

Max-Planck-Institut für
ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 256

Christopher Peters

Praxis Internationaler
Organisationen -
Vertragswandel und
völkerrechtlicher
Ordnungsrahmen

Gliederung

A. Einführung: Die (spätere) Praxis Internationaler Organisationen – Theorie, Empirie und Rechtsvergleichung	1
B. Erster Teil: <i>Subsequent practice</i> im Recht der Verträge	11
I. Was ist <i>subsequent practice</i> ? – Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK als Ausgangspunkt für eine Definition der späteren Praxis	11
II. Spätere Praxis im Kontext der Auslegung völkerrechtlicher Verträge gem. Art. 31 und 32 WVK	31
III. Rechtsnatur	59
IV. Wie entsteht <i>subsequent practice</i> ? Tatsächliche Erscheinungsformen	120
C. Zweiter Teil: Organisationspraxis	131
I. Besonderheiten Internationaler Organisationen und ihrer Gründungsverträge	133
II. Art. 5 WVK, <i>rules of the organization</i> und <i>established practice</i>	161
III. Akteure der Organisationspraxis und die Mehrheitsfrage	182
IV. Organisationspraxis <i>ultra vires</i>	230
V. Organisationspraxis und die <i>implied-powers</i> -Doktrin	231
VI. Organisationspraxis und <i>principle of effectiveness</i>	234
VII. Der politische Charakter der Organisationspraxis	236
VIII. Gibt es materielle Grenzen für Satzungsänderungen durch <i>established practice</i> ?	237
IX. Zusammenfassung des ersten und zweiten Teils	239
D. Dritter Teil: Die Praxis der Vereinten Nationen und ihr Einfluss auf die Charta	245
I. Auswahl der Fallstudien und Operationalisierung des ersten und zweiten Teils	245
II. Fallstudien	247
III. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	336

E. Vierter Teil: Die Praxis weiterer Internationaler Organisationen	339
I. UN-Sonderorganisationen	342
II. NATO – Wandlung vom Verteidigungs- zum Sicherheitsbündnis	368
III. Europäische Union	375
IV. MERCOSUR	384
V. Arabische Liga	389
F. Fünfter Teil: Zusammenfassung, Rechtsvergleichung und Ausblick	393
I. Rechtsvergleichende Betrachtung Internationaler Organisationen in Bezug auf Organisationspraxis	393
II. Die Praxis der Vereinten Nationen als Modell?	411
III. Organisationspraxis und die generellen Entwicklungslinien des Völkerrechts	417
IV. Fazit und Ausblick: Organisationspraxis als Möglichkeit für die Anpassung Internationaler Organisationen an gewandelte Gegebenheiten?	422
Summary: Subsequent Practice of International Organizations	435
Literaturverzeichnis	441
Verzeichnis der Rechtsprechung	465
Verzeichnis der Verträge, Rechtsakte, Organbeschlüsse, Dokumente, Reden und Internetseiten	470
Sachregister	485

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung: Die (spätere) Praxis Internationaler Organisationen – Theorie, Empirie und Rechtsvergleichung	1
B. Erster Teil: <i>Subsequent practice</i> im Recht der Verträge	11
I. Was ist <i>subsequent practice</i> ? – Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK als Ausgangspunkt für eine Definition der späteren Praxis	11
1. Erstes Definitionselement: Handlungen und Unterlassungen	13
2. Zweites Element: Vertragsbezüglichkeit	14
3. Drittes Element: Später	14
4. Viertes Element: Vertragsparteien (oder Vertragsorgane)	17
5. Fünftes Element: Auf internationaler Ebene	19
6. Sechstes Element: Subjektives Element	22
7. <i>Concordant, common and consistent</i> und das siebte Definitionselement	24
8. Andere Definitionsversuche	29
II. Spätere Praxis im Kontext der Auslegung völkerrechtlicher Verträge gem. Art. 31 und 32 WVK	31
1. Der Auslegungsvorgang nach der WVK als <i>single combined operation</i>	32
2. Verhältnis von <i>subsequent agreement</i> und <i>subsequent practice</i>	37
3. <i>Subsequent practice</i> und dynamische Auslegung	41
a) Die drei Kategorien dynamischer Auslegung	42
aa) Dynamisches Begriffsverständnis	43
bb) Art. 31 Abs. 3 lit. c WVK	44
cc) <i>Emergent purpose</i>	46
b) Das Verhältnis zwischen dynamischer Auslegung und späterer Praxis	47
c) Dynamische Auslegung in Internationalen Organisationen	51
4. <i>Subsequent practice</i> und Art. 32 WVK	52

