

Die Erstreckung der völkerrechtlichen Staatenhaftung auf eine Mitgliedstaatenhaftung für zivilrechtliche Verbindlichkeiten Internationaler Organisationen

*Andrea Seidenschwang**

Einleitung

In der gegenwärtigen Zeit sind multilaterale Kooperationen zur Bewältigung verschiedener Bereiche des Alltags unverzichtbar – vor allem im Wirtschaftssektor entstehen zusehends mehr internationale Organisationen. Naturgemäß erfordert dieses Gebiet zivilrechtliche Verträge zwischen Organisationen und privaten Dritten. Für Gläubiger stellt es ein großes, bisher meist noch unerfülltes, Anliegen dar, im Fall eines Erfüllungsproblems auf Seiten der Organisation, ihre Ansprüche alternativ bei den Mitgliedstaaten der betreffenden Organisation geltend zu machen. Die herrschende Meinung in der Literatur und Rechtsprechung geht bisher von der Alleinhaftung der Organisation aus.

Diese Arbeit beschäftigt sich eingangs mit einer knappen Darlegung der Problemstellung, die die zunehmende thematische Umorientierung der Organisationen mit sich bringt. Anschließend wird der völkerrechtliche Grundsatz der Staatenhaftung und seine fortgeltende Anwendbarkeit auf Staaten, trotz des Verleihens von Rechtspersönlichkeit an eine Organisation, erläutert. Nachdem daraufhin kurz die Haftungsverteilung zwischen Organisation und Mitgliedstaat dargelegt wurde, werden dem Leser Möglichkeiten einer Haftungsfreizeichnung der Mitgliedstaaten unterbreitet. Abschließend präsentiert die Verfasserin einen Vorschlag zur praktischen Durchsetzbarkeit des Anspruchs eines privaten Dritten.

I. Internationale Organisationen – zunehmende Verlagerung vom politischen auf den wirtschaftlichen Sektor

Seit Ende des zweiten Weltkrieges ist die Zahl internationaler Organisationen enorm gestiegen und umfasst derzeit etwa 400 Rechtskörper. Während die Mitgliedstaaten diesen, wie beispielsweise den Vereinten Nationen (UN) und deren Unterorganisationen, anfangs vordergründig völkerrechtliche Kompetenzen im politischen Bereich verliehen haben (z.B. zum Schutz der Menschenrechte, zur Entwicklungshilfe und zur militärischen Verteidigung), so zeichnet sich nun eine Tendenz in Richtung wirtschaftlicher Entwicklung und Koordination ab. Als bekannte Beispielorganisationen lassen sich u. a. die Weltbank, die Internationale Kaffeeorganisation (IKO) oder die multilaterale Agentur für Investitions Garantien benennen. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben nehmen diese Organisationen privatrechtliche Transaktionen vor, was zur Folge haben kann, dass private Gläubiger gegenüber diesen Organisationen hohe Forderungen z.B. aus Kredit – oder Lieferverträgen vorweisen können. Im Fall des Internationalen Zinnrats (IZR), einer

* Andrea Seidenschwang, LL.B. (Hanse Law School Bremen/Oldenburg)

internationalen Rohstofforganisation mit Sitz in London, betrogen diese im Zeitpunkt der außergerichtlichen Streitbeilegung 513 Millionen englische Pfund.¹ Hier war es Ziel der Organisation durch strategisches An- und Verkaufen von Zinn über sog. Ausgleichslager einen ausgewogenen Weltmarktpreis für dieses Metall zu erreichen. Aufgrund risikoreicher Geschäfte des Lagermanagers an der Metallbörse hat sich der IZR 1985 gegenüber seinen Gläubigern in hohem Maße verschuldet. In den anschließenden Gerichtsverfahren vor britischen und amerikanischen Gerichten sowie vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) befasste man sich mit der bis dahin kaum² aufgetretenen und damit auch nicht beantworteten Frage, ob Mitgliedstaaten für zivilrechtlich begründete Verbindlichkeiten ihrer Organisation zu haften haben. Bislang diskutierte man dies nur im Hinblick auf eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten³ – diese ist jedoch strikt von der hier behandelten Thematik zu unterscheiden.⁴ Im Zinnrat-Fall vor den englischen Gerichten stellte es sich als besonders problematisch heraus, dass sich Organisationen im Grunde im rechtsfreien Raum befinden. Nach Ansicht der Richter nämlich dürfe zum einen ein völkerrechtlicher Gründungsvertrag, der womöglich Aufschluss bezüglich der Haftungsverhältnisse bieten könnte, nicht durch nationale Gerichte interpretiert werden, da es sich immerhin um ein zwischenstaatliches Regelwerk handelte und auch eine analoge Anwendung nationalen Gesellschaftsrechts widerspreche dem Prinzip internationaler Organisationen. Dass aber alternativ eine Verklagung von Organisationen vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) durch Privatpersonen ebenfalls nicht in Frage kommt, da gemäß Art. 34 I der IGH-Statuten nur souveräne Staaten aktiv und passiv parteifähig sind,⁵ erklärt das Ansinnen der Gläubiger, Mitgliedstaaten haftbar zu machen.

