtigung in den DARIO. Spätestens seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 wäre eine Rechtspersönlichkeit der EU mit einer Zurechnungsmöglichkeit der entsprechenden Verantwortlichkeit gegeben. Dennoch können sich Zurechnungsfragen zwischen Union und MS ergeben, und zwar einmal im Kontext der Umsetzung von Unionsrecht und zum anderen im Bereich der sogenannten „gemischten“ Verträge (also bei Verträgen, welche von der Union gemeinsam mit den Mitgliedstaaten abgeschlossen werden).

Was die Umsetzung des Unionsrechts anbelangt, so erfolgt diese überwiegend durch die MS; der unionsunmittelbare Vollzug stellt die absolute Ausnahme dar.⁵⁴ Wie gezeigt, erfolgt die Zurechnung der Verantwortlichkeit auf der Grundlage der DARIO nach Maßgabe der „effektiven Kontrolle“ (Art. 7). Dieses Konzept wird aber der Unionswirklichkeit nicht gerecht: Die „effektive Kontrolle“ der Umsetzungsmaßnahmen mag in einem ersten Moment bei den MS liegen, aber diese sind bei der Umsetzung dennoch punktuell an die Vorgaben der Union gebunden, weshalb vorgeschlagen worden ist, in diesem Zusammenhang das – in den DARIO nicht vorgesehene – Konzept der „normativen Kontrolle“ einzuführen und entsprechend die Verantwortlichkeit bei Maßnahmen zur Umsetzung von Unionsrecht der Union zuzurechnen.⁵⁵ Was die Verantwortlichkeit bei der Durchführung von gemischten Verträgen anbelangt, wurde im WTO-Kontext bereits vorexerziert, wie ein pragmatischer, wirklichkeitsnaher Lösungsansatz aussehen muss: Die EU hat klargestellt, dass die Verantwortlichkeit für die Erfüllung der Verpflichtungen aus diesen Verträgen gegenüber Drittstaaten primär bei ihr liegt und die Drittstaaten haben dies auch anstandslos akzeptiert – auch im Wissen, dass der Solidarverbund Union/MS die Haftung nur in ihrer Wirksamkeit verstärkt. Zusätzliche Bestätigung hat diese Position durch die WTO-Streitbeilegungsinstanzen erfahren.⁵⁶ Die DARIO sind auf diese Situation nicht anwendbar. Nur über Art. 64 („Unberührt von *lex specialis*-Situation“) wird hier ein offener Normkonflikt vermieden.

⁴⁸ Vgl. *M. N. Shaw* (Fn. 14), S. 1007.

⁴⁹ Stichting Mothers of Srebrenica et al. v. United Nations, 13. April 2012. Rs. 10/04437, abrufbar unter <http://www.internationalcrimesdatabase.org/case/769/mothers-of-srebrenica-v-the-netherlands-and-the-un/> (2. 12. 2018).

⁵⁰ Vgl. die Urteile des niederländischen Obersten Gerichtshofs in den Fällen Der Staat der Niederlande gegen Hasan Nuhanovic, BZ9225 sowie Der Staat der Niederlande gegen Mustafic, BZ9228, 6. September 2013, download unter <http://www.nuhanovicfoundation.org/en/news/dutch-state-responsible-for-death-of-three-muslim-men-in-srebrenica/> (2. 12. 2018).

⁵¹ So der konstruktive Vorschlag von *P. Palchetti*, Exploring Alternative Routes: The Obligation of Members to Enable the Organization to Make Reparation, in: *M. Ragazzi* (Fn. 4), S. 303–312.

⁵² Zu recht kritisch *A. Pellet*, International Organisations are definitely not States. *Cursory Remarks on the ILC Articles on the Responsibility of International Organisations*, in: *M. Ragazzi* (Fn. 4), S. 41–54 (51 ff.).

⁵³ Vgl. zu dieser Thematik *J. M. Cortés Martín*, European Exceptionalism in International Law? The European Union and the System of International Responsibility, in: *M. Ragazzi* (Fn. 4), S. 189–199; *E. Paasivirta*, The Responsibility of Member States of International Organizations? – A Special Case for the European Union, 12 *International Organizations Law Review* (2015), 448–467; *A. Delgado Casteleiro*, The International Responsibility of the European Union, 2016; und *P. Hilpold*, Die EU im GATT/WTO-System, 4. Aufl. 2018, S. 124 ff.

⁵⁴ Vgl. *R. Streinz*, *Europarecht*, 2016, S. 207 f.

⁵⁵ Siehe im Detail *A. Delgado Casteleiro* (Fn. 53).

