

I. Ausgangslage

A. Einleitung

1. Problemskizze

Internationale Organisationen handeln in allen erdenklichen Lebensbereichen. Manchmal sind sie gut sichtbar, etwa wenn der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UN) Sanktionen gegen terrorverdächtige Individuen beschliesst, manchmal weniger sichtbar, etwa wenn die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) Regeln zur verantwortungsvollen Fischerei erlässt. Viele der heute existierenden internationalen Organisationen sind nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden, so auch das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) und die Internationale Organisation für Migration (IOM). Während ihnen anfangs primär die Rolle als Forum für die Koordination staatlicher Bemühungen zukam, wurden sie bald auch zur Projektionsfläche für ambitioniertere Hoffnungen – gar als «Rettung der Menschheit»¹ wurden sie bezeichnet. Die Staaten haben ihnen immer mehr Aufgaben übertragen und viele Organisationen handeln heute mit weitreichender Autonomie.² Entsprechend haben viele internationale Organisationen ihre Mandate ausgedehnt. Das hat dazu geführt, dass sich die Mandate vieler Organisationen heute überlappen. Neben den Synergien, die zwischen Organisationen entstehen, die in einem ähnlichen Bereich tätig sind, führt das immer dichter werdende Netz an Institutionen mit immer breiteren Kompetenzen aber auch zu Konflikten und Konkurrenzsituationen.

Auch das UNHCR und die IOM weiteten ihre Aufgaben über die Jahre massgeblich aus, sodass sich die Mandate oder deren Auslegung durch die Organisationen heute in vielen Bereichen überlappen.³ Beide Organisationen wurden nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet, um Lösungen für

1 Die Formulierung stammt von SINGH NAGENDRA, *Termination of Membership of International Organisations*, London 1958, vii (zit. nach KLABBERS, *Two Concepts of International Organisation*, S. 281).

2 Zur Idee von internationalen Organisationen als autonome Akteurinnen: vgl. den Sammelband COLLINS RICHARD/WHITE NIGEL D. (Hrsg.), *International Organizations and the Idea of Autonomy*, London 2011.

3 Vgl. zum Ganzen hinten III.: Fallstudie: UNHCR und IOM.

1. Ausgangslage

Flüchtlinge, Vertriebene und die «überschüssige» Bevölkerung in Europa zu finden, die der Krieg zurückgelassen hatte. Die Wurzeln beider Organisationen reichen indes weiter zurück. So wurde das erste Amt des Hochkommissars für Flüchtlinge bereits nach dem Ersten Weltkrieg im Völkerbund geschaffen. Das Intergovernmental Committee (on Refugees), das als Vorläuferorganisation der IOM bezeichnet werden kann, wurde im Jahr 1938 gegründet, nachdem die politische Lähmung im Völkerbund es weitgehend verunmöglicht hatte, für die Flüchtlinge und Vertriebenen nach der Machtübernahme Hitlers und dem folgenden «Anschluss» Österreichs Lösungen zu finden. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden beide Organisationen aufgelöst und teilweise durch die Internationale Flüchtlingsorganisation (IRO) inkorporiert. Mit Beginn des Kalten Krieges entstand allerdings wieder das Bedürfnis nach einer differenzierten institutionellen Lösung: die IRO wurde aufgelöst, und das UNHCR und das Provisional Committee on European Migration (PICMME), später die IOM, wurden gegründet. Als Reaktion auf verschiedene Gegebenheiten weiteten beide Organisationen ihre Mandate aus. Trotz oft enger Zusammenarbeit im Feld ergaben sich zwischen den Organisationen über die Jahre immer wieder Konflikte um Geld und Einfluss bzw. um die Zuständigkeit für einen bestimmten Sachverhalt oder eine bestimmte Personengruppe. In der vorliegenden Arbeit werden solche Konflikte genauer betrachtet und es wird untersucht, was diese über die Funktionsweise des Völkerrechts aussagen.

2. Forschungslücke(n) und Ziele der Arbeit

a) Forschungslücke: Konflikte zwischen internationalen Organisationen

Weil sich die Mandate vieler Organisationen heute überlappen, sind Konflikte zwischen internationalen Organisationen relativ häufig. Entsprechend hat sich in der Praxis der Organisationen ein breites Instrumentarium zum Umgang mit bzw. zur Vorbeugung von Unproduktivitäten und Doppelspurigkeiten entwickelt, etwa die gegenseitige Gewährung des Beobachterstatus oder die Gründung gemeinsamer Organe. Im Kontrast dazu steht die eher spärliche völkerrechtliche Forschung zum Verhältnis bzw. zu Konflikten zwischen internationalen Organisationen. Es sollen daher solche Konflikte konzeptualisiert und anhand der Fallstudie zu UNHCR – IOM analysiert werden.

Ein erstes Ziel ist es, vorab einen theoretischen Rahmen zu entwickeln, der das Verhältnis zwischen internationalen Organisationen aus völker-

rechtlicher Sicht beschreibt. Denkbar und naheliegend wäre eine Betrachtung unter dem Recht der internationalen Organisationen. Dieses wird aber von einem funktionalistischen Verständnis dominiert und beschäftigt sich daher ausschliesslich mit der Beziehung zwischen Mitgliedstaaten und Organisation.⁴ Das Recht der internationalen Organisationen kann zwar darüber Aufschluss geben, welche Kompetenzen einer Organisation zukommen, also welche Aufgaben ihr von ihren Mitgliedstaaten übertragen wurden, oder über welche inhärenten Befugnisse (*implied powers*) sie verfügt.⁵ Um das Verhältnis der Organisation zu Dritten, seien es Individuen, Drittstaaten oder wie vorliegend andere internationale Organisationen, zu erfassen, scheint es aufgrund seiner funktionalistischen Prägung hingegen (bislang) wenig geeignet. So gerät es an seine Grenzen, wenn eine andere Organisation Zuständigkeit über das gleiche geografische Gebiet, den gleichen Sachverhalt oder die gleiche Personengruppe beansprucht. Das Problem wird in diesem Fall als blosser Frage der Koordination zwischen den beiden Organisationen wahrgenommen⁶ und damit im Prinzip verharmlost, weil dadurch dessen rechtliche Dimension vernachlässigt wird.⁷ Hier wird eine alternative Konzeption vorgeschlagen: Das Verhältnis zwischen internationalen Organisationen wird unter dem Blickwinkel des Regimekonflikts betrachtet, indem die Organisationen als zwei Teilrechtsordnungen innerhalb des Völkerrechts verstanden werden.

4 Vgl. zum Ganzen: KLABBERS JAN, The EJIL Foreword: The Transformation of International Organizations Law, *European Journal of International Law* Vol. 26 No. 1 (2015), S. 9–82.

5 Als Standardwerk zum Recht der internationalen Organisationen vgl. SCHERMERS HENRY G./BLOKKER NIELS M., *International Institutional Law: Unity within Diversity*, 5. Aufl., Leiden/Boston 2011.

6 Vgl. ebd. §§ 1691 ff. René-Jean Dupuy widmet sich bereits in einem Beitrag von 1960 der Frage nach der Beziehung zwischen internationalen Organisationen, allerdings geprägt vom damaligen Nachkriegsoptimismus internationalen Organisationen gegenüber und ebenfalls aus funktionalistischem Blickwinkel (DUPUY RENÉ-JEAN, *Le Droit des Relations Entre les Organisations Internationales*, in: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law* Vol. 100, Leiden/Boston 1960, S. 457–589).

7 In diesem Sinne auch Ruffert/Walter, welche die aktuelle Kompetenzlehre des Rechts der internationalen Organisationen im Verhältnis der Organisationen untereinander als unzulänglich erachten (RUFFERT/WALTER, S. 80 ff. und insb. S. 82).

b) Einordnung in den Kontext: Fragmentierung des Völkerrechts

Es wird als Analyserahmen ein völkerrechtstheoretisches Konzept gewählt, das geeignet ist, die Beziehung zwischen dem UNHCR und der IOM adäquat zu beschreiben: das Konzept des Regimekonflikts. Das Konzept des in Regime fragmentierten Völkerrechts dient als Modell, ein Rechtssystem zu erklären, in dem – im Gegensatz zum Nationalstaat – kaum Hierarchien und kein eigentliches zentrales Rechtsetzungs- oder Rechtsprechungsorgan existieren. Es besagt im Grundsatz, dass sich im Völkerrecht verschiedene Teilrechtsordnungen, sog. Regime, entwickelt haben, die sich überlappen und dadurch zumindest teilweise in einem Konflikt zueinander stehen. Gemeint ist damit in der Regel, dass Normen eines Regimes mit Normen eines anderen Regimes konfliktieren. Konflikte zwischen internationalen Organisationen treten allerdings nur selten in Form von Normkonflikten zutage. Häufiger äussern sie sich in Form von Streitigkeiten über die Zuständigkeiten. Werden diese Konflikte bilateral zwischen den Organisationen gelöst, sind, zumindest potenziell, Rechte und Pflichten von Staaten und allenfalls auch von Individuen tangiert. Solche «Institutionenkonflikte»⁸ sind daher, so lautet die vorliegende These, rechtlich ebenso relevant wie Normkonflikte. Aus diesem Grund soll hier die institutionelle Dimension des Regimekonflikts untersucht werden. Anschliessend werden anhand der Fallstudie zu UNHCR – IOM Konfliktsituationen dargestellt und analysiert. Dabei soll aufgezeigt werden, welche Ursachen Konflikten zwischen dem UNHCR und der IOM zugrunde liegen, wie sich Konflikte geäussert haben, wie die Organisationen mit Konflikten umgegangen sind und welche Bedeutung Konflikte zwischen internationalen Organisationen für das Völkerrecht haben. Es ist nicht Ziel dieser Arbeit, mögliche Lösungen für solche Konflikte zu präsentieren. Vielmehr sollen institutionelle Konflikte konzeptualisiert, im Rahmen einer konkreten Fallstudie herausgearbeitet und deren völkerrechtliche Relevanz untersucht werden.

In der Völkerrechtswissenschaft gibt es reichlich Forschung zur Fragmentierung und zum Regimekonflikt. Diese fokussierte allerdings bislang primär auf die Frage nach dem Umgang mit Konflikten zwischen verschiedenen Normen. Der Regimebegriff wurde durch die Forschung der Disziplin der Internationalen Beziehungen der 1970er- und 1980er-Jahren

8 Der Begriff wird vorliegend als Sammelbegriff verwendet, um Konfliktformen zwischen internationalen Organisationen zu erfassen, die keine Normkonflikte sind.

geprägt.⁹ Regime werden dort als «sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations»¹⁰ beschrieben, also eine Art institutionalisierte Politik. Ziel der neoliberalen Regimetheorie der Internationalen Beziehungen war es, zu beweisen, dass Regime entgegen neorealistischen Annahmen kurzfristige Macht- und Interessenstrukturen überwinden können. Erst um die Jahrhundertwende wurde der Begriff in der Völkerrechtswissenschaft wieder aufgenommen, allerdings hier unter dem Titel der «Fragmentierung des Völkerrechts».¹¹ Die Fragmentierung des Völkerrechts meint in der Regel die Aufsplitterung des Rechts in einzelne (funktionale) Bereiche, etwa ein Menschenrechtsregime oder ein Umweltregime. Spätestens seit sich die International Law Commission (ILC) 2006 unter Martti Koskenniemi der Fragmentierung in einem Bericht angenommen hat,¹² hat die Völkerrechtswissenschaft dazu reichlich Forschung generiert.

In zweierlei Hinsicht wird in der vorliegenden Untersuchung darüber hinausgegangen: (1) Erstens wird ein breites Verständnis von Regimen angewendet, das es erlaubt, internationale Organisationen als Regime zu bezeichnen. Internationale Organisationen sind demnach nicht bloss Akteurinnen innerhalb eines funktionalen Bereichs, sondern eigenständige Regime, d.h. organisatorische Gebilde, die innerhalb ihrer Mandate je eigenen Prinzipien, Normen und Verfahren folgen und die selber wiederum weitere Prinzipien, Normen und Verfahren generieren; (2) zweitens liegt der Fokus der bisherigen Forschung zur Fragmentierung des Völkerrechts auf dem Umgang mit Normkonflikten, d.h. mit widersprüchlichen Normen, die unterschiedlichen Teilrechtsordnungen entstammen.¹³ Bei Konflikten zwischen internationalen Organisationen handelt es sich aber eher selten um Normkonflikte, häufiger liegt ein institutioneller Konflikt vor, etwa wenn es um die Aufteilung der Kompetenzen geht. Dieser Aspekt der Fragmentierung wurde in der Völkerrechtswissenschaft bislang weniger

9 Vgl. dazu hinten II. A. 2.

10 KRASNER, *Regimes as Intervening Variables*, S. 185.

11 Vgl. dazu hinten II. A. 1. und 3.

12 ILC, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law – Report of the Study Group of the International Law Commission (Finalized by Martti Koskenniemi)*, in: A/CN.4/L.682 vom 13. April 2006 (zit. Fragmentierungsbericht 2006).

13 Der Umgang mit Normkonflikten, also die Erarbeitung möglicher Lösungsansätze, ist das Hauptanliegen des ILC-Berichts zur Fragmentierung.

thematisiert.¹⁴ Die institutionelle Ebene ist nach hier vertretener Auffassung für das Verständnis der Fragmentierung des Völkerrechts zentral: Internationale Organisationen sind sowohl Ausdruck als auch Verursacherinnen der Fragmentierung. So lassen sich aus institutionellen Konflikten einerseits viel unmittelbarer als aus Normkonflikten Zielkonflikte der globalen Gesellschaft ablesen; andererseits liegen Normkonflikten teilweise institutionelle Konflikte zugrunde, deren Verständnis ohne die institutionellen Ursachen verkürzt ist. Der vorliegende Fokus auf die institutionelle Ebene soll daher ein ganzheitlicheres Bild der Fragmentierung und damit der Funktionsweise des Völkerrechts ermöglichen.¹⁵

c) Zur Eignung der Fallstudie zu UNHCR – IOM

Eine Fallstudie zu UNHCR – IOM ist in mehrerlei Hinsicht für eine nähere Betrachtung besonders geeignet. Ein Faktor ist die Tatsache, dass weder das UNHCR noch die IOM über einen Streitbeilegungsmechanismus verfügen. Solche haben sich demgegenüber bei anderen internationalen Organisationen etabliert: Im Falle der Welthandelsorganisation (WTO) existiert ein Streitbeilegungsverfahren (*dispute settlement body* und Berufungsgericht), im Europarat entscheidet der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) über Streitigkeiten bezüglich der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)¹⁶, der Europäische Gerichtshof (EuGH) ist das Rechtsprechungsorgan der Europäischen Union (EU). Alle genannten Streitbeilegungsorgane entscheiden über die Anwendung und Auslegung der Normen *ihres* Regimes – aber nicht nur. Immer wieder stellen sich auch Verhältnisfragen zwischen Normen unterschiedlicher Regime.¹⁷

14 So etwa ausdrücklich im ILC-Bericht, der die institutionelle Ebene ausklammert, weil die Frage der Verteilung institutioneller Kompetenzen als ein Problem der Institutionen selbst betrachtet wird (ILC, Fragmentierungsbericht 2006, § 13).

15 In eine ähnliche Richtung geht die von Margaret A. Young 2012 angestossene Forschung betreffend *regime interaction* (YOUNG MARGARET A. [Hrsg.], *Regime Interaction in International Law: Facing Fragmentation*, Cambridge 2012). Der Fokus liegt hier auf der Frage, inwiefern Interaktionen zwischen funktionalen Regimen Wissen und Normen formen und kontrollieren.

16 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, in: 231 UNTS 221 und SR 0.101.

