

## Völkerrecht

von

Prof. Dr. Torsten Stein, Dr. Christian von Buttlar

13., neu bearbeitete Auflage

Völkerrecht – Stein / Buttlar

schnell und portofrei erhältlich bei [beck-shop.de](http://beck-shop.de) DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

Völkerrecht – Academia Iuris

Verlag Franz Vahlen München 2012

Verlag Franz Vahlen im Internet:

[www.vahlen.de](http://www.vahlen.de)

ISBN 978 3 8006 3913 7

## § 25 Ausgewählte Internationale Organisationen

friedliche Streitbeilegung der Mitglieder untereinander im Mittelpunkt der Tätigkeit. Jeder Mitgliedstaat hat die Regierungsform der anderen zu respektieren. Ein wichtiges Ziel ist auch die allgemeine Anerkennung Palästinas als unabhängiger Staat.

Das sog. *arabische Gipfeltreffen* ist das höchste Organ der Liga. Es ist aus den Staats- und Regierungschefs zusammengesetzt und tagt mindestens einmal jährlich, zuletzt im März 2010 in Sirt. Der für 2011 in Bagdad angesetzte Gipfel wurde aus Sicherheitsgründen auf das Jahr 2012 verschoben. Das oberste Exekutivorgan ist der *Rat der Arabischen Liga*, in dem die Außenminister der Mitgliedstaaten oder ständige Delegierte zusammenkommen. Seine Aufgabe ist es, die Ziele der Arabischen Liga sowie die Beschlüsse der Gipfelkonferenz umzusetzen. Er wird von mehreren Ausschüssen unterstützt. Der Rat tagt regelmäßig im März und im September; auf Initiative von mindestens zwei Mitgliedstaaten kann er auch zu außerordentlichen Sitzungen zusammenkommen. Die Empfehlungen des Rates sind nur für die zustimmenden Mitglieder verbindlich. Der *Gemeinsame Arabische Verteidigungsrat* wurde 1950 gegründet und besteht aus den Außen- und Verteidigungsministern der Mitgliedstaaten. Zu seinen Aufgaben gehört es, die Verteidigungspolitik der Mitgliedstaaten zu koordinieren. Der *Wirtschafts- und Sozialrat* wurde 1977 gegründet und besteht aus den Wirtschafts- und Sozialministern. Seine Hauptaufgabe liegt darin, die wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten zu verfestigen und auszubauen. Das *Generalsekretariat* ist das Verwaltungsorgan des Rats der Arabischen Liga, der Ministerräte sowie ihrer Unterorganisationen und hat seinen Sitz in Kairo, Ägypten. Den Vorsitz hält der Generalsekretär, der die Beschlüsse der Gipfeltreffen der Liga und der Ministerräte umsetzt und für die Koordination der Unterorganisationen der Liga verantwortlich ist. Seit dem 27. 12. 2005 existiert in Damaskus ein provisorisches *Parlament*, das sich im Prinzip aus 88 Delegierten, vier pro Mitgliedstaat, zusammensetzt. Gegenwärtig hat das Parlament allerdings nur 67 Abgeordnete (Stand: November 2011). Seit 2010 ist die Türkei als Beobachter im Parlament vertreten. Dem Parlament kommt lediglich eine beratende Funktion zu.

Auf dem Gipfel von Amman 1997 verständigten sich die Staatenvertreter auf die Schaffung einer Freihandelszone, der *Greater Arab Free Trade Area* (GAFTA). Die erste Stufe zu ihrer Einrichtung trat am 1. 1. 2005 in Kraft. Darüber hinausgehend haben Jordanien, Tunesien, Ägypten und Marokko in der Übereinkunft von Agadir 2004 eine noch weitergehende wirtschaftliche Zusammenarbeit geschlossen. Zur *Arabischen Charta der Menschenrechte* vgl. Rn. 1099 f.

## II. Afrikanische Union

Die Afrikanische Union (*African Union*, AU) mit Sitz in Addis Abeba in Äthiopien wurde am 9. 7. 2002 in der sambischen Hauptstadt Lusaka als Nachfolgerin der Organisation für Afrikanische Einheit (*Organisation of African Unity*, OAU) gegründet, die 1963 begründet worden war. Ziel der OAU war, nach dem Ende der Kolonialherrschaft die Einheit und Solidarität unter den afrikanischen Staaten zu fördern und die Zusammenarbeit zu vertiefen. Darüber hinausgehend hat sich die Afrikanische Union die Bekämpfung des Hungers und von HIV sowie die Demokratisierung zur Hauptaufgabe gemacht. Mit Ausnahme von Marokko, das wegen Streitigkeiten um die Unabhängigkeit der West-Sahara ausgetreten ist, gehören ihr alle übrigen 53 afrikanischen Staaten an.