a)	„Historisch-subjektive“ Ausprägung der späteren Praxis	53
b)	Praxis unterhalb der Schwelle des Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK	55
5.	Gewohnheitsrechtliche Geltung der Art. 31 ff. WVK	57
II.	Rechtsnatur	59
1.	Vorüberlegung: Identität von Rechtssetzer und Rechtsanwender, insbesondere bei Internationalen Organisationen	59
2.	Auslegungsmethode	62
a)	„Aktuell-subjektiver Aspekt“	63
b)	„Objektiver Aspekt“	64
c)	Effektivitätsaspekt	67
d)	Systematischer Aspekt	68
3.	Vertragsänderung	69
a)	Abgrenzung von Vertragsauslegung und Vertragsänderung?	69
aa)	Ist eine Abgrenzung überhaupt möglich?	69
(1)	Dimensionen völkerrechtlicher Vertragsauslegung	69
(2)	Probleme der regulären Auslegung	70
(3)	Grenzfall: autoritative Auslegung	72
(4)	Grenzfall: authentische Auslegung	75
(5)	Probleme der beiden Formen rechtsverbindlicher Auslegung	76
(6)	Gründe für die Aufrechterhaltung der Unterscheidung zwischen Auslegung und Änderung	77
bb)	Modifikation zwischen Vertragsauslegung und Vertragsänderung?	82
cc)	Kriterien der Abgrenzung	83
(1)	Wortlaut als Grenze der Auslegung?	83
(2)	Gesamtschau aus Wortlaut, Telos, Systematik, Absicht der Parteien	84
(3)	Abweichung von der historischen Absicht der Vertragsparteien	85
(4)	<i>Interpretative range</i>	86
(5)	Stellungnahme	86
dd)	Zusammenfassung	87
b)	Für und Wider der informellen Vertragsänderung	88

aa)	Die Vertragsänderung durch Praxis in Rechtsprechung, Literatur, ILC- und Staatenpraxis	88
bb)	Normative Erwägungen zur vertragsändernden Praxis	95
cc)	Insbesondere: Spätere Praxis jenseits der Grenzen der Auslegung als Vertragsverstoß?	100
dd)	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	102
c)	Einordnung der vertragsändernden Praxis in die Rechtsquellenlehre	104
aa)	Spätere Praxis als Ausdruck eines konkludenten Änderungsvertrags?	105
bb)	Spätere Praxis als ablösendes Gewohnheitsrecht?	107
cc)	Rechtsquelle <i>sui generis</i>	112
dd)	Bestimmung der Rechtsnatur nach den Umständen des Einzelfalls	112
ee)	Zusammenfassung und Zwischenergebnis	114
4.	Rechtsfortbildung durch ergänzende Praxis (<i>praeter legem</i>)	115
IV.	Wie entsteht <i>subsequent practice</i> ? Tatsächliche Erscheinungsformen	120
1.	Realakt	120
2.	Deklarationen und einseitige Handlungen	121
3.	Einseitige Interpretationserklärungen	122
4.	Vorbehalte	123
5.	Protest	124
6.	Organhandeln	125
7.	Debatte in einem Organ oder auf einer internationalen Konferenz	125
8.	Geschäftsordnungen	126
9.	Urteil	127
10.	Abschluss von späteren Verträgen	128
11.	Unterlassen	129
C.	Zweiter Teil: Organisationspraxis	131
I.	Besonderheiten Internationaler Organisationen und ihrer Gründungsverträge	133
1.	Trias von Organisation, Organen und Mitgliedstaaten	133
2.	Gründungsvertrag	136

