

III. Subjekte des Völkerrechts

A. Übersicht

Das typische Völkerrechtssubjekt und der zentrale Akteur im Recht der internationalen Gemeinschaft ist der Staat. Neben Staaten spielen im Völkerrecht Internationale Organisationen, allen voran die Vereinten Nationen, eine bedeutende Rolle. Historische Gründe führen zur Annahme der Völkerrechtssubjektivität des Heiligen Stuhls, des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz und verschiedener Ritterorden, insb des Souveränen Malteser-Ritter-Ordens. Ausnahmsweise werden im modernen Völkerrecht auch Einzelpersonen und transnationale Unternehmen als (partielle) Völkerrechtssubjekte anerkannt (zB Einräumung von Rechten an Einzelpersonen in Menschenrechtsabkommen; Parteifähigkeit privater Investoren vor dem Internationalen Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten [ICSID]).

Staaten und der Heilige Stuhl sind sog ursprüngliche (originäre) Völkerrechtssubjekte. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass sie nicht von anderen Völkerrechtssubjekten geschaffen wurden, wie dies bei den sog abgeleiteten (derivativen) Völkerrechtssubjekten der Fall ist. Zu Letzteren zählen Internationale Organisationen, der Souveräne Malteser-Ritter-Orden, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und gegebenenfalls Einzelpersonen und transnationale Unternehmen.

B. Staaten

In völkerrechtlicher Hinsicht kann von einem Staat gesprochen werden, wenn er über ein Staatsvolk, ein Staatsgebiet und eine unabhängige (souveräne) Staatsgewalt (Regierung) verfügt und er auf Dauer errichtet ist. Auf die Anerkennung des Staates durch andere Staaten kommt es nicht an.

1. Staatsvolk

Der völkerrechtliche Begriff des Volkes bezeichnet die Summe jener Menschen, die der Personalhoheit eines bestimmten Staates unterstehen und die zu diesem Staat in einem wechselseitigen Treueverhältnis stehen. Nicht darunter fallen Fremde (Staatsangehörige eines anderen Staates) und Staatenlose, die sich auf dem Gebiet eines (anderen) Staates aufhalten. Für Fremde gilt das völker-

rechtliche und innerstaatliche Fremdenrecht (vgl für Österreich das Fremdenpolizeigesetz 2005 [FPG], das Asylgesetz 2005 [AsylG 2005] sowie das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz [NAG]), für Staatenlose die Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.7.1951 (Flüchtlingskonvention) und das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28.9.1954 (Staatenlosenübereinkommen).

Unter welchen Voraussetzungen natürliche Personen die Staatsangehörigkeit erwerben und verlieren und welche Rechtsfolgen sich jeweils daran knüpfen, wird nur in Teilbereichen vom Völkerrecht, zum überwiegenden Teil hingegen vom nationalen Recht geregelt. Regelmäßig ist dieses vom Prinzip des *ius sanguinis* (die Staatsbürgerschaft des Kindes folgt der Staatsbürgerschaft der Eltern) oder vom Prinzip des *ius soli* (die Staatsbürgerschaft wird den Personen verliehen, die auf dem Staatsgebiet geboren werden) bestimmt. In Österreich werden diese Regelungen, geleitet vom Prinzip des *ius sanguinis*, durch das Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG) getroffen.

Juristische Personen gehören regelmäßig entweder dem Staat an, in dem sie gegründet wurden (Gründungsstaat), oder aber jenem, in dem sie ihren Hauptverwaltungssitz haben (Sitzstaat). Verschiedentlich wird auch an den Staat angeknüpft, in dem die juristische Person tatsächlich tätig wird (Betätigungsstaat). Das österreichische Recht war lange Zeit von der Sitztheorie bestimmt. In der Zwischenzeit hat sich der OGH der Rechtsprechung des EuGH angeschlossen, die der Gründungstheorie folgt.

An die Staatsangehörigkeit knüpft auch das diplomatische Schutzrecht an. Darunter wird das Recht eines Staates verstanden, die Rechte und Interessen seiner Staatsangehörigen vor drohenden Verletzungen durch andere Völkerrechtssubjekte mit diplomatischen Mitteln zu schützen.