17 Vgl. z.B. WTO, *European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, Report of the Panel vom 29. September 2006, WTO Doc. WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R. Im Fall ging es um das Verhältnis zwischen Normen aus dem UN-Pakt I und WTO-Regeln. Vgl. zum Verhältnis

Die Absenz eines solchen Streitbeilegungsmechanismus im vorliegenden Fall ist für eine Untersuchung gerade von Vorteil. Sie verlagert den Fokus weg von Konflikten, die sich im Rahmen von Gerichtsverfahren äussern, und damit weg von Normkonflikten. Dadurch wird der Blick für die institutionellen Ursachen von Konflikten geschärft, die Normkonflikten möglicherweise zugrunde liegen. Zwar gibt es für die Organe der UN die Möglichkeit, den Internationalen Gerichtshof (IGH) um ein Gutachten anzurufen. Allerdings sind bislang weder das UNHCR (als Nebenorgan der Generalversammlung der Vereinten Nationen [GV]) noch die IOM (seit 2016 eine *related agency* der UN) befugt, den IGH um ein solches anzufragen.¹⁸ Ein weiterer Faktor, der letztlich zum selben Resultat führt, ist die Tatsache, dass seitens der IOM keine die Staaten verpflichtende Konvention wie etwa das Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Flüchtlingskonvention; FK)¹⁹ existiert, deren Einhaltung durch das UNHCR überwacht wird. Dadurch kommt es in den Staaten nie zu klassischen Normkonflikten, die sich aus unterschiedlichen Verpflichtungen verschiedener Konventionen (verschiedener Organisation) ergeben können. Und folglich treten auf der Ebene Staat keine Situationen auf, in denen Gerichte über Konflikte zwischen verschiedenen internationalen Normen entscheiden müssten. Dies ermöglicht es bzw. erfordert es gerade, anstelle eines regelzentrierten Blickwinkels eine Perspektive einzunehmen, die auf die institutionellen Strukturen des Völkerrechts fokussiert. In diesem Sinne ist das Verhältnis zwischen dem UNHCR und der IOM ein Beispiel für Konflikte zwischen verschiedenen Teilrechtsordnungen im Völkerrecht, die nicht (nur) aus verpflichtenden Normen bestehen.

Gleichwohl gilt es zu berücksichtigen, dass jede Organisation über eigene Spezifitäten verfügt und jedes bilaterale Verhältnis zwischen Organisationen einzigartig ist. Erkenntnisse zum Verhältnis zwischen zwei spezifischen Organisationen sollten daher nicht leichtfertig verallgemeinert werden. Vielmehr bräuchte es nach hier vertretener Ansicht eine Reihe von Fallstudien zu bilateralen Beziehungen und Konflikten, um diese anschliessend auf einer Metaebene zu vergleichen und auf Gemeinsamkeiten hin zu untersuchen. Studien zu einzelnen Organisationen sind aufwendig, weil sie eine vertiefte Auseinandersetzung mit den organisatorischen

WTO-Regeln – Menschenrechte: JOSEPH SARAH, *Blame it on the WTO?: A Human Rights Critique*, Oxford 2011, S. 32 ff.

18 Vgl. dazu unten IV. B. 2. c).

19 Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, in: 189 UNTS 137 und SR 0.142.30.

Strukturen und den ihnen zugrunde liegenden Rationalitäten verlangen. Die vorliegende Arbeit soll hier einen Beitrag leisten, indem sie das Verhältnis zwischen dem UNHCR und der IOM untersucht.

Zum Verhältnis zwischen dem UNHCR und der IOM findet sich in der Wissenschaft relativ wenig Literatur. Während zum UNHCR reichlich Forschung existiert,²⁰ weckte die IOM erst in der jüngeren Vergangenheit das Interesse der Forschenden.²¹ Dass die IOM in der Öffentlichkeit und der Wissenschaft lange Zeit kaum wahrgenommen wurde, erstaunt. Das UNHCR und die IOM haben – gemessen an der Anzahl Mitgliedstaaten und am Budget – eine vergleichbare Bedeutung. Entsprechend findet sich auch kaum Forschung zur Beziehung zwischen den beiden Organisationen. Einer der wenigen Beiträge dazu, verfasst von Jérôme Elie, beschreibt

-
- 20 Vgl. etwa BETTS ALEXANDER, *The United Nations High Commissioner for Refugees: Autonomy and Mandate Change*, in: Oestreich Joel E. (Hrsg.), *International Organizations as Self-Directed Actors: A Framework for Analysis*, London 2012, S. 118–140; BETTS ALEXANDER/LOESCHER GIL/MILNER JAMES, *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection*, 2. Aufl., London 2012; CRISP JEFF, *Beyond the Nexus: UNHCR's Evolving Perspective on Refugee Protection and International Migration*, in: UNHCR, *New Issues in Refugee Research*, Research Paper No. 155, April 2008, <<http://www.refworld.org/pdfid/4c2325646.pdf>>; HOLBORN LOUISE/CHARTRAND PHILIPP/CHARTRAND RITA, *Refugees: A Problem of Our Time: The Work of The United Nations High Commissioner for Refugees, 1951–1972*, Metuchen (NJ) 1975; LOESCHER GIL, *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford 2001.
- 21 Vgl. etwa ANDRIJASEVIC RUTVICA/WALTERS WILLIAM, *The International Organization for Migration and the International Government of Borders, Environment and Planning D: Society and Space* Vol. 28 (2010), S. 977–999; ASHUTOSH ISHAN/MOUNTZ ALISON, *Migration Management for the Benefit of whom? Interrogating the Work of the International Organization for Migration*, *Citizenship Studies* Vol. 15 No. 1 (2011) S. 21–38; GEIGER MARTIN/PÉCOUD ANTOINE, *International Organisations and the Politics of Migration*, *Journal of Ethnic and Migration Studies* Vol. 40 No. 6 (2014), S. 865–887; GEORGI FABIAN, *For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management*, in: Geiger Martin/Pécoud Antoine (Hrsg.), *The Politics of International Migration Management*, New York 2010, S. 54–72; GEORGI FABIAN/SCHATRAL SUSANNE, *Towards a Critical Theory of Migration Control: The Case of the International Organization for Migration (IOM)*, in: Geiger Martin/Pécoud Antoine (Hrsg.), *The New Politics of International Mobility: Migration and its Discontents*, IMIS-Sonderausgabe Heft 40 (2012), S. 193–211; PÉCOUD ANTOINE, *What do we know about the International Organization for Migration?*, *Journal of Ethnic and Migration Studies* Vol. 44 No. 10 (2017), S. 1621–1638.

das Verhältnis aus historischer Perspektive.²² Elie führt die mangelnde Aufmerksamkeit gegenüber der IOM u.a. darauf zurück, dass diese oft als bloße *travel agency* wahrgenommen wird.²³ Hinsichtlich des Verhältnisses UNHCR – IOM besteht folglich Forschungsbedarf, der hier u.a. durch die Analyse von Primärquellen gedeckt werden soll.

3. Fragestellung, Gliederung und Methode

a) Fragestellung

Ausgehend von der Feststellung, dass zur Frage nach Konflikten zwischen internationalen Organisationen bislang wenig Forschung besteht, sollen im Rahmen der vorliegenden Arbeit folgende Fragen beantwortet werden:

(I.) Es wird davon ausgegangen, dass unter anderem deshalb so wenig Forschung zu Konflikten zwischen internationalen Organisationen existiert, weil verschiedene konzeptuelle Hürden bestehen. Die erste Frage, die im Rahmen dieser Arbeit beantwortet werden soll, ist daher die Frage nach den konzeptuellen Schwierigkeiten bei der Erfassung von Konflikten zwischen internationalen Organisationen.

(II.) Daraus ergibt sich die zweite Hauptfrage dieser Arbeit: Wie können Konflikte zwischen internationalen Organisationen konzeptualisiert werden? Weil die vorliegende Thematik als Fragmentierungsproblem vertortet wird, werden Konflikte zwischen internationalen Organisationen als Regimekonflikte konzeptualisiert. (a) Unterfragen dieses Teils in Bezug auf das Völkerrecht generell sind: Wie sieht das Modell eines in Regime fragmentierten Völkerrechts aus? Was sind Regime? Was ist ein Regimekonflikt? (b) Unterfragen in Bezug auf internationale Organisationen sind: Wie ordnen sich internationale Organisationen in die Völkerrechtsordnung ein? Sind Konflikte zwischen internationalen Organisationen rechtlich relevant? Wie lassen sich Konflikte zwischen internationalen Organisationen als Regimekonflikte konzeptualisieren?

22 ELIE JÉRÔME, *The Historical Roots of Cooperation Between the High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration*, *Global Governance* Vol. 16 (2010), S. 345–360. Ebenfalls relevant in diesem Zusammenhang – in Bezug auf die Geschichte der Organisationen vor dem Zweiten Weltkrieg: KARATANI RIEKO, *How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of Their Institutional Origins*, *International Journal of Refugee Law* Vol. 17 No. 3 (2005), S. 517–541.

23 ELIE, S. 346.

(III.) Die anschliessende Fallstudie zum UNHCR und zur IOM hat zum Ziel, praktische Erkenntnisse zur institutionellen Dimension des Regimekonflikts zu generieren. Die Unterfragen, die diesem Teil zugrunde liegen, sind: (a) Unter welchen Voraussetzungen kommt es zu Konflikten zwischen internationalen Organisationen bzw. welches sind die institutionellen Ursachen von Konflikten zwischen UNHCR und IOM? (b) Wie äussern sich Konflikte zwischen internationalen Organisationen in der Praxis bzw. wie können solche Konflikte identifiziert werden? (c) Wie äussert sich die rechtliche Relevanz von Konflikten in der Praxis?

(IV.) Abschliessend sollen die Erkenntnisse aus der Fallstudie in den allgemeinen Kontext der Fragmentierung des Völkerrechts eingeordnet werden. Die hier zugrunde liegende Fragestellung ist, welche Bedeutung die Erkenntnisse aus der Fallstudie für die Entwicklung der (fragmentierten) Völkerrechtsordnung haben.

b) Gliederung

Die Arbeit ist grob zweigeteilt: Im ersten Teil werden die Grundlagen erarbeitet (I.–II.), im zweiten Teil folgt eine Fallstudie zum UNHCR und zur IOM (III.–IV.).

(I.) Nach dem hiesigen einleitenden Titel (I.A.) wird vorab auf die Entstehung und Entwicklung von internationalen Organisationen im Allgemeinen eingegangen (I.B.). Es wird aufgezeigt, wie ein ausgesprochen liberales Verständnis von internationalen Organisationen dazu führte, dass viele Organisationen beachtlich expandiert haben und sich infolgedessen heute die Mandate vieler Organisationen überlappen. Im folgenden Kapitel wird untersucht, welche Schwierigkeiten bei der Konzeptualisierung bestehen bzw. weshalb es im Völkerrecht an einer Konzeptualisierung von Beziehungen zwischen internationalen Organisationen bislang weitgehend fehlt (I.C.). Das Kapitel schliesst im Sinne eines Fazits mit den Erwartungen an den Analyserahmen, die das folgende Kapitel adressieren wird.

(II.) Anschliessend wird ein Analyserahmen erarbeitet, der in der Lage ist, das Verhältnis zwischen dem UNHCR und der IOM zu fassen. Als Ausgangspunkt dient ein Konzept der Völkerrechtswissenschaft: das Konzept der in verschiedene Regime fragmentierten Völkerrechtsordnung (II.A.). Daher wird vorab das völkerrechtliche Modell der Fragmentierung beschrieben. Das Kapitel setzt sich im Zuge dessen mit der Verwendung des Regimebegriffs in der Disziplin der Internationalen Beziehungen und in der Völkerrechtswissenschaft auseinander. Weil vorliegend davon ausge-

gangen wird, dass viele Annahmen in Bezug auf die Fragmentierung auch auf internationale Organisationen zutreffen, wird das Modell, aufbauend auf die Erkenntnisse aus dem Fragmentierungsteil, im darauffolgenden Kapitel auf internationale Organisationen angewendet (II.B.). Das Kapitel schliesst mit den Erkenntnissen aus dem Grundlagenteil (II.C.).

(III.) Der dritte Titel der Arbeit beschäftigt sich im Sinne einer Fallstudie mit dem Verhältnis zwischen dem UNHCR und der IOM. Dabei wird deren Verhältnis als eine gemeinsame Geschichte beschrieben. Der Teil beginnt mit der Vorgeschichte des UNHCR und der IOM (III.A.). Hier wird aufgezeigt, wie der Grundstein für die Dichotomie zwischen Flüchtlingen und Migrierenden schon nach dem Ende des Ersten Weltkriegs gelegt wurde und die beiden Regime unterschiedlichen Rationalitäten folgen. Es folgt ein Kapitel über die Gründung des UNHCR und der IOM (damals noch das PICMME, später das ICEM) nach dem Zweiten Weltkrieg (III.B.). In diesem Kapitel werden Strukturen und Mandate der Organisationen beschrieben, und es wird untersucht, inwiefern sich die Mandate schon bei der Gründung überlappten. Anschliessend folgt ein Überblick über die Entwicklung der Organisationen seit 1951 und deren Verhältnis zueinander (III.C.). Das Kapitel beschreibt, nach Dekaden aufgeteilt und anhand konkreter Fallbeispiele und Instrumente, wie die Organisationen ihre Mandate seit der Gründung ausgedehnt haben, in welchen Bereichen sich die Mandate überlappen und wie die Organisationen mit diesen Überlappungen umgegangen sind. Das Kapitel schliesst mit der aktuellen Ausgestaltung und der Einbettung beider Organisationen in der globalen institutionellen Struktur.

(IV.) Im letzten Haupttitel folgt die Auswertung der Fallstudie und die Einbettung in den breiteren völkerrechtlichen Kontext. Dieser Titel beginnt mit der Auswertung der Fallstudie (IV.A.). Die institutionellen Ursachen von Konflikten zwischen den Organisationen werden untersucht und es wird aufgezeigt, wie sich die Mandatsüberlappungen in der Praxis äussern. Weiter wird analysiert, inwiefern institutionelle Konflikte völkerrechtlich relevant sind. Schliesslich werden die Erkenntnisse aus der Fallstudie in den breiteren völkerrechtlichen Kontext und die Fragmentierungsdebatte eingeordnet (IV.B.).

(V.) Die Arbeit schliesst mit der Schlussbetrachtung der gewonnenen Erkenntnisse.

c) Methode

Der Grundlagenteil dieser Arbeit basiert wesentlich auf einer Auseinandersetzung mit der Literatur in den Bereichen Völkerrechtstheorie, Recht der internationalen Organisationen, Fragmentierung des Völkerrechts und Regimekonflikt. Dabei wird Literatur aus der (Völker-)Rechtswissenschaft, den Politikwissenschaften und der (Rechts-)Soziologie beigezogen. Prägende Beiträge sind hier unter anderem verschiedene Aufsätze von Jan Klabbers zur Konzeptualisierung von internationalen Organisationen, von Stephen Krasner zum Regimebegriff der Internationalen Beziehungen, der ILC-Bericht unter der Leitung Martti Koskenniemi zur Fragmentierung des Völkerrechts sowie verschiedene Beiträge von Andreas Fischer-Lescano und Gunther Teubner zum Regimebegriff im Völkerrecht.²⁴

Weil es sich bei Konflikten zwischen internationalen Organisationen um einen Bereich handelt, der aus verschiedenen Gründen weder besonders reguliert ist noch oft in Gerichtsverfahren münden würde, sind klassische juristische Erkenntnisquellen wie Gerichtsurteile und Rechtsinstrumente für die vorliegende Arbeit sekundär. Die Fallstudie basiert wesentlich auf einer Auseinandersetzung mit Primärquellen sowie, wo möglich, Literatur aus der betreffenden Zeit. Prägende Beiträge aus der Literatur sind hier unter anderem von Gil Loescher sowie von Alexander Betts, Gil Loescher und James Milner in Bezug auf die Entwicklung des UNHCR, von Marianne Ducasse-Rogier in Bezug auf die IOM, von Rieko Karatani

24 KLABBERS JAN, The Emergence of Functionalism in International Institutional Law: Colonial Inspirations, *European Journal of International Law* Vol. 25 No. 3 (2014), S. 645–675; DERS., The EJIL Foreword: The Transformation of International Organizations Law, *European Journal of International Law* Vol. 26 No. 1 (2015), S. 9–82; DERS., Transforming Institutions: Autonomous International Organisations in Institutional Theory, *Cambridge International Law Journal* Vol. 6 No 2 (2017), S. 105–121; KRASNER STEPHEN D., Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, *International Organization* Vol. 36 No. 2 (1982), S. 185–205; ILC, Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law – Report of the Study Group of the International Law Commission (Finalized by Martti Koskenniemi), in: A/CN.4/L.682 vom 13. April 2006; FISCHER-LESCANO ANDREAS/TEUBNER GUNTHER, Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law, *Michigan Journal of International Law* Vol. 25 No. 4 (2004), S. 999–1046; DIES., Regime-Kollisionen: Zur Fragmentierung des globalen Rechts, Frankfurt am Main 2006; TEUBNER GUNTHER, Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization, Oxford 2012.

und Jérôme Elie in Bezug auf das (historische) Verhältnis zwischen den Organisationen sowie verschiedene Werke von Louise Holborn in Bezug auf die Entwicklung des Flüchtlingsschutzes.²⁵ Als Primärquellen wurden vor allem Reden und Publikationen von Schlüsselfiguren beim UNHCR und bei der IOM, Resolutionen verschiedener UN-Organe, Strategiepapiere, Briefe und Publikationen des UNHCR und der IOM beigezogen. Diese sollen Aufschluss darüber geben, wie die Organisationen ihre eigenen Mandate und diejenigen der anderen Organisationen auslegen und in welchen Bereichen aus Sicht der Organisationen Konflikte bestehen.