## 6. Kapitel. Internationale Organisationen

Die Mitgliedschaftsrechte in der Afrikanischen Union können bei innenpolitischen Krisen, die zur Gefährdung der Demokratie führen, oder anderen schwerwiegenden Fällen suspendiert werden. Gegenwärtig ist die Mitgliedschaft Eritreas (seit 2009, wegen der Unterstützung von islamistischen Kräften in Somalia), Madagaskars (seit 2009, Umsturz) und Niger (seit 2010, Militärputsch) suspendiert. Zuvor waren bereits die Mitgliedschaftsrechte Mauretanien (von 2005 bis 2007, Militärputsch), Guineas (von 2008 bis 2010, Militärputsch) und der Elfenbeinküste (2010 und 2011 wegen der blutigen Unruhen nach der Präsidentenwahl) ausgesetzt. Art. 4 h AU-Charta (»principles«) enthält überdies für besonders schwerwiegende Fälle, namentlich bei »Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit«, ein Interventionsrecht der Union nach einem entsprechenden Beschluss des Friedens- und Sicherheitsrates (*Peace and Security Council, PSC*), der seit 2004 existiert. Soweit die Ermächtigungsklausel den Einsatz von Waffengewalt unter Hinnahme der Einmischung in innere Angelegenheiten erlaubt, könnte sie in Konflikt mit dem grundsätzlichen Interventionsmonopol des UN-Sicherheitsrates treten. Die Klausel muss daher wohl restriktiv dahingehend ausgelegt werden, dass sie eine hinreichende Rechtfertigung für gewaltsames Eingreifen nur nach einer Ermächtigung durch den Sicherheitsrat nach Art. 53 Abs. 1 UN-Charta bieten kann (vgl. Art. 103 UN-Charta). Bereits die OAU-Charta enthielt (seit 1993) einen Friedenssicherungsmechanismus, der u. a. ein Konfliktverhütungskomitee samt der Möglichkeit einer *peace-keeping force* vorsah. Da die OAU-Charta dem Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten oberste Priorität zuwies, hatte dieser Mechanismus keine wesentliche Bedeutung erlangt. Allerdings hatte die OAU im Jahr 1997 nach dem Militärputsch in Sierra Leone die Friedenstruppe ECOMOG entsandt. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hatte die Wiederherstellung der Demokratie mit militärischen Mitteln gebilligt und zuvor ein Handelsembargo gegen das Junta-Regime verhängt. In Burundi ist in den Jahren 2003 und 2004 die AU-Friedensoperation *African Mission* mit Truppen aus Südafrika, Äthiopien und Mosambik im Einsatz, um den Waffenstillstand zwischen der Übergangsregierung und den sonstigen Bürgerkriegsparteien zu überwachen. Während des langwierigen ethnischen Konflikts in Darfur (Sudan) wurden zwischen 2005 und 2007 über 7000 Mann AU-Friedenstruppen in die Region entsandt (*African Mission in Sudan, AMIS*). Auch auf die fortdauernden Konflikte in Somalia reagierte die AU 2007 durch Entsendung von fast 8000 Soldaten im Rahmen der ANISOM (*African Union Mission to Somalia*). Das jüngste Beispiel militärischen Eingreifens durch die AU war die amphibische Operation gegen Aufständische auf der Komoren-Insel Anjouan im März und April 2008. Zur Verantwortung der AU für die Wahrung der Internationalen Sicherheit in Afrika aus Sicht des UN-Sicherheitsrates vgl. SR Res. 1809 (2008). Vgl. hierzu auch unter Rn. 874.