II. Grundsatz der unbeschränkten Staatenhaftung

Im Völkerrecht gilt der unbestrittene Grundsatz der Staatenhaftung für Nicht-Erfüllung eines völkerrechtlichen Vertrages oder wegen eines völkerrechtlichen Delikts. Sollten sich Staaten zu einer internationalen Organisation zusammengeschlossen haben, so entgehen sie grundsätzlich auch dadurch nicht einer Wiedergutmachung – nur unter der strikten Voraussetzung, dass jene Organisation vom betroffenen Drittstaat klar anerkannt wird, kann es unter bestimmten Umständen zu einer Alleinhaftung der Organisation kommen.⁶ Auch im Bereich zivilrechtlicher Verbindlichkeiten eines Staates lässt sich jenes Prinzip der unbeschränkten Staatenhaftung heranziehen – es bietet sich der Vergleich mit der Rechtslage eines Einzelkaufmanns an. Dementsprechend fragt man sich, ob in der Konstellation, in der sich mehrere Staaten zu einer Organisation zusammenschließen, sinngemäß eine Haftungsbeschränkung auf die Organisation eintritt, wie dies auf übertragene Weise z.B. bei einer deutschen GmbH oder AG der Fall ist. Dem Völkerrecht jedenfalls fehlt eine dem nationalen Gesellschaftsrecht ähnliche Vorschrift. Folglich

¹ Mueller, Wolfgang, 'Trau schau wem! Oder: Von der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten internationaler Organisationen', [1991] NJW, 2175.

² Abgesehen z.B. von *Westland-Helicopters Ltd. v. Arab Organization for Industrialization*, [1984] ILM, 1071.

³ Mann, F. A., 'Die juristische Person des Völkerrechts', [1988] ZHR, 303; Hoffmann, Gerhard, 'Der Durchgriff auf die Mitgliedstaaten Internationaler Organisationen für deren Schulden', [1988] NJW, 585.

⁴ Ebenroth, Carsten Thomas und Fuhrmann, Lambert, 'Die zivilrechtliche Haftung internationaler Organisationen und ihrer Mitgliedstaaten', [1989] JZ, 211 (212).

⁵ Ebenroth/Fuhrmann, [1989] JZ, 211 (213).

⁶ Mann, [1988] ZHR, 303 (307); Ebenroth/Fuhrmann, [1989] JZ, 211 (214); Hoffmann, [1988] NJW, 585.

diskutiert man in der Literatur und Rechtsprechung angestrengt über diesen Sachverhalt und produziert dazu unterschiedliche Theorien. So wird einerseits argumentiert, dass das Verleihen von Völkerrechtssubjektivität an eine Organisation grundsätzlich eine ausschließliche Haftung dergleichen impliziert.⁷ Dagegen Schermers vertritt die Meinung, dass es nicht hinnehmbar sei, dass Mitgliedstaaten durch Missbrauch des Völkerrechts einer Haftung entgehen könnten ohne dabei aber z.B. Publizitätsanforderungen genügen zu müssen, wie dies beispielsweise das nationale Handelsrecht vorschreibt.⁸ Im Folgenden wird nun untersucht, ob das Verleihen von Rechtspersönlichkeit an eine internationale Organisation tatsächlich zu einer Haftungsbeschränkung auf die Organisation führen kann. Dabei ist nochmals zu beachten, dass sich Drittstaaten, die die Rechtspersönlichkeit einer internationalen Organisation weder ausdrücklich noch konkludent anerkannt haben,⁹ nicht an die Organisationen verweisen lassen müssen – sie dürfen in jedem Fall die Mitgliedstaaten in Pflicht nehmen. Dies lässt sich von dem völkerrechtlichen Grundsatz 'pacta tertiis nec nocent nec prosunt' ableiten. Es verhält sich nämlich so, dass z.B. gerichtliche Schritte gegen Staaten bei Weitem leichter zu unternehmen sind als gegen Organisationen – ein Drittstaat soll nicht gegen seinen Willen einen solchen Rechtsnachteil in Kauf nehmen müssen.¹⁰

III. Verleihung zivilrechtlicher Rechtsfähigkeit an die Internationale Organisation

1. Notwendige Abgrenzung von der Völkerrechtssubjektivität

Den meisten Organisationen wird durch ihre Mitgliedstaaten Rechtspersönlichkeit verliehen. Dabei ist zu beachten, dass dies in der Regel sowohl Völkerrechtssubjektivität als auch zivilrechtliche Rechts- und Handlungsfähigkeit umfasst.

Völkerrechtssubjektivität beinhaltet Rechte und Pflichten, die dem Völkerrecht entspringen (z.B. völkerrechtliche Verträge abschließen). Sowohl Einzelstaaten selbst ist diese Eigenschaft zuteil als auch internationalen Organisationen, denen sie von den Mitgliedstaaten mit Hilfe eines Gründungsvertrages partiell übertragen werden. Der Umfang bemisst sich dabei jeweils nach dem Zweck der Organisation (implied powers). Die herrschende Meinung¹¹ vertritt die Ansicht, dass das Verleihen von Völkerrechtssubjektivität einer Haftungsbeschränkung auf die Organisation gleichkomme, deren 'Schleier' nur unter wenigen Umständen durchstoßen werden dürfe, da ihr Handeln schliesslich nicht mehr als das der Mitgliedsstaaten qualifiziert werden könne. Das kann

⁷ Herdegen, Matthias, 'Bemerkungen zur Zwangsliquidation und zum Haftungsdurchgriff bei internationalen Organisationen', [1987] ZaöRV, 537 (547).

