

CORNELIA JANIK

Die Bindung internationaler  
Organisationen an  
internationale  
Menschenrechtsstandards

*Jus Internationale et Europaeum*

66

---

**Mohr Siebeck**

# Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von  
Thilo Marauhn und Christian Walter

66





Cornelia Janik

# Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards

Eine rechtsquellentheoretische Untersuchung  
am Beispiel der Vereinten Nationen,  
der Weltbank und des Internationalen  
Währungsfonds

Mohr Siebeck

*Cornelia Janik*, geboren 1980; Studium der Rechtswissenschaft in Frankfurt am Main; 2011 Promotion; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht an der Goethe-Universität; Rechtsreferendarin in Frankfurt und Karlsruhe.

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungs- und Beihilfefonds Wissenschaft der VG Wort.

e-ISBN 978-3-16-152157-7

ISBN 978-3-16-151906-2

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2012 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit, mit der ich im März 2007 begann, wurde im Sommersemester 2011 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt am Main als Dissertation angenommen. Sie wurde mit dem Baker & McKenzie-Preis 2011 (Fakultätspreis) ausgezeichnet.

Für die Drucklegung konnten Rechtsprechung und Literatur bis zum September 2011 umfassend berücksichtigt, bis einschließlich April 2012 noch punktuell, soweit für das Thema von zentraler Bedeutung, eingearbeitet werden.

Mein herzlicher Dank gilt zuvörderst meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Stefan Kadelbach, LL.M., der mich auf das Thema meiner Arbeit aufmerksam gemacht, mich stets ermutigt und mir alle Freiheit gelassen hat. Schließlich hat er in sehr kurzer Zeit das Erstgutachten erstellt. Herrn Professor Dr. Dr. Hofmann möchte ich für die Erstellung des Zweitgutachtens danken. Beiden Gutachtern sowie der Prüfungsvorsitzenden Frau Professor Dr. Astrid Wallraabenstein danke ich für die angenehme Atmosphäre während der Disputation am 28. September 2011.

Für die freundliche Aufnahme meiner Arbeit in die Schriftenreihe *Jus Internationale et Europaeum* möchte ich den Herausgebern, Herrn Professor Dr. Thilo Marauhn und Herrn Professor Dr. Christian Walter, danken. Dem Förderungs- und Beihilfefonds Wissenschaft der VG Wort bin ich zudem für die Übernahme der Druckkosten zu Dank verpflichtet.

Dankbar bin ich auch meinen Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl von Herrn Professor Kadelbach, die neben dem Lehrstuhlinhaber maßgeblich dazu beigetragen haben, dass ich die Zeit als Mitarbeiterin am Lehrstuhl während der Promotionsphase in angenehmer Erinnerung behalten werde.

Meinen Eltern, Christian und Ursula Janik, möchte ich für jede Unterstützung danken, die sie mir haben zuteil werden lassen. Insbesondere meine Mutter war mir in ihrer Stärke, ihrem Mut und ihrer Ausdauer immer wieder ein Vorbild. Gerd und Jutta Kleinlein danke ich herzlich für die schönen Besuche in Weiherhof, die für mich immer kraftpendende »kleine Fluchten« waren.

Mein allergrößter Dank gilt schließlich dem Mann an meiner Seite, Thomas Kleinlein. Nicht nur hat diese Arbeit von seiner gewissenhaften Lektüre und seinen präzisen Anmerkungen sehr profitiert. Auch mein Leben hat durch die anregenden Gespräche mit ihm und seinen stetigen liebevollen Rückhalt eine große Bereicherung erfahren.

Die Arbeit ist meiner Urgroßmutter, Martha Brzenskott, *in memoriam* gewidmet.

Frankfurt am Main, im Mai 2012

Cornelia Janik

## Inhaltsübersicht

<i>Einleitung</i> . . . . .	1
A. Gang der Untersuchung . . . . .	5
B. Terminologie . . . . .	6
C. Vorüberlegungen . . . . .	14
Teil I: Tatsächliche und rechtliche Notwendigkeit einer Rechtsbindung . . . . .	27
<i>Kapitel 1: Menschenrechtliches Verletzungspotential internationaler Organisationen</i> . . . . .	29
A. Einleitung . . . . .	29
B. Die Vereinten Nationen . . . . .	39
C. Die Weltbank und der Internationale Währungsfonds . . . . .	102
D. Ergebnis . . . . .	134
<i>Kapitel 2: Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für Verhalten im Zusammenhang mit internationalen Organisationen</i> . . . . .	136
A. Einleitung . . . . .	136
B. Verantwortlichkeit unter ausgewählten Menschenrechtsverträgen . . . . .	140
C. Ergebnis . . . . .	200
<i>Kapitel 3: Menschenrechtliche Selbstregulierung</i> . . . . .	203
A. Einleitung . . . . .	203
B. Rechtliche Qualifizierung der Selbstregulierung . . . . .	204
C. Menschenrechtliche Selbstregulierungen der Vereinten Nationen . . . . .	218
D. Menschenrechtliche Selbstregulierung der <i>Bretton Woods-</i> <i>Organisationen</i> . . . . .	251
E. Ergebnis . . . . .	307

Teil II: Menschenrechtliche Bindung internationaler Organisationen . . . . .	309
<i>Kapitel 1: Menschenrechtsbindung von internationalen Organisationen auf Grundlage ihrer Gründungsverträge . . . . .</i>	
A. Einleitung . . . . .	310
B. Auslegungsregeln . . . . .	313
C. Anwendung auf die zu untersuchenden Gründungsverträge . . . . .	331
D. Ergebnis . . . . .	388
<i>Kapitel 2: Vertragliche Bindung . . . . .</i>	
A. Einleitung . . . . .	389
B. Bindungsmodelle . . . . .	390
C. Ergebnis . . . . .	423
<i>Kapitel 3: Bindung an Menschenrechtsstandards des allgemeinen Völkerrechts . . . . .</i>	
A. Einleitung . . . . .	424
B. Abgeleitete Bindungsmodelle . . . . .	427
C. Autonome Bindung an menschenrechtliches Gewohnheitsrecht . . . . .	431
D. Autonome Bindung an Menschenrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze . . . . .	488
E. Autonome Bindung an menschenrechtliches <i>ius cogens</i> . . . . .	529
F. Ergebnis . . . . .	542
<i>Zusammenfassung und Ausblick . . . . .</i>	543
Literaturverzeichnis . . . . .	549
Sach- und Personenregister . . . . .	601

## Inhaltsverzeichnis

<i>Einleitung</i> . . . . .	1
A. <i>Gang der Untersuchung</i> . . . . .	5
B. <i>Terminologie</i> . . . . .	6
I. Internationale Organisationen . . . . .	7
II. Menschenrechte . . . . .	10
III. Rechtsbindung . . . . .	12
C. <i>Vorüberlegungen</i> . . . . .	14
I. Übertragbarkeit des Menschenrechtsregimes auf internationale Organisationen . . . . .	14
II. Bedeutung der Völkerrechtssubjektivität für internationale Organisationen . . . . .	19
Teil I: Tatsächliche und rechtliche Notwendigkeit einer Rechtsbindung . . . . .	27
<i>Kapitel 1: Menschenrechtliches Verletzungspotential internationaler Organisationen</i> . . . . .	29
A. <i>Einleitung</i> . . . . .	29
I. Inhalte menschenrechtlicher Verpflichtungen . . . . .	29
1. Das Generationenmodell . . . . .	29
2. Das tripartite Modell nach Eide . . . . .	30
3. Maßstab der Untersuchung . . . . .	32
II. Voraussetzungen einer völkerrechtlichen Verantwortlichkeit internationaler Organisationen . . . . .	36
1. Zurechenbarkeit . . . . .	36
2. Sekundäre Verantwortlichkeit . . . . .	37
B. <i>Die Vereinten Nationen</i> . . . . .	39
I. UN-Übergangsverwaltungen . . . . .	40