2. Staatsgebiet

Das Staatsgebiet ist jenes Gebiet, das der territorialen Souveränität eines Staates unterliegt. Dazu zählen das Landgebiet und der Luftraum sowie das Küstenmeer. Nicht notwendig ist es, dass das gesamte Staatsgebiet räumlich zusammenhängt.

Beispiel

Alaska ist Teil der USA, obwohl es räumlich vom restlichen Staatsgebiet getrennt ist.

3. Staatsgewalt

Unter souveräner Staatsgewalt versteht man das Recht zur Ausübung der höchsten, völkerrechtsunmittelbaren Gewalt über Personen und Sachen. Die Souveränität ist das wichtigste Charakteristikum des Staates im Vergleich zu anderen Verbänden. Nach außen wird sie zumeist als Unabhängigkeit begriffen: Die Staaten unterliegen keiner anderen Autorität als dem Völkerrecht (Völkerrechtsunmittelbarkeit). Das Völkerrecht ist wiederum vom Gedanken der Gleichheit der Staaten untereinander geprägt. Dieses Postulat findet allerdings in der politischen Wirklichkeit selten Entsprechung. Das faktische Ungleichgewicht zwischen Großmächten und sog Mikrostaaten (zB Liechtenstein, Monaco) führt dazu, dass Letztere ihre Interessen völkerrechtlich in weit geringerem Maße durchzusetzen vermögen, was sich wiederum auf die Wirksamkeit völkerrechtlicher Instrumente nachteilig auswirken kann.

Beispiel

Weil ein einstimmiger Beschluss in einer internationalen Organisation (wie etwa den Vereinten Nationen mit mehr als 190 Mitgliedern) so gut wie nie zustande kommt, einigt man sich auf das Mehrstimmigkeitsprinzip unter gleichzeitiger Verminderung oder Ausschaltung der rechtlichen Bindungswirkung derartiger Mehrheitsbeschlüsse für überstimmte Staaten.

Der Staatsgewalt als Gebietshoheit sind alle im Staatsgebiet befindlichen Personen und Sachen unterworfen (Ausnahme: Immunitäten), der Staatsgewalt als Personalhoheit alle eigenen Staatsangehörigen.

Beispiel

Durch verschiedene Rechtssetzungsakte versuchen die USA, ihren Vorschriften im Bereich des Kartell- und Embargorechts extraterritoriale Wirkung beizulegen. Ein Mutterunternehmen in den USA soll dabei Druck auf seine ausländischen Tochterunternehmen ausüben, um die Einhaltung dieser Vorschriften sicherzustellen. Im Rahmen der US-amerikanischen Blockadepolitik gegenüber Kuba wurde US-Bürgern und in den USA Aufenthalt nehmenden Ausländern durch den Helms-Burton Act verboten, kubanische Waren zu importieren. Derartige Maßnahmen werden bisweilen als völkerrechtswidrige Einschränkung der Gebietshoheit der jeweils betroffenen Drittstaaten betrachtet.

Die Handlungsfähigkeit eines Staates kann – freiwillig oder unfreiwillig – beschränkt sein, wie im Falle von Protektoraten, Treuhandgebieten oder besetzten Gebieten. Bei Formen extremer Abhängigkeit von anderen Staaten spricht man von sog Marionettenstaaten.

Beispiel

1974 wurde die Türkische Republik Nordzypern nach einer türkischen Militärintervention errichtet. Sie ist vollständig von der Türkei abhängig und wird überdies von keinem anderen Staat anerkannt.

Als Staaten rechtsfähig, aber nicht mehr handlungsfähig sind sog *failed states* (gescheiterte Staaten), in denen das staatliche Gewaltmonopol zusammengebrochen ist. Beispiele für den Zusammenbruch des Staatsmonopols gab es in Somalia, Haiti, Liberia und Afghanistan. Häufig kommt es im Gefolge des Zusammenbruchs zu Einsätzen von Einheiten der Vereinten Nationen (siehe Abschnitt III.C.2.d.).