⁸ Schermers, 1980, § 1395.

⁹ Mit Ausnahme der UN, die auch gegenüber nicht-anererkennenden Drittstaaten Geltung entfalten.

¹⁰ Shaw, Malcolm N., *International Law*, 5. Auflage (Cambridge University Press, 2003), 1202; Herdegen, [1987] ZaöRV, 537 (548); Stein/von Buttlar, *Völkerrecht*, 11. Auflage (Carl Heymanns Verlag, 2005), 135; Seidl-Hohenveldern, Ignaz, *Völkerrecht – Lexikon des Rechts*, 3. Auflage (Luchterhand, 2001), 198; Seidl-Hohenveldern, Ignaz und Loibl, Gerhard, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften*, 6. Auflage (Carl Heymanns Verlag, Köln, 1996), 84; Mann, [1988] ZHR, 303 (307).

¹¹ U.a. Herdegen, [1987] ZaöRV, 537 (541, 547); Hartwig, Matthias, *Die Haftung der Mitgliedstaaten für Internationale Organisationen* (Springer Verlag, 1993), 295; Herdegen, Matthias, *Völkerrecht*, 4. Auflage (Verlag C.H. Beck, München, 2005), 99.

jedoch nicht bedeuten, dass sich die Mitgliedstaaten gänzlich einer Verantwortlichkeit entziehen und damit ungehindert auf eine Art handeln können, wie ihnen das als Einzelstaat völkerrechtlich untersagt wäre.¹² Ein Entwurf Dupuys von 1973¹³ im Rahmen des 'Institut de droit international', in dem eine Mitgliedstaatenhaftung unterstützt wurde, erfuhr jedoch heftige Kritik: so wurde gefragt, wieso Staaten durch einen Akt der Organisation gebunden werden sollten, dem sie womöglich gar nicht zugestimmt haben; man war sich mehrheitlich darüber einig, dass es nicht akzeptabel sei, dass ein Austritt aus der Organisation die einzige Möglichkeit sein solle, um einem Haftungsdurchgriff zu entgehen. Der Entwurf musste geändert werden.¹⁴ Völkerrechtliche Verantwortlichkeit beinhaltet allein hoheitliches Handeln (*acta iure imperii*), während Rechtsbeziehungen zu privaten Dritten in den Bereich des privatrechtlichen Handelns (*acta iure gestionis*) fallen, da jene keine völkerrechtlichen Rechtssubjekte verkörpern.¹⁵ Diesem Bereich wird sich die Arbeit nun im Folgenden vordergründig widmen.

2. Prinzipielle Eigenhaftung der Mitgliedstaaten

Geht eine internationale Organisation mit einem privaten Dritten Verbindlichkeiten ein, so spricht man hier in der Regel von fiskalischen Hilfsgeschäften. Sie dienen der Aufgabenerfüllung der Organisation und beschaffen ihr die notwendigen Personal- und Sachmittel. Auch die mit den privaten Gläubigern eingegangenen Kreditverträge des Zinnrats sollten ein Ausgleichslager finanzieren. Zwar unterliegen diese Verträge regelmäßig der internen Rechtsordnung eines Staates¹⁶ – jedoch bezüglich der Haftungsverhältnisse lässt sich dem nichts entnehmen, da die Grundlage dieser Geschäfte der Gründungsvertrag ist. Sinngemäß lehnen es die Mitgliedstaaten einer Organisation aus politischen Erwägungsgrundsätzen auch ab, ableitend vom nationalen Kollisionsrecht ein bestimmtes nationales Gesellschaftsstatut anzuwenden, das die Haftung regulieren würde.¹⁷ Da folglich eine nationale Rechtsordnung bezüglich der Haftungsverhältnisse keine Aufschlüsse bietet, wohnt der internationalen Organisation ein sog. 'internationales Statut' bei, das auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner der beteiligten nationalen gesellschaftsrechtlichen Standards basiert, aber auch den Inhalt der Gründungsdokumente nicht außer Acht lässt.¹⁸ Damit lässt sich jedenfalls erklären, dass diese Art der Rechtsfähigkeit gerade keine ausschließliche Haftung der Organisation impliziert. Beispielsweise das deutsche Gesellschaftsrecht nämlich spricht der OHG zwar Privatrechtsfähigkeit zu, was aber gleichzeitig der Haftung ihrer Gesellschafter nichts abtut. Dass sich bei internationalen Organisationen obendrein eine beispiellose Vielfalt der Formen präsentiert, die von einem *numerus clausus*, wie er dem Gesellschaftsrecht bekannt ist, weit entfernt ist, spricht im Rahmen der Haftungsprüfung für eine Einzelfallabwägung.¹⁹

¹² Hoffmann, [1988] NJW, 585 (586); Mann, [1988] ZHR, 303 (312 f.).

¹³ AIDI 1973, 221 ff.

¹⁴ Hartwig, 1993, 188.

¹⁵ Ebenroth/Fuhrmann, [1989] JZ, 211 (214 f.); Stein/von Buttlar, 2005, 134.

¹⁶ Hoffmann, [1988] JZ, 585 (586).