1. Die Übergangsverwaltung in Kosovo (UNMIK)	
als Fallstudie . . . . .	42
a) Hintergrund der Mission . . . . .	42
b) Rechtliche Strukturen der Mission . . . . .	42
c) Die abstrakte Möglichkeit zur Verletzung von Menschenrechten im Rahmen der Mission . . . . .	44
aa) Verletzungspotenzial . . . . .	44
bb) Zurechenbarkeit . . . . .	45
d) Durch die Ombudsperson Institution in Kosovo festgestellte Menschenrechtsverletzungen . . . . .	46
aa) Verletzungen der <i>obligation to respect</i> . . . . .	47
(1) Grundlegende strukturelle Defizite . . . . .	47
(2) Fehlende Rechtsschutzmöglichkeiten gegenüber KFOR und UNMIK . . . . .	49
(3) Ausübung polizeilicher Befugnisse . . . . .	50
(4) Umgang mit geistig behinderten Menschen . . . . .	52
(5) Besetzung und Zerstörung von Privateigentum . . . . .	52
(6) Justizverwaltung . . . . .	53
bb) Verletzung der <i>obligation to protect</i> . . . . .	56
cc) Verletzung der <i>obligation to fulfil</i> . . . . .	58
2. Zwischenfazit . . . . .	60
II. Das Hochkommissariat für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) . . . . .	60
1. Die abstrakte Möglichkeit von Menschenrechtsverletzungen bei der Feldarbeit des UNHCR . . . . .	62
a) Feststellung des Flüchtlingsstatus . . . . .	62
aa) Verletzungspotenzial . . . . .	62
bb) Zurechenbarkeit . . . . .	64
b) Verwaltung von Flüchtlingslagern . . . . .	65
aa) Verletzungspotenzial . . . . .	65
bb) Zurechenbarkeit . . . . .	66
2. In Feldstudien gerügte Menschenrechtsverletzungen . . . . .	67
a) Verletzung der <i>obligation to respect</i> bei der Feststellung des Flüchtlingsstatus . . . . .	67
aa) Unzureichende Information der Asylbewerber . . . . .	68
bb) Fehlender Rechtsbeistand . . . . .	69
cc) Übermäßig beschränkte Möglichkeit zur Akteneinsicht . . . . .	69
dd) Verfahrensverzögerungen . . . . .	71
ee) Unzureichende Begründung abgelehnter Asylanträge . . . . .	71
ff) Mängel im Widerspruchsverfahren . . . . .	72
gg) Konsequenzen der Verfahrensmängel . . . . .	73

b) Verwaltung von Flüchtlingslagern . . . . .	74
aa) Verletzung der <i>obligation to respect</i> . . . . .	74
bb) Verletzung der <i>obligation to protect</i> . . . . .	76
cc) Verletzung der <i>obligation to fulfil</i> . . . . .	79
3. Zwischenfazit . . . . .	81
III. UN-Sicherheitsrat . . . . .	81
1. Die abstrakte Möglichkeit von Menschenrechtsverletzungen durch den UN-Sicherheitsrat bei Handlungen im Rahmen von Kapitel VII UNCh . . . . .	82
a) Verletzungspotenzial . . . . .	82
aa) Militärische Maßnahmen . . . . .	82
bb) Klassische Wirtschaftssanktionen . . . . .	82
cc) <i>Targeted sanctions</i> als moderne Sanktionsformen . . . . .	84
dd) Internationale Straftribunale . . . . .	86
ee) Anordnung von Auslieferungen . . . . .	87
b) Zurechenbarkeit . . . . .	87
c) Modifikationen mit Blick auf die besondere Rolle des Sicherheitsrates . . . . .	90
aa) Auswirkungen auf die Bewertung von Verletzungen der <i>obligation to respect</i> . . . . .	90
bb) Auswirkungen auf die Entfaltung der <i>obligation                 to protect</i> und <i>to fulfil</i> . . . . .	91
2. In der Literatur gerügte konkrete Menschenrechts- verletzungen im Rahmen des Al-Qaida- und des Taliban-Sanktionsregimes . . . . .	92
a) Verfahren der Sanktionsausschüsse und Modifikationen . . . . .	92
b) Menschenrechtliche Bedenken im Einzelnen . . . . .	94
aa) Rechtsgrundlage . . . . .	95
bb) Verfahren bei der Aufnahme in die Liste . . . . .	96
cc) Überprüfungsmöglichkeit . . . . .	98
dd) Folgen der Aufnahme in die Liste . . . . .	100
3. Zwischenfazit . . . . .	102
C. Die Weltbank und der Internationale Währungsfonds . . . . .	102
I. Originäre Aufgabenbeschreibung und ihre Fortentwicklung . . . . .	103
II. Die abstrakte Möglichkeit von Menschenrechtsverletzungen: Handlungsfelder und Verantwortlichkeit . . . . .	108
1. Finanzielle Unterstützung von Regimen, die Menschen- rechtsverletzungen begehen . . . . .	109
a) Verletzungspotenzial . . . . .	109
b) Völkerrechtliche Verantwortlichkeit . . . . .	110

aa) Eigenständige Pflichtverletzung der Finanz- institutionen . . . . .	111
bb) Kreditgewährung als Beihilfehandlung . . . . .	111
2. Strukturanpassungsprogramme / Programmatische Kredite . . . . .	113
a) Verletzungspotenzial . . . . .	113
b) Völkerrechtliche Verantwortlichkeit . . . . .	115
aa) Weitreichende tatsächliche Einflussnahme- möglichkeiten der Finanzinstitutionen . . . . .	115
bb) Völkerrechtliche Verantwortlichkeit . . . . .	118
3. Zwangsumsiedelungen . . . . .	120
a) Verletzungspotenzial . . . . .	120
b) Völkerrechtliche Verantwortlichkeit . . . . .	120
4. Vergeltungsmaßnahmen . . . . .	121
a) Verletzungspotenzial . . . . .	121
b) Völkerrechtliche Verantwortlichkeit . . . . .	122
III. Konkrete in der Literatur gerügte Menschenrechts- verletzungen . . . . .	122
1. Beihilfe zur Verletzung der <i>obligation to respect</i> . . . . .	122
a) Strukturanpassungsprogramme / Programmatische Kredite . . . . .	122
b) Zwangsumsiedelungen . . . . .	128
2. Verletzung der <i>obligation to protect</i> . . . . .	131
3. Verletzung der <i>obligation to fulfil</i> . . . . .	133
4. Zwischenfazit . . . . .	134
D. Ergebnis . . . . .	134

*Kapitel 2: Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für Verhalten  
im Zusammenhang mit internationalen Organisationen . . . . .* 136

A. Einleitung . . . . .	136
B. Verantwortlichkeit unter ausgewählten Menschenrechtsverträgen 140	140
I. Verantwortlichkeit unter dem Zivilpakt . . . . .	140
1. Organisationsinterne Entscheidungen nicht weisungsgebundener Beamter . . . . .	142
2. Mitgliedstaatliche Umsetzungsakte . . . . .	142
3. Mitgliedstaatliche Organleihe . . . . .	144
4. Zwischenfazit . . . . .	145
II. Verantwortlichkeit unter dem Sozialpakt . . . . .	146
1. Entscheidungen internationaler Organisationen mit Außenwirkung und Umsetzungsmaßnahmen . . . . .	147