B. Entwicklung der institutionellen (Un)Ordnung

Das folgende Kapitel ist ein Abriss der Geschichte von internationalen Organisationen im Allgemeinen, in die sich auch die Entwicklung des UNHCR und der IOM einbetten. Es beginnt mit der Gründung der ersten internationalen Organisationen Mitte des 19. Jahrhunderts und zeigt die Entwicklung hin zu einem immer dichter werdenden Netz an Organisationen mit immer breiteren Kompetenzen. Beleuchtet werden die ideengeschichtlichen Hintergründe, die den Bedeutungsgewinn von Organisationen im aktuellen Ausmass ermöglichten, und zudem die Faktoren, welche die Expansion von Organisationen begünstigten. Zudem wird beschrieben, wie das Völkerrecht mit sich überlappenden Mandaten umgeht.

25 LOESCHER GIL, *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford 2001; BETTS ALEXANDER/LOESCHER GIL/MILNER JAMES, *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection*, 2. Aufl., London 2012; DUCASSE-ROGIER MARIANNE, *L'Organisation Internationale pour les Migrations 1951–2001*, IOM Publikation, Genf 2002; KARATANI RIEKO, *How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of Their Institutional Origins*, *International Journal of Refugee Law* Vol. 17 No. 3 (2005), S. 517–541; ELIE JÉRÔME, *The Historical Roots of Cooperation Between the High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration*, *Global Governance* Vol. 16 (2010), S. 345–360; HOLBORN LOUISE, *The League of Nations and the Refugee Problem*, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* Vol. 203 (1939), S. 124–135; DIES., *The International Refugee Organization: A Specialized Agency of the United Nations: Its History and Work 1946–1952*, London/NewYork/Toronto 1956; DIES., *International Organizations for Migration of European Nationals and Refugees*, *International Journal* Vol. 20 No. 3 (1965), S. 331–349.

1. Die Ursprünge einer wahrlich internationalen Verwaltung

a) Die ersten zwischenstaatlichen Organisationen

Die Zusammenarbeit von Staaten hat eine lange Tradition. Dass sie sich in gewisser Form institutionalisiert, also über bloss spontane Koordinationsmassnahmen hinausgeht, ist ebenfalls nichts Neues.²⁶ Relativ jung ist allerdings das Phänomen, dass sich Staaten für ihre Zusammenarbeit in Form der Gründung einer neuen Entität organisieren. Ähnlich der Gründung eines Unternehmens wird durch die Gründung einer zwischenstaatlichen Organisation eine neue Einheit mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigenem Zweck geschaffen.

Als erste solche zwischenstaatliche Organisationen werden die verschiedenen Kommissionen und Unionen des 19. Jahrhunderts gehandelt, etwa betreffend die Post oder den Eisenbahnverkehr.²⁷ Ein Beispiel ist die Europäische Donaukommission. Nach dem Krimkrieg wurden mit den Friedensverträgen von Paris 1856 zwei zwischenstaatliche Kommissionen gegründet, die das Donaudelta verwalteten.²⁸ Das Mandat der Europäischen Donaukommission, der Kommission der Handelsstaaten, war vertraglich zwar auf zwei Jahre befristet. Da sie aber nur einstimmig aufgelöst werden konnte, blieb die Kommission trotz Widerstand einzelner Mitgliedstaaten 82 Jahre lang bestehen. Schon im ersten Jahr war die Kommission beträchtlichen Schwierigkeiten ausgesetzt und obwohl vier von sieben Mitgliedstaaten die Beendigung der Arbeit der Kommission forderten, führte sie die angefangenen Arbeiten fort.²⁹ Während heute praktisch unbestritten ist, dass internationale Organisationen eigene Rechtssubjekte mit einer Rechtspersönlichkeit sind, die sich von derjenigen ihrer Mitgliedstaaten abhebt, herrschte zu jener Zeit die Ansicht, dass Staaten die einzigen Subjekte des Völkerrechts sind. Zusammenschlüsse von Regierungsvertretern galten in institutionalisierter Form allenfalls als Objekte oder Organe des Völkerrechts, nicht aber als Subjekte, weil solche Organisationen aus Personen bestanden, die von einem Staat dazu ernannt worden waren,

26 Vgl. dazu KLABBERS, *Introduction to International Organizations Law*, S. 16 ff.

27 Vgl. für eine Übersicht über die Geschichte von internationalen Organisationen: AMERASINGHE, S. 1–6.

28 Vgl. zu den Donau-Flussschiffahrtskommissionen: KREHBIEL EDWARD, *The European Commission of the Danube: An Experiment in International Administration*, *Political Science Quarterly* Vol. 33 No. 1 (1918), S. 38–55.

29 Ebd., S. 45.

diesen repräsentierten und dessen Instruktionen zu befolgen hatten.³⁰ Die Tatsache, dass die einfachen Organisationen bereits Entscheide gegen ihre Mitgliedstaaten und auch gegen eine Mehrheit ihrer Mitgliedstaaten zu treffen in der Lage waren, liess aber die Konzeptualisierung als blosse Objekte bröckeln. Weil die Kommissionen über eine gewisse Unabhängigkeit und einen separaten Willen gegenüber ihren Gründern verfügten, gingen sie über ein blosses Kollektiv der vertretenen Staaten hinaus und wiesen Merkmale einer eigenen Entität auf.

b) Eine wahrlich internationale Verwaltung?

Dem Modell nach hätte sich aus diesen frühen Kommissionen und Unionen³¹ eine wahrlich internationale Verwaltung entwickeln können: Jede dieser Organisationen, so die Prophezeiung im Jahr 1918, würde in ihrem eigenen spezifischen Problembereich eigene Regeln entwickeln, die, regelmässig praktiziert, zur Gewohnheit und schliesslich zu «hartem Recht» würden.³² Das durch die vielen problemspezifischen Organisationen entwickelte Recht würde wiederum über die Zeit als ein Ganzes zusammenwachsen und zur rechtlichen Basis eines neuen «Superstaates» werden.³³ Die Entwicklung dieser Ordnung durch *agents* von unten wurde als einzig gangbarer Weg zu einer internationalen Verwaltung gesehen. Ein Weltgericht und auch ein Weltgesetzgeber schienen utopisch, weil die Ziele und Werte der verschiedenen Staaten zu unterschiedlich waren.³⁴ Demgegenüber hatten diese Organisationen offensichtlich Vorteile: Weil sie für einen spezifischen Problembereich geschaffen wurden, konnten sie ihre eigenen, den spezifischen Bedürfnissen angepassten Prinzipien entwickeln

30 KUNZ, S. 49 f.

31 Bis zum Ersten Weltkrieg entstanden zusätzlich zu den Kommissionen eine Reihe von Unionen, etwa zur Verwaltung der Post, des internationalen Eisenbahnverkehrs, zur Vereinheitlichung von Masseinheiten oder dem Schutz industriellen Eigentums, einige davon mit fast universeller Mitgliedschaft. Die Unionen befassten sich jeweils mit einem spezifischen Aspekt des immer internationaler werdenden Personenverkehrs und Handels. Wie die Kommissionen beruhten auch sie auf bi- oder multilateralen Verträgen und waren mehr als die blosse Summe ihrer Mitgliedstaaten. Bis 1915 sind so rund fünfzig als zwischenstaatliche Organisationen bezeichnbare Gebilde entstanden (Zahl bei WALLACE/SINGER, S. 272).

32 KREHBIEL, S. 55.

33 Ebd.

34 Ebd.

und auch wieder abändern, frei von der mühseligen Suche nach gemeinsamen Grundsätzen, die weltweit gelten und auf unterschiedliche Sachverhalte anwendbar sein müssten.³⁵ Die dezentrale, nicht hierarchische und unkoordinierte Organisation der internationalen Verwaltung wurde demnach als Vorteil, ja als einzig möglicher Weg zum «Superstaat» gewertet. Der blinde Fleck dieses Fortschrittsnarrativs waren allerdings die Probleme, die sich infolge der unkoordinierten Proliferation und Expansion solcher Entitäten ergeben haben. Weil die Unionen und Kommissionen einen derart engen Sachbereich bearbeiteten, wurden Überlappungen und die Entwicklung widersprüchlicher Regeln wohl schlicht nicht antizipiert.

c) Gründung des Völkerbunds und move to institutions

Bis 1920 wurden zwei neue internationale Organisationen gegründet, die von einem neuen Typus waren. Die 1890 gegründete Panamerikanische Union war eine der ersten regionalen Organisationen, die sich nicht auf ein bestimmtes Problem beschränkte. Die zweite Organisation, der Völkerbund, orientierte sich zwar ebenfalls an den Unionen. Er ging aber weit über diese hinaus, indem er mit dem Ziel der Friedenserhaltung einen politischen Zweck verfolgte und sein Mandat, wie das der Panamerikanischen Union, nicht auf ein spezifisches Problem beschränkt war. Im Gegensatz zur bislang durch die unterschiedlichen Unionen und Kommissionen (wenn überhaupt) sehr dezentral organisierten internationalen Verwaltung wurde mit dem Völkerbund eine auf Zentralisierung ausgerichtete Organisation geschaffen – institutionell sollte dies einerseits durch Integration der bestehenden und zukünftigen Unionen, andererseits durch Schaffung neuer Gebilde innerhalb des Völkerbundes geschehen.³⁶ Das

35 Ebd.

36 Art. 24 der Völkerbundssatzung (Covenant of the League of Nations vom 28. April 1919) sah vor, dass alle bestehenden und zukünftigen *bureaux* und Kommissionen dem Völkerbund unterstellt werden. Der Artikel blieb aber weitgehend toter Buchstabe, denn die meisten bestehenden und nach dem Ende des Krieges gegründeten *bureaux* und Kommissionen blieben unabhängig (vgl. KUNZ, S. 48). Auch die im Jahr 1919 gegründete ILO war rechtlich vom Völkerbund unabhängig: Sie verfügt über ein eigenes Mandat, eigene Mitglieder und eigene Organe. Allerdings wurde die Organisation vertraglich mit dem Völkerbund verknüpft, so unterlag sie etwa dessen Budgetkontrolle. Die ILO gilt als eine der ersten Organisationen vom Typus Sonderorganisation und war später die erste Organisation, die als solche mit der UN verbunden wurde.

Jahr 1919 wird mit der Gründung des Völkerbundes und dem Anstoss zur Gründung vieler neuer internationaler Organisationen als «*move to institutions*» bezeichnet.³⁷ Bis 1930 wurden so rund vierzig neue, vom Völkerbund unabhängige Organisationen ins Leben gerufen. Dazu gehörten etwa die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), eine Union zur Bekämpfung von Tierseuchen, die Internationale Organisation für Rebe und Wein oder die Internationale Fernmeldeunion.³⁸ Gleichzeitig errichtete der Völkerbund selber eine Reihe von Neben- bzw. Hilfsorganisationen, etwa eine Organisation für Gesundheitsangelegenheiten, ein Komitee zur Bekämpfung des Opiumhandels, ein Komitee zur Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels, das Amt des Hochkommissars für Danzig oder die Vorläuferorganisation des UNHCR: das Amt des Hochkommissars für (russische) Flüchtlinge. Diese Organisationen wurden jeweils *ad hoc* für ein spezifisches Problem bzw. für einen bestimmten Sachbereich geschaffen und waren in unterschiedlichem Grad in den Völkerbund integriert. Aufgrund der zentralistischen Struktur und der Überschaubarkeit der Aktivitäten der Organisationen war die Koordination der verschiedenen Nebenorganisationen zu Zeiten des Völkerbundes weitgehend unproblematisch – die Kehrseite der Medaille war, dass die Organisationen gerade wegen der zentralistischen Struktur den politischen Querelen der Staaten ausgesetzt und dadurch oft blockiert waren.³⁹

37 KENNEDY DAVID, The Move to Institutions, Cardozo Law Review Vol. 8 No. 2 (1987), S. 841–988.

38 Im Jahr 1930 gab es ungefähr 90 internationale Organisationen. Im Jahr 1944 wurden schliesslich, nach einem Rückgang seit 1930, gesamthaft etwa 80 internationale Organisationen gezählt (WALLACE/SINGER, S. 272). Gebilde, die im Rahmen des Völkerbunds gegründet wurden, werden nur dann als eigenständige internationale Organisationen gewertet, wenn die Mitgliedschaft nicht ganz oder teilweise durch die andere Organisation (den Völkerbund) bestimmt wird und die Organisation über ein von der Hauptorganisation unabhängiges Sekretariat verfügt, das dem eigenen Plenumsorgan untersteht (ebd., S. 248). Die Neben- und Hilfsorgane des Völkerbundes erfüllen diese Kriterien in der Regel nicht, weshalb sie in dieser Zahl nicht als eigenständige Organisationen gelten, sondern zum Völkerbund gezählt werden. Für eine Auflistung der Organisationen: ebd., S. 251 ff.

39 Vgl. GOODRICH, S. 20.

2. Proliferation nach dem Zweiten Weltkrieg

a) Das UN-System: dezentral organisierte Zentralisierung

Die UN folgte daher einer anderen Grundidee. Aufgrund der Erfahrungen mit dem Völkerbund sollte die technische Kooperation der Staaten nicht vom Erfolg der Organisation abhängig gemacht werden. Die Staaten haben sich daher bei der Gründung der UN für ein System der «funktionalen Dezentralisierung» entschieden.⁴⁰ Demnach sollte die UN nur bestimmte Funktionen, v.a. politische, übernehmen⁴¹ – weitere spezifische, v.a. technische, Funktionen sollten separate, unabhängige Organisationen übernehmen. Diese wiederum würden als Sonderorganisationen vertraglich mit der UN verbunden.⁴² Durch die Unabhängigkeit von der UN wären die technischen Organisationen nicht den allfälligen politischen Lähmungen in der UN unterworfen und sie würden weiterbestehen, sollte die UN wie der Völkerbund keinen Bestand haben. Die übergeordnete Strategie war, alle bedeutenden internationalen Organisationen, längerfristig z.B. auch regionale Organisationen, mit der UN zu verbinden.⁴³ Die bestehenden *bureaux* und *agencies* sollten daher aufgelöst und deren Aufgaben an Sonderorganisationen oder Kommissionen/Komitees der UN übertragen werden oder allenfalls mit bestehenden Organisationen fusionieren.⁴⁴ In Bereichen, die nicht zwischenstaatlich organisiert waren, sollte die UN darauf hinwirken, Sonderorganisationen, Kommissionen, Komitees oder

40 Begriff und mehr dazu bei SCHERMERS/BLOKKER, S. 1085 ff.

41 Die Kompetenzen der UN wurden schliesslich recht weit interpretiert. In Bezug auf Flüchtlinge und Staatenlose wird etwa eine implizite Kompetenz der UN aus Art. 1, 13, 55 und 60 der UN-Charta abgelesen (vgl. UNHCR, Note on the Mandate 2013, S. 1).