a)	Verfassungscharakter	136
aa)	Einführung in die Diskussion über den Verfassungscharakter	137
bb)	Die Bedeutung des Verfassungscharakters für die Organisationspraxis	140
(1)	Argumente für die praxisbegrenzende Wirkung der Konstitutionalisierung	141
(2)	Argumente für die praxisfördernde Wirkung der Konstitutionalisierung	145
(3)	Andere Ansätze und Zwischenergebnis	147
b)	Verschiedene Arten von Satzungsbestimmungen	148
c)	Besonderheiten der Auslegung eines Gründungsvertrages	153
aa)	Besondere Rolle von teleologischer/dynamischer Auslegung und Praxis der Organisation	154
bb)	Interpretationskompetenz, autoritative Auslegung und das Konzept <i>generally acceptable</i>	155
II.	Art. 5 WVK, <i>rules of the organization</i> und <i>established practice</i>	161
1.	Art. 5 WVK und <i>rules of the organization</i>	161
2.	<i>Established practice</i> und <i>subsequent practice</i>	163
3.	Beispiele aus der Rechtsprechung des IGH	165
4.	Tatbestandliche Struktur von Art. 5 WVK	167
5.	Kann <i>established practice</i> überhaupt in <i>rules of the organization</i> gem. Art. 5 WVK erwachsen?	168
6.	Was ist <i>established practice</i> und wie kann sie von späterer Praxis unterschieden werden?	171
a)	Fehlen einer Definition	171
b)	Rechtsnatur und Rechtsfolgen von <i>established practice</i>	172
aa)	<i>Established practice</i> als Meta-Regel zur Anpassung der WVK an die Gründungsverträge Internationaler Organisationen und ihr Zusammenspiel mit <i>subsequent practice</i>	173
(1)	Das allgemeine Verhältnis zwischen <i>rules of the organization</i> und WVK	173
(2)	Das Verhältnis von Art. 5 WVK und Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK	175

	bb) <i>Established practice</i> als satzungsmodifizierendes und satzungserweiterndes Quasi-Völkergewohn- heitsrecht Internationaler Organisationen	176
	c) Voraussetzungen von <i>established practice</i>	179
7.	Zusammenfassung	181
III.	Akteure der Organisationspraxis und die Mehrheitsfrage	182
	1. Unterscheidung zwischen Organ- und Staatenpraxis?	182
	2. Staatenpraxis	186
	a) Relevanz der Praxis besonders interessierter Staaten	188
	b) Art. 41 WVK, <i>inter-se</i> -Abkommen durch Praxis	189
	3. Organpraxis	191
	a) Kategorie 1: Einhellige Organpraxis	191
	aa) Charakteristika und Fallgruppen	191
	(1) Plenarorgane bei Einstimmigkeit	192
	(2) Plenarorgane bei Mehrheitsentscheidung ohne Gegenstimmen	193
	(3) Plenarorgane im Konsensverfahren	196
	(4) Reaktion anderer Organe	199
	bb) Mögliche Rechtsfolgen und ihre Voraussetzungen	202
	(1) Einfache spätere Praxis	202
	(2) Autoritative spätere Praxis	202
	(3) Ändernde und erweiternde <i>established</i> <i>practice</i>	203
	b) Kategorie 2: Praxis von Organen mit beschränkter Mitgliedschaft oder von unabhängig besetzten Organen, die auf allgemeine Akzeptanz der Mitgliedstaaten trifft	204
	aa) Charakteristika und Fallgruppen	204
	(1) Ausdrückliche Zustimmung	205
	(2) Konkludente Zustimmung	206
	(3) Schweigen als Zustimmung? – <i>Acquiescence</i>	207
	bb) Mögliche Rechtsfolgen und ihre Voraussetzungen	213
	(1) Einfache spätere Praxis	214
	(2) Autoritative spätere Praxis	214
	(3) Ändernde und erweiternde <i>established</i> <i>practice</i>	215
	c) Kategorie 3: Autonome Rolle der Organpraxis	216
	aa) Charakteristika und Fallgruppen	216