2. <i>Maastricht Guidelines</i> und <i>Tilburg Principles</i> . . . . .	149
3. Zwischenfazit . . . . .	151
III. Verantwortlichkeit unter der EMRK . . . . .	151
1. Anwendbarkeit der EMRK <i>ratione personae</i> . . . . .	152
a) Mitgliedstaatliche Vollzugs- und Umsetzungsakte . . . . .	152
b) Freiwilliges Eingehen einer Verpflichtung im Rahmen einer internationalen Organisation . . . . .	155
c) Mitgliedstaatliche Organleihe . . . . .	157
d) Interne Entscheidungen eines Organs einer internationalen Organisation . . . . .	160
e) Entscheidungen mit Außenwirkung, die keines Umsetzungs- oder Vollzugsaktes bedürfen . . . . .	164
f) Zwischenfazit . . . . .	170
2. Modifikation der Bindungsdichte: Die <i>equivalent protection</i> -Formel . . . . .	171
a) Inhalt und Genese der <i>equivalent protection</i> -Formel . . . . .	171
b) Anwendungsfelder . . . . .	174
aa) Eröffnung des Anwendungsbereichs der Konvention anhand der <i>Boivin</i> -Kriterien . . . . .	174
bb) Anderer Maßstab nach der <i>Gasparini</i> -Entscheidung . . . . .	174
cc) Immunitätsentscheidungen . . . . .	175
dd) Keine Anwendung bei freiwillig eingegangenen Verpflichtungen und bei Handlungsspielräumen . . . . .	177
3. Die Einhaltung der EMRK im Rahmen von durch UN-Sicherheitsratsresolutionen determinierten Staatenverhalten . . . . .	179
4. Zwischenfazit . . . . .	181
5. Art. 61 DARIO als spezielle, durch die EGMR- Rechtsprechung inspirierte Zurechnungsnorm . . . . .	181
IV. Verantwortlichkeit der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten unter den Unionsgrundrechten . . . . .	185
1. Die Rechtsprechung des EuG . . . . .	187
2. Die Rechtsprechung des EuGH . . . . .	190
3. Zwischenfazit . . . . .	195
V. Alternative Lösungsvorschläge in der Literatur . . . . .	197
C. Ergebnis . . . . .	200
<i>Kapitel 3: Menschenrechtliche Selbstregulierung</i> . . . . .	203
A. Einleitung . . . . .	203
B. Rechtliche Qualifizierung der Selbstregulierung . . . . .	204

I.	Selbstregulierungen als <i>hard law</i> . . . . .	205
II.	Selbstregulierungen als <i>soft law</i> . . . . .	207
III.	Analytischer Mehrwert der Kategorie des <i>soft law</i> . . . . .	209
	1. Anreize zur Normbefolgung . . . . .	210
	2. Folgen der Nichtbeachtung . . . . .	213
	3. Bedingungen für Anpassung und Lossagung . . . . .	215
	4. Behandlung im nationalen Recht . . . . .	216
	5. Zwischenfazit . . . . .	217
C.	<i>Menschenrechtliche Selbstregulierungen der Vereinten Nationen</i> . .	218
I.	Menschenrechtliche Selbstregulierung im Rahmen von UNMIK . . . . .	219
	1. Vom UN-Generalsekretär und durch UNMIK- Verordnungen vorgesehene generelle Menschenrechtsbindungen der Mission . . . . .	219
	2. Institutionelle Mechanismen zur Befolgung der menschenrechtlichen Selbstbindung . . . . .	222
	3. Spezielle UNMIK-Verordnungen für menschenrechts- sensible Aktivitäten . . . . .	227
	4. Zwischenfazit . . . . .	230
II.	Menschenrechtliche Selbstregulierung des UNHCR . . . . .	231
	1. Interne Selbstregulierungen mit Blick auf die Feldarbeit von UNHCR-Mitarbeitern . . . . .	231
	2. Interne Selbstregulierungen speziell mit Blick auf die <i>Refugee Status Determination</i> . . . . .	234
	3. Interne Überwachungsmechanismen? . . . . .	237
	4. Zwischenfazit . . . . .	239
III.	Menschenrechtliche Selbstregulierung im Rahmen des Al-Qaida- und des Taliban-Sanktionsregimes . . . . .	240
	1. Menschenrechtsfreundlichere Ausgestaltung des <i>listing-</i> Verfahrens . . . . .	242
	2. Humanitäre Ausnahmeklauseln . . . . .	244
	3. Menschenrechtsfreundlichere Ausgestaltung des <i>de-listing-</i> Verfahrens . . . . .	245
	4. Zwischenfazit . . . . .	250
D.	<i>Menschenrechtliche Selbstregulierung der Bretton Woods-Organisationen</i> . . . . .	251
I.	Entwicklung der Organisationskultur der Weltbank mit Blick auf die Menschenrechtsmaterie . . . . .	252
	1. Die Anfangsjahre der Weltbank als streng wirtschaftliche Institution . . . . .	252

2. Erster Paradigmenwechsel: Die Armutsbekämpfung im Fokus der Weltbank in den 1970er Jahren . . . . .	253
a) Entwicklungsverständnis . . . . .	253
b) Armutsbekämpfung im Fokus . . . . .	254
c) Menschenrechtliche Implikationen . . . . .	255
3. Zweiter Paradigmenwechsel: Differenzierte Öffnung für Menschenrechte in den 1990er Jahren . . . . .	257
a) Neues Entwicklungsverständnis . . . . .	257
b) Wiederentdeckung der Armutsbekämpfung . . . . .	259
c) Differenzierte Öffnung für Menschenrechte . . . . .	264
aa) Uneingeschränktes Bekenntnis zu Menschen- rechten der zweiten Generation . . . . .	264
bb) Vorsichtige Öffnung für Menschenrechte der ersten Generation . . . . .	267
cc) Offizielles Verständnis . . . . .	272
d) Interne Selbstbindungen . . . . .	273
aa) <i>Safeguard policies</i> als Instrument im Rahmen von <i>project lending</i> . . . . .	274
bb) Instrumente im Rahmen von Struktur Anpassungs- programmen . . . . .	279
e) Institutionelle Überwachungsmechanismen . . . . .	281
aa) <i>Inspection Panel</i> . . . . .	281
bb) <i>Operations Evaluation Department</i> . . . . .	288
cc) <i>Extractive Industries Review</i> . . . . .	289
4. Ankündigung eines dritten Paradigmenwechsels: Die grundsätzliche Öffnung für Menschenrechte unter <i>General Counsel Roberto Dañino</i> . . . . .	290
5. Zwischenfazit . . . . .	296
II. Entwicklung der Organisationskultur des IWF mit Blick auf die Menschenrechtsmaterie . . . . .	297
1. Aktivitäten mit menschenrechtlicher Relevanz . . . . .	298
a) Kooperation mit der Weltbank im Bereich der Armutsbekämpfung . . . . .	298
b) <i>Good governance</i> . . . . .	300
2. Entwicklungsverständnis . . . . .	301
3. Instrumente zur Sicherstellung der Sozialverträglichkeit der IWF-Programme . . . . .	304
4. Institutionelle Überwachungsmechanismen . . . . .	305
5. Zwischenfazit . . . . .	306
E. Ergebnis . . . . .	307