42 Die vertragliche Anbindung an die UN konnte unterschiedlich ausgestaltet werden: etwa durch beidseitige Repräsentation, Informations- und Dokumentenaustausch, regelmässige Berichterstattungen an den ECOSOC oder eine budgetäre und finanzielle Verlinkung (Art. 70, 64 und 17 UNCh).

43 Vgl. den Bericht der Vorbereitungskommission der UN: «[...] Art. 57 of the Charter makes it mandatory upon the United Nations and its Members to undertake to bring into relationship with it the various specialized agencies established by intergovernmental agreement and having wide international responsibilities, as defined in their basic instruments, in economic, social, cultural, educational, health, and related fields.» (Vereinte Nationen, Vorbereitungskommission, Report of the Preparatory Commission of the United Nations, UN Doc. PC/20 vom 23. Dezember 1945, S. 40).

44 Ebd.

Nebenorgane zu schaffen.⁴⁵ Im Zuge dessen wurde das UNHCR als Nebenorgan der GV gegründet, um einen Teil der Aufgaben der IRO weiterzuführen.⁴⁶ Anstelle der «funktionalen Dezentralisierung» lässt sich daher mit der Gründung der UN eher von einer dezentral organisierten Zentralisierung sprechen. Weil die Sonderorganisationen nicht Teil der UN waren, konnten sie eine grössere Bandbreite an Aufgaben wahrnehmen, was aber wiederum mehr Koordination verlangte. In der UN wurde der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) mit der Koordination der Sonderorganisationen betraut.

b) Gründung zahlreicher neuer Organisationen und Expansion

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden zahlreiche neue internationale Organisationen gegründet. Bereits zwischen 1945 und 1950 entstanden rund fünfzig neue, von der UN unabhängige Organisationen – teils als Sonderorganisationen mit dieser assoziiert, teils ohne Verbindung.⁴⁷ Zwischen 1950 und 1960 entstanden abermals rund fünfzig neue Organisationen, darunter viele regionale wie die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, der Nordische Rat, aber auch sicherheitspolitische Organisationen im Kontext des Kalten Krieges wie die Warschauer Vertragsorganisation (Warschauer Pakt) oder die Südostasiatische Vertragsorganisation.⁴⁸ Auch die Vorläuferorganisation der IOM, das Intergovernmental Committee on European Migration (ICEM), wurde in diesem Zeitraum gegründet. Während der Antagonismus zwischen Ost und West ein Faktor bei der Schaffung neuer Organisationen ausserhalb der UN war, z.B. bei der IOM, verlief die Zusammenarbeit in technischeren Organisationen oft

45 Ebd., S. 41.

46 Die IRO war eine der ersten Sonderorganisationen der damals neu gegründeten UN und hatte den Auftrag, dauerhafte Lösungen für die Vertriebenen und Flüchtlinge nach dem Zweiten Weltkrieg zu suchen. Die IRO hatte ihrerseits einen Teil der Aufgaben des Hockommissariats für Flüchtlinge im Völkerbund und des Intergovernment Committee on Refugees übernommen (mehr dazu später unter III. B. 1.).

47 UN-Sonderorganisationen wurden etwa die IRO, der IWF, die FAO, die UNESCO oder die WHO – ausserhalb der *UN family* wurden etwa die Internationale Reiskommission, die Inter-American Tropical Tuna Commission oder die International Whaling Commission, aber auch Organisationen wie die NATO, die Vorläuferorganisation der OECD oder der Europarat gegründet.

48 Die Gesamtzahl der internationalen Organisationen wird im Jahr 1960 mit 192 beziffert (WALLACE/SINGER, S. 272).

ohne grössere Probleme. Und obwohl Organisationen aufgelöst wurden, etwa im Zuge der Dekolonisierung,⁴⁹ stieg deren Gesamtzahl stetig an. Im Jahr 1975 werden bereits 286 und im Jahr 1985 ganze 378 internationale Organisationen identifiziert.⁵⁰ Die Zeit nach dem Krieg war zudem für viele Organisationen eine Phase der Expansion und des Wachstums.⁵¹ Sie dehnten ihre Mandate aus, in zeitlicher, geografischer, vor allem aber auch in funktioneller Hinsicht. Damit einher ging ein Wachstum vieler Organisationen, etwa durch den Ausbau der Strukturen (z.B. durch Gründung neuer Organe, Eröffnung von Niederlassungen oder Aufstockung des Personals), die Erweiterung der Mitgliedschaft und die Erhöhung des Budgets. Erst in den 1970er-Jahren wendete sich das Blatt. Die bislang ungebremsste Proliferation und Expansion führte nun vermehrt zu Problemen, weil sich die Mandate vieler Organisationen überlappten. Dazu kam in vielen Staaten eine Phase wirtschaftlicher Stagnation bzw. Rezession, was Zweifel aufkommen liess, dass internationale Organisationen solche Krisen verhindern und bewältigen können. Auch das UNHCR und die IOM gerieten in dieser Phase in finanzielle Schwierigkeiten. Die Euphorie gegenüber dieser Form der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit ebte ab und viele Staaten kürzten ihr Budget für die Organisationen. Dies führte zu Konkurrenzkämpfen zwischen Organisationen. In der Folge wurden in vielen Organisationen in den 1970er- und 1980er-Jahren Reorganisationen angestossen, auch beim UNHCR und bei der IOM. Trotzdem stieg die Gesamtzahl internationaler Organisationen bis 1985 weiter an. Danach folgte, mit zeitlicher Verzögerung zur Krise vieler Organisationen in den 1970er-Jahren, ein rapider Rückgang⁵² – im Jahr 1995 existierten noch 266 Organisationen, mit einem Tiefpunkt im Jahr 2002 mit 232 Organisatio-

49 Die Dekolonialisierung führte aber auch zur Gründung neuer regionaler Organisationen, etwa der Organization of African Unity oder der Association of Southeast Asian Nations.

50 Vgl. eine Zusammenstellung der Union of International Associations, abgebildet in: DAVIES/WOODWARD, S. 2.

51 Vgl. in Bezug auf die ILO: HELFER LAURENCE R., Understanding Change in International Organizations: Globalization and Innovation in the ILO, *Vanderbilt Law Review* Vol. 59 No. 3 (2006), S. 649–726.

52 Vgl. für eine theoretische Einordnung des Niedergangs vieler Organisationen: DIJKSTRA HYLKE, Who gets to live forever? An Institutional Theory on the Life and Death of International Organizations (8. April 2019), Paper prepared for the ECPR Joint Sessions, Mons, 8–12 April 2019, <<https://ssrn.com/abstract=3358352>>. Erstaunlicherweise gibt es bislang wenig empirische Forschung zur Frage, weshalb Organisationen aufgelöst werden oder inaktiv werden.

nen.⁵³ Anschliessend stieg die Zahl wieder und im Jahr 2013 wurden 265 Organisationen gezählt.⁵⁴

c) Die liberale Haltung und ihre Grenzen

Lange Zeit dominierte ein ausgesprochen positives Bild von internationalen Organisationen, das derweil in äusserst ambitionierten Hoffnungen gipfelte. Bezeichnend ist eine Passage in einem Artikel des späteren IGH-Präsidenten Nagendra Singh aus dem Jahr 1968:

«[...] if world peace descends on earth it will be through the instrumentality of an international organisation rather than on the basis of hegemony of one-world power or of one-world religion or allegiance to one political or economic belief whether capitalism or communism. History has demonstrated that the world is far too diversified to admit of one-man or one-minded rule. The salvation, therefore, lies in strengthening international organisations and through their agency to evolve world order.»⁵⁵

Entsprechend ging die Völkerrechtswissenschaft und -praxis lange davon aus, dass internationale Organisationen alles tun dürfen und sollen, um ihre Funktionen zu erfüllen. Man spricht hierbei von einem funktionalistischen Verständnis.⁵⁶ Die liberale Haltung gegenüber internationalen Organisationen begann aber spätestens in den 1990er-Jahren zu bröckeln. Neben den Konkurrenzkämpfen infolge überlappender Mandate generierten die Aktivitäten der Organisationen weitere Probleme. So wurden sie zur Arena für politische Machtkämpfe (z.B. indem Staaten mit dem Austritt aus der Organisation drohten, um Druck auf diese auszuüben), Mitarbeitende konnten wegen der Immunität der Organisationen arbeitsrechtliche Forderungen nicht durchsetzen, Drittstaaten waren von Hand-

53 Zahlen in: Union of International Associations, Historical Overview of Number of International Organizations by Type: 1909–2013, <https://uia.org/sites/uia.org/files/misc_pdfs/stats/Historical_overview_of_number_of_international_organizations_by_type_1909-2013.pdf>.

54 Ebd.

55 SINGH NAGENDRA, S. 614.

56 Vgl. dazu ausführlicher hinten I. C. 1. Zum «Funktionalismus» im Recht der internationalen Organisationen und dessen Ursprüngen: vgl. KLABBERS JAN, The Emergence of Functionalism in International Institutional Law: Colonial Inspirations, *European Journal of International Law* Vol. 25 No. 3 (2014), S. 645–675.

lungen internationaler Organisationen betroffen (*WHO and Egypt*)⁵⁷, private Gläubiger verloren nach Zusammenbrüchen von Organisationen ihr dargeliehenes Geld (*International Tin Council*)⁵⁸, und Individuen kamen durch Handlungen internationaler Organisationen zu Schaden (*Haiti Cholera, Mothers of Srebrenica*)⁵⁹. Das funktionalistische Verständnis von internationalen Organisationen, wonach eine Organisation alles tun darf und soll, um ihren Zweck zu erfüllen, unterscheidet nicht zwischen «guten» und «schlechten» Handlungen – eine Organisation ist dann erfolgreich, wenn sie ihren Zweck erfüllt.⁶⁰ Aufgrund der negativen Konsequenzen von Handlungen internationaler Organisationen haben sich in den

-
- 57 Im Fall ging es um ein Sitzstaatabkommen der WHO mit Ägypten, wo die WHO über eine regionale Niederlassung verfügte. Die Kündigung des Vertrags und gleichzeitige Verlegung der Niederlassung nach Jordanien löste einen Rechtsstreit aus (IGH, *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, Advisory Opinion vom 20. Dezember 1980, in: ICJ Reports 1980, S. 73 ff.). Probleme generierte in diesem Fall, dass Ägypten in dieser Konstellation gleichzeitig Mitgliedstaat der WHO wie, als Sitzstaat und Vertragspartner, auch Dritter war.
- 58 Der Internationale Zinnrat (ITC), eine internationale Organisation, war nach seinem Zusammenbruch 1985 nicht mehr in der Lage, Darlehen an seine Gläubiger zurückzuzahlen. Versuche der Gläubiger, die Mitgliedstaaten haftbar zu machen, scheiterten vor englischen Gerichten. Begründet wurden die Entscheide u.a. damit, dass der ITC eine eigene Rechtspersönlichkeit hatte und die Darlehensverträge in eigenem Namen abgeschlossen hatte, und die Mitgliedstaaten daher nicht für die Schulden des ITC haften würden (vgl. zu den ITC-Fällen: SEIDL-HOHENVELDERN IGNAZ, *Piercing the Corporate Veil of International Organizations: The International Tin Council Case in the English Court of Appeals*, German Yearbook of International Law Vol. 32 [1989], S. 43–54).
- 59 Im *Haiti Cholera*-Fall ging es um Blauhelmtrouppen der UN, die mit grosser Wahrscheinlichkeit das Choleravirus nach Haiti eingeschleppt und Teile der lokalen Bevölkerung damit angesteckt hatten (vgl. zum Fall, der vor amerikanischen Gerichten verhandelt wurde: PILLINGER MARA/HURD IAN/BARNETT MICHAEL N., *How to Get Away with Cholera: The UN, Haiti, and International Law, Perspectives on Politics* Vol. 14 No. 1 [2016], S. 70–86). Im *Mothers of Srebrenica*-Fall, der vor den EGMR gelangte, ging es um das Massaker in einer von der UN etablierten Schutzzone durch bosnische Serben (EGMR, *Stichting Mothers of Srebrenica and Others/the Netherlands*, Application No. 65542/12, Entscheid vom 11. Juni 2013). In beiden Fällen gewährten Gerichte der UN Immunität vor zivilrechtlichen Klagen.
- 60 Vgl. in diesem Sinne auch KLABBERS, *Transformation of International Organizations Law*, S. 11. Als Beispiel vgl. Virally: Organisationen werden demnach einzig dafür gegründet, um die von den Mitgliedstaaten definierte Funktion zu erfüllen. Funktionalismus wird als neutrale Theorie beschrieben, internationale Organisationen als reine Instrumente zur Erfüllung dieser Funktion (VIRALLY, Rn. 13).

letzten Dekaden allerdings die Erwartungen der Öffentlichkeit wie auch der Wissenschaft verändert.⁶¹ So wird heute auch von ihnen erwartet, dass ihr Handeln einen «guten» Zweck verfolgt und in einem «guten» Verfahren stattfindet.⁶²

3. Konflikte infolge Proliferation und Expansion

a) Mandatsüberlappungen als Regelfall

Heute gibt es kaum einen Bereich, in dem internationale Organisationen nicht tätig sind. Weitaus häufiger kommt es vor, dass sich gleich mehrere Organisationen für einen bestimmten Sachverhalt, ein bestimmtes geographisches Gebiet oder eine bestimmte Situation als zuständig erachten. So stritten sich die FAO und die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) um die Zuständigkeit für landwirtschaftliche Ausbildungen, die gesundheitsspezifischen Ziele des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (UNICEF) kollidierten mit Gesundheitsprogrammen der Weltgesundheitsorganisation (WHO), die FAO und das UN-Welternährungsprogramm (WFP) stritten sich über die Zuständigkeit zur Autorisierung von Nahrungsmittel-Hilfslieferungen, und die FAO und das UN-Office for Emergency Operation in Africa fühlten sich beide zur Hilfeleistung in Tschad verantwortlich.⁶³ Ein weiteres Bei-

61 So wurde auch im Falle des UNHCR und der IOM seit den 1990er-Jahren vermehrt Kritik von zivilgesellschaftlichen Organisationen laut, v.a. bezüglich Einhaltung der Menschenrechte (vgl. hinten III. C. 6. a).

62 Vgl. dazu hinten I. C. 1. b). In den letzten Dekaden wurde daher in der Wissenschaft vermehrt versucht, das funktionalistische Paradigma mit normativen Erwägungen anzureichern und ihm eine rechtsstaatlichere Stossrichtung zu geben. So sind etwa Ansätze unter dem Titel «*constitutionalism*» hervorzuheben. Diese basieren auf der Vorstellung, dass die Ausübung politischer Macht in eine Form von Rechtsstaatlichkeit eingebettet sein muss. Dazu gehören auch auf internationaler Ebene zumindest eine ansatzweise Form von Gewaltenteilung sowie gewisse materielle und formelle Grundnormen. Allgemeine Beiträge z.B.: TOMUSCHAT CHRISTIAN, Die internationale Gemeinschaft, Archiv des Völkerrechts Vol. 33 (1995), S. 1–20; FASSBENDER BARDO, The United Nations Charter as Constitution of the International Community, Columbia Journal of Transnational Law Vol. 36 (1998), S. 529–619; LANG JR. ANTHONY F./WIENER ANTJE (Hrsg.), Handbook on Global Constitutionalism, Cheltenham und Northampton (MA) 2017. In Bezug auf internationale Organisationen vgl. z.B. NETTESHEIM, S. 578.