¹⁷ Müller, [1991] NJW, 2175 (2176); Herdegen, [1987] ZaöRV, 537 (551); Mann, [1988] ZHR, 303 (312).

¹⁸ Müller, [1991] NJW, 2175 (2178).

¹⁹ Müller, [1991] NJW, 2175 (2177).

Was ebenfalls für eine grundsätzliche Eigenhaftung der Mitgliedstaaten, natürlich mit der Möglichkeit einer ausdrücklichen Limitierung, spricht, ist die Tatsache, dass zivilrechtliches Handeln einer Organisation keiner völkerrechtlichen Immunität untersteht wie dies bei hoheitlichen Akten der Fall ist. Es verbietet sich auch eine allzu großzügige Auslegung der „*acta iure imperii*“ und damit die Unterordnung sämtlicher fiskalischer Hilfsgeschäfte, da dies einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil gegenüber privaten Dritten darstellen würde. Untermalt wird diese Auffassung durch das Fehlen von handelsrechtlichen Mindestkapital- oder Publizitätsvorschriften fuer Organisationen. In diesem Zusammenhang empfiehlt es sich auch nochmals auf das völkerrechtliche Rechtsmissbrauchsverbot zu verweisen, das Mitgliedstaaten nämlich verbietet, *mala fide*, d.h. zum Zweck der Haftungsumgehung eine internationale Organisation zu gründen. Immerhin sind es am Ende doch auch die Mitgliedstaaten, die dafür zuständig sind, die Organisation zu bewachen und zu kontrollieren – auch ein Handeln der Organisation 'ultra vires' muss auf dem Weg verhindert werden. Als sog. 'Herren der Organisation' obliegt es ihnen, den Rechtskörper mit ausreichend Kapital auszustatten und mit Hilfe regelmäßiger Bilanzkontrollen einen ausgeglichenen Finanzhaushalt der Organisation zu gewährleisten.²⁰ Im Übrigen sollte dies durchaus im Interesse der Mitgliedstaaten bzw. der internationalen Organisationen selbst liegen, da bei grober Vernachlässigung dieser Pflichten beispielsweise die Kreditwürdigkeit der Organisation gefährdet würde und damit die Funktionsfähigkeit der Organisation nicht mehr garantiert wäre.²¹

Allumfassend betrachtet lässt sich also festhalten, dass zwar die Organisationen selbst aufgrund der ihnen verliehenen Rechtsfähigkeit Vertragspartner sind, wenn sie im Handels- und Wirtschaftsverkehr Verbindlichkeiten mit privaten Dritten eingehen²² – dies allerdings spricht nicht gegen eine prinzipielle Eigenhaftung der Mitgliedstaaten der Organisation.²³ Sollte man jedoch der Auffassung sein, dass die Organisation alleinige Haftende ist und diese aber entweder zahlungsunfähig oder aber unüberwindlich zahlungsunwillig ist, so ergäbe sich für den privaten Gläubiger mangels Durchgriffsansprüche gegen die zuständigen Mitgliedstaaten eine unerträgliche Situation, die aufgrund einiger soeben genannter Umstände (z.B. keine Publizitätserfordernisse für die internationale Organisation) schlichtweg ungerecht erscheint. Man kann im Grunde bei einer solchen Konstellation von Klageabweisung oder gar Rechtsverweigerung sprechen. Auch Herdegens Ansicht,²⁴ dass das Insolvenzrisiko bei demjenigen zu liegen habe, der sich eine internationale Organisation als Vertragspartner ausgesucht hat, was diese demnach zur Alleinhaftenden für Primärobligationen mache, vermag dem Prinzip von Treu und Glauben nicht gerecht zu werden. Dies entspricht im Übrigen auch der Auffassung der Schiedsrichter im sog. Westland-Fall,²⁵ die neben dem Grundsatz von Treu und Glauben auch auf die allgemeinen Prinzipien des Rechts verwiesen.

²⁰ Müller, [1991] NJW, 2175 (2176, 2180); Herdegen, [1987] ZaöRV, 537 (551).

²¹ Ebenroth/Fuhrmann, [1989] JZ, 211 (218).

²² Hoffmann, [1988] NJW, 585 (586).

²³ Ebenroth/Fuhrmann, [1989] JZ, 211 (215 f.); a. A. Hartwig, 1993, 295.

²⁴ Herdegen, [1987] ZaöRV, 537 (555).

²⁵ ILM 1984, 1071 (1983).

