

BUCHBESPRECHUNGEN

Henry G. Schermers / Niels M. Blokker

International Institutional Law

3. Aufl., Martinus Nijhoff Publishers, Den Haag / London / Boston, 1995, 1305 S.,
£ 218.00

Jahrhundertlang erschienen die großen Völkerrechtslehrbücher in zwei Bänden: 1. Friedensrecht, 2. Kriegsrecht. Erst lange nach dem Zweiten Weltkrieg entschlossen sich einige Autoren, einen dritten Band hinzuzufügen: Recht der Internationalen Organisationen. Inhaltlich gehört es selbstverständlich zum Friedensrecht; denn die internationalen Organisationen besitzen zwar Völkerrechtssubjektivität nach Maßgabe ihrer Satzung, aber im Falle des Kriegszustands (der eben nur zwischen souveränen Staaten als internationaler bewaffneter Konflikt möglich ist) treten sie weder als Kriegführende noch als Neutrale auf. Innerhalb des Friedensrechts hat ihre Bedeutung – nach zaghaften Anfängen gegen Ende des 19. Jahrhunderts – in den vergangenen Jahrzehnten jedoch so stark zugenommen, daß ihre angemessene Berücksichtigung den Rahmen eines Lehrbuchs des Friedensrechts sprengen würde.

Von jenen dritten Bänden der herkömmlichen Lehrwerke unterscheidet sich das Buch von Schermers und Blokker nicht nur durch seinen respektablen Umfang, sondern vor allem auch dadurch, daß es nicht im Rahmen einer Gesamtdarstellung des Völkerrechts steht. Es ist ganz einfach ein Lehrbuch des Rechts der internationalen Organisationen, und zwar mit Sicherheit das gründlichste und umfassendste Lehrbuch dieser Art: ein Standardwerk, das nunmehr in dritter Auflage (nach Voraufagen 1972 und 1980) vorliegt. Sein ursprünglicher Autor, Henry G. Schermers, hält seit 1963 Vorlesungen über das Recht der Internationalen Organisationen an der Universität Leiden, an denen der Mitautor der 3. Auflage von 1984 bis 1993 beteiligt war.

Das Recht der Internationalen Organisationen ist in erster Linie Satzungsrecht. Das bedeutet, daß im Grunde genommen für jede einzelne Organisation ein eigenes Lehrbuch geschrieben werden müßte, wie es in der Tat für zahlreiche von ihnen schon geschehen ist. Andererseits bieten sich die Satzungen zu einer vergleichenden Darstellung an. Eine solche Rechtsvergleichung, wie sie auch die beiden Autoren des vorliegenden Buches durchgeführt haben, führt sehr rasch zu dem Ergebnis, daß die einzelnen Satzungen trotz der sehr unterschiedlichen Aufgaben der verschiedenen internationalen Organisationen eine große Zahl von Übereinstimmungen aufweisen. Deshalb haben die Autoren ihrem Buch den Untertitel "Einheit in der Vielfalt" gegeben.

Aber auch als rechtsvergleichende Studie kann das Buch nicht darauf verzichten, das Recht der Internationalen Organisationen in den Gesamtrahmen des Völkerrechts einzupassen.

Deshalb werden im ersten Kapitel allgemeine Probleme der Einteilung und Einordnung der internationalen Organisationen erörtert. Die Autoren machen dabei unter anderem deutlich, daß sie nichts von der Unterscheidung zwischen Kooperations- und Integrationsorganisationen halten. Auch die letzteren – die Europäische Union zählt zu ihnen – können mit Organisationen wie den Vereinten Nationen verglichen werden, solange ihre Mitgliedstaaten souverän bleiben und ihre Beziehungen auf der Grundlage von Verträgen abgewickelt werden. Das zweite allgemeine Definitionsmerkmal ist die Existenz von mindestens einem eigenen Organ. Das dritte Definitionsmerkmal ist die Gründung nach Völkerrecht. Eine zwischenstaatliche Vereinbarung zur Errichtung einer juristischen Person nach innerstaatlichem Recht ist keine internationale Organisation. Auf der Grundlage dieser Definitionsmerkmale fällt die Abgrenzung zu den transnationalen Einrichtungen, darunter auch den sog. multinationalen Konzernen, nicht schwer.

Auch im zweiten Kapitel, das den Mitgliedern der internationalen Organisationen gewidmet ist, kommt das allgemeine Völkerrecht stark zum Tragen; denn hier muß unterschieden werden zwischen Staaten, abhängigen Gebieten, Staatengruppen und internationalen Organisationen. Zu den Detailproblemen gehören Beginn und Ende der Mitgliedschaft (bei letzterem sind nicht nur Austritt und Ausschluß aus der Organisation von Interesse, sondern auch die Auflösung seines Mitglieds, wie im Falle des ehemaligen Jugoslawiens). Ferner gehören hierher die Probleme der Assoziierung und der Teilmitgliedschaft sowie der Beobachterstatus, der insbesondere bei den Spezialorganisationen der Vereinten Nationen eine Rolle spielt und in der Regel nichtstaatlichen Einheiten zuerkannt wird, deren Teilnahme an den Tätigkeiten der internationalen Organisation erwünscht ist.