- 430 Politisches Leitorgan der Afrikanischen Union ist die *Versammlung der Staats- und Regierungschefs* (»Unionskonferenz«). Sie beschließt die gemeinsame Politik, trifft die notwendigen Entscheidungen und überwacht deren Umsetzung in den Mitgliedstaaten. Sie ernennt einen Präsidenten und die Kommissare, verabschiedet den Haushalt und erlässt bei Notlagen und Konflikten Handlungsdirektiven. Zur Beschlussfassung soll Einstimmigkeit angestrebt werden, ausreichend ist eine Zweidrittelmehrheit. Für reine Verfahrensfragen reicht die einfache Mehrheit aus, vgl. Art. 6 ff. AU-Charta. Die Vorbereitung der Gipfeltreffen sowie die Umsetzung ihrer Beschlüsse obliegt dem *Ministerrat*, Art. 10 ff. AU-Charta. Laufende Angelegenheiten erledigt das *Komitee der ständigen Vertreter*, das sich aus Botschaftern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, Art. 21 AU-Charta. Administrative Aufgaben nimmt die *AU-Kommission* wahr, die als Generalsekretariat fungiert. Jede der fünf Regionen Afrikas stellt jeweils zwei Mitglieder, Art. 20 AU-Charta. Mit der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten war in der OAU bisher eine Schiedskommission beauftragt. An ihre Stelle ist ein ständiger und jederzeit abrufbereiter *Friedens- und Sicherheitsrat* aus fünfzehn Mitgliedern getreten, der von einem fünfköpfigen »Panel der Weisen« beraten wird. Diese Organe wurden im Jahre 2004 durch ein Ergänzungsprotokoll zur AU-Charta geschaffen. Das *Pan-Afrikanische Parlament*

## § 25 Ausgewählte Internationale Organisationen

soll zur Stärkung der demokratischen Legitimation der Entscheidungsprozesse langfristig zum stärksten legislativen Organ ausgebaut werden. Es besteht aus derzeit 265 Delegierten; sein Sitz ist Midrand, Südafrika. Art. 18 AU-Charta sieht als Hauptjustizorgan der AU an sich die Einrichtung eines *Gerichtshof* der AU vor. Das hierfür erforderliche, im Jahre 2003 verabschiedete Protokoll (*Protocol of the Court of Justice of the African Union*) ist seit 2009 in Kraft. Mittlerweile ist geplant, den Gerichtshof als zweite Kammer am bereits seit 2006 bestehenden Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof einzurichten (zum Afrikanischen Menschenrechtsgesetz vgl. unter Rn. 1096); das hierfür erforderliche Abkommen wurde am 1. 7. 2008 geschlossen (siehe ILM 48 (2009), 334). Neben diesen Organen wurden ein *Wirtschafts-, Sozial und Kulturrat* (*Economic, Social and Cultural Council*, ECOSOCC) sowie verschiedene Ausschüsse und Unterorganisationen geschaffen. Geplant sind ferner eine *Afrikanische Zentralbank* und ein *Afrikanischer Währungsfond*. Als Vorbildfunktion für die zukünftige Struktur dient der Aufbau der Europäischen Union sowie der UNO. Wie weit die Integration fortschreiten soll, ist noch unbestimmt und bleibt zentraler Gegenstand von Konferenzen und Diskussionen.

Eines der wichtigsten Dokumente der OAU/AU ist die *Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker* von 1981 (sog. *Banjul-Charta*, in Kraft seit 1986). Hierzu eingehend unter Rn. 1090 ff.

### III. Organisation Amerikanischer Staaten

Die Organisation Amerikanischer Staaten (*Organization of American States*, OAS) **431** wurde am 30. 4. 1948 in Bogotá, Kolumbien, gegründet und hat ihren Sitz in Washington, D. C. Der OAS gehören alle 35 unabhängigen, amerikanischen Staaten an; die seit 1962 bestehende Suspendierung der Mitgliedschaftsrechte Kubas wurde 2009 aufgehoben. Daneben haben 67 Staaten sowie die EU einen Beobachterstatus inne (Stand: Januar 2012). Die Aufgaben der Organisation sind in Art. 2 OAS-Charta festgelegt. Sie reichen von der Bewahrung des Friedens und der Sicherheit in der Region über die Verteidigung der Souveränität und territorialen Integrität der Mitgliedstaaten bis zur allgemeinen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Zusammenarbeit. Hinzu kommen der gemeinsame Kampf gegen Armut, Drogen und Korruption, der Schutz der Menschenrechte und die Förderung von demokratischen Strukturen. Nach dem *Protokoll von Washington* vom 14. 12. 1992 können die Mitgliedschaftsrechte eines Staates, dessen demokratisch gewählte Regierung gewaltsam gestürzt wurde, suspendiert werden. Auf dieser Grundlage waren die Mitgliedschaftsrechte von Honduras von 2009 bis 2011 ausgesetzt. Im Verbund mit dem *Vertrag über gegenseitige Unterstützung* von 1947 (Rio-Pakt), dem *amerikanischen Vertrag über friedliche Streitbeilegung* von 1948 (Pakt von Bogotá) sowie der *Amerikanischen Menschenrechtskonvention* von 1969 (Pakt von San José) bildet die OAS-Charta das sog. *inter-amerikanische System*, dessen Hauptaufgabe – wie bei der UNO – in der (regionalen) Friedenssicherung liegt und das hierfür ein System der kollektiven Sicherheit, einschließlich eines Verteidigungsbündnisses, eingerichtet hat.