4. Entstehen und Untergehen von Staaten

Völkerrechtlich entsteht ein Staat, sobald er über ein Staatsvolk, ein Staatsgebiet und eine unabhängige (souveräne) Staatsgewalt (Regierung) verfügt und er mit Aussicht auf relative Dauerhaftigkeit errichtet ist. Dies kann Folge einer Losreißung vom Mutterland (Sezession), eines Zusammenschlusses mehrerer Staaten zu einem Neustaat oder einer Bildung eines Neustaates auf staatenlosem Gebiet sein. Die ausdrückliche oder stillschweigende Anerkennung eines Staates durch andere Staaten ist zwar politisch von Bedeutung, hat aber völkerrechtlich nicht konstitutive, sondern bloß deklaratorische Wirkung.

Beispiel

Die Republik China (Taiwan) ist ein Staat, obwohl nur sehr wenige Staaten ihn anerkennen (sehr wohl aber inoffizielle Beziehungen zu ihm unterhalten).

Rechtliche Wirksamkeit erlangt die Anerkennung im Zusammenhang mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen, soweit die Anerkennung ein derartiges Angebot beinhaltet. Politisch erschwert die verbreitete Nichtanerkennung eines Staates seine internationalen Beziehungen einschließlich der Wirtschaftsbeziehungen. Insofern ist die herrschende Auffassung von der bloß deklaratorischen Wirkung der Anerkennung durch andere Staaten zu relativieren: Ein Staat ohne diplomatische Beziehungen wird in seiner Handlungsfähigkeit behindert sein. Ob und wann ein souveräner Staat vorliegt, entscheiden oftmals – wie auch in Österreich – Gerichte selbst. Eine Anerkennung von Regierungen ist völkerrechtlich bedeutungslos, weil die völkerrechtliche Identität selbst bei einem verfassungswidrigen Regierungswechsel erhalten bleibt.

Beispiel

Das bis 2001 in Afghanistan regierende Taliban-Regime wurde von nur drei Staaten weltweit als afghanische Regierung anerkannt. Afghanistan blieb trotzdem Völkerrechtssubjekt.

Der Staat geht mit Wegfall eines der Staatselemente unter. Praktische Fälle sind die Auflösung des Staates durch Wegfall der Staatsgewalt, das Aufgehen eines Staates durch Zusammenschluss mehrerer Staaten in einem Neustaat und die Einverleibung durch einen anderen Staat (Annexion).

Beispiel

Die Annexion des Fürstentums Monaco durch das revolutionäre Frankreich im Jahr 1793.

Bei der Annexion handelt es sich um einen gewaltsamen Gebietsenerwerb, der seit dem Inkrafttreten der UN-Charta völkerrechtswidrig ist, weil in solchen Fällen ein Verstoß gegen das Gewaltverbot des Art 2 Z 4 SVN vorliegt.

Beispiel

Die gewaltsame Eroberung Kuwaits durch den Irak im Jahr 1990.

C. Internationale Organisationen

1. Allgemeines

Seit 1945 entstand eine Vielzahl an Internationalen Organisationen (IO), die Völkerrechtssubjektivität genießen. Deren Gründung ist vom Gedanken geleitet, dass viele internationale Fragen nur in einer institutionalisierten Form der Zusammenarbeit bewältigt werden können. Tendenziell versuchen allerdings die Staaten als Gründer der IOs, ihre Handlungsfreiheit möglichst weitgehend aufrecht zu erhalten. IOs beruhen in der Regel auf einem völkerrechtlichen Vertrag, verfügen über institutionalisierte Einrichtungen und sind auf Dauer eingerichtet. Sie verfügen über Völkerrechtspersönlichkeit und können nach Maßgabe ihrer satzungsmäßigen Aufgabengebiete Verträge schließen und/oder für ihre Mitglieder verbindliche Beschlüsse fassen.

Beispiel

Amtssitzabkommen, Verträge über Status und Vorrechte, Truppenstationierungsabkommen

Mitglieder der IOs sind in der Regel Staaten. Neben den Gründungsmitgliedern, die eine IO durch Abschluss eines Gründungsvertrages entstehen lassen, treten weitere Mitglieder im Rahmen verschiedener Formen von Aufnahmeverfahren bei. Neben dieser Form der „Vollmitgliedschaft“ existieren abgeschwächte Rechts- und Pflichtenverhältnisse zu IOs in Form der Assoziierung oder des Beobachterstatus. Bei der Assoziierung bindet sich der Vertragspartner an die Gemeinschaft, ohne dabei Vollmitglied zu werden. Ein Staat im Beobachterstatus verfügt nur über beschränkte Mitwirkungsrechte (in der Regel ein Rederecht, nicht aber ein Stimmrecht).