IV. Umfang und Verteilung der Haftung

1. Subsidiäre mitgliedstaatliche Haftung

Es wurde nun dargelegt, dass prinzipiell eine Haftung der Mitgliedstaaten einer internationalen Organisation nicht ausgeschlossen werden kann. Nun ist es an der Reihe, sich dem Anwendungsrang der Haftung zwischen der Organisation und den Mitgliedstaaten zu widmen. Fest steht, dass die Organisation selbst privatrechtliche Verträge mit privaten Dritten schließt. Es ist damit nur plausibel und auch im Interesse der Mitgliedstaaten, dass die Organisation als Vertragspartner in erster Linie für Verbindlichkeiten gerade zu stehen hat. In diesem Sinne kommt den Mitgliedstaaten doch gewissermaßen eine Haftungsbeschränkung zugute, indem sie der Organisation nur in einer ausweglosen Situation beistehen müssen. Dies ist in den bereits geschilderten Situationen, beispielsweise der andauernden Zahlungsunfähigkeit/-unwilligkeit der betreffenden Organisation, der Fall. Berücksichtigt wird bei einer Inpflichtnahme der Mitgliedstaaten zudem ein vorwerfbares Handeln (z.B. unzureichende finanzielle Ausstattung der Organisation oder Nachgehen von offenkundig riskanten Praktiken) und inwieweit die betreffende Organisation als eine eigenständige Einheit erscheint oder doch gewissermaßen den verlängerten Arm ihrer Mitgliedstaaten verkörpert.²⁶ Nach Ansicht Hoffmanns erfordert ein Durchgriff auf die Mitgliedstaaten allerdings nicht, dass ein Liquidationsverfahren eingeleitet worden ist – das allgemeine Völkerrecht kenne eine solche Bedingung nicht.²⁷

2. Grundsatz der gesamtschuldnerischen Haftung

Sofern der Inhalt des internen Organisationsrechts im Sinne einer Haftungsbeschränkung keine ausdrückliche Verweisung auf die Gesamtheit der Mitgliedstaaten vorsieht, steht es dem privaten Gläubiger im Falle eines zulässigen Haftungsdurchgriffs frei, entweder alle beteiligten Staaten, nur bestimmte Auserwählte oder ein Mitgliedsland allein in Anspruch zu nehmen. Natürlich wird ihm die Erfüllung seiner Forderung nur einmal gewährt und es wird den Mitgliedstaaten selbst überlassen, im Innenverhältnis für eventuellen Ausgleich zu sorgen. Der Sitzstaat der Organisation unterliegt in diesem Zusammenhang jedoch keiner strengeren Haftung als die anderen Länder.²⁸

Diese sog. gesamtschuldnerische Haftung der Mitgliedstaaten im Außenverhältnis stellt für den Gläubiger eine notwendige erhebliche Erleichterung dar, da es unzumutbar wäre und in gewissem Maße auch ein Rechtshindernis darstellen könnte, wenn der Dritte seinen Anspruch nur gegen die Gesamtheit der Mitgliedstaaten, die geographisch gesehen oftmals weit voneinander verstreut liegen, geltend machen könnte. Dies würde nicht nur zu immensen zeitlichen Verzögerungen sondern im ungünstigsten Fall auch zur praktischen Undurchführbarkeit führen.²⁹

²⁶ Herdegen, [1987] ZaöRV, 537 (551); Herdegen, 2005, 99; Ebenroth/Fuhrmann, [1989] JZ, 211 (217); Hartwig, 1993, 297.

²⁷ Hoffmann, [1988] NJW, 585 (586).

²⁸ Ebenroth/Fuhrmann, [1989] JZ, 211 (218); dazu auch Seidl-Hohenveldern/Loibl, 1996, 85.

²⁹ Hoffmann, [1988] NJW, 585 (586); Kewenig, Wilhelm A., 'Der Internationale Zinnrat – Ein Lehrstück des Wirtschaftsvölkerrechts', [1990] RIW, 781 (786).

V. Möglichkeiten der Beschränkung der Mitgliedstaatshaftung

1. Freizeichnung durch den Gründungsvertrag

Es gibt Autoren, die der Ansicht sind, die grundsätzliche Mitgliedstaatenhaftung dürfe unter keinen Umständen aufgehoben werden, da das Völkerrecht keine Grundlage dafür biete. Diese Argumentation geht jedoch, in Ermangelung einer praktischen Notwendigkeit, zu weit.³⁰ Es gibt durchaus gewisse Mittel und Wege, eine Haftungsbeschränkung auf die Organisation zu rechtfertigen. Niedergelegt sein muss dies in den Gründungsverträgen bzw. in einem Organisationsstatut. Erwähnt wurde dazu bereits die Variante der Bestimmung, dass die Gesamtheit der Mitgliedstaaten zu haften hat.³¹ Außerdem steht es den Gründerstaaten frei, eine gewisse Obergrenze für die nach außen gerichtete Haftung zu benennen – beispielsweise die Satzung der Europäischen Investitionsbank sieht in Art. 4 I (4) vor, dass die beteiligten Staaten nur bis zur Höhe ihres jeweiligen Anteils am Kapital zu haften haben. Sollte man alternativ von der Möglichkeit Gebrauch machen, sich des Instruments der Nachschusspflicht zu bedienen um die Haftung zu beschränken, so muss, wie in allen anderen Fällen auch, unbedingt und unmissverständlich klar gestellt werden, dass weitergehende bzw. alternative Gläubigeransprüche damit verwirkt sind.³²

In der Praxis treten aber auch Gründungsverträge auf, die aufgrund besonders gefährlicher und risikobehafteter Aktivitäten der Organisation, z.B. Weltraumvertrag von 1967, eine unbeschränkte Haftung der Mitgliedstaaten ausdrücklich festhalten.³³ Nach der hier vertretenen Theorie der prinzipiellen Mitgliedstaatenhaftung sollten solche Klauseln jedoch im Grunde verzichtbar sein.