Teil II: Menschenrechtliche Bindung internationaler Organisationen . . . . .	309
<i>Kapitel 1: Menschenrechtsbindung von internationalen Organisationen auf Grundlage ihrer Gründungsverträge . . . . .</i>	<i>310</i>
A. Einleitung . . . . .	310
B. Auslegungsregeln . . . . .	313
I. Die Grundregeln der WVRK . . . . .	313
II. Besonderheiten bei der Auslegung von Gründungsverträgen internationaler Organisationen . . . . .	315
1. Der geringere Stellenwert der historischen Auslegung . . . . .	318
2. Die gesteigerte Bedeutung der teleologischen Auslegung . . . . .	320
3. Die gesteigerte Bedeutung der späteren Praxis . . . . .	321
4. Die gesteigerte Bedeutung der dynamischen Vertragsauslegung . . . . .	327
5. Besondere zur Auslegung ermächtigte Organe . . . . .	328
C. Anwendung auf die zu untersuchenden Gründungsverträge . . . . .	331
I. Menschenrechtliche Bindung der Organisationen durch ihre Gründungsverträge . . . . .	331
1. UN-Charta . . . . .	331
a) Bezugnahme auf Menschenrechte in der Charta . . . . .	331
b) Eigene Bindung der UN an Menschenrechte . . . . .	333
c) Zwischenergebnis . . . . .	336
2. <i>Bretton Woods</i> -Institutionen . . . . .	337
a) Bindung durch die <i>Articles of Agreement</i> . . . . .	337
b) Bindung an die UN-Charta auf der Grundlage der Beziehungsabkommen . . . . .	339
c) Zwischenergebnis . . . . .	344
II. Ausschluss einer Bindung aus anderen Rechtsquellen aufgrund der Gründungsverträge . . . . .	344
1. Theoretische Möglichkeit des Ausschlusses einer menschenrechtlichen Bindung anhand anderer Rechtsquellen durch die Gründungsverträge . . . . .	345
a) Gründungsverträge als völkerrechtliche Verträge und als Verfassungen . . . . .	345
b) Menschenrechte als höherrangiges Recht . . . . .	347
2. Ausschlussgründe für eine Bindung der UN an Menschenrechte in der UN-Charta . . . . .	348
a) Ausschluss einer Bindung des UN-Sicherheitsrates bei Maßnahmen unter Kapitel VII UNCh . . . . .	349

aa)	Ausschluss der Bindung bei Maßnahmen nach Kapitel VII auf der Grundlage von Art. 1 Nr. 1 UNCh . . . . .	349
bb)	Art. 1 Nr. 3 UNCh als <i>lex specialis</i> für den Bereich der Menschenrechte . . . . .	353
cc)	Alternative Ausschlussgründe . . . . .	354
b)	Verbot der Erfüllung der positiven Dimension der Menschenrechte als Einmischung in innere Angelegenheiten nach Art. 2 Nr. 7 UNCh . . . . .	357
c)	Zwischenergebnis . . . . .	358
3.	Ausschlussgründe für eine menschenrechtliche Bindung in den Gründungsverträgen der <i>Bretton Woods</i> -Institutionen . . . . .	359
a)	Berücksichtigung von Menschenrechten möglicherweise verbietende Vorschriften . . . . .	359
b)	Keine Grundlage für einen Bindungsausschluss . . . . .	361
c)	Auslegung der Vorschriften mit Blick auf die Menschenrechtsmaterie . . . . .	363
aa)	Bedeutung des Verbots der politischen Einmischung . . . . .	363
bb)	Bedeutung des Verbots der Berücksichtigung nicht-wirtschaftlicher Belange . . . . .	368
(1)	Entwicklung als technokratischer Begriff . . . . .	370
(2)	Gegenbewegung: Entwicklung als Menschenrecht . . . . .	371
(3)	Stärkere Fokussierung auf das Individuum als vermittelnde Position . . . . .	375
(4)	»Human rights based-approach« als heute vorherrschender Zugang zur Entwicklungshilfe . . . . .	376
cc)	Bedeutung des beschränkten Mandates . . . . .	380
d)	Auslegung durch die zur Auslegung ermächtigten Organe . . . . .	382
e)	Zwischenergebnis . . . . .	387
	<i>D. Ergebnis</i> . . . . .	388
	<i>Kapitel 2: Vertragliche Bindung</i> . . . . .	389
	<i>A. Einleitung</i> . . . . .	389
	<i>B. Bindungsmodelle</i> . . . . .	390
I.	Autonome Bindung an Menschenrechtsverträge . . . . .	390
1.	Bindung durch Vertragsschluss . . . . .	390
2.	Alternative Beteiligungsmöglichkeiten . . . . .	391
3.	Verträge mit Menschenrechtsklauseln . . . . .	392
II.	Bindung qua Schutzrichtung . . . . .	395
1.	Verträge mit explizit offenem Adressatenkreis . . . . .	396

2. Sonderfall Sozialpakt? . . . . .	397
3. Verträge mit Drittwirkung aufgrund der geregelten Materie . . . . .	402
III. Bindung durch Nachfolgekonstruktionen . . . . .	404
1. Übergang der Bindung durch Kompetenzübernahme . . . . .	404
a) Analoge Anwendung des Kontinuitätsgrundsatzes im Falle der Staatensukzession . . . . .	404
b) Hypothekentheorie . . . . .	408
c) Funktionsnachfolge . . . . .	410
2. Übergang der Bindung im Falle der Territorialverwaltung	413
IV. Bindung durch das <i>estoppel</i> -Prinzip . . . . .	416
C. <i>Ergebnis</i> . . . . .	423
 <i>Kapitel 3: Bindung an Menschenrechtsstandards des allgemeinen Völkerrechts</i> . . . . .	
A. <i>Einleitung</i> . . . . .	424
B. <i>Abgeleitete Bindungsmodelle</i> . . . . .	427
I. Bindung mangels originärer Völkerrechtssubjektivität . . . . .	427
II. Bindung durch die Wahrnehmung staatsgleicher Aufgaben . . . . .	429
III. Keine Flucht ins Recht der internationalen Organisationen . . . . .	430
IV. Zwischenfazit . . . . .	430
C. <i>Autonome Bindung an menschenrechtliches Gewohnheitsrecht</i> . . . . .	431
I. Geltungsgrund und Voraussetzungen für eine Bindung von Staaten . . . . .	432
II. Übertragbarkeit auf internationale Organisationen . . . . .	438
III. Anderer Maßstab für internationale Organisationen als für Staaten? . . . . .	440
1. Analoge Anwendung der Rechtssätze des Völkergewohnheitsrechts . . . . .	441
2. Internationale Organisationen als Übergangsstadium zum Bundesstaat . . . . .	441
3. Völkergewohnheitsrecht als alle Rechtssubjekte bindende Rechtsordnung . . . . .	442
4. Analoge Anwendung der Regeln über Neustaaten . . . . .	443
IV. Gleicher Maßstab für alle Völkerrechtssubjekte . . . . .	448
1. Internationale Organisationen als Co-Autoren des Völkerrechts . . . . .	449
2. Besonderheiten der Menschenrechtsmaterie im Völkergewohnheitsrecht . . . . .	451