⁵⁶ Vgl. dazu im Detail *P. Hilpold* (Fn. 53).

VI. Die Immunitätsproblematik

Fragen der Immunität werden von den DARIO nicht geregelt, obwohl sie den natürlichen nächsten Schritt in der Verantwortlichkeitsdebatte darstellen, ja, an und für sich untrennbar mit der Verantwortlichkeitsthematik verbunden sind. Die ILC hat diese Thematik bislang auch nicht aufgegriffen, obwohl *Giorgio Gaja* schon 2006 festgehalten hat, dass dies nun – nach der Annahme der UN-Konvention über die Staatenimmunität – an der Zeit wäre.⁵⁷ Die Folge ist, dass im Bereich der Immunität von IO weitgehende Rechtsunsicherheit besteht, die noch dadurch verstärkt wird, dass in Bezug auf die Staatenimmunität – hinsichtlich welcher eine historisch viel weiter in die Vergangenheit zurückreichende völkerrechtliche Praxis existiert – ebenfalls in vielen Bereichen Unklarheiten fortbestehen. Diese Rechtsunsicherheit strahlt auch – direkt und indirekt – auf die Diskussion rund um die Verantwortlichkeit von IO aus. Ein weitgefasstes Immunitätskonzept muss zu Bemühungen führen, die Verantwortlichkeit von IO auf die MS umzulenken. Umgekehrt stellen die Unklarheiten in der immunitätsrechtlichen Diskussion im Bereich der IO einen Anstoß dar, die Verantwortlichkeit der IO weiter zu klären. Das Gesamtbild dieser Diskussionen bleibt vage und im Ergebnis unbefriedigend.

Ein breit gefasstes Immunitätskonzept zugunsten von IO und ein (grundsätzlicher) Ausschluss eines Haftungsdurchgriffs zu Lasten der MS bei gleichzeitiger Agnostik gegenüber einem Verbundhandeln von IO und MS muss zu einer „Verantwortlichkeitslücke“ („accountability gap“) führen, die rechtsstaatlich inakzeptabel ist und nach Möglichkeit überwunden werden muss.⁵⁸ Die Immunität von IO ist zwar vorgeblich nur „funktional“. Da aber IO grundsätzlich nur im Rahmen ihres Aufgabenbereichs tätig werden, ist sie im Ergebnis absolut.⁵⁹

Im Anwendungsbereich der EMRK wurde im Fall „Waite und Kennedy“ ein Weg vorgezeichnet, durch welchen diese Problematik zumindest ansatzweise überwunden werden kann.⁶⁰ Bei den Beschwerdeführern Waite und Kennedy handelte es sich um Bedienstete der European Space Agency (ESA), die in Deutschland arbeitsrechtliche Ansprüche auf dem Gerichtsweg durchsetzen wollten, was aber aufgrund der Immunität der ESA scheiterte. Es blieb dem *EGMR* vorbehalten, eine Balance zu finden zwischen der Notwendigkeit, IO Immunität zu garantieren, gleichzeitig aber auch den Anspruch auf rechtliches Gehör gemäß Art. 6 EMRK zu gewährleisten. Der *EGMR* bestätigte zwar grundsätzlich die Immunität dieser IO, zeigte aber auch Grenzen auf: Die Immunität einer IO kann im System der EMRK einen Gerichtszugang nur dann ausschließen, wenn die betreffende IO einen „angemessenen alternativen Behelf zum wirksamen Schutz ihrer Rechte aus der Konvention“ bietet.⁶¹

Dabei handelte es sich um ein wahrlich salomonisches Urteil mit geradezu revolutionären Wirkungen: Die Immunität der IO wurde aufrechterhalten (der *EGMR* hätte angesichts der dramatischen Konsequenzen einer gegenteiligen Entscheidung auf internationaler Ebene auch kaum anders urteilen können), doch gleichzeitig wurde klargestellt, dass alle IO, die im Wirkungsbereich der EMRK tätig sind, einen Rechtsschutz zu gewähren haben, der jenem nach Art. 6 EMRK gleichkommt. Auch wenn dieses Ziel in der Praxis kaum zu verwirklichen ist und die vom *EGMR* geprägte Formel in vielem unklar bleiben muss, so wurde damit doch ein wichtiger Anstoß gegeben, um die Rechtsstaatlichkeit im rechtlichen Wirkungsbereich von IO – konkret hier allerdings allein auf regionaler Ebene – erheblich voranzubringen.