bb) Rechtliche Faktoren, die autonome Organpraxis begünstigen könnten	217
(1) Mehrheitserfordernisse für formelle Änderungen	217
(2) Art. 5 WVK, <i>rules of the organization</i> und <i>established practice</i>	219
(3) Insbesondere: Ableitung einer autoritativen Auslegungskompetenz aus verbindlichen Sachentscheidungskompetenzen	219
(4) „Objektiver Aspekt“ und Art. 32 WVK	222
(5) Antizipierte Zustimmung zu Fortentwicklungen	223
(6) Der Verfassungscharakter der Gründungsverträge	224
(7) Die Rechtsprechung des IGH	225
cc) Mögliche Rechtsfolgen und ihre Voraussetzungen	227
(1) Einfache spätere Praxis	227
(2) Autoritative spätere Praxis	228
(3) Ändernde und erweiternde <i>established practice</i>	228
IV. Organisationspraxis <i>ultra vires</i>	230
V. Organisationspraxis und die <i>implied-powers</i> -Doktrin	231
VI. Organisationspraxis und <i>principle of effectiveness</i>	234
VII. Der politische Charakter der Organisationspraxis	236
VIII. Gibt es materielle Grenzen für Satzungsänderungen durch <i>established practice</i> ?	237
X. Zusammenfassung des ersten und zweiten Teils	239

D. Dritter Teil: Die Praxis der Vereinten Nationen

und ihr Einfluss auf die Charta	245
Auswahl der Fallstudien und Operationalisierung des ersten und zweiten Teils	245
I. Fallstudien	247
1. Intra-Organ-Vorschriften und gemischte Intra-Organ-Vorschriften	247
a) Art. 9 Abs. 2 SVN	247
b) Art. 27 Abs. 3 SVN	249
c) <i>Adoption without a vote</i>	250
d) Art. 101 Abs. 3 SVN	252

2. Beteiligung von Nichtmitgliedern und Beobachterstatus in Organen	254
a) Art. 31 SVN	255
b) Art. 70 SVN	258
c) Beobachterstatus in der Generalversammlung	261
3. Inter-Organ-Vorschriften	264
a) Art. 11 Abs. 2, 12 Abs. 1 SVN und <i>Uniting for Peace</i>	264
b) Art. 20 SVN und <i>Uniting for Peace</i>	267
c) Art. 12 Abs. 1 SVN	268
d) Art. 60 SVN	273
e) Art. 7, 22, 29 SVN: Gemeinsame Nebenorgane	274
4. Materielle Kompetenzen/Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten	276
a) Art. 10 SVN	276
b) Art. 17 Abs. 1 SVN	278
c) Art. 17 Abs. 2 SVN	279
d) Art. 17 Abs. 3 SVN	282
e) Art. 19 SVN	282
f) Kapitel VI der UN-Charta	285
g) Kapitel VII der UN-Charta	289
aa) Art. 39 SVN	290
(1) Friedensbedrohung	290
(a) Innerstaatliche Vorgänge, insbesondere Bürgerkriege, Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts	290
(b) <i>Responsibility to protect</i>	294
(c) Terrorismus	296
(d) Proliferation von Massenvernichtungswaffen	297
(e) Piraterie	299
(2) Angriffshandlung, Friedensbruch	299
bb) Art. 41 SVN	300
(1) <i>Smart</i> und <i>targeted sanctions</i> gegen Staaten	301
(2) Individualsanktionen gegen Private	302
(3) Quasi-legislatives Handeln des Sicherheitsrates	305
cc) Art. 42, 48 SVN und <i>desuetudo</i> von Art. 43 ff. SVN	309
h) Politische Kompetenzen des Generalsekretärs	312

i) Vertragsschlusskompetenz des Generalsekretärs	316
5. UN-Familie und andere Internationale Organisationen: Art. 57, 63 SVN	317
6. Sonstige Praxis	320
a) Art. 23 Abs. 1 S. 3 SVN	320
b) Art. 23 Abs. 2 S. 1 SVN	322
c) ECOSOC und <i>equitable geographic distribution</i>	323
d) Wahl und Amtszeit des Generalsekretärs	324
e) Art. 93 Abs. 2 SVN	325
f) Art. 100 SVN	327
g) Art. 102 SVN	329
7. Erweiternde Praxis: Entwicklung des <i>Peacekeeping</i>	332
a) Praxis	333
b) Rechtsgrundlage	333
c) Analyse	335
II. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	336