a)	Gewohnheitsrechtliche Anerkennung von Menschenrechten abhängig vom Grad der Verurteilung einer Verletzung . . . . .	453
b)	Unterschiedliche Kategorien von Gewohnheitsrecht . . . . .	454
c)	Menschenrechte als für Normen des Völkergewohnheitsrechts untaugliche Materie . . . . .	455
d)	Modernes Völkergewohnheitsrecht . . . . .	456
aa)	Modernes Völkergewohnheitsrecht unter Umdeutung des Praxiselementes . . . . .	458
bb)	Modernes Völkergewohnheitsrecht unter Verzicht auf das Praxiselement . . . . .	459
cc)	Vermittelnder Ansatz: »Custom on a Sliding Scale« . . . . .	465
e)	Menschenrechtliches Völkergewohnheitsrecht unter Einschluss der Staatenpraxis . . . . .	466
3.	Übertragung des Ansatzes von <i>Simma</i> und <i>Alston</i> auf internationale Organisationen . . . . .	468
a)	Übertragbarkeit auf internationale Organisationen . . . . .	469
b)	Vorliegen der Voraussetzungen . . . . .	472
aa)	Herausbildung eines <i>droit de regard</i> mit Blick auf die Aktivitäten der Vereinten Nationen . . . . .	472
(1)	Interaktion zwischen UNMIK und dem Europarat . . . . .	472
(2)	Interaktion zwischen dem UN-Sanktionsausschuss und dem Hochkommissariat für Menschenrechte sowie dem UN-Sonderberichterstatte für Terrorismus und Menschenrechte . . . . .	476
bb)	Herausbildung eines <i>droit de regard</i> mit Blick auf die Aktivitäten der Finanzinstitutionen . . . . .	481
(1)	Interaktion zwischen den Finanzinstitutionen und dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte . . . . .	481
(2)	Interaktion zwischen den Finanzinstitutionen und dem Sonderberichterstatte für die Erfüllung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten . . . . .	483
(3)	Der IWF als <i>persistent objector</i> ? . . . . .	485
c)	Ergebnis . . . . .	486
V.	Zwischenfazit . . . . .	487
D.	<i>Autonome Bindung an Menschenrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze</i> . . . . .	488
I.	Begriff und Geltungsgrund der allgemeinen Rechtsgrundsätze . . . . .	489
1.	Jeder Rechtsordnung immanente Rechtsprinzipien . . . . .	490

2.	Den internationalen Beziehungen entnommene Rechtsprinzipien . . . . .	490
3.	<i>In foro domestico</i> gebildete Rechtsprinzipien . . . . .	491
4.	UN-Generalversammlungsresolutionen entnommene Rechtsprinzipien . . . . .	494
II.	Übertragung auf internationale Organisationen . . . . .	496
1.	Grundsätzliche Übertragbarkeit . . . . .	496
2.	Modifikationen für internationale Organisationen . . . . .	500
III.	Menschenrechtsstandards als allgemeine Rechtsgrundsätze . . . . .	502
1.	Innerhalb der Europäischen Union als hochintegrierte Regionalorganisation . . . . .	502
2.	Im allgemeinen Völkerrecht als für alle Staaten geltender Standard . . . . .	508
3.	Für internationale Organisationen geltender Menschenrechtsstandard . . . . .	511
a)	Die Position anderer internationaler Organisationen zwischen hochintegrierter Regionalorganisation und Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft . . . . .	511
b)	Konsequenzen für den Umfang menschenrechtlicher Standards aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen . . . . .	513
4.	Beispiel: Das Recht auf eine wirksame Beschwerde und das Recht auf ein faires Verfahren als innerhalb der UN gültige allgemeine Rechtsgrundsätze . . . . .	516
a)	Die Bindung der UN an das Recht auf eine wirksame Beschwerde und das Recht auf ein faires Verfahren als allgemeine Rechtsgrundsätze . . . . .	516
aa)	Das Recht auf eine wirksame Beschwerde . . . . .	517
bb)	Das Recht auf ein faires Verfahren . . . . .	519
cc)	Zwischenergebnis . . . . .	521
b)	Inhaltliche Ausgestaltung als die Vereinten Nationen bindendes Recht . . . . .	521
aa)	Das Recht auf eine wirksame Beschwerde . . . . .	522
bb)	Das Recht auf ein faires Verfahren . . . . .	524
cc)	Zwischenergebnis . . . . .	525
c)	Anwendbarkeit und Ausgestaltung im Rahmen des <i>black listing</i> -Verfahrens des UN-Sicherheitsrates . . . . .	525
d)	Ergebnis . . . . .	528
IV.	Zwischenfazit . . . . .	528
E.	<i>Autonome Bindung an menschenrechtliches ius cogens</i> . . . . .	529
I.	Bindung aufgrund des Wesens der Organisation als durch den Gründungsvertrag geschaffenes Rechtssubjekt . . . . .	530

II. Bindung entsprechend der für Staaten geltenden Bindungsmechanismen . . . . .	533
1. Geltungsgrund und Voraussetzung einer Bindung von Staaten . . . . .	533
2. Übertragbarkeit auf internationale Organisationen . . . . .	535
III. Bindung aufgrund der Normstruktur des zwingenden Völkerrechts . . . . .	537
IV. Reichweite der Bindung . . . . .	539
<i>F. Ergebnis . . . . .</i>	<i>542</i>
<i>Zusammenfassung und Ausblick . . . . .</i>	<i>543</i>
Literaturverzeichnis . . . . .	549
Sach- und Personenregister . . . . .	601



## Einleitung

Spätestens seit Ende des Zweiten Weltkrieges bereichert eine Gruppe von maßgeblichen Akteuren die Völkerrechtsordnung, bedient sich ihrer Strukturen und entwickelt sie dabei zugleich weiter. Die Rede ist von internationalen Organisationen, deren nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzende Gründungswelle letztlich bis heute anhält, sodass nach wie vor von einer »Proliferation« der internationalen Organisationen die Rede ist.<sup>1</sup> Wichtige Beispiele der in der Nachkriegszeit gegründeten Organisationen sind die Vereinten Nationen (UN) als quasi-universelle Organisation politischen Charakters, die *Bretton Woods*-Institutionen Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IWF) als wirtschaftliche Organisationen sowie im regionalen Kontext die Vorläuferorganisationen der Europäischen Union (EU). Internationale Organisationen sind streng genommen aber kein Kind der Nachkriegszeit: Schon im 19. Jahrhundert bediente man sich dieser und ähnlicher Arbeitsformen. Der politischen Zusammenarbeit dienten etwa die von den europäischen Staaten dominierten *ad hoc* zusammentretenden Friedenskongresse. Dagegen sollten die bereits mit eigenen Organen ausgestatteten ständigen Verwaltungsunionen als Antwort auf die aufkommende Industrialisierung die internationale Zusammenarbeit auf wirtschaftlichen Gebieten erleichtern. Auch der nach dem Ersten Weltkrieg gegründete Völkerbund (VB) ist Beispiel eines Versuches, die internationale Zusammenarbeit zu institutionalisieren.<sup>2</sup>

Der Ritterschlag, gegebenenfalls über eine eigenständige Rechtssubjektivität zu verfügen, wurde den internationalen Organisationen aber erst 1949 durch den Internationalen Gerichtshof (IGH) erteilt: In seinem *Bernadotte*-Gutachten<sup>3</sup> stellte der IGH erstmals fest, dass die UN Völkerrechtspersönlichkeit besitzen, und erweiterte damit die zuvor von Staaten dominierte Völkerrechtsordnung um eine neue Kategorie von Völkerrechtssubjekten.<sup>4</sup> Darüber, dass dieses Verdikt nicht nur für die Vereinten Nationen, sondern, bei Vorliegen bestimmter Voraus-

---

<sup>1</sup> Vgl. H. Schermers/N. Blokker (Hrsg.), *Proliferation of international organizations*, 2001. Der gleichfalls viel zitierte »move to institutions« seit Gründung des Völkerbundes geht auf einen Aufsatz von *Kennedy* zurück, s. *D. Kennedy*, *Cardozo LR* 1987, S. 841 ff.

<sup>2</sup> *B. Reinalda*, *Routledge History of International Organizations*, 2009.

<sup>3</sup> IGH, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, *Advisory Opinion*, ICJ Rep. 1949, S. 174 ff. (auch bekannt als *Bernadotte*-Fall).