63 KLABBERS, Transformation of International Organizations Law, S. 53 f.

spiel ist der Bereich Fischerei: Dort haben eine ganze Reihe internationaler Organisationen Regeln erlassen, darunter die UN, die FAO und die WTO.⁶⁴ UNHCR und IOM streiten sich über die Zuständigkeit für Binnenvertriebene, für Klimavertriebene und generell um die Führungsrolle in einem allfälligen Flüchtlings- und/oder Migrationsregime. Diese Friktionen sind die Folge jahrzehntelanger Proliferation und Expansion von internationalen Organisationen. Die meisten wurden unabhängig voneinander gegründet, oft mit eher offen formulierten Mandaten, was es ihnen erlaubte, zu expandieren. Die Expansion erfolgte oft ohne Rücksicht auf die Mandate anderer Organisationen bzw. teils auch bewusst in Bereiche, in denen bereits andere Organisationen tätig waren. Dass sich die Mandate überlappen, ist daher heute eher der Regelfall als die Ausnahme.

b) Weshalb internationale Organisationen expandieren

Die Wissenschaft identifiziert verschiedene Faktoren, die zu Veränderungen in internationalen Organisationen führen. Die frühe Literatur geht von einem wesentlichen Einfluss der Mitgliedstaaten aus. Organisationen passen ihre Mandate demnach dann an, wenn sich die Präferenzen der Mitgliedstaaten verändert haben.⁶⁵ Eher neu ist Forschung zu weiteren Transformationsfaktoren: So geht man heute davon aus, dass Organisationen auch vertikal auf das Verhalten von anderen Organisationen sowie auf organisationsinterne Faktoren reagieren.⁶⁶ Das Beispiel des UNHCR und der IOM wird das bestätigen.

Zum Wachstum fast aller Organisationen nach dem Zweiten Weltkrieg trugen auch allgemein begünstigende Faktoren bei. Als exogene Faktoren können etwa die Entwicklungen, die unter dem Titel der «Globalisierung» zusammengefasst werden,⁶⁷ sowie ein grundsätzlich sehr positives

64 Vgl. dazu im Detail: YOUNG MARGARET A., Regime Interaction in Creating, Implementing and Enforcing International Law, in: Young Margaret A. (Hrsg.), Regime Interaction in International Law: Facing Fragmentation, Cambridge 2012, S. 85–110.

65 Z.B. ABBOTT KENNETH W., «Trust But Verify»: The Production of Information in Arms Control Treaties and Other International Agreements, Cornell International Law Journal Vol. 26 No. 1 (1993), S. 1–58; GOLDSMITH JACK L./POSNER ERIC A., The Limits of International Law, New York 2005.

66 Vgl. HELFER, S. 693; BETTS, UNHCR Autonomy and Mandate Change, S. 119 ff.

67 Vgl. in diesem Sinne z.B. SCHERMERS/BLOKKER, S. 4 f., § 4 und § 5.

Bild von internationalen Organisationen⁶⁸ genannt werden. Die Expansion lässt sich aber auch durch endogene Faktoren erklären.⁶⁹ Mitarbeitende, oft auch einzelne herausragende Figuren wie die Vorstehenden der Organisation, treiben eine Expansion voran: zum einen etwa aus Prestigegründen – wird Wachstum doch gern als Ausdruck des Erfolgs gewertet –, zum anderen aus der Überzeugung heraus, die eigene Organisation sei besonders geeignet, in einen bestimmten Bereich zu expandieren.⁷⁰

c) Und was sagt das Völkerrecht dazu?

Die oft wenig koordinierte Gründung von internationalen Organisationen in Kombination mit deren Expansion hat dazu geführt, dass sich heute die Mandate und Kompetenzen vieler Organisationen überlappen. Das birgt Konfliktpotenzial. Weil es auf der überstaatlichen Ebene keine *a priori* institutionellen Hierarchien gibt, stehen die Organisationen grundsätzlich in einem horizontalen Verhältnis zueinander. Ebenfalls existiert grundsätzlich kein übergeordnetes Rechtsprechungsorgan, das Konflikte zwischen Organisationen infolge überlappender Mandate entscheiden würde. Und obwohl die meisten Gründungsinstrumente Kooperationsklauseln in Bezug auf andere Organisationen enthalten, sind diese oftmals so unbestimmt formuliert, dass sie im Falle von Überschneidungen kaum eine Handlungsanleitung liefern. Das Recht der internationalen Organisationen hält ebenfalls keine Handlungsanleitung bereit, weil es aus einer Binnenperspektive heraus operiert.⁷¹ Es gibt einzig Aufschluss darüber, welche Kompetenzen einer Organisation zukommen – nicht aber über den Fall, wenn diese mit den Kompetenzen anderer Organisationen kollidieren. Damit wird es den Organisationen selbst überlassen, sich zu organisieren.

68 Vgl. dazu vorne I. B. 2. c) sowie z.B. KLABBERS, Transformation of International Organizations Law, S. 53.

69 In diesem Sinne auch Klabbers, wonach Bürokratien dazu neigen, ein Eigenleben zu entwickeln (ebd., S. 33 und 54). Ähnlich ALVAREZ, International Organizations: Then and Now, S. 328.

70 KLABBERS, Transformation of International Organizations Law, S. 80: «A director-general who is not keen on expanding the jurisdiction of her agency may well be admired for her modesty and humility but will also rapidly be accused of lacking vision and leadership, and political leaders may be tempted to leave some kind of legacy in the form of tangible results obtained during their leadership.»

71 Dazu sogleich I. C. 1.

Internationale Organisationen begannen daher schon früh, mit anderen Organisationen in Verbindung zu treten.⁷² Klassische Massnahmen sind etwa die gegenseitige Gewährung des Beobachterstatus in Entscheidungsgremien, die Ernennung von Verbindungsbeamten oder die Gründung von Verbindungsbüros, die teils auch eine örtliche Nähe herstellen. Weiter existiert eine Reihe von strukturellen Massnahmen wie gegenseitige Konsultationen, Personalunionen, die Gründung von Organen, in denen Vertreterinnen und Vertreter beider Organisationen einsitzen, oder die Gründung «echter» gemeinsamer Organe. Auf formeller Ebene schliessen viele Organisationen (Kooperations-)Vereinbarungen mit anderen Organisationen ab. Daneben gibt es aber auch zahlreiche informelle Massnahmen wie mündliche Vereinbarungen zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Organisationen, unilaterale *statements* in Bezug auf die andere Organisation oder gegenseitige Empfehlungen. Dadurch versuchen die Organisationen in der Praxis, ihre Aktivitäten zu koordinieren, und, wo nötig, zu kooperieren, was aber noch nicht bedeutet, dass die Mandate tatsächlich aufeinander abgeglichen würden. In der Praxis ist es also so, dass die Organisationen Konflikte «unter sich» lösen. Dies entspricht dem liberalen Verständnis von internationalen Organisationen. Deren Aktivitäten waren lange Zeit völkerrechtlich kaum reguliert.

C. Konzeptuelle Hürden

1. Innenperspektive im Recht der internationalen Organisationen

a) Fokus auf die Delegation von Aufgaben

Heute werden internationale Organisationen in der Völkerrechtswissenschaft in der Regel unter dem Blickwinkel des Rechts der internationalen Organisationen bzw. des *international institutional law* betrachtet. Dieses versucht, gemeinsame Prinzipien zu identifizieren, die auf alle oder zumindest eine Vielzahl von Organisationen anwendbar sind – etwa in Bezug auf Mitgliedschaft, Kompetenzen und Befugnisse oder Immunitäten. Das Recht der internationalen Organisationen ist wesentlich geprägt durch ein Verständnis von internationalen Organisationen, das sich auf eine Ide-

72 Vgl. zum Ganzen: DUPUY RENÉ-JEAN, *Le Droit des Relations Entre les Organisations Internationales*, in: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law* Vol. 100, Leiden/Boston 1960, S. 457–589.

alform einer Organisation bezieht, die relativ alt ist. Im Kern des Rechts der internationalen Organisationen steht ein «funktionalistisches» Paradigma, wonach eine Organisation alles tun kann und soll, das zur Erfüllung ihrer Funktion notwendig ist.⁷³ Der Funktionalismus ist dabei im Wesentlichen eine *principal-agent*-Theorie. Das heisst, einer Organisation, der Auftragnehmerin (*agent*), kommen diejenigen Funktionen zu, die ihr vom Auftraggeber (*principal*), den Mitgliedstaaten, übertragen wurden. Die Funktion einer Organisation ist das zentrale Kriterium, nach dem alle Fragen in Bezug auf die Organisation beurteilt werden.⁷⁴ Auch deren Leistung und Erfolg werden anhand der Funktion gemessen.⁷⁵ Dieses Verständnis geht wesentlich auf frühe Konzeptualisierungen der Flussschiff-fahrtskommissionen oder der Telegraphen-, Post- oder Eisenbahn-Unionen des 19. Jahrhunderts zurück.⁷⁶ Diese frühen Organisationen hatten einen eng gefassten Zweck: In der Regel wurde ihnen nur eine einzige Aufgabe oder wurden nur einige wenige Aufgaben übertragen. Zudem wurden ihre Aufgaben als ausschliesslich technisch und ohne politischen Charakter wahrgenommen. Ein funktionalistisches Verständnis dieser Organisationen hatte derzeit seine Berechtigung, weil der Spielraum der Organisationen entsprechend begrenzt war. Heute verfügen viele Organisationen im Vergleich dazu über breite Funktionen; Paradebeispiel ist die UN mit dem Zweck der Erhaltung von Frieden und Sicherheit. Zudem haben viele internationale Organisationen heute auch politische Funktionen – so kann

73 Z.B. bei Virally: Organisationen werden demnach einzig dafür gegründet, um die von den Mitgliedstaaten definierte Funktion zu erfüllen. Funktionalismus wird als neutrale Theorie beschrieben, internationale Organisationen als reine Instrumente zur Erfüllung dieser Funktion (VIRALLY, Rn. 13).

74 Z.B. in Bezug auf die Struktur, Kompetenzen oder Befugnisse.

75 Ein Standardwerk zum Recht der internationalen Organisationen enthält etwa in der Einleitung folgende Formulierung: «Institutions are not ends in themselves, but instead are necessary instruments largely in the hands of states, which have been created to perform specific functions. It is these functions which, in the final analysis, determine the optimal institutional structure of international organizations.» (SCHERMERS/BLOKKER, S. 7 f., § 12).

76 Paul Reinsch, amerikanischer Politikwissenschaftler, legte Anfang des 20. Jahrhunderts mit mehreren Publikationen zu den damals neuen internationalen Unionen den Grundstein für das heutige Verständnis von internationalen Organisationen: vgl. u.a. REINSCH PAUL, *International Unions and their Administration*, American Journal of International Law Vol. 1 (1907), S. 579–623; REINSCH PAUL, *International Administrative Law and National Sovereignty*, American Journal of International Law Vol. 3 (1909), S. 1–45; REINSCH PAUL, *Public International Unions, Their Work and Organization: A Study in International Administrative Law*, Boston 1911.

etwa das Mandat der IOM zur Verwaltung der Migration durchaus als politisch gewertet werden. Spätestens seit der Gründung der UN hat das funktionalistische Verständnis daher dazu geführt, dass viele Organisationen aufgrund dieser Gegebenheiten ihre Mandate erweitert haben. Dies führte gleichzeitig zu einer Autonomisierung gegenüber ihren Mitgliedstaaten: Weil zahlreiche Organisationen über relativ viele und recht offen formulierte Funktionen verfügen und sie gemäss Funktionalismus alles tun dürfen, um diese zu erfüllen, können sie relativ unabhängig von den Staaten entscheiden, wie sie die Aufgaben wahrnehmen.

b) Binnenzentriertheit

Das funktionalistische Paradigma im Recht der internationalen Organisationen führt zu einer starken Binnenzentriertheit. Demnach wird das Ziel der Organisation «von aussen», von den Mitgliedstaaten, vorgegeben.⁷⁷ Die Funktion der Organisation ist dabei gleichzeitig *raison d'être et limitation* und definiert sowohl deren Struktur als auch deren Kompetenzen und Befugnisse.⁷⁸ Konsequenterweise angewendet führt der Funktionalismus dazu, dass das Gründungsdokument (in der Regel ein völkerrechtlicher Vertrag, teils auch eine Resolution) in den Hintergrund rückt. Zum Beispiel wird internationalen Organisationen in der Regel die Kompetenz zur Selbstorganisation zugesprochen, auch wenn die Gründung von Organen im Gründungsinstrument nicht vorgesehen ist.⁷⁹ Diese besteht allein schon deshalb, weil die Funktion die Organisation ermächtigt, alle notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um dieses Ziel zu erreichen – also auch, den dafür optimalen Apparat zu entwickeln. In diesem Sinne ist auch die Theorie der *implied powers* zu interpretieren, auf die sich viele Beiträge zum Recht der internationalen Organisation beziehen. Die Doktrin besagt im Grundsatz, dass internationale Organisationen auch Befugnisse haben, für die sie nicht ausdrücklich mandatiert sind.⁸⁰ Die Argumentation ist

77 «La fonction se définit ainsi comme une activité spécifique orientée vers la poursuite d'une finalité déterminée et extérieure à celui qui en est chargé.» (VIRALLY, Rn. 15).

78 Ebd., Rn. 52. Neben Ermächtigung und Begrenzung ist die Funktion der Organisation gleichzeitig auch Verpflichtung, d.h., die Organisation muss ihre Aufgaben wahrnehmen, da deren Finalität extern vorgegeben ist (ebd., Rn. 73 ff.).

79 Ebd., Rn. 57.

80 AKANDE DAPO, The Competence of International Organizations and the Advisory Jurisdiction of the International Court of Justice, European Journal of Interna-

hier, dass Organisationen inhärent über diejenigen Befugnisse verfügen müssen, die zur Erfüllung ihres Zwecks notwendig sind. Lange herrschte die Auffassung, dass sich Organisationen nicht zu stark von einer wortgetreuen Auslegung des Gründungsinstrumentes bremsen lassen sollten.⁸¹ So schrieb etwa René-Jean Dupuy im Jahr 1960: «Cependant, la limitation de pouvoir qui en résulte est en pratique corrigée dans une certaine mesure par la nécessité de ne pas freiner, par une interprétation trop littérale des textes de base, l'exercice de ses fonctions par l'organisation.»⁸² Dies galt etwa, wenn sich die Umstände änderten.⁸³ Eine solche theoretische Einbettung erklärt die Zulässigkeit der Expansion vieler Organisationen in Bereiche, für die sie im Gründungsinstrument nicht mandatiert sind. Sie macht auch deutlich, wie Mandatsüberlappungen zwischen Organisationen entstehen können, denen im Gründungsdokument eigentlich komplementäre Aufgaben zukommen.

c) Die horizontalen Grenzen der Zuständigkeit

Das funktionalistische Konzept widerspiegelt sich auch in der Frage nach dem Verhältnis zwischen internationalen Organisationen und stösst dort an seine Grenzen. Unter funktionalistischem Verständnis wird die Beziehung zu anderen Organisationen unter dem Gesichtspunkt der horizontalen Grenzen der Kompetenzen betrachtet. Demnach ist es die Funktion, welche die Grenze der Kompetenzen der einen Organisation gegenüber der anderen Organisation zieht. Dieser Ansatz stösst aber bereits an seine Grenzen, wenn im gleichen Gebiet eine sektorielle und eine generelle Organisation tätig sind. In der Theorie würde es der generellen Organisation, namentlich der UN, obliegen, die verschiedenen Aktivitäten zu koordinie-

tional Law Vol. 9 (1998), S. 437–467; RAMA-MONTALDO MANUEL, International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations, British Yearbook of International Law Vol. 44 (1970), S. 111–155.

81 Vgl. dazu hinten I. C. 1. b). Ähnlich beschreibt Nigel D. White die Auswirkungen des Funktionalismus: «Organisations should reflect the tasks they are set to perform – there should be no rigid legalistic mould into which these bodies are forced.» (WHITE, S. 8).