Eines der Hauptprobleme ist sicherlich die fortbestehende, extrem weitreichende Immunität der Vereinten Nationen. Gerade in diesem Bereich zeigt sich, dass die Einschränkung der Immunität von IO auf eine „funktionale“ Immunität in Wirklichkeit keine Einschränkung ist. Dies hat auch der Generalanwalt am niederländischen *Obersten Gerichtshof* sehr deutlich zum Ausdruck gebracht:

„The fact that the United Nations, within the framework of its ‚proper functioning‘ as described in the United Nations Charter, is granted immunity above any other international organization places a heavy duty upon it, in my opinion, to provide an effective, alternative legal procedure for the settlement of disputes which, as a result of United Nations Peace operations, arise between the organization and citizens. I would like [...] to express the wish that an adequate solution be made available for the future.“⁶²

Grundlage der Immunität der Vereinten Nationen ist Art. 105 der Satzung der Vereinten Nationen:

„1. Die Organisation genießt im Gebiet jedes ihrer Mitglieder die Privilegien und Immunitäten, die zur Verwirklichung ihrer Ziele erforderlich sind.

2. Vertreter der Mitglieder der Vereinten Nationen und Beamte der Organisation genießen gleichermaßen die Privilegien und Immunitäten, die erforderlich sind, um ihre Funktionen im Zusammenhang mit der Organisation in Unabhängigkeit auszuüben.

3. Die Generalversammlung kann Empfehlungen über die Regelung von Einzelheiten der Anwendung von Absatz 1 und 2 dieses Artikels erlassen oder kann den Mitgliedern der Vereinten Nationen Abkommen für diesen Zweck vorschlagen.“

Zudem ist im Jahr 1946 eine „Allgemeine Konvention über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen“ („General Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations“) und im Jahr 1947 eine „Konvention über die Vorrechte und Immunitäten der Sonderorganisationen“ („Convention on Privileges and Immunities of Specialised Agencies“) abgeschlossen worden, die durch zahlreiche Amtssitzabkommen ergänzt worden sind.⁶³

Die große Herausforderung der nächsten Zeit wird darin bestehen, alternative Streitbeilegungsverfahren innerhalb der Vereinten Nationen⁶⁴ bzw. einen Ombudsmann für

⁵⁷ Vgl. *N. Blokker*, International Organizations: the Untouchables?, 10 International Organizations Law Review (2013), 259–275 (257).

⁵⁸ Vgl. *A. Reimisch*, To What Extent Can and Should National Courts ‚Fill the Accountability Gap‘?, 10 International Organizations Law Review (2/2013), 572–587.

⁵⁹ Vgl. *C. Ryngaert*, The Immunity of International Organizations Before Domestic Courts: Recent Trends, 7 International Organizations Law Review (2010), 121–148 (146). Es gibt sachlich keinen Grund, die Immunität der IO nicht zumindest dort einzuschränken, wo ihre essentiellen Funktionen damit nicht gefährdet werden. Vgl. dazu auch *A. Orakbelashvili*, Responsibility and Immunities – Similarities and Differences between International Organizations and States 11 International Organizations Law Review (2014), 114–171 (156 ff.), unter Bezugnahme auf *I. Pingel-Lenuzza/E. Gaillard*, International Organizations and Immunity from Jurisdiction: To Restrict or To Bypass, 51 ICLQ (2002), 1 ff. (4 f.).

⁶⁰ *EGMR v. 18.2.1999 – No. 26083/94*, Waite und Kennedy gegen Deutschland, S. 13; *EGMR v. 18.2.1999 – No. 28934/95*, Beer und Regan gegen Deutschland, S. 6.

⁶¹ „[R]easonable alternative means to protect effectively their rights under the Convention.“

⁶² Schlussanträge von Generalanwalt *P. Vlas* in „Foundation Mothers of Srebrenica“ and other plaintiffs v. The Netherlands and the United Nations“, 25.1.2012, *Niederländischer Oberster Gerichtshof*, 10/04437, LJN: BW1999, Abs. 2.26, zitiert nach *A. Reimisch* (Fn. 58), S. 591.

⁶³ Vgl. *M. N. Shaw* (Fn. 14), S. 1008.