<sup>4</sup> In der Literatur wurden indes bereits dem Völkerbund und der Europäischen Donaukommission partielle Völkerrechtsfähigkeit zugesprochen, vgl. *P. Schoen*, *ZfV* 1939, S. 409 (432f., 445f.).

setzungen, auch für eine Vielzahl anderer internationaler Organisationen gilt, besteht heute kein Zweifel mehr, und auch die Frage, welche internationalen Organisationen eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen, gilt heute als so gut wie abgeschlossen beantwortet.<sup>5</sup> Konsequenz der Völkerrechtssubjektivität auch von internationalen Organisationen ist laut IGH, dass die für Staaten geltenden völkerrechtlichen Rechte und Pflichten, soweit übertragbar, auch für internationale Organisationen Geltung beanspruchen.

Neben dieser rechtlichen Aufwertung, die die internationalen Organisationen in der Nachkriegszeit erfuhren, sind auch die ihnen übertragenen Kompetenzen stetig gewachsen, sodass sie manchmal sogar in begrenzten Aufgabenbereichen faktisch als »Staaten-surrogat«<sup>6</sup> agieren. Dies hat nicht nur zur Folge, dass Aufgaben, die gar nicht oder nur unzureichend von einem Staat alleine wahrgenommen werden können, im Verbund einer internationalen Organisation besser und effektiver erfüllt werden. Auch sind internationale Organisationen in die Lage versetzt worden, rechtlich und faktisch in die Rechtstellung von Individuen eingreifen zu können.

Damit wurde ihre Rolle als Garanten der Menschenrechte um die der potentiellen Verletzer erweitert.<sup>7</sup> Zwar zeigt ein Blick auf die Geschichte, dass es kein neues Phänomen ist, wenn internationale Organisationen funktional begrenzt durch Hoheitsakte in Individualrechte eingreifen können: So war beispielsweise die durch die Pariser Kongressakte von 1856 geschaffene Europäische Donaukommission mit weitgehenden Vollmachten zulasten der Uferstaaten ausgestattet. Sie hatte ein selbstständiges Verordnungsrecht einschließlich des Rechts, Gebühren einzuheben, konnte gegen Einzelpersonen Geldstrafen verhängen und ihre Akte durch eigene Organe ohne Zustimmung innerstaatlicher Exekutivorgane vollstrecken.<sup>8</sup> Auch der 1833 gegründete Deutsche Zollverein konnte seit 1867 durch übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse Zollvereinsgesetze erlassen, die ohne Ratifikation im Bereich der Mitgliedstaaten verbindlich waren und so unmittelbar auch Einzelne belasteten.<sup>9</sup> Damit gab es also auch schon vor Gründung der ersten modernen internationalen Organisationen nach dem Zweiten Weltkrieg Organisationen, die begrenzte Eingriffsbefugnisse in Individualrechte besaßen.

Diese waren allerdings – und hierin liegt der bedeutende Unterschied – zu diesem Zeitpunkt noch ohne Zweifel den Mitgliedstaaten zuzurechnen, da es mangels eigener Rechtspersönlichkeit der internationalen Organisation auch keinen

<sup>5</sup> Vgl. *J. d'Aspremont*, IOLR 2007, S. 91 (93) – »almost a ›clinched debate‹.

<sup>6</sup> *A. Slaughter/J. Crisp*, UNHCR Research Paper No. 168, 2009, insb. S. 8.

<sup>7</sup> Vgl. *A. Reinisch*, *Global Governance* 2001, S. 131 (131).

<sup>8</sup> Vgl. *I. Seidl-Hohenveldern/G. Loibl*, *Recht der Internationalen Organisationen*, 7. Aufl., 2000, Rn. 0208; vgl. auch *P. Schoen*, *ZfV* 1939, S. 409 (433), der der Europäischen Donaukommission rechtsetzende, rechtsprechende und vollziehende Gewalt zuordnet.

<sup>9</sup> Vgl. *I. Seidl-Hohenveldern/G. Loibl*, *Recht der Internationalen Organisationen*, 7. Aufl., 2000, Rn. 0209.

»organizational veil« gab, hinter dem sich die Mitgliedstaaten hätten verstecken können. Darüber hinaus ergibt sich auch ein wesentlicher Unterschied der Organisationen der Vorkriegszeit zu den modernen internationalen Organisationen aus der Intensität, mit denen sie in Menschenrechte eingreifen können. Dies gilt natürlich in erster Linie für die EU, die schon kraft ihrer Supranationalität Durchgriffsrechte auf Individuen besitzt, sollte aber auch für die intergouvernementalen Organisationen nicht unterschätzt werden: Heute übernehmen UN-Missionen die vorübergehende Verwaltung von Gebieten und vereinigen dabei in sich alle drei »Staatsgewalten«, Legislative, Exekutive und Judikative. Sicherheitsratsresolutionen ordnen verbindlich die Einfrierung aller Vermögenswerte von namentlich genannten Personen an. Weltbank und IWF »verordnen« ihren Schuldnerländern, ihre Wirtschaftspolitik umzustellen, oder finanzieren Projekte, bei deren Realisierung indigene Völker ihr Land und damit ihrer Existenzgrundlage verlieren.<sup>10</sup> Schon diese wenigen Beispiele werfen die Frage nach einer Bindung von internationalen Organisationen an Menschenrechte, zumindest nach westlichem Verständnis, auf und erklären zudem, warum internationale Organisationen auch in der völkerrechtsfreundlichen Literatur heute nicht mehr mit uneingeschränkter Euphorie gefeiert werden.<sup>11</sup>

Die Diskussion über eine Menschenrechtsbindung internationaler Organisationen fügt sich zudem in einen aktuellen Trend ein, eine Reihe von internationalen Akteuren, die mit dem Begriff *non-state actors* negativ definiert werden,<sup>12</sup> mit ähnlichen Argumenten einer Bindung zu unterwerfen.<sup>13</sup> Hierzu zählen neben internationalen Organisationen Akteure wie multinationale Unternehmen, private Sicherheitsfirmen, bewaffnete Gruppen oder Terroristen, denen trotz ihrer Unterschiedlichkeit gemein ist, dass sie in irgendeiner Weise Macht über Individuen oder Gruppen ausüben. Jedoch scheint es dogmatisch genauer, nicht alle Akteure nach dem gleichen Muster zu behandeln, sondern eine Einzelbetrachtung vorzunehmen. Insbesondere internationale Organisationen unterscheiden sich von den anderen nicht-staatlichen Akteuren. Sie weisen durch ihren Mitgliederkreis eine enge Verbindung zu den Staaten auf<sup>14</sup> und sind zugleich aufgrund der ihnen gewährten Immunitäten und Privilegien der staatlichen Jurisdiktion

---

<sup>10</sup> Vgl. ausführlich Teil I, Kap. 1, B. und C.

<sup>11</sup> Für einen Überblick über die generelle Rezeption und Einordnung des Phänomens »internationale Organisation« in der Völkerrechtswissenschaft, s. *J. Klabbers*, NJIL 2001, S. 287 ff.

<sup>12</sup> Zu den Unzulänglichkeiten dieses Begriffes vgl. *P. Alston*, in: ders. (Hrsg.), *Non-State-Actors and Human Rights*, 2005, S. 3 (3 f.); für einen Überblick über die verschiedenen Definitionsansätze vgl. *ders.*, a.a.O., S. 14 ff.

<sup>13</sup> Vgl. *C. Flinterman/W. van Genugten* (Hrsg.), *Niet-statelijke actoren en de rechten van de mens*, 2003; *P. Alston* (Hrsg.), *Non-State-Actors and Human Rights*, 2005; *A. Clapham*, *Human Rights Obligations of Non-State-Actors*, 2006; *G. Adreopoulos et al.* (Hrsg.), *Non-State Actors in the Human Rights Universe*, 2006.