82 DUPUY RENÉ-JEAN, S. 533.

83 Ein Beispiel für geänderte Umstände ist etwa, wenn neue Mitgliedstaaten zu einer Organisation hinzustossen bzw. wenn sich die Mitgliedschaft verändert. In einem solchen Fall, z.B. bei der UN, argumentiert Virally etwa, dass es nicht gerechtfertigt sei, den *travaux préparatoires* eine zu grosse Bedeutung zuzumessen (VIRALLY, Rn. 54).

ren. Virally schrieb dazu im Jahr 1974, dass die bloße Koordination in der Praxis allerdings oftmals unzulänglich ist – vielmehr bräuchte es eine wahrhaftige Integrationsstrategie, die juristischen Mittel dafür müssten aber erst noch erfunden werden.⁸⁴ Bei der Abgrenzung von Kompetenzen zwischen internationalen Organisationen handelt es sich also nicht um ein blosses Koordinationsproblem, das Problem liegt vielmehr tiefer. Allerdings vermag der funktionalistische Ansatz mit seiner internen Perspektive diese Aussenbeziehung nicht zu fassen, weil sich die Kompetenzen beim funktionalistischen Verständnis aus dem Verhältnis Mitgliedstaat – Organisation ergeben. Dritte Interessen fallen so notwendigerweise ausser Betracht.

2. Enges Verständnis der Rechtspersönlichkeit

a) Rechtspersönlichkeit im Recht der internationalen Organisationen

Ein weiteres Problem bei der Konzeptualisierung – insbesondere in Bezug auf das UNHCR – ist das enge Verständnis der Rechtspersönlichkeit im Recht der internationalen Organisationen. Demnach wird das UNHCR in der Regel als blosses Organ der UN und damit nicht als eigenständige Organisation erfasst.⁸⁵ Obwohl im Völkerrecht keine einheitliche Definition von internationalen Organisationen existiert, sind vielen Begriffsumschreibungen gewisse Merkmale gemein: Das Gebilde (1) basiert auf einem internationalen Übereinkommen, (2) verfügt über mindestens ein Organ mit einem eigenen Willen und (3) wurde unter dem Völkerrecht gegründet.⁸⁶ Durch die verschiedenen Kriterien wird versucht, internationale Organisationen von weiteren Gebilden mit überstaatlichem Charakter

84 VIRALLY, Rn. 62.

85 Vgl. dazu ausführlicher hinten I. C. 2. c).

86 Vgl. etwa SCHERMERS/BLOKKER, S. 37 ff., §§ 33 ff.; ALVAREZ, *International Organizations as Law-Makers*, S. 6. Andere Formulierung bei Ruffert/Walter: «[...] ein auf völkerrechtlichem Vertrag beruhender, mitgliedschaftlich strukturierter Zusammenschluss von zwei oder mehreren Völkerrechtssubjekten (zumeist Staaten), der mit eigenen Organen Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse besorgt» (RUFFERT/WALTER, S. 3). Die Voraussetzung «unter dem Völkerrecht gegründet» wird im Prinzip immer angenommen, wenn es keine anderslautenden Hinweise gibt. Ein anderslautender Hinweis wäre, dass nationales Recht auf die Vereinbarung zur Anwendung kommt (für Beispiele vgl. SCHERMERS/BLOKKER, S. 46 f., § 45).

abzugrenzen, etwa von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) oder von global agierenden Unternehmen. Die Abgrenzung ist deshalb notwendig, weil internationalen Organisationen ein spezieller Charakter und damit ein spezieller Rechtsstatus im Völkerrecht zukommt. Durch ihren *quasi-governmental*⁸⁷ Status wird ihnen in der Regel die Rechtspersönlichkeit unter dem Völkerrecht eingeräumt. Die Völkerrechtspersönlichkeit oder -subjektivität bringt gewisse Rechte und Pflichten mit sich, die anderen überstaatlichen Gebilden verwehrt bleiben. Allerdings ist die Frage, ob ein Gebilde über Völkerrechtspersönlichkeit verfügt, in der Praxis oftmals schwierig zu beantworten.⁸⁸

Was aber ist Rechtspersönlichkeit und weshalb ist sie relevant? Es besteht schon Uneinigkeit darüber, ob Rechtspersönlichkeit die Voraussetzung dafür ist, dass jemand Träger von Rechten und Pflichten ist, oder ob die Tatsache, dass jemand über Rechte und Pflichten verfügt, Ausdruck einer bestehenden Rechtspersönlichkeit ist.⁸⁹ Über welche Rechte und Pflichten internationale Organisationen genau verfügen, bleibt zudem weiterhin unklar. Jedenfalls kann eine internationale Organisation ohne Völkerrechtssubjektivität etwa nicht Partei eines völkerrechtlichen Vertrags werden oder sie kann gegenüber anderen Völkerrechtssubjekten keine Forderungen geltend machen. Auch die weitgehende Autonomie, über die viele Organisationen verfügen, wäre ohne Rechtspersönlichkeit nicht denkbar.⁹⁰ Internationale Organisationen haben zwar eine ähnliche Rechtspersönlichkeit wie Staaten, sie ist aber (gemäß funktionalistischem

87 ALVAREZ, *International Organizations as Law-Makers*, S. 3.

88 Vgl. dazu ebd., S. 6 f. und CRAWFORD/BROWNLIE, S. 169.

89 Alvarez z.B. schreibt, dass Rechtspersönlichkeit eine Voraussetzung dafür ist, Träger von Rechten und Pflichten sein zu können (ALVAREZ, *International Organizations as Law-Makers*, S. 129). Ein solches Verständnis der Rechtspersönlichkeit ist allerdings eher neu. So hat z.B. Kelsen in den 1950er-Jahren (in Bezug auf Staaten) ausgeführt, dass die Feststellung der Rechtspersönlichkeit allein keinerlei materiellen Rechte mit sich bringt, dass im Gegenteil die Rechtspersönlichkeit nur bestätigt, dass ein Staat über Rechte und Pflichten verfügt, sie in diesem Sinne rein formellen Charakter hat (KELSEN, *Théorie du Droit International Public*, S. 101). In Bezug auf internationale Organisationen schreibt Dupuy gleichsam, dass sich die Fähigkeiten internationaler Organisationen nicht aus der Rechtspersönlichkeit ergeben, sondern dass sich umgekehrt die Persönlichkeit aus diesen Fähigkeiten ergibt (DUPUY RENÉ-JEAN, S. 532).

90 ALVAREZ, *International Organizations as Law-Makers*, S. 129.

Paradigma) insofern begrenzter, als die Funktion den Umfang der Rechtspersönlichkeit vorgibt.⁹¹

Eine damit zusammenhängende Frage ist, ob die Völkerrechtspersönlichkeit durch den Willen der Mitgliedstaaten konstituiert wird, etwa durch eine entsprechende Klausel im Gründungsinstrument, oder ob es eine «objektive» Rechtspersönlichkeit von internationalen Organisationen gibt.⁹² Der IGH hatte in einem der wenigen Urteile in diesem Zusammenhang (*Reparation for Injuries*) mehr Verwirrung gestiftet als Klarheit geschaffen. Er verlangte darin einerseits die Absicht (*intendment*) der Staaten, der Organisation Rechtspersönlichkeit zu übertragen, führte aber gleichzeitig aus, dass dritte Parteien die «objektive» Rechtspersönlichkeit der Organisation (konkret der UN) anzuerkennen hätten.⁹³ Das Urteil wurde in der Folge so interpretiert, dass internationale Organisationen eine «objektive» Rechtspersönlichkeit erlangen können und dass sich diese aus der Ausübung gewisser internationaler Funktionen ergibt.⁹⁴ Die genauen Kriterien für die objektive, gewohnheitsrechtliche Definition der Rechtspersönlichkeit bleiben nach wie vor Gegenstand völkerrechtlicher

91 IGH, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion vom 11. April 1949, ICJ Reports 1949, S. 174 ff., 180: «Whereas a State possesses the totality of international rights and duties recognized by international law, the rights and duties of an entity such as the Organization [die UN, Anm. der Verfasserin] must depend upon its purposes and functions as specified or implied in its constituent documents and developed in practice.»

92 Die Frage stellte sich etwa dann, wenn das Gründungsinstrument keine entsprechende Willenserklärung der Staaten enthielt. Praktisch relevant wurde die Frage jedenfalls dann, wenn die (durch die Mitgliedstaaten erklärte) Rechtspersönlichkeit einer Organisation von Dritten infrage gestellt wurde bzw. sich Dritte weigerten, die Rechtspersönlichkeit der Organisation anzuerkennen.

93 IGH, *Reparation for Injuries*, S. 178 bzw. 185.

94 CRAWFORD/BROWNLIE, S. 169. Zu einem ähnlichen Schluss kommt auch Alvarez, wenn er schreibt, dass sich die Rechtspersönlichkeit aus der blossen Existenz der Organisation ergibt und diese gewisse Rechte und Pflichten mit sich bringt (ALVAREZ, *International Organizations as Law-Makers*, S. 134). Obwohl im Resultat übereinstimmend – nämlich dass es so etwas wie eine «objektive» Rechtspersönlichkeit gibt –, scheinen die Autoren unterschiedlichen Logiken zu folgen: Crawford/Brownlie sind eher auf der Linie von Kelsen oder Dupuy, wonach sich die Rechtspersönlichkeit aus der Tatsache ergibt, dass die Organisation über gewisse Fähigkeiten verfügt – wohingegen Alvarez zu argumentieren scheint, dass sich aus der Rechtspersönlichkeit die Fähigkeit ergibt, Rechte und Pflichten zu haben. Die Forderung, dass die Rechtspersönlichkeit von Dritten anerkannt werden muss, um diesen gegenüber Geltung zu erlangen, hat sich jedenfalls nicht durchzusetzen vermocht.

Debatten.⁹⁵ Bei Crawford/Brownlie finden sich etwa folgende drei Kriterien zur Evaluierung der Völkerrechtspersönlichkeit internationaler Organisationen:

- «(1) a permanent association of states, with lawful objects, equipped with organs;
- (2) a distinction, in terms of legal powers and purposes, between the organization and its member states; and
- (3) the existence of legal powers exercisable on the international plane and not solely within the national systems of one or more states.»⁹⁶

Hier wird also zwischen Rechtspersönlichkeit und Qualifikation als internationale Organisation unterschieden. Nach diesem Verständnis ist Rechtspersönlichkeit kein Kriterium für die Qualifikation als internationale Organisation. Eine separate Definition der Rechtspersönlichkeit bedeutet demnach, dass sowohl internationale Organisationen ohne Rechtspersönlichkeit denkbar sind, als auch Gebilde, die zwar über Völkerrechtspersönlichkeit verfügen, die aber nicht als internationale Organisation gelten. Eine internationale Organisation ohne eigene Rechtspersönlichkeit läge etwa dann vor, wenn die Organisation über keine eigenen Organe verfügt. Ein Beispiel für Gebilde mit Völkerrechtspersönlichkeit, die aber keine internationalen Organisationen sind, sind etwa internationale Schiedsgerichte.⁹⁷ Es stellt sich also die Frage, wie die IOM und das UNHCR vor diesem Hintergrund zu qualifizieren sind.

b) Die IOM als klassische internationale Organisation

Die heutige IOM wurde am 5. Dezember 1951 mittels Resolution der beteiligten Staaten⁹⁸ als «Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe» (PICMME) gegründet. Im Jahr

95 ALVAREZ, *International Organizations as Law-Makers*, S. 134 f.

96 CRAWFORD/BROWNLIE, S. 169.

97 Vgl. dazu und für weitere Beispiele: ebd., S. 169 f.

98 Resolution to establish a Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe vom 5. Dezember 1951, abgedruckt in: US House of Representatives, «Intergovernmental Committee for European Migration and Immigration to the United States: Report», Union Calendar No. 524, 84th Congress 1st Session, House Report No. 1570, United States Government Printing Office, Washington 1955, S. 3–4 (zit. PICMME, Gründungsresolution).

1952 wurde beschlossen, das Komitee vorerst weiterzuführen und der Name wurde in «Intergovernmental Committee for European Migration» (ICEM) geändert. Die Verfassung des ICEM von 1953⁹⁹ ist ein klassisches internationales Übereinkommen zwischen Staaten. Schon vor deren Verabschiedung hatten die Mitgliedstaaten des Komitees zum Ausdruck gebracht, dass das ICEM eine internationale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit sein sollte.¹⁰⁰ In der Verfassung wird die Rechtspersönlichkeit ausdrücklich festgehalten:

«The Committee shall possess full juridical personality and enjoy such legal capacity as may be necessary for the exercise of its functions and the fulfilment of its purpose, and in particular the capacity, in accordance with the laws of the territory: (a) to contract; (b) to acquire and dispose of immovable and movable property; (c) to receive and disburse private and public funds; (d) to institute legal proceedings.»¹⁰¹

Der Wille der Staaten, eine internationale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit zu gründen, kommt damit klar zum Ausdruck. Der Umfang der Rechtspersönlichkeit ergibt sich aus den Funktionen und dem Zweck der Organisation. Das ICEM verfügte über drei eigenständige Organe: den Rat, das Exekutivkomitee sowie die Administration. Das zweite Kriterium – mindestens ein unabhängiges Organ – ist demnach erfüllt.¹⁰² Das dritte Kriterium, gegründet unter Völkerrecht, ist üblicherweise erfüllt, wenn ein internationales Abkommen vorliegt und sich daraus keine anderslautenden Hinweise entnehmen lassen. Eine Organisati-

99 Constitution vom 19. Oktober 1953, abgedruckt in: United States House of Representatives, Intergovernmental Committee for European Migration and Immigration to the United States: Report, Union Calendar No. 524, 84th Congress 1st Session, House Report No. 1570, United States Government Printing Office, Washington 1955, S. 5 ff. (zit. ICEM-Verfassung).

100 «[That the Committee] should be recognised as possessing legal status and that the Committee, the representatives of Member States as well as the Officials and Administrative Staff of the Committee should enjoy the immunities and privileges generally accorded to international organizations [...]» (PICMME, Resolution No. 39: Resolution on the Legal Status of the Committee and the Powers of its Officers, (Adopted at the 38th Meeting, October 20, 1952, Fourth Session of the PICMME, PIC/1000, October 20, 1952, NARA, Washington D.C., zit. nach PARSANOGLU, S. 56). Die USA und Deutschland hatten zudem vorgeschlagen, das Komitee «Organisation» zu nennen, die Staaten blieben aber letztlich beim Begriff «Komitee» (PERRUCHOUD, L'Organisation Internationale pour les Migrations, S. 533).

101 ICEM-Verfassung, Art. 25.

102 Ebd., Art. 5.

on wäre demnach etwa dann keine *internationale* Organisation, wenn in ihrem Gründungsdokument vermerkt wäre, dass die Organisation unter nationalem Recht gegründet wurde.¹⁰³ In der ICEM-Verfassung finden sich keine Hinweise darauf, dass die Organisation unter anderem als internationalem Recht gegründet würde. Damit ist auch das dritte Kriterium erfüllt. Dass das ICEM als eine nicht permanente Organisation gegründet wurde, hat auf die Eigenschaft als internationale Organisation keinen Einfluss. Das ICEM kann damit als klassisches Beispiel einer internationalen Organisation mit Völkerrechtspersönlichkeit bezeichnet werden. Obwohl sich das Komitee bzw. die Organisation in ihrer Ausrichtung und Struktur über die Jahre verändert hat, sind keine Faktoren ersichtlich, die etwas an der Qualifikation als internationale Organisation mit (funktionaler) Völkerrechtspersönlichkeit ändern würden.¹⁰⁴

c) Das UNHCR: Organ der UN oder eigenständiger Akteur?