⁶⁴ So sind die Bestimmungen in § 29 der Allgemeinen Konvention über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen, die die Einrichtung spezieller Streitbeilegungsverfahren vorsehen, noch immer nicht konkret umgesetzt worden. Diese Bestimmungen lauten folgendermaßen: „Section 29. The United Nations shall make provisions for appropriate modes of settlement of: (a) Disputes arising out of contracts or other disputes of a private law character to which the United Nations is a party; (b) Disputes involving any official of the United Nations who by reason of his official position enjoys immunity, if immunity has not been waived by the Secretary-General.“

derartige Aufgabenstellungen einzurichten,⁶⁵ so wie im Kadi-Fall bereits vorexerziert.⁶⁶ Es wäre verfehlt, die Immunität von IO grundsätzlich in Frage zu stellen, aber es gibt auch keinen Grund, diese Immunitätsregime zu verabsolutieren, insbesondere wenn es dadurch zu „Verantwortlichkeitslücken“ gerade im Verhältnis zu Individuen kommen sollte.

VII. Schlussfolgerungen

Die DARIO stellen sicherlich einen großen Fortschritt im Bemühen dar, essentielle Bereiche der internationalen Beziehungen zu reglementieren und dabei auch das Phänomen der immer bedeutender werdenden internationalen Organisationen besser in den Griff zu bekommen. Das Fehlen einschlägiger umfassender Praxis – ein Umstand, der wiederum auch mit der Immunität der IO zu tun hat⁶⁷ – hat die Verfolgung eines eigenständigen Ansatzes nicht zugelassen und so war es, auf den ersten Blick zumindest, geradezu unvermeidlich, dass sich die ILC auf die gerade erst abgeschlossenen Arbeiten zur Staatenverantwortlichkeit und auf den Artikelentwurf aus 2001 gestützt hat, dem allgemein – und zu recht – großes Lob zuteil geworden ist. IO sind aber keine Staaten und wie gezeigt wirkt allein schon die Frage der Zurechnung schädigender Handlungen zahlreiche Probleme auf. Die DARIO erlauben in einzelnen Fällen zwar die Zurechnung der Verantwortlichkeit auch an die Mitgliedstaaten. Es handelt sich dabei aber eher um Extremfälle ohne große praktische Relevanz. Ein Haftungsdurchgriff im eigentlichen Sinne ist nicht vorgesehen und ebensowenig ist das Verbundhandeln – IO und MS – in den Artikeln hinreichend abgebildet und geregelt. Es entstehen Verantwortlichkeitslücken, die durch die weitreichende Immunität von IO in ihrer Tragweite noch weiter verstärkt werden. Leidtragende dieser Situation sind häufig geschädigte Einzelpersonen und dies hatte – ausgehend vom Waite und Kennedy-Fall – das Bemühen zur Folge, die Immunität der IO zumindest dann einzuschränken, wenn das organisationsinterne Recht keinen vergleichbaren Rechtsbehelf geboten hat.⁶⁸ Dieser Prozess ist noch

keineswegs abgeschlossen und immer wieder von Rückschlägen geprägt. Es sind aber durchaus Anzeichen zu erkennen, dass die immer ausgeprägtere Grundrechtssensibilität, das Streben nach „moral progress“⁶⁹ – international, aber insbesondere in Europa – Bemühungen in Gang setzt, diese Lücken zu schließen und die Immunität der IO mit elementaren Grundrechtsanliegen besser auszubalancieren.⁷⁰

Die nähere Betrachtung der DARIO im Vergleich mit den DARS zeigt, dass die Regelungsanliegen grundverschieden waren. Im intensiven Beziehungsgeflecht der Staaten untereinander war die Regelung der Verantwortlichkeit ein zentrales Bedürfnis. IO stehen hingegen wechselseitig wenig in Berührung.⁷¹ Das horizontale Beziehungsgeflecht ist damit hier weit weniger relevant als das vertikale, das aber – unklar umschrieben mit dem Konzept der Haftung und überlagert vom Problem der Immunität – ausgespart und ungeregt geblieben ist.⁷² Die Ausarbeitung der DARIO hat – gerade aufgrund ihrer Lückenhaftigkeit⁷³ – ein umfassenderes Problembewusstsein geschaffen. Die der Materie inhärente Komplexität und die Tatsache, dass sie immer noch als Spezialmaterie für wenige Experten⁷⁴ angesehen werden muss, lässt eine rasche Klärung der hier aufgetretenen Fragestellungen indes nicht erwarten.

⁶⁵ Vgl. dazu ausführlich *N. Schrijver*, *Beyond Srebrenica and Haiti*, 10 *International Organizations Law Review* (2013), 588–600 (596).