<sup>14</sup> *Armstrong* zählt sie daher nicht zu den nicht-staatlichen Akteuren i. e. S., sondern stuft sie als »hybride« ein, vgl. *P. Armstrong*, PILR 1999, S. 239 (239).

nationaler Gerichte entzogen.<sup>15</sup> Darüber hinaus ist schon die Binnendiversität innerhalb der Kategorie der internationalen Organisationen aufgrund ihrer vielfältigen Zielsetzungen und den dafür erforderlichen unterschiedlich weiten Handlungsermächtigungen bemerkenswert. Die Untersuchung soll daher die Vereinten Nationen, die Weltbank<sup>16</sup> und den Internationalen Währungsfonds als Beispiele von internationalen Organisationen von bedeutendem politischen bzw. wirtschaftlichem Gewicht und weitreichenden Handlungsermächtigungen in den Blick nehmen, zielt aber auch auf verallgemeinerungsfähige Ergebnisse.

Die erfolgreiche Verfestigung der menschenrechtlichen Bindungen, denen die Europäische Union unterliegt, soll im Rahmen der Untersuchung als Vergleichsparameter und zugleich als Kontrastfolie dienen. Auch die Europäische Union drang durch ihre damals noch vorwiegend wirtschaftsbezogenen Aktivitäten bereits recht früh in Bereiche vor, in denen die Verletzung bestimmter Menschenrechte möglich war, während eine Menschenrechtsbindung im positiven Gemeinschaftsrecht zunächst fehlte. Unter dem Druck der Höchstgerichte einiger Mitgliedstaaten, die sich weigerten, die Grundrechtskontrolle gegenüber der Gemeinschaftstätigkeit aufzugeben,<sup>17</sup> sahen sich die Organe der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG), allen voran der Gerichtshof, dazu veranlasst, der darin liegenden Bedrohung des uneingeschränkten Primats des Gemeinschaftsrechts mit einer Bindung der EG an Menschenrechte aus eigenen Quellen zu begegnen.<sup>18</sup> Die EG hat sich hierzu mehrerer Instrumente bedient – von Erklärungen der politischen Organe über die Bindung an allgemeine Rechtsgrundsätze und später auch an die materiellen Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK<sup>19</sup>) bis zur Proklamation einer zunächst rechtlich noch unverbindlichen Grundrechtecharta. Einen vorläufigen Abschluss hat die Entwicklung der Grundrechtebindung der Europäischen Union dadurch erhal-

<sup>15</sup> A. Reinisch, *Global Governance* 2001, S. 131 (133).

<sup>16</sup> Im Folgenden wird der Begriff der Weltbank als Oberbegriff für die »Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung« (International Bank for Reconstruction and Development/IBRD) und die »Internationale Entwicklungsorganisation« (International Development Associations/IDA) verwendet, da sich beide Institutionen das gleiche Personal teilen, vielfach den gleichen internen Richtlinien folgen und sich auch das Verfahren der Projektannahme und -implementierung stark ähnelt, vgl. M. Darrow, *Between Light and Shadow*, 2006, S. 1. Damit wird die ebenfalls zur Internationalen Weltbankgruppe gehörende »Internationale Finanz-Corporation« (International Financial Cooperation/IFC) aus der Untersuchung ausgeklammert.

<sup>17</sup> Vgl. insb. BVerfGE 37, 271 – *Solange I* und die Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichts, Corte costituzionale, Urteil vom 18. 12. 1973 – *Frontini* = EuR 1974, S. 255 ff., Corte costituzionale, Urteil vom 8. 6. 1984 – *Granital* = CMLR 1984, S. 760 ff. Vgl. hierzu G. Sander, DÖV 2000, S. 588 ff.

<sup>18</sup> C. Schreuer, in: K. Ginther et al (Hrsg.), FS Zemanek, 1994, S. 223 (231 ff.); vgl. auch J. Weiler, YLJ 1990–1991, S. 2403 (2417 f.).

<sup>19</sup> Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. 11. 1950, BGBl. 1952 II, S. 685, 953, Neubek. der Konvention i. d. F. des Prot. Nr. 11 in: BGBl. 2002 II, S. 1054.

ten, dass der Vertrag von Lissabon die Grundrechtecharta in den Rang des Primärrechts hob, Art. 6 Abs. 1 EUV, und den Beitritt der Union zur EMRK vorsieht, Art. 6 Abs. 2 EUV. Dieser Beitritt wurde durch das im Juni 2010 in Kraft getretene 14. Zusatzprotokoll zur EMRK auch aufseiten des Europarates möglich gemacht.<sup>20</sup>

Auch hinsichtlich der hier untersuchten internationalen Organisationen lässt sich prognostizieren, dass sie ob der anhaltenden Kritik an ihnen zurechenbaren »Menschenrechtsverletzungen« früher oder später eine Menschenrechtsbindung, sei es durch umfassende Selbstbindung oder durch Beitritt zu einem Menschenrechtspakt, herbeiführen werden. Vorerst aber lässt sich möglicherweise aus den Erfahrungen der Europäischen Union vor dem Vertrag von Lissabon schöpfen. Dabei ist aufgrund der Besonderheiten der EU Vorsicht geboten: So ist sie durch einen im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen ungleich höheren Integrationsgrad gekennzeichnet, hat einen relativ kleinen und vergleichsweise homogenen Teilnehmerkreis und ist mit einer Gerichtsbarkeit ausgestattet, die den expliziten Auftrag hat, die Verträge auszulegen und anzuwenden, Art. 19 EUV. Dies verbietet es, die Bindungsmechanismen automatisch eins zu eins auf andere internationale Organisationen zu übertragen, sollte jedoch nicht davon abhalten, eine Übertragbarkeit zu untersuchen.<sup>21</sup>

### A. Gang der Untersuchung

Im ersten Teil der Arbeit soll die tatsächliche und rechtliche Notwendigkeit einer Bindung internationaler Organisationen an Menschenrechte dargelegt und damit gleichsam der praktische Nutzen der Arbeit fundiert werden. Dafür ist es relevant, inwiefern die genannten internationalen Organisationen, UN, Weltbank und IWF, durch die Ausweitung ihrer Aufgaben tatsächlich in der Lage sind, in Menschenrechte einzugreifen, aber auch, eine positive Dimension von Menschenrechten zu erfüllen (Teil I, Kapitel 1). Weiter ist die Frage zu beantworten, inwiefern man diese Fähigkeiten von UN, Weltbank und IWF mit dem klassischen Ansatz der Staatenverantwortlichkeit erfassen kann. Hier soll gezeigt werden, dass über die Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten nur ein lückenhafter Menschenrechtsschutz gewährleistet wird. Daraus wird gefolgert, dass es eines gesonderten Verantwortlichkeitsregimes für internationale Organisationen bedarf (Teil I, Kapitel 2). Da internationale Organisationen schon länger dafür kritisiert werden, dass sie Menschenrechte verletzen, haben sie zum Teil darauf

---

<sup>20</sup> Für die institutioneller Umsetzung des Beitritts vgl. CoE, Draft legal instruments on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Dok. CDDH-UE(2011)16.

<sup>21</sup> In diese Richtung auch B. Fassbender, in: P. Bekker *et al.* (Hrsg.), FS Vagts, 2010, S. 71 (78).

reagiert und sind Selbstbindungen für solche Situationen eingegangen, die als besonders menschenrechtssensibel gelten. Die Analyse dieser Selbstbindungen zeigt, dass sie der artikulierten Kritik nur in begrenztem Umfang Rechnung tragen. Gleichzeitig lassen sich durch diese Analyse Erkenntnisse über die die Menschenrechtsmaterie betreffende sozioinstitutionelle Kultur der untersuchten Organisationen gewinnen, die Rückschlüsse auf die tatsächliche Akzeptanz einer eventuellen völkerrechtlichen Bindung der jeweiligen Organisation an Menschenrechte zulassen (Teil I, Kapitel 3).