Beim UNHCR lässt sich die Frage nach der Qualifikation unter dem Recht der internationalen Organisationen hingegen nicht so leicht beantworten. Es wurde als Nebenorgan der GV gemäss Artikel 22 UN-Charta¹⁰⁵ mittels Resolution derselben gegründet.¹⁰⁶ Struktur und Mandat wurden in der Satzung von 1950 festgelegt, die ebenfalls durch eine Resolution der GV verabschiedet wurde.¹⁰⁷ Das Mandat war vorerst auf drei Jahre befristet

103 Vgl. für Beispiele: SCHERMERS/BLOKKER, S. 46 ff., § 45.

104 Bezüglich der Rechtspersönlichkeit der IOM vgl. Art. 22 der IOM-Verfassung von 2013: «The Organization shall possess full juridical personality. It shall enjoy such legal capacity, as may be necessary for the exercise of its functions and the fulfilment of its purposes, and in particular the capacity, in accordance with the laws of the State: (a) to contract; (b) to acquire and dispose of immovable and movable property; (c) to receive and disburse private and public funds; (d) to institute legal proceedings.» Seit 2013 verfügt die IOM nur noch über zwei Organe: den Rat und die Administration – der Exekutivrat wurde abgeschafft.

105 Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, in: 1 UNTS XVI und SR 0.120.

106 A/RES/319(IV)A-B vom 3. Dezember 1949, S. 36. Wortlaut von Art. 22 UNCh: «The General Assembly may establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions.»

107 A/RES/428(V) vom 14. Dezember 1950, Annex, S. 46–48 (zit. UNHCR-Satzung).

worden, wurde aber jeweils verlängert und im Jahr 2003 wurde die zeitliche Beschränkung schliesslich ganz aufgehoben.¹⁰⁸

Das UNHCR wird zu den sog. «*minors*» der UN-Familie gezählt, d.h. zu den untergeordneten Institutionen innerhalb der UN.¹⁰⁹ Diese handeln zwar grösstenteils unabhängig und verfügen bisweilen sogar über eigene Mitgliedstaaten, haben aber gemäss dem Recht der internationalen Organisationen keine eigene Rechtspersönlichkeit, da sie formell lediglich Organe der Hauptorganisation sind.¹¹⁰ Zu dieser Kategorie werden i.d.R. etwa die Nebenorgane der UN gezählt.¹¹¹ Wegen ihrer weitgehenden Unabhängigkeit und weil sie oft auch über eigene Organe verfügen, werden die Nebenorgane teils als *quasi-autonomous bodies* beschrieben.¹¹² Diese *bodies* nehmen einen Grossteil der substanziellen (in Abgrenzung zu den politischen Aufgaben, die auf der Ebene der Hauptorgane verbleiben) Aufgaben der UN wahr und ihr Gesamtbudget übersteigt das der zentralen Organisation oft massgebend.¹¹³ Da sie aber trotz ihrer grossen Unabhängigkeit jederzeit dem Willen des Mutterorgans unterworfen sind, sie von diesem jederzeit verändert oder sogar aufgelöst werden können, sind sie nie komplett unabhängig und ihnen wird daher die eigene Rechtspersönlichkeit abgesprochen.¹¹⁴

108 A/RES/58/153 vom 22. Dezember 2003, § 9. Das UNHCR wird so lange mandatiert, bis das Flüchtlingsproblem gelöst ist: «[...] to continue the Office until the refugee problem is solved».

109 Ausdruck der *minors* bei: SCHERMERS/BLOKKER, S. 1088, § 1695.

110 Ebd.

111 Ebd. Die weitgehende Unabhängigkeit der Nebenorgane manifestiert sich etwa in der Tatsache, dass ihnen etwa die Privilegien und Immunitäten der Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations von 1946 zukommen, sie internationalen Abkommen beitreten und Verträge mit privaten Parteien abschliessen können (SAROOSHI, S. 87 mit Hinweisen). Das Kriterium der Unabhängigkeit vom Hauptorgan grenzt die Nebenorgane zudem von Einheiten innerhalb des Hauptorgans ab, etwa Komitees, Subkomitees oder Arbeitsgruppen (ebd., S. 89 f.). Dass den Nebenorganen daher Aufgaben zukommen, für die das Hauptorgan keine Kompetenz hat, ist gerade Ausdruck der Unabhängigkeit vom Hauptorgan, heisst aber nicht, dass das Nebenorgan eine eigenständige Rechtspersönlichkeit hat.

112 SZASZ, S. 7.

113 Ebd., S. 5 mit Hinweisen.

114 Ebd., S. 6. Das Argument ist allerdings wenig überzeugend, könnte Gleiches doch über die meisten internationalen Organisationen, deren Rechtspersönlichkeit nicht infrage gestellt wird, gesagt werden: Sie können jederzeit durch die Mitgliedstaaten verändert oder auch aufgelöst werden.

Das UNHCR als Nebenorgan wäre demnach formell keine eigenständige internationale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit, sondern blosses Organ der UN.¹¹⁵ Darüber hinaus sprechen verschiedene weitere Faktoren für diese Interpretation. So wurde das UNHCR nicht durch ein internationales Abkommen zwischen Staaten gegründet, sondern durch eine Resolution der GV – durch einen Rechtsakt einer internationalen Organisation also. Die Tatsache, dass das Gründungsinstrument durch eine Resolution und nicht durch Vertrag entstanden ist, schliesst die Gründung einer internationalen Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit zwar nicht *per se* aus,¹¹⁶ ist aber immerhin ein Indiz dagegen. Das Kriterium, wonach internationale Organisationen durch internationale Abkommen gegründet werden, dient gerade dem Nachweis, dass die Staaten der Organisation eigene Rechtspersönlichkeit übertragen wollen.¹¹⁷ Im Falle des UNHCR spricht die Gründungssatzung als Willensausdruck der GV aber eher gegen eine eigene Rechtspersönlichkeit. Die Gründungssatzung enthält keine Bestimmung, aus der sich der Wille der Staaten, dem UNHCR Rechtspersönlichkeit zu übertragen, ablesen lassen würde.¹¹⁸ Im Gegenteil findet sich in § 1 die Formulierung: «The [UNHCR], *acting under the authority of the General Assembly*, shall assume the function of providing international protection, under the auspices of the United Nations, to refugees [...]» (Hervorh. durch die Verfasserin). Es stellt sich demnach die Frage, ob dem UNHCR aus objektiver Sicht Rechtspersönlichkeit zukommt. Verschiedene Faktoren sprechen dagegen: Der Hochkommissar oder die Hochkommissarin berichtet jährlich an die GV und ist angehalten, die durch die GV und den ECOSOC vorgegebenen Richtlinien zu befolgen und zusätzliche Aufgaben nur auf Anweisung der GV wahrzunehmen.¹¹⁹ Der Hochkommissar oder die Hochkommissarin handelt demnach unter der *authority* und Kontrolle der GV. Die Person des Hochkommissars

115 In diesem Sinne SCHERMERS/BLOKKER, S. 1088, § 1695, obwohl eher zögerlich: «The following could be considered as examples of minors of the UN family: [...] the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).»

116 KLABBERS, Introduction to International Organizations Law, S. 11.

117 Ebd., S. 10.

118 Eine solche Bestimmung fand sich etwa bei der Resolution zur Gründung der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO), bei der die GV ausdrücklich festgehalten hat, die UNIDO, «[...] established as an organ of the General Assembly, shall function as an autonomous organization within the United Nations [...]» (A/RES/2152(XXI) vom 17. November 1966, S. 24).

119 UNHCR-Satzung, §§ 11, 3 und 9.

oder der Hochkommissarin wird durch die GV gewählt und der Sitz von UNHCR ist Genf, wo auch die UN über einen Sitz verfügt.¹²⁰ Das (administrative) Budget des UNHCR ist Teil des UN-Budgets und das UNHCR unterliegt den finanziellen Regeln der UN.¹²¹ Zwar verfügt das UNHCR über ein eigenes Budget für operative Tätigkeiten, allerdings müssen Anfragen an Staaten für freiwillige Beiträge durch die GV abgesegnet werden.¹²² Zudem verfügt das UNHCR über keine eigenen Mitglieder. Zwar existiert das Executive Committee (ExCom), das derzeit 107 Mitgliedstaaten hat und verschiedene Exekutiv- und Aufsichtsfunktionen über das UNHCR wahrnimmt.¹²³ Das ExCom ist aber kein Organ des UNHCR, sondern wurde durch den ECOSOC gegründet und fungiert ebenfalls als Nebenorgan der GV, ist also formell unabhängig vom UNHCR. Das UNHCR verfügt demnach weder über eigene Organe noch über eigene Mitglieder. Unter dem gängigen Verständnis von internationalen Organisation in einem engen juristischen Sinne wäre es demnach schwierig zu argumentieren, dass das UNHCR eine internationale Organisation mit eigener Völkerrechtspersönlichkeit ist. Naheliegender ist es zu argumentieren, dass das UNHCR ein Organ einer bestehenden Organisation, der UN ist, ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

Allerdings gibt es auch Autoren, die eine eigenständige Rechtspersönlichkeit von Nebenorganen bejahen. So argumentieren etwa Crawford/Brownlie, dass die Nebenorgane der UN, namentlich auch das UNHCR, aufgrund der begrenzten Unabhängigkeit zwar keine eigenständigen internationalen Organisationen sind, sie aber über eine separate Rechtspersönlichkeit verfügen.¹²⁴ Allerdings ist die Annahme einer separaten Rechtspersönlichkeit in ihren praktischen Auswirkungen nicht unbedenklich. So kritisierte etwa Félice Morgenstern in ihrer Hersch Lauterpacht Memorial Lecture die Praxis verschiedener internationaler Organisationen, Nebenorgane zu gründen, um Verantwortlichkeit und Haftung der Haupt-

120 Ebd., § 13 und § 19.

121 Ebd., §§ 20, 21 und 22.

122 Ebd., § 21 und § 10.

123 Stand: September 2022.

124 CRAWFORD/BROWNLIE, S. 170. Es ist allerdings nicht ganz nachvollziehbar, wie die Autoren zu diesem Schluss kommen. Sie begründen ihre Aussage nicht näher. Auch die von den Autoren aufgestellten drei Kriterien zur Prüfung der Völkerrechtspersönlichkeit würden nach hier vertretener Ansicht gegen eine Rechtspersönlichkeit des UNHCR sprechen: Das UNHCR verfügt weder über eigene Organe noch über eigene Mitglieder.

organisation zu reduzieren.¹²⁵ Durch die Gründung von Subeinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit versuchten Organisationen, von beiden Konstrukten die Vorteile herauszupicken: Einerseits wollen sie durch die Schaffung von Subeinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit die eigene Verantwortung delegieren, andererseits sollen die Subeinheiten dadurch, dass sie formell zur Hauptorganisation gehören, von den Vorteilen der Hauptorganisation profitieren, etwa von deren Immunitäten und Privilegien. Morgenstern äusserte schon 1986 Bedenken gegenüber der zunehmenden Bereitschaft, Nebenorgane eines Organs einer internationalen Organisation ohne eigene Mitgliedstaaten als eigenständige Völkerrechtssubjekte anzuerkennen. Sie befürchtete, dass dies die gleichen Probleme kreieren könnte wie die Beauftragung von Subunternehmen durch Unternehmen auf der nationalen Ebene.¹²⁶

Das UNHCR selbst bezeichnet sich als «*multilateral, intergovernmental institution*».¹²⁷ Es ist davon auszugehen, dass der Begriff «Institution» hier bewusst gewählt wurde, um keine rechtliche Qualifikation zu proklamieren.¹²⁸ Allerdings lassen sich die Ausführungen des UNHCR zu seinem Mandat dahin gehend interpretieren, dass es sich selber zumindest teilweise als eigenständiges Völkerrechtssubjekt sieht. So wird darin ausgeführt, dass das Mandat des UNHCR nicht nur auf der durch die GV vorgegebenen Gründungssatzung und deren Weiterentwicklung durch die GV und den ECOSOC beruht, sondern auf einer weiteren, vom Gründungsorgan unabhängigen Säule: dem Völkerrecht allgemein und verschiedenen völkerrechtlichen Verträgen im Besonderen, etwa der FK und dem Zusatzprotokoll von 1967 zur FK (Zusatzprotokoll FK)^{129,130} Damit wird stipuliert, dass das UNHCR zumindest in Bezug auf einen Teil seiner Funktionen über eine unabhängige Rechtspersönlichkeit verfügt, weil es diesbezüglich direkt durch das Völkerrecht bzw. die Vertragsstaaten und nicht durch die GV oder die UN mandatiert ist. Im UNHCR-Note on the Mandate wird dazu ausgeführt: «This two-pronged legal foundation has given the High Commissioner as well as his Office its unique identity, specific legal

125 MORGENSTERN, S. 23–26 mit Beispielen.

126 Ebd., S. 26.

127 UNHCR, Note on the Mandate 2013, S. 1.

128 Der Begriff *institution* wird im Völkerrecht in der Regel unspezifisch, breit verwendet, um verschiedene Gebilde zu erfassen, wohingegen der Begriff der «internationalen Organisation» rechtliche Erwartungen triggert.

129 Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, in: 606 UNTS 267 und SR 0.142.301.

130 UNHCR, Note on the Mandate 2013, S. 2.

authority and independence.»¹³¹ Auch die IOM beschreibt das UNHCR als «*mini-intergovernmental organization*».¹³²

Obwohl es in gewisser Hinsicht sinnvoll sein mag, dem UNHCR eine eigene Rechtspersönlichkeit abzusprechen und auf die Delegation von *authority* durch die GV zu fokussieren – zu denken ist allenfalls an verantwortungsrechtliche Fragen –, schränkt diese Ansicht den Blickwinkel für die vorliegende Frage ein. Das UNHCR als blosses Organ der UN zu konzeptualisieren, birgt das Risiko einer Vernachlässigung der Rolle des UNHCR als eigenständiger Akteur. Mit einem engen Verständnis der Rechtspersönlichkeit würde demnach eher das Verhältnis zwischen der UN und der IOM, nicht aber das Verhältnis UNHCR – IOM untersucht werden. Das enge Verständnis der Rechtspersönlichkeit dürfte einer der Gründe sein, weshalb Konstellationen wie das Verhältnis zwischen dem UNHCR und der IOM in der Rechtswissenschaft schwer zu fassen sind. Dabei macht es durchaus Sinn, sich auf das UNHCR zu konzentrieren. Denn die IOM streitet sich nicht mit der gesamten UN um Gelder und Einfluss, sondern spezifisch mit dem UNHCR. Da das UNHCR und die IOM als sektorielle Organisationen strukturell auf der gleichen Ebene anzusiedeln sind, ist es sinnvoll, dieses Verhältnis, das sich am besten horizontal konzeptualisieren lässt, in den Vordergrund zu rücken. Dazu bedarf es an dieser Stelle keiner präzisen Definition der Rechtspersönlichkeit des UNHCR – es genügt, das UNHCR als zumindest teilweise autonomen Akteur anzuerkennen.¹³³ Das UNHCR wird daher im Folgenden ebenfalls in einem untechnischen Sinn als «internationale Organisation» bezeichnet, weil es sich um einen zumindest teilweise autonomen Akteur handelt, der aber klar staatenbasiert ist (im Gegensatz etwa zu NGOs und internationalen Unternehmen).

131 Ebd., S. 2.

132 IOM, IOM – UN Relationship 2003, § 36.

133 Klabbers löst das Problem über eine andere Definition der Rechtspersönlichkeit: Unter dem Titel der «presumptive personality» sollen internationale Organisationen dann über Rechtspersönlichkeit verfügen, wenn sie Handlungen vollziehen können, die sich nur aufgrund einer internationalen Rechtspersönlichkeit erklären lassen (KLABBERS, Introduction to International Organizations Law, S. 49).

3. Reduktion der Fragmentierungsdebatte auf Normkonflikte

a) Koordination als reine Politik?