Die OAS-Charta enthält nur wenige Vorschriften über die friedliche Streitbeilegung, verweist aber auf die Regelungen des Paktes von Bogotá. Der Rio-Pakt ist wiederum bemerkenswert, weil er ein abgestuftes Sanktionssystem enthält, das von dem Abbruch diplomatischer Beziehungen und der Unterbrechung wirtschaftlicher Zusammenarbeit bis hin zur Anwendung bewaffneter Gewalt gegen jeden Staat, der das Angriffsverbot verletzt, reicht. Dieses System kollektiver Sicherheit befindet sich

## 6. Kapitel. Internationale Organisationen

in einer gewissen Spannungslage zum UN-System, auch wenn die OAS als Regionalorganisation gemäß Art. 53 UN-Charta anerkannt ist.

- 432 Das maßgebliche Entscheidungsorgan der OAS ist die *Generalversammlung*, in der jeder Mitgliedstaat über eine Stimme verfügt. Sie tritt zu jährlich stattfindenden Vollversammlungen zusammen, zuletzt im Juni 2011 in San Salvador (El Salvador). Sowohl politische Leitentscheidungen als auch organisationsinterne Beschlüsse werden in der Regel mit einfacher Mehrheit gefasst. Die Entscheidungen werden durch das der Generalversammlung unterstehende Exekutivorgan, den *Ständigen Rat der Ministerbeauftragten*, ausgeführt, in dem jeder Mitgliedstaat ebenfalls eine Stimme hat. Dringende Angelegenheiten, insbesondere Gefährdungen des Friedens, können jederzeit von der *konsultativen Versammlung der Außenminister* beraten werden, die auf Verlangen eines Mitgliedstaates einberufen wird. Die Administrativaufgaben übernimmt ein *Generalsekretariat*, an dessen Spitze der OAS-Generalsekretär steht. Daraüber hinaus hat die OAS einige Sonderorganisationen, ähnlich denen der UNO.

Derzeitiger Generalsekretär ist seit Mai 2005 der ehemalige chilenische Außenminister *José Miguel Insulza*. Zum Menschenrechtsschutz im Rahmen der Amerikanischen Menschenrechtskonvention siehe Rn. 1068 ff.

## IV. Europäische Union

- 433 Die Europäische Union (EU) in ihrer gegenwärtigen Verfasstheit ist das Produkt des fortlaufenden europäischen Integrationsprozesses seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Sie ist ihrer Natur nach auf stetige Fortentwicklung (Integration) ausgerichtet, vgl. Art. 1 Abs. 2 *EU-Vertrag*: »Dieser Vertrag stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar (...).« In der Europäischen Union sind mittlerweile 27 Mitgliedstaaten vereint; voraussichtlich zum 1. 7. 2013 wird Kroatien hinzutreten.

Die Dynamik des europäischen Integrationsprozesses kommt in der langjährigen »Verfassungs- und Reformdebatte« zum Ausdruck: Der sog. Europäische Konvent hatte im Rahmen seiner Beratungen zwischen Februar 2002 und Juli 2003 den »Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa« ausgearbeitet. Dieser Verfassungsentwurf vom 18. 7. 2003 wurde auf einer Regierungskonferenz der Mitgliedstaaten überarbeitet und als »Vertrag über eine Verfassung für Europa« am 29. 10. 2004 in Rom von den damals 25 Staats- und Regierungschefs unterzeichnet. Allerdings wurde das Ratifizierungsverfahren abgebrochen, nachdem der »Verfassungsvertrag« in Volksabstimmungen in Frankreich Ende Mai 2005 und in den Niederlanden Anfang Juni 2005 abgelehnt wurde. Nach der sich anschließenden »Phase der Reflexion« wurden erst im ersten Halbjahr 2007 unter deutscher Ratspräsidentschaft die Revisionsverhandlungen wieder aufgenommen. Im Dezember 2007 einigten sich die mittlerweile 27 Staats- und Regierungschefs nach zähen Verhandlungen auf den »Vertrag von Lissabon«, der der Europäischen Union eine einheitliche Struktur und Rechtspersönlichkeit geben und den abgelehnten Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) ersetzen sollte. Inhaltlich enthielt der Reformvertrag wesentliche Inhalte des gescheiterten Verfassungsvertrages, verzichtete aber auf staatsähnliche Symbolik (z. B. »Flagge der Union«, »Hymne der Union«, »Außenminister der Union«) und auch darauf, die beiden früheren Grundlagen-Verträge (EU-Vertrag a. F. und EG-Vertrag) in einen einheitlichen Vertrag zusammenzuführen. Stattdessen ist an der Trennung beider Verträge festgehalten worden, wobei der EG-Vertrag in »Vertrag über die Arbeitsweise der Union« (AEUV) umbenannt wurde. Das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon war zunächst für den 1. 1. 2009 vorgesehen, rechtzeitig vor den im Juni 2009 anstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament. Aufgrund des ablehnenden ersten Referendums in Irland vom 12. 6. 2008, dem einzigen Mitgliedstaat, der zusätzlich zur parlamentarischen Abstimmung eine Volksabstimmung verlangte,