3. Vierter Teil: Die Praxis weiterer Internationaler

Organisationen	339
UN-Sonderorganisationen	342
1. IMO	342
2. ICAO	344
3. WHO	345
4. ILO	350
5. IWF	354
a) Art. XXIX IWF-Abkommen	354
b) Fallstudien	356
6. Weltbank	361
a) Art. IX Weltbank-Abkommen und die Rolle des <i>General Counsel</i>	361
b) Fallstudien	363
I. NATO – Wandlung vom Verteidigungs- zum Sicherheitsbündnis	368
1. Relevante Charakteristika des NATO-Vertrags	369
2. Analyse der strategischen Konzepte	370
I. Europäische Union	375
1. Sonderstellung als supranationale und konstitutionalisierte Organisation	375
2. Insbesondere: Der EuGH als Hindernis für spätere Praxis	378

3. Fallstudien	381
a) Luxemburger Kompromiss 1966	381
b) Völkerrechtspersönlichkeit der EU	382
c) Schaffung und Kompetenzgewinn des Europäischen Rates	383
IV. MERCOSUR	384
V. Arabische Liga	389

F. Fünfter Teil: Zusammenfassung, Rechtsvergleichung und Ausblick

I. Rechtsvergleichende Betrachtung Internationaler Organisationen in Bezug auf Organisationspraxis	393
1. Allgemeines zur rechtsvergleichenden Betrachtung Internationaler Organisationen und zur gewählten Methode	393
2. Herkömmliche Typologien	396
a) Politisch und administrativ	396
b) Universell und regional	403
c) Besonderheiten von Wirtschaftsorganisationen	406
d) Regionale Sicherheits- und Verteidigungsorganisationen	406
3. Spezielle Typologie nur in Bezug auf Organisationspraxis	408
a) Schwierigkeit formeller Änderungen	408
b) Ausdrückliche autoritative Auslegungskompetenz	408
c) Gerichtsförmiger Streitbeilegungsmechanismus	409
d) Mehrheitserfordernisse in den Gründungsverträgen ...	409
e) Regulierungsdichte des Gründungsvertrags	410
f) Konstitutionalisierungsgrad einer Organisation	410
g) Kommunikationskanäle innerhalb der Organisation ...	410
II. Die Praxis der Vereinten Nationen als Modell?	411
1. Die Ausnahmestellung der Vereinten Nationen in den internationalen Beziehungen	412
2. Argumente gegen den Modellcharakter der Vereinten Nationen	412
a) Die besondere Rolle des Sicherheitsrates	412
b) Charakteristika besonderer Normen der UN-Charta	413
3. Argumente für den Modellcharakter der Vereinten Nationen	414
a) Rechtsprechung des IGH	414

b) UN-Familie	415
c) Verfassungscharakter der UN-Charta	416
4. Fazit	416
III. Organisationspraxis und die generellen Entwicklungslinien des Völkerrechts	417
1. Konstitutionalisierung	417
a) Die Makro- und die Mikroebene der Konstitutionalisierung des Völkerrechts	417
b) Organisationspraxis wirkt auch auf die Makroebene ...	419
c) Meta-Regeln über Organisationspraxis als Teil des makrokonstitutionellen Rechts	420
2. Fragmentierung	421
IV. Fazit und Ausblick: Organisationspraxis als Möglichkeit für die Anpassung Internationaler Organisationen an gewandelte Gegebenheiten?	422
1. Flexibilität	422
2. Legitimation	425
3. <i>Rule of law</i> und rechtspolitische Erwägungen	429
 Summary: Subsequent Practice of International Organizations	 435
 Literaturverzeichnis	 441
 Verzeichnis der Rechtsprechung	 465
 Verzeichnis der Verträge, Rechtsakte, Organbeschlüsse, Dokumente, Reden und Internetseiten	 470
 Sachregister	 485