2. Orientierung an der Struktur des Gründungsvertrags

Eine bloße Orientierung daran, dass ein Gründungsvertrag eher 'personalistisch' oder 'kapitalistisch' strukturiert ist, vermag im Grunde keine zuverlässige Aussage über eine Haftungsbeschränkung zu machen, was zur Folge hat, dass die Haftung der Mitgliedstaaten nicht wirksam beschränkt ist. Im Fall der erst genannten Variante wird die Organisation durch Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert – der Internationale Zinnrat lässt sich hier als Beispiel benennen. Je nach Finanzbedarf wird die Höhe der Beiträge bemessen, was im Ergebnis zu einem dauernd sich verändernden Kapitalstock führt. Die zusätzliche Tatsache, dass das Völkerrecht für Organisationen keine gläubigerfreundlichen Vorschriften wie z.B. Mindestkapitalausstattung bereithält, was hinsichtlich der zunehmend wirtschaftlich orientierten Organisationen hohe finanzielle Risiken für Dritte bedeutet, erklärt, warum eine unbeschränkte Haftung der Mitgliedstaaten – allein schon im Interesse des Erhalts der Organisation – unerlässlich ist.

Aber auch im Fall einer vordergründig kapitalistisch ausgerichteten Organisation ist nicht klar ersichtlich, weshalb hier einer Beschränkung auf die Organisation zugestimmt werden sollte, wie dies beispielsweise Mann im Ergebnis seiner Argumentation tut.³⁴ Zwar findet

³⁰ Vgl. Müller, [1991] NJW, 2175 (2179 f.).

³¹ Vgl. Kapitel IV.2.; Hoffmann, [1988] NJW, 585 (587).

³² Hoffmann, [1988] NJW, 585 (587); Ebenroth/Fuhrmann, [1989] JZ, 211 (219).

³³ Herdegen, [1987] ZaöRV, 537 (554); Herdegen, 2005, 100; Seidl-Hohenveldern/Loibl, 1996, 85.

³⁴ Mann, [1988] ZHR, 303 (315); so auch Hartwig, 1993, 292.

die Finanzierung durch feste Kapitalanteile statt – wie dies z.B. bei der Weltbank erfolgt – jedoch kann dadurch auf keine alleinige Haftung der Organisation geschlossen werden. Problematisch erweist sich auch in dieser Kategorie erneut, dass Gläubigern nicht ausreichend Informationszugang gestattet wird, denn die Kapitalverteilung stellt eine Abmachung allein im Innenverhältnis dar. Der Dritte kann sich weder durch einen dem nationalen Gesellschaftsrecht vertrauten Firmenzusatz über die Haftungsverhältnisse Auskunft verschaffen, noch hat er irgendeine Möglichkeit, die finanzielle Verfassung einer Organisation zu überwachen und zu kontrollieren. Da die betreffenden Organisationen auch keiner Form von gesellschaftsrechtlichen Aufsichtsmechanismen unterliegen, sollte man aus einer kapitalistisch geprägten Organisation keinen Verzicht des Haftungsdurchgriffs auf die Mitgliedstaaten herleiten und es bei der Grundregel der subsidiären Haftung der Mitgliedstaaten belassen.³⁵

3. Ausdrückliche einzelvertragliche Vereinbarung

Verträge zwischen internationalen Organisationen und Dritten, v.a. im Bereich der technischen Unterstützung, können ausdrückliche, individuelle Vereinbarungen bezüglich einer Haftungsbegrenzung beinhalten. Als Beispiel kann hier auf eine Klausel im Vertrag zwischen der UN und Argentinien von 1956³⁶ hingewiesen werden, die besagt, dass alle Verantwortlichkeit im Rahmen dieser vereinbarten Hilfsleistung von der Organisation auf den Hilfsempfänger, nämlich Argentinien, übertragen werde. Natürlich kann eine solche Vereinbarung statt mit einem Drittstaat auch mit einem privaten Dritten getroffen werden. Diese Art der individuellen Haftungsfreizeichnung birgt für den privaten Gläubiger den Vorteil in sich, dass mit 'offenen Karten' gespielt wird und damit das eventuelle finanzielle Risiko für den Dritten vorab klar vor Augen geführt ist. Dass den privaten Vertragsparteien oftmals kaum Spielraum verbleibt, um sich wegen eines scheinbar ungünstigen Vertragsinhalts gegen ein Geschäft mit einer Organisation auszusprechen, sollte dem Vorteil dieser individuellen Freizeichnung keinen Abbruch tun – immerhin ist jene kritische Sachlage auf die allgemeine Problematik der Marktmacht bzw. Monopolstellung zurückzuführen, die v.a. internationale Organisationen aufgrund ihrer individuellen Zielsetzung des Öfteren einnehmen.³⁷

4. Wirksamkeit der Haftungsbeschränkung

Haben die Mitgliedstaaten im Innenverhältnis, demnach im Gründungsvertrag oder in der Satzung, eine Haftungsbeschränkung auf die Organisation vereinbart, so kann dies dem privaten Gläubiger nur dann entgegen gehalten werden, sofern die Beschränkung auch wirksam ist. Dazu erfordert es der Information des Gläubigers über diese Regelung – sei es im Wege des Erstvertrages oder durch Kenntnisvermittlung anderer Art.³⁸ Auch wenn der Gläubiger über eine derartige Klausel erst nach Abschluss des Vertrags erfahren hat, so ist sie wirksam, wenn er sie dann ohne Widerspruch zur Kenntnis nimmt. Die

³⁵ Ebenroth/Fuhrmann, [1989] JZ, 211 (218 f.).