Ein letztes, gewichtiges Problem bei der Konzeptualisierung des Verhältnisses zwischen internationalen Organisationen ist das enge Verständnis davon, was «rechtlich relevant» ist. Trotz der massgebenden Rolle von internationalen Organisationen für die Fragmentierung des Völkerrechts haben sich überlappende Mandate oder Kompetenzkonflikte in der Völkerrechtswissenschaft bislang wenig Aufmerksamkeit generiert. Das hat mit der Wahrnehmung der Thematik zu tun. In der Regel werden Beziehungen zwischen internationalen Organisationen als reine Politik angesehen. In diesem Sinne lässt sich etwa eine Passage im ILC-Fragmentierungsbericht interpretieren:

«The [institutional problems] have to do with the competence of various institutions applying international legal rules and their hierarchical relations inter se. The Commission decided to leave this question aside. The issue of institutional competencies is best dealt with by the institutions themselves.»¹³⁴

Regelmässige Treffen, bilaterale Übereinkünfte, die Gründung gemeinsamer Gremien, Teilnahme in Koordinationsforen oder einseitige *policy-statements* werden damit als blossе Koordinationsmassnahmen wahrgenommen. Wenn man das Völkerrecht aber nicht nur als ein *body of rules* versteht, sondern als einen Prozess, in dem internationale Organisationen eine gewichtige Rolle bei der Entwicklung und Weiterentwicklung des Rechts spielen, wäre es verkürzt, Interaktionen zwischen internationalen Organisationen als rein politische Vorgänge einzuordnen.

b) Völkerrecht als *body of rules*

Hintergrund ist der einflussreiche Fragmentierungsbericht der ILC unter der Leitung Koskeniemi. Im Bericht geht es primär um die Frage nach dem geeigneten Kollisionsrecht zwischen widersprüchlichen Normen. In

134 ILC, Fragmentierungsbericht 2006, § 13. Die Passage bezieht sich auf Gerichte oder gerichtsähnliche Institutionen, hier konkret auf das OSPAR Arbitral Tribunal und das UNCLOS Arbitral Tribunal, lässt sich aber problemlos auf internationale Organisationen übertragen.

der Folge hat sich die Fragmentierungsdebatte umfassend mit der Frage nach dem Umgang mit Normkonflikten beschäftigt.¹³⁵ Es gibt im Völkerrecht unterschiedliche Definitionen von Normkonflikten.¹³⁶ Eine viel zitierte Formel ist diejenige von C. Wilfred Jenks aus dem Jahr 1953: «A conflict in the strict sense [...] arises [...] where a party to the two treaties cannot simultaneously comply with its obligations under both treaties.»¹³⁷ Ein Konflikt wird also in der Regel zumindest dann vorliegen, wenn die Normen dem Normadressaten sich gegenseitig ausschliessende Pflichten (*mutually exclusive obligations*¹³⁸) auferlegen.¹³⁹ Solche Konflikte werden

135 Vgl. z.B. MICHAELS RALF/PAUWELYN JOOST, Conflict of Norms or Conflict of Laws?: Different Techniques in the Fragmentation of International Law, *Duke Journal of Comparative & International Law* Vol. 22 No. 3 (2012), S. 349–376.

136 Vgl. für eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Definition von Normkonflikten im Völkerrecht: VRANES ERICH, The Definition of «Norm Conflict» in International Law and Legal Theory, *European Journal of International Law* Vol. 17 No. 2 (2006), S. 395–418. Ein Beispiel für eine Definition findet sich bei Kelsen: Hier wird auf die Unausweichlichkeit der Verletzung der einen Norm durch die Anwendung der anderen Norm abgestellt: «A conflict exists [...] when [...] the observance or application of one norm necessarily or possibly involves the violation of the other.» (KELSEN, General Theory of Norms, S. 123). In den Schlussfolgerungen des ILC-Fragmentierungsberichts werden Konflikte als «two norms that are both valid and applicable [that] point to incompatible decisions so that a choice must be made between them» definiert – also etwas weiter, indem ein Entscheidungszwang als Auswirkung des Konflikts ausreicht (ILC, Fragmentierungsbericht 2006: Schlussfolgerungen, § 14 [2]).

137 JENKS, S. 426. Dabei handelt es sich um ein enges Verständnis des Konflikts, blosser Divergenzen sind etwa kein Konflikt: «A divergence which does not constitute a conflict may nevertheless defeat the object of one or both of the divergent instruments. Such a divergence may, for instance, prevent a party to both of the divergent instruments from taking advantage of certain provisions of one of them recourse to which would involve a violation of, or failure to comply with, certain requirements of the other. A divergence of this kind may in some cases, from a practical point of view, be as serious as a conflict; it may, for instance, render inapplicable provisions designed to give one of the divergent instruments a measure of flexibility of operation which was thought necessary to its practicability.» (Ebd., S. 427 f.).

138 Formulierung in: WTO, *Indonesia – Certain Measures Affecting the Automobile Industry*, Report of the Panel vom 2. Juli 1998, WTO Doc. WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R, § 5.169.

139 Paradekonstellation ist der Fall, wenn Staat X sowohl Konvention A als auch Konvention B ratifiziert hat, diese Konventionen aber je Pflichten für Staat X enthalten, die sich widersprechen. Staat X gerät so in ein Dilemma: Hält er seine Verpflichtung aus Konvention A ein, verletzt er seine Verpflichtung aus Konvention B und umgekehrt.

oft dann angenommen, wenn ein Gericht darüber zu entscheiden hat. Dementsprechend werden Beziehungen zwischen internationalen Organisationen allenfalls dann «rechtlich relevant», wenn sie als Normkonflikte in Gerichtsverfahren zutage treten. Das ist in der Regel nur dann der Fall, wenn ein Staat zwei konfligierenden Pflichten unterliegt, die irgendwie mit den Handlungen einer internationalen Organisation zu tun haben. Ein Beispiel hierfür wären die *Kadi*- bzw. *Nada*- und *Al Dulimi*-Fälle des EuGH und des EGMR,¹⁴⁰ in denen Sanktionen des UN-Sicherheitsrates mit durch die Gerichte weiterentwickelten Menschenrechten der EU bzw. des Europarates in Konflikt gerieten.¹⁴¹ Hintergrund der Fälle war die Verpflichtung der UN-Mitgliedstaaten, die Sanktionen des Sicherheitsrates umzusetzen, also etwa Vermögenswerte der sanktionierten Individuen einzufrieren oder deren Reisemöglichkeiten zu beschränken. Das tangiert die persönliche Freiheit der betroffenen Individuen und ein Staat verletzt diese, sofern die Sanktionen direkt, also ohne ein den menschenrechtlichen Anforderungen genügendes Verfahren, umgesetzt werden. Vereinfacht gesagt mussten sich die Staaten daher zwischen einer direkten Umsetzung der Sanktionen oder einem grund- bzw. menschenrechtskonformen Verfahren entscheiden. Ausserhalb dieser (seltenen) Konstellation, wo sich ein institutioneller Konflikt in Form eines Normkonflikts im Rahmen eines Gerichtsverfahrens manifestierte, generierte das Verhältnis zwischen internationalen Organisationen in der Völkerrechtswissenschaft eher wenig Aufmerksamkeit. Der Fokus der ILC auf der substanziellen¹⁴² Ebene hat dazu geführt, dass in der anschliessenden Fragmentierungsdebatte ein *rule centrism*¹⁴³ entstanden ist, der die institutionelle Ebene in den Hintergrund rücken liess.

140 EuGH, in den verbundenen Rechtssachen C-402/05 P und C-415/05 P, «*Kadi II*», Urteil vom 3. September 2008, ECLI:EU:C:2008:461; EGMR, *Nada/Switzerland*, Application No. 10593/08, Urteil vom 12. September 2012; EGMR, *Al Dulimi and Montana Management Inc./Switzerland*, Application No. 5809/08, Urteil vom 26. November 2013.

141 Vgl. zur Problematik ausführlich: DIGGELMANN OLIVER, *Targeted Sanctions* und Menschenrechte: Reflexionen zu einem ungeklärten Verhältnis, Schweizerische Zeitschrift für Internationales und Europäisches Recht 3/2009, S. 301–335.

142 Terminologie im ILC-Fragmentierungsbericht: «The Commission has instead wished to focus on the substantive question – the splitting up of the law into highly specialized ‘boxes’ that claim relative autonomy from each other and from the general law.» (ILC, Fragmentierungsbericht 2006, § 13).

143 Begriff bei SINGH SAHIB, *The Potential of International Law*, S. 42.

c) (Keine) Normkonflikte zwischen internationalen Organisationen

Wie eben erwähnt, können sich im Verhältnis zwischen internationalen Organisationen Normkonflikte ergeben, wo diese rechtsetzend tätig sind und widersprüchliche, die Staaten verpflichtende Normen erlassen. Das ist allerdings nicht der Regelfall, da nur wenige internationale Organisationen in einem engen Sinne rechtsetzend tätig sind. Konflikte zwischen internationalen Organisationen spielen sich in der Regel auf der institutionellen Ebene ab, indem verschiedene Organisationen die Zuständigkeit für einen bestimmten Sachverhalt beanspruchen. In diesem Sinne sind Konflikte zwischen internationalen Organisationen oft Kompetenzkonflikte. Kompetenzkonflikte sind keine Normkonflikte im Sinne des ILC-Fragmentierungsberichts. Zum einen unterscheiden sich Kompetenznormen in qualitativer Hinsicht von anderen Normen, obwohl diese Unterscheidung in der Literatur nicht konsequent gemacht wird.¹⁴⁴ So kann zwischen Verhaltensnormen (*norms of conduct*), also Pflichten, Verbots- und Erlaubnisnormen auf der einen Seite und Kompetenznormen auf der anderen Seite unterschieden werden. Kompetenznormen sind insofern keine blossen Erlaubnisnormen, als sie der betreffenden Person (hier im weitesten Sinne verstanden) die Kompetenz übertragen, die rechtliche Situation von ihr unterworfenen Personen (ebenfalls im weitesten Sinne verstanden) zu gestalten. Damit kann die Person im Rahmen ihrer Kompetenzen wiederum neue Verhaltensnormen schaffen, die an die ihr unterworfenen Personen gerichtet sind. Zum anderen unterscheiden sich Kompetenzkonflikte zwischen internationalen Organisationen insofern von Normkonflikten im Sinne der ILC-Konstellation, als sich die (Kompetenz-)Normen an zwei unterschiedliche Subjekte richten. Es stellt sich daher die Frage, ob überhaupt von einem «Konflikt» gesprochen werden kann oder ob nicht die Begriffe «Kollision» oder «Konkurrenz» adäquater wären. Das Auftreten von Kompetenzkonflikten ist aus dem staatlichen Recht allerdings wohlbekannt. Hier wird zwischen positiven und negativen Kompetenzkonflikten unterschieden: Ein positiver Kompetenzkonflikt liegt vor, wenn zwei Subjekte über die gleiche Kompetenz verfügen – ein negativer Kompetenzkonflikt liegt vor, wenn keines der Subjekte über die Kompetenz für einen bestimmten Sachverhalt verfügt. Im Nationalstaat wird der Begriff des Kompetenzkonflikts also problemlos verwendet, auch wenn

144 Vgl. zum Ganzen: VRANES ERICH, The Definition of «Norm Conflict» in International Law and Legal Theory, *European Journal of International Law* Vol. 17 No. 2 (2006), S. 395–418.

sich die Kompetenznormen an unterschiedliche Subjekte richten. Versteht man Normkonflikte also als sich gegenseitig ausschliessende Pflichten, sind Kompetenzkonflikte zwischen internationalen Organisationen keine Normkonflikte. Weil die Kompetenznormen unterschiedlichen Subjekten aber die Fähigkeit übertragen, wiederum die rechtliche Situation ihr unterwerfener Subjekte zu gestalten, können sich aus Kompetenzkonflikten anschliessend Normkonflikte ergeben. Der Fokus auf Normkonflikte hat bislang die Beziehungen zwischen verschiedenen Institutionen in den Hintergrund rücken lassen.

4. Zwischenfazit

Zusammenfassend wurden drei konzeptionelle Hürden bei der theoretischen Erfassung von Konflikten zwischen internationalen Organisationen identifiziert:

(1) Die erste erörterte Schwierigkeit ergab sich aus der Ausrichtung des Rechts der internationalen Organisationen. Dieses ist, historisch bedingt, funktional geprägt – beschäftigt sich also mit der Delegation verschiedener Funktionen durch die Staaten an eine Organisation. Nebst allgemeiner Kritik an diesem Ansatz, etwa dessen Indifferenz gegenüber normativen Erwartungen, führt der Funktionalismus für die vorliegende Frage nach dem Verhältnis zwischen Organisationen in eine Sackgasse. Eine Konzeptualisierung von internationalen Organisationen als *principal-agent*-Konstellation, wie sie das Recht der internationalen Organisationen unter dem Blickwinkel des Funktionalismus vornimmt, wird dem Anspruch, Beziehungen zwischen Organisationen zu erfassen, nur in ungenügendem Masse gerecht, weil sie auf die Delegation von Aufgaben durch die Mitgliedstaaten fokussiert. Dies ist im Verhältnis zwischen Organisationen schon deshalb problematisch, weil die meisten Organisationen zwar über eine überlappende, aber nicht über eine identische Mitgliedschaft verfügen. Der Funktionalismus kann daher nur die Frage nach den Grenzen der Zuständigkeit *einer* Organisation beantworten. Er kann aber nicht aus einer Aussenperspektive die Frage nach Kompetenzkonflikten *zwischen* zwei Organisationen beantworten. Die vorliegende Arbeit soll daher über die Vorstellung, dass internationale Organisationen einzelne Teilrechtsordnungen im Völkerrecht sind, eine solche Aussenperspektive einnehmen.

(2) Die zweite Schwierigkeit ergab sich ebenfalls aus dem Recht der internationalen Organisationen. Dieses fokussiert wesentlich auf die Frage nach der Völkerrechtspersönlichkeit von Gebilden. Ein enges Verständnis

der Rechtspersönlichkeit mag in gewisserlei Hinsicht gerechtfertigt sein, etwa wenn es um verantwortungsrechtliche Fragen geht. Es ist aber für die Frage nach Konflikten zwischen verschiedenen Gebilden verkürzt. Die IOM streitet sich mit dem UNHCR über Gelder und Einfluss – nicht mit der gesamten UN. Um dieser Horizontalität gerecht zu werden, muss das UNHCR als zumindest teilweise eigenständiger Akteur konzeptualisiert werden. Dabei wird die Einbettung in die Strukturen der UN zwar anerkannt. Der Fokus liegt aber auf dem UNHCR und nicht auf der UN. Um das UNHCR zu konzeptualisieren, wird daher nicht auf das enge Kriterium der durch die Staaten willentlich übertragenen Rechtspersönlichkeit gemäss dem Recht der internationalen Organisationen abgestellt. Vielmehr soll das UNHCR als Teilrechtsordnung konzipiert werden, die im Rahmen ihres Mandats eigenen Prinzipien, Normen und Verfahren folgt und solche auch wieder generiert.

(3) Die dritte Schwierigkeit bei der Konzeptualisierung ergab sich aus der Fragmentierungsdebatte. Diese beschäftigt sich zwar mit dem Verhältnis zwischen verschiedenen Teilrechtsordnungen im Völkerrecht, befasste sich aber bislang vor allem mit der Frage nach dem Umgang mit Normkonflikten. Zwar können sich auch im Verhältnis zwischen internationalen Organisationen Normkonflikte ereignen, wenn diese den Staaten widersprüchliche Pflichten auferlegen. In der Praxis häufiger sind zwischen internationalen Organisationen allerdings Kompetenzkonflikte, die keine Normkonflikte im Sinne des ILC-Fragmentierungsberichts sind. Die vorliegende Konzeptualisierung muss sich demnach von der Regelzentriertheit der Fragmentierungsdebatte befreien. Der vorliegenden Arbeit wird daher ein breites Rechtsverständnis zugrunde gelegt, wobei das Recht als Prozess, als Praxis und als Diskurs gesehen wird.

Im Rahmen des nächsten Teils wird demnach ein Analyserahmen erarbeitet, der in der Lage ist, das Verhältnis zwischen dem UNHCR und der IOM zu erfassen und die genannten konzeptuellen Schwierigkeiten (Binnenzentriertheit, enges Verständnis der Rechtspersönlichkeit, Regelzentriertheit) zu entschärfen.