Beispiel

Vollmitgliedschaft Österreichs in der EU, Assoziierung der Türkei zur EU, Beobachterstatus des Heiligen Stuhls bei der UNO

IOs handeln durch ihre Organe. Regelmäßig ist eine „Vollversammlung“ eingerichtet, in der alle Mitgliedstaaten vertreten sind und die für die (gegebenenfalls für die Mitglieder verbindliche) Beschlussfassung und die Überwachung der anderen Organe zuständig ist. In der Vollversammlung einer IO mit großer Mitgliederzahl werden Beschlüsse meist mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit angenommen. In der Regel verfügt jeder Mitgliedstaat über einen Sitz und eine Stimme. Ausnahmen bilden der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank, in denen die Stimmen nach den Kapitaleinlagen der Mitgliedstaaten gewichtet werden. Daneben findet man – va auf internationalen Konferenzen, aber auch im Rahmen der WTO – die Möglichkeit von Konsensentscheidungen vor. Im Unterschied zur Einstimmigkeit erfolgt die Beschlussfassung hier ohne formelle Abstimmung: Sobald der entsprechende Text nicht mehr aktiv abgelehnt wird, gilt der Konsens als erreicht. An weiteren Organen einer IO sind regelmäßig ein Exekutivorgan und ein monokratisch organisiertes Büro für Verwaltungsagenden vorgesehen.

Beispiel

Ministerkomitee des Europarates als Exekutivorgan, Generalversammlung der UNO (ohne die Befugnis zur Fassung verbindlicher Beschlüsse) als Vollversammlung, Sekretariat der UNO als Verwaltungsapparat

In der Lehre von den Staatenverbindungen kann eine IO auch als Staatenbund begriffen werden. In einem solchen Staatenbund schließen sich völkerrechtlich weiterhin souveräne Staaten zusammen, um in erster Linie bestimmte Aufgaben besser bewältigen zu

können. Dies kann die Übertragung von Rechtssetzungsbefugnissen an den Staatenbund einschließen.

Zu unterscheiden sind IOs von sog internationalen Nicht-Regierungsorganisationen (Non-Governmental Organizations, NGOs), die transnationale privatrechtliche Vereinigungen mit nichtstaatlichen Aufgabenbereichen sind und daher nicht zu den IOs gezählt werden.

Beispiel

für IOs: WTO, EU

Beispiel

für NGOs: Amnesty International, Greenpeace

Die bedeutsamste universelle internationale Organisation ist die Organisation der Vereinten Nationen (UNO) (siehe Abschnitt III.C.2.). Wichtige Regionalorganisationen sind die NATO, die OSZE, der Europarat und die NAFTA. Auch die EU und die EAG sind internationale Organisationen und als solche Völkerrechtssubjekte. Sie verfügen allerdings über einen wesentlich höheren Integrationsgrad als andere IOs und werden daher auch als supranationale Organisationen bezeichnet. Die Mitgliedstaaten haben diesen Organisationen im Interesse der Friedenssicherung und besonders effizienter Formen der Zusammenarbeit weitgehende Rechtssetzungsbefugnisse übertragen, waren also in bemerkenswert weitgehendem Ausmaß bereit, ihre einzelstaatliche Handlungsfreiheit zu Gunsten dieser Ziele zu beschränken (siehe Abschnitt VII.).

2. Die Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen (United Nations Organisation, UNO bzw VN) nehmen unter den Internationalen Organisationen einen zentralen Platz ein. Keinem anderen nicht-staatlichen Akteur kommt, was Fragen der allgemeinen internationalen Politik betrifft, auch nur annähernd gleiche Bedeutung zu. Das von ihnen ausgehende Bemühen um Friedensschaffung und -sicherung sowie ihr Eintreten für eine weltweite Gewährleistung fundamentaler Rechte des Einzelnen ragt besonders hervor. Der folgende Abschnitt beschäftigt sich aus diesem Grund ausführlich mit den Zielsetzungen, Hintergründen, dem organisatorischen Aufbau und den Möglichkeiten der UNO.