Im Mittelpunkt des gesamten Buches steht selbstverständlich das institutionelle Recht im engeren Sinn, das dem ganzen Buch den Obertitel verliehen hat. Es wird in mehreren Kapiteln abgehandelt: Allgemeine Regeln, Entscheidungs- und Verwaltungsorgane, Beratungs- und Kontrollorgane, Beschlußfassung, Finanzierung, Streitbeilegung. In diesen sieben Kapiteln, die fast 700 Seiten füllen, wird eine unglaubliche Fülle von Detailproblemen erörtert. Das beginnt bei der Machtdelegation von den souveränen Staaten auf die internationalen Organisationen und endet mit dem Problem der Satzungsinterpretation durch ein Organ einer internationalen Organisation auf Ersuchen eines innerstaatlichen Gerichts. Dazwischen liegen die zahlreichen Fragen der Größe und Zusammensetzung von Organen, ihrer Auswahl, Amtsdauer, Amtssprache usw. Im Kapitel über Beratungs- und Kontrollorgane wird besonders ausführlich über den IGH, die ad hoc-Kriegsverbrechertribunale, die Menschenrechtskommission und zahlreiche weitere Ausschüsse im Rahmen der UNO und regionaler Organisationen berichtet. Auch die verschiedenen Arten der Beschlußfassung, angefangen von der Initiative bis zum Abstimmungsmodus und zur Nichtigerklärung einer Entscheidung durch Gerichtsbeschluß, werden analysiert.

Mit dem Kapitel über Kontrolle und Sanktionen tritt die Darstellung wieder aus dem Kreis des institutionellen Rechts im engeren Sinn heraus; denn hier gibt es nicht nur eine Innenrevision, sondern auch eine Außenkontrolle. Im Vordergrund steht aber doch die Reaktion der Organisation und ihrer Mitglieder auf Satzungsverstöße. Die von der Organisation

selbst durchgeführten oder angeordneten Sanktionen reichen von der Suspendierung von Stimmrechten bis zum Ausschluß aus der Organisation. Auch Sanktionen durch andere Organisationen sind denkbar. Von besonderer Aktualität ist der Abschnitt über die Möglichkeit einer militärischen Durchsetzung der Beschlüsse internationaler Organisationen. Hier erwartet der Leser allerdings mehr Informationen, als sie das Buch bieten kann. Die Autoren begnügen sich mit dem Hinweis darauf, daß die meisten internationalen Organisationen nicht das Recht haben, Streitkräfte aufzustellen. "Nur die Vereinten Nationen und einige allgemeine regionale Organisationen haben eine solche Befugnis" (S. 928). Die einschlägige Praxis der Vereinten Nationen wird – nach einem kurzen Rückblick auf den Völkerbund – auf rund zehn Seiten geschildert. Zusammenfassend kommen die Autoren zu dem Ergebnis, die jüngste Vergangenheit habe "neue Perspektiven der Rechtsdurchsetzung durch den Sicherheitsrat" gezeigt (S. 942). Doch sei gerade in dieser Zeit deutlich geworden, "daß der kollektive Wille der Vereinten Nationen zur Rechtsdurchsetzung mit militärischer Gewalt begrenzt ist" (a.a.O.).

Auch die beiden letzten Kapitel des Buches gehören nicht zum Institutionsrecht im engeren Sinn. Sie betreffen den Rechtsstatus der internationalen Organisationen im Völkerrecht und im innerstaatlichen Recht (mit besonders ausführlicher Erörterung der Konsequenzen einer Auflösung der Organisation) und die Außenbeziehungen der internationalen Organisationen. Als Partner der Außenbeziehungen kommen Staaten (Mitgliedstaaten, Nicht-Mitgliedstaaten, Gastländer) und andere internationale Organisationen in Frage. In letzterem Bereich verwenden die Autoren den interessanten Begriff der "Familien" von internationalen Organisationen und nennen ausdrücklich die "UN-Familie", die Europäische Union und die Inter-Amerikanischen Organisationen. In ihrem Schlußwort stellen die Autoren fest, daß der Prozeß der Verdichtung und "Zentralisierung" des Völkerrechts fortschreitet. Langsam verringert sich die Abhängigkeit des Völkerrechtvollzugs von staatlichen Organen. Die Praxis der internationalen Organisationen gebe dem Völkerrecht einen "vertikaleren" Charakter. Doch warnen die Autoren davor, von diesem Prozeß die automatische Lösung von Problemen zu erwarten, die das Völkerrecht auf der Grundlage seiner herkömmlichen Struktur offenbar nicht (mehr) lösen kann. Allzu häufig seien internationale Organisationen zum Sündenbock für das Versagen von Staaten und Völkern gemacht worden. Auch dürfe die Rolle der Souveränität, die zwar ihren absoluten Charakter verloren habe, nicht unterschätzt werden. Daß Souveränität trotz ihres Funktionsverlustes noch immer eine so große Rolle spiele, beruhe nicht darauf, daß es sich nur um einen überholten Begriff handelt, von dem man nicht loskommen könne, sondern darauf, daß man von ihm nicht loskommen wolle. Das führt zu der Aussage: "Die Souveränität ist kein abstraktes Überbleibsel der Vergangenheit, für das es in der modernen Weltgemeinschaft keine Grundlage mehr gibt. Vielmehr ist sie mit der 'Spitze des Eisbergs' verglichen worden. Unterhalb der Wasserlinie schützt sie ein Gefühl der Einheit und Solidarität der Menschen, die auf dem Gebiet eines Staates leben" (S. 1197). Auch mit solchen Bemerkungen reicht das Buch weit in die allgemeinen Probleme des Völkerrechts hinein.

Otto Kimminich