⁶⁶ Vgl. *EuG*, Rs. T-315/01, *Kadi*, Slg. 2005, II-3649. Zur „Kadi“-Rechtsprechung vgl. *P. Hilpold*, *Im Spannungsverhältnis zwischen UN-Recht und EU-Recht – die unendliche Kadi-Saga*, 22 *EWS* 1–2 (2011), 45–47; *ders.*, *Kadi die Dritte – EU-Recht und UN-Recht weiter auf Kollisionskurs*, *EuZW* 2010, 844; *ders.*, *UN Sanctions Before the ECJ: the Kadi Case*, in: *A. Reinisch* (Hrsg.), *Challenging Acts of International Organizations Before National Courts*, Oxford 2010, S. 18–53; *ders.*, *EU Law and UN Law in Conflict: The Kadi Case*, 13 *Max Plank UNYB* (2009), 141–182, www.mpil.de/pdf2/mpunyb_04_hilpold; sowie *G. de Búrca*, *The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi*, 51 *Harv.Int.L* 1 (2010), 1–49.

⁶⁷ *J. M. Cortés Martín*, *European Exceptionalism in International Law? The European Union and the System of International Responsibility*, in: *M. Ragazzi* (Fn. 4), S. 189–199 (190).

⁶⁸ Der Beitritt eines EMRK-Mitglieds zu einer IO kann dieses nicht von seinen EMRK-Verpflichtungen entheben, wie der *EGMR* schon im *Bosphorus-Fall* festgehalten hat. Siehe *EGMR* v. 30. 6. 2005 – No. 45 036/98, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirekt* gegen Irland,

Rz. 154: „In ... establishing the extent to which a State's action can be justified by its compliance with obligations flowing from its membership of an international organisation to which it has transferred part of its sovereignty, the Court has recognised that absolving Contracting States completely from their Convention responsibility in the areas covered by such a transfer would be incompatible with the purpose and object of the Convention.“

⁶⁹ Vgl. *J. M. Cortés Martín* (Fn. 67). Zur Bedeutung des „Fortschritts“ als Entwicklungsfaktor des Völkerrechts vgl. *Russell A. Miller/Rebecca M. Bratspies* (Hrsg.), *Progress in International Law*, 2008, sowie die Buchbesprechung dazu von *P. Hilpold* 20 *EJIL* 4 (2009), 1270–1275.

⁷⁰ Dieses Regelungsanliegen besteht zweifelsohne auch dann, wenn – wie Niels Blokker ausführt – von den hunderten von IO nur ein Bruchteil überhaupt in der Lage ist, Individuen zu schädigen. Vgl. *N. Blokker* (Fn. 43), S. 329.

⁷¹ Selbst für diesen Fall fehlt aber, sollte ein Konfliktfall auftreten, ein Streitbeilegungsmechanismus ähnlich jenem, wie er für Staaten über die Gerichtsbarkeit des *IGH* vorgesehen ist; vgl. *R. Higgins* et al. (Fn. 19), S. 440f. Generell liegt ein institutionelles Defizit für die Geltendmachung von Ansprüchen gegenüber IO vor, selbst wenn man sich allein auf völkerrechtliche Ansprüche beschränken sollte; vgl. *N. Blokker* (Fn. 43), S. 329.

⁷² Siehe dazu auch *C.F. Amerasinghe*, *An Assessment of the ILC's Articles on the Responsibility of International Organizations*, in: *M. Ragazzi* (Fn. 4), S. 71–78 (78); *D. Akande*, *Responsibility of International Organizations*, in: *M. Evans* (Hrsg.), *International Law*, 2018, S. 243–246 sowie *L. Dubin*, *La Responsabilité des Organisations Internationales a l'Egard des Personnes Privees entre Evitement et Contournement*, in: *M. Vellano* (Hrsg.), *Il futuro delle organizzazioni internazionali*, 2015, S. 61–76.

⁷³ Siehe auch *M. Hartwig*, *International Organizations or Institutions, Responsibility and Liability*, *MPEPIL* online ed., 2011, Rz. 39; sowie *Th. Rensmann*, *International Organizations or Institutions, External Relations and Co-operation*, in: *MPEPIL* online ed., 2009, Rz. 47.

⁷⁴ Die Literatur zur Thematik der Verantwortlichkeit IO war in der Vergangenheit vergleichsweise schmal. Als grundlegende Werke können genannt werden *K. Gintber*, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit internationaler Organisationen gegenüber Drittstaaten*, 1969; *M. Hartwig* (Fn. 7); sowie *P. Klein*, *La Responsabilité des Organisations Internationales dans les Ordres Juridiques Internes et en Droit des Gens*, 1998. Vgl. auch letzthin *D. Brunner*, *Der „DARIO“-Artikelentwurf über die Verantwortlichkeit Internationaler Organisationen*, 2018.