Im zweiten Teil der Arbeit wird sodann untersucht, ob internationale Organisationen qua Völkerrecht an Menschenrechte gebunden sind. Hierzu werden zunächst die Gründungsverträge von UN, Weltbank und IWF auf eine Menschenrechtsbindung hin untersucht (Teil II, Kapitel 1). Sodann wird die Frage geklärt, ob die genannten internationalen Organisationen einer menschenrechtsvertraglichen Bindung unterliegen (Teil II, Kapitel 2) oder aber an die aus dem allgemeinen Völkerrecht folgenden menschenrechtlichen Verpflichtungen gebunden sind (Teil II, Kapitel 3, A.–B.). Den Kern der Arbeit bildet die rechtsdogmatische Begründung einer Bindung von internationalen Organisationen an das allgemeine Völkerrecht. Hier soll zunächst dargelegt werden, dass der vielfach in der Literatur vollzogene Schluss von der Völkerrechtssubjektivität internationaler Organisation auf deren Bindung an das allgemeine Völkerrecht zu kurz greift. Stattdessen wird vertreten, dass eine Bindung internationaler Organisationen rechtsquellenspezifisch aufgrund der unterschiedlichen Geltungsgründe für das Völkergewohnheitsrecht, die allgemeinen Rechtsgrundsätze sowie das *ius cogens* begründet werden muss. Während das *ius cogens* aufgrund seiner geringen praktischen Relevanz für internationale Organisationen im Hintergrund der Untersuchung steht, wird hier zum einen gezeigt, dass ein bisher nur für Staaten diskutierter, vergleichsweise voraussetzungsvoller Ansatz für die Herausbildung eines menschenrechtlichen Gewohnheitsstandards auch auf internationale Organisationen übertragen werden kann. Zum anderen wird vertreten, dass die allgemeinen Rechtsgrundsätze eine für internationale Organisationen besonders geeignete Rechtsquelle sind, um eine anspruchsvolle Bindung an Menschenrechtsstandards zu begründen, der über den für Staaten geltenden Standard hinausgeht (Teil II, Kapitel 3, C.–F.).

## B. Terminologie

Da sich die Arbeit zum Ziel gesetzt hat, die Rechtsbindung von internationalen Organisationen an internationale Menschenrechte zu begründen, ist zunächst zu klären, was unter den Begriffen »internationale Organisationen« und »Menschenrechte« im vorliegenden Kontext zu verstehen ist, sowie welchen Platz der Begriff der »Rechtsbindung« in der Debatte einnimmt.

## I. Internationale Organisationen

Der Begriff der internationalen Organisation soll im Rahmen der vorliegenden Arbeit, wie auch sonst üblich, lediglich für zwischenstaatliche internationale Organisationen, auch internationale Regierungsorganisationen genannt, (*inter-governmental organizations*/IGOs) in Abgrenzung zu nicht-staatlichen internationalen Organisationen bzw. Nicht-Regierungsorganisationen (*non-governmental organizations*/NGOs) verwendet werden. An einer allgemeingültigen Definition dafür, was unter einer zwischenstaatlichen Organisation zu verstehen ist, fehlt es, da Uneinigkeit darüber herrscht, welche Merkmale für eine internationale Organisation konstitutiv sind und welche nur regelmäßig auftreten. Einigkeit scheint darüber zu bestehen, dass es sich um eine Vereinigung von mindestens zwei Völkerrechtssubjekten handeln muss<sup>22</sup> (in aller Regel Staaten),<sup>23</sup> die auf dem Gebiet des Völkerrechts zustande gekommen ist<sup>24</sup> (in aller Regel durch einen multilateralen Vertrag)<sup>25</sup> und die dauerhaft<sup>26</sup> mit der selbstständigen Wahrnehmung eigener Aufgaben betraut ist<sup>27</sup> und hierfür mit zumindest einem eigenen handlungsbefugten Organ ausgestattet ist.<sup>28</sup>

<sup>22</sup> R. Monaco, *Organizzazione Internazionale*, 1985, Tz. 8; V. Epping, in: K. Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 5. Aufl., 2004, § 6, Rn. 2f.; N. White, *Law of International Organizations*, 2. Aufl., 2005, S. 1; K. Schmalenbach, Stichwort »International Organizations or Institutions, General Aspects«, in: EPIL, 2006, online edition, Tz. 4, 9; M. Ruffert/C. Walter, *Institutionalisiertes Völkerrecht*, 2009, Rn. 9, 11, 115; E. Klein, in: W. Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, 5. Aufl., 2010, 4. Abschn., Rn. 12f.; H. Schermers/B. Blokker, *International Institutional Law*, 5. Aufl., 2011, § 36.

<sup>23</sup> N. White, *Law of International Organizations*, 2. Aufl., 2005, S. 1; K. Schmalenbach, Stichwort »International Organizations or Institutions, General Aspects«, in: EPIL, 2006, online edition, Tz. 9; M. Ruffert/C. Walter, *Institutionalisiertes Völkerrecht*, 2009, Rn. 9, 11, 115; T. Stein/C. v. Buttlar, *Völkerrecht*, 12. Aufl., 2009, Rn. 367, 369; J. Combacau/S. Sur, *Droit International Public*, 9. Aufl., 2010, S. 708; E. Klein, in: W. Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, 5. Aufl., 2010, 4. Abschn., Rn. 12f.; H. Schermers/B. Blokker, *International Institutional Law*, 5. Aufl., 2011, § 36.

<sup>24</sup> R. Monaco, *Organizzazione Internazionale*, 1985, Tz. 8; V. Epping, in: K. Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 5. Aufl., 2004, § 6, Rn. 2, 4; N. White, *Law of International Organizations*, 2. Aufl., 2005, S. 1; H. Schermers/B. Blokker, *International Institutional Law*, 5. Aufl., 2011, §§ 33, 45.

<sup>25</sup> V. Epping, in: K. Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 5. Aufl., 2004, § 6, Rn. 4; N. White, *Law of International Organizations*, 2. Aufl., 2005, S. 1; J. Combacau/S. Sur, *Droit International Public*, 9. Aufl., 2010, S. 708; H. Schermers/B. Blokker, *International Institutional Law*, 5. Aufl., 2011, § 34; a. A. M. Ruffert/C. Walter, *Institutionalisiertes Völkerrecht*, 2009, Rn. 3, 10, die das Merkmal des Vertrages für konstitutiv halten.

<sup>26</sup> T. Stein/C. v. Buttlar, *Völkerrecht*, 12. Aufl., 2009, Rn. 367, 370.

<sup>27</sup> R. Monaco, *Organizzazione Internazionale*, 1985, Tz. 8; V. Epping, in: K. Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 5. Aufl., 2004, § 6, Rn. 2, 5; T. Stein/C. v. Buttlar, *Völkerrecht*, 12. Aufl., 2009, Rn. 367, 376; M. Ruffert/C. Walter, *Institutionalisiertes Völkerrecht*, 2009, Rn. 9, 13.

<sup>28</sup> V. Epping, in: K. Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 5. Aufl., 2004, § 6, Rn. 2, 13; N. White, *Law of International Organizations*, 2. Aufl., 2005, S. 1; M. Ruffert/C. Walter, *Institutionalisiertes Völkerrecht*, 2009, Rn. 12; H. Schermers/B. Blokker, *International Institutional Law*, 5. Aufl., 2011, § 34; a. A. T. Stein/C. v. Buttlar, *Völkerrecht*, 12. Aufl., 2009, Rn. 367, 378, die zwei handlungsfähige Organe zur Voraussetzung machen.