³⁶ UNTS 243 (1956) Nr. 3453, 200; Ebenroth/Fuhrmann, [1989] JZ, 211 (219).

³⁷ Ebenroth/Fuhrmann, [1989] JZ, 211 (219 f.); Hoffmann, [1988] NJW, 585 (587).

³⁸ Müller, [1991] NJW, 2175 (2179).

Haftungsbeschränkung muss für den Betroffenen evident sein – d.h. mühevoll Interpretationen versteckter Angaben werden nicht verlangt.³⁹

Sofern der Gründungsvertrag bzw. die Satzung keine Aussage bezüglich der Haftungsverhältnisse im internen Verhältnis trifft, so ist laut Hoffmann davon auszugehen, dass die Verantwortlichen nicht beabsichtigten, die subsidiäre Haftung der Mitgliedstaaten zu beschränken. Mit dieser Annahme solle keine Lücke geschlossen werden, vielmehr erfahre die geltende Grundregel keine Abänderung. Hoffmann weist außerdem darauf hin, dass bei diesem Interpretationsansatz auch kein Rückgriff auf nationales Gesellschaftsrecht vorgenommen werden darf, wonach bei juristischen Personen, wie z.B. der AG, die Gesellschafter von einer Haftung grundsätzlich ausgenommen sind. Eine solche Regelung lässt sich auf eine internationale Organisation nicht projizieren, da jene nicht gerade wegen der Haftungsbeschränkung gegründet werden wie dies bei Gesellschaften das Motiv ist, sondern aufgrund einer bestimmten, oft politisch geprägten, Zielverfolgung.⁴⁰

Doch auch konkret in Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland führt eine Nichtregelung der Haftungsverhältnisse alternativ mit Hilfe des Art. 59 II GG zu einer Fortgeltung der grundsätzlichen Staatenhaftung. Immerhin müssen Staatsverträge im Sinne dieser Vorschrift durch ein Bundesgesetz in deutsches Recht umgesetzt werden. Sofern das betreffende Statut bezüglich der Haftung keine explizite Klausel enthält, gilt nach deutschem Recht die persönliche Haftung der Mitglieder dieses Zusammenschlusses, da eine haftungsbeschränkende gesellschaftsrechtliche Rechtsform, wie z.B. die AG, für eine internationale Organisation nicht gewählt wird.⁴¹

VI. Praktische Durchsetzbarkeit für private Gläubiger

1. Art. 25 GG - Allgemeine Regel des Völkerrechts

Es wurde innerhalb dieser Arbeit bereits vom Grundsatz der unbeschränkten Staatenhaftung, sowohl für völkerrechtliche als auch für zivilrechtliche Ansprüche, gesprochen.⁴² Weiterhin wurde herausgearbeitet, dass die Mitgliedstaaten trotz des Verleihs von Rechtsfähigkeit an eine internationale Organisation grundsätzlich weiterhin subsidiär unbeschränkt haften sollten, da die Organisation im Vergleich zu gesellschaftsrechtlichen Rechtskörpern (z.B. GmbH) keine gläubigerfreundlichen Schutzvorschriften (z.B. Publizitätserfordernisse) zu beachten hat. Folglich lässt sich ganz in Anlehnung Hoffmanns der Grundsatz der unbeschränkten Staatshaftung, der Bestandteil des Gewohnheitsvölkerrechts ist, in einer näher konkretisierenden Weise wie folgt formulieren: Die Mitgliedstaaten einer internationalen Organisation haften gegenüber einem Gläubiger mit Völkerrechtssubjektivität im Fall der Zahlungsunfähigkeit/-unwilligkeit der Organisation subsidiär, uneingeschränkt und gesamtschuldnerisch, sofern die Haftung nicht wirksam beschränkt wurde.⁴³

Damit aber ist der Bereich der nicht-hoheitlichen Tätigkeiten, also privatrechtlicher Transaktionen mit privaten Dritten, nicht abgedeckt, da jene bekanntermaßen keine

³⁹ Mann, [1988] ZHR, 303 (314).

⁴⁰ Hoffmann, [1988] NJW, 585 (587 f.); Mann, [1988] ZHR, 303 (315); Müller, [1991] NJW, 2175 (2179).

⁴¹ Ebenroth/Fuhrmann, [1989] JZ, 211 (213).

⁴² vgl. Kapitel II.

⁴³ Hoffmann, [1988] NJW, 585 (588).

Völkerrechtssubjektivität vorweisen können. Jedoch mit Hilfe des Art. 25 GG könnten sie unter Erfüllung gewisser Bedingungen Ansprüche gegen die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedsland einer internationalen Organisation geltend machen.

Zum einen ist die Voraussetzung, dass es sich bei jener völkerrechtlichen Regelung um eine sog. 'allgemeine Regel des Völkerrechts' gemäß Art. 25 GG handelt. Diese würde nämlich durch Inkorporation zu einem Bestandteil des Bundesrechts werden, das den Gesetzen vorgeht und für die Bewohner des Bundesgebietes unmittelbar Rechte erzeugt.

Kriterien zur Identifizierung einer 'allgemeinen Regel des Völkerrechts' hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG)⁴⁴ entwickelt. Demzufolge muss es sich bei dem fraglichen Rechtssatz um ein universell geltendes Gewohnheitsvölkerrecht handeln und von einer überwiegenden Zahl von Staaten anerkannt sein – dies erfüllt die hier zu untersuchende Norm, wie zum Teil bereits erläutert wurde. Ob die grundsätzliche Staatenhaftung bei internationalen Organisationen tatsächlich von der Mehrzahl der Staaten anerkannt wird, ist zwar auf den ersten Blick nicht ganz eindeutig, da gerade dieser Punkt noch immer in der Literatur diskutiert wird. Doch in Anbetracht einer Tendenz zur ausdrücklichen Haftungsbegrenzung in den Gründungsverträgen lässt sich jene Auffassung doch als allgemein akzeptiert beurteilen. Auch die vom BVerfG geäußerte Bedingung, dass die maßgebliche Regelung für den einzelnen (natürliche und juristische Person) subjektive Rechte und Pflichten mit sich bringt, lässt sich hier mit Blick auf die privaten Gläubiger einer Organisation bejahen.

2. Transformation in Bundesrecht

Funktion des Art. 25 GG ist es, die allgemeinen Regeln des Völkerrechts durch Inkorporation zum Bestandteil des Bundesrechts zu machen. Eine derartige Regel bleibt demnach nicht ausschließlich Teil des Völkerrechts mit unveränderbarem Inhalt – sie wird auch in deutsches Recht transformiert. Damit sie, wie Art. 25 GG vorschreibt, auch Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes erzeugt, ist der Verfassungsgeber berechtigt, den Inhalt dieser Regelung entsprechend abzuändern. Somit kommt es im Rahmen der hier maßgeblichen Regelung nicht auf die Völkerrechtssubjektivität des Gläubigers an, sondern auf die enge Beziehung zum Bundesgebiet. Dementsprechend sind Träger der Haftungsansprüche sowohl Bundesbürger im In- und Ausland als auch juristische Personen des deutschen Rechts. Gewissermaßen findet also eine Erweiterung des Adressatenkreises durch diese Transformation statt.

Untersucht man die Regelung auf ihre Konformität mit EU-Recht, so ist festzuhalten, dass kein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot (Art. 12 EG) vorliegt. Natürlichen und juristischen Personen mit Sitz im Ausland werden zwar in der Tat keine Haftungsansprüche gegenüber der Bundesrepublik eingeräumt – dies stellt aber keine Behinderung der Freizügigkeit im Waren- und Dienstleistungsverkehr dar.

Es lässt sich abschließend der völkerrechtliche Grundsatz – in Form von Bundesrecht – so formulieren, dass Bundesbürger und juristische Personen des deutschen Rechts gegen die Bundesrepublik Deutschland⁴⁵ als Mitgliedstaat einer internationalen Organisation, die

⁴⁴ BVerfGE 23, 228 (317); BVerfGE 23, 288 (317); BVerfGE 15, 25 (33 f.).

⁴⁵ Die Bundesrepublik ist alleiniger Normadressat auf der Schuldnerseite, da sich Bundesrecht gemäß Art. 25 GG nicht auf andere Staaten erstrecken lässt und diese demnach auch nicht zur Haftung gezwungen werden können.

zahlungsunfähig/-willig ist, einen subsidiären und gesamtschuldnerischen Haftungsspruch geltend machen dürfen, sofern kein wirksamer Haftungsausschluss vorliegt.⁴⁶

Schluss

Die Arbeit deutet bereits darauf hin, dass ein Trend hin zur ausdrücklichen Freizeichnung der Mitgliedstaatenhaftung innerhalb einer internationalen Organisation zu verzeichnen ist. Zwar bietet sich dadurch für den privaten Gläubiger ein höheres Maß an Rechtssicherheit – doch man fragt sich zu Recht, wer bei derartig risikoreichen Vertragsinhalten noch willens ist, Vertragspartner einer internationalen Organisation zu werden; natürlich abgesehen von den Personen, die aufgrund der Monopolstellung einer betreffenden Organisation gewissermaßen dazu gezwungen werden.

Demnach wäre es bei Weitem wünschenswerter, wenn sich - ganz in Orientierung an nationalem Gesellschaftsrecht - gewisse feste Typen an internationalen Organisationen entwickeln würden, die zugunsten der Gläubiger bestimmten Versicherungspflichten nachzukommen oder beispielsweise Mindestkapitalvorschriften zu beachten hätten; so jedenfalls würde eine allgemeine Regelung zur Haftungssicherung geschaffen werden. Auch die Mitgliedstaaten sollten sich dafür interessieren und einsetzen, da sie immerhin auf ein Zusammenarbeiten durch internationale Organisationen angewiesen sind. Jedoch ohne Zahlungswillen bzw. Zahlungsfähigkeit auf Seiten der Organisation, was potentielle Vertragspartner natürlich abschreckt, könnte das Funktionieren der Organisation, auf lange Sicht gesehen, vermutlich nicht mehr gewährleistet sein.

⁴⁶ Hoffmann, [1988] NJW, 585 (588 f.); a. A. Müller, [1991] NJW, 2175 (2177): er lehnt diese Art der Konkretisierung der völkerrechtlichen Staatenhaftung und damit die Anwendung des Art. 25 GG ab.