## § 25 Ausgewählte Internationale Organisationen

verzögerte sich das Inkrafttreten um nahezu ein Jahr. Nach Konzessionen an Irland wurde in einem zweiten Referendum vom 2. 9. 2009 die Zustimmung erreicht und der Vertrag trat am 1. 12. 2009 in Kraft.

Die Europäische Union wurde ursprünglich mit dem *Vertrag über die Europäische Union*, der am 7. 2. 1992 in Maastricht unterzeichnet wurde und am 1. 11. 1993 in Kraft getreten ist, gegründet (EU-Vertrag, *Maastricht-Vertrag*). Die frühere »Europäische Wirtschaftsgemeinschaft« (EWG) wurde in »Europäische Gemeinschaft« (EG) umbenannt. Außerhalb des *EG-Vertrages* wurde die Polizeilichen und Justiziel- len Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) und die Gemeinsame Außen- und Sicher- heitspolitik (GASP) eingeführt. 434

Der Vertrag von Lissabon hat dieses sog. Drei-Säulen-Modell (bestehend aus EG, PJZS und GASP), wie es mit dem Vertrag von Maastricht eingeführt worden war, aufgehoben. An seine Stelle tritt die neustrukturierte Europäische Union als Rechts- nachfolgerin der früheren Europäischen Gemeinschaft (vgl. Art. 1 Abs. 3 S. 3 EUV), mit eigener Rechtspersönlichkeit. 435

Der Vertrag von Lissabon reformiert den Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag) und den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag), der den neuen Namen »Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union« (AEU-Vertrag) erhält. Der frühere EU-Vertrag in der Fassung von Maastricht bildete gewissermaßen das (Tempel-)Dach über die genannten drei Säulen, stellte für alle Bereiche geltende Prinzipien auf und bot einen gemeinsamen institutionellen Rahmen. Die EG besaß eigene Rechtspersönlichkeit, die sie zu (beschränkten) Völkerrechtssubjekten machte (vgl. Art. 281 EGV). Hingegen kam der EU nach überwiegender Meinung keine eigene Völkerrechts- subjektivität zu. Ursprünglich bildeten sogar drei Europäische Gemeinschaften die erste Säule. Der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS-Vertrag), am 18. 4. 1951 in Paris unterzeichnet, ist am 23. 7. 2002 ausgelaufen. Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) und der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom-Vertrag), wurden am 25. 3. 1957 unterzeichnet und traten am 1. 1. 1958 in Kraft (»Römische Verträge«). Diese Gründungsverträge sind mehrmals geändert worden, insbesondere mit dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten 1973 (Dänemark, Irland und Vereinigtes Königreich), 1981 (Griechenland), 1986 (Spanien und Portugal) und 1995 (Österreich, Finnland und Schweden). Zum 1. 5. 2004 sind acht mittel- und osteuropäische Staaten (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn) sowie Malta und Zypern und zum 1. 1. 2007 die beiden südosteuropäischen Staaten Rumänien und Bulgarien der EU beigetreten. Ferner sind mit einer Reihe von Revisionsverträgen weitreichende Reformen mit wesentlichen institutionellen Änderungen und neuen Zuständigkeitsübertragungen erfolgt: Der Fusionsvertrag wurde am 8. 4. 1965 in Brüssel unterzeichnet und ist am 1. 7. 1967 in Kraft getreten. Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) trat am 1. 7. 1987 in Kraft. Es folgte der Vertrag von Maastricht. Der Vertrag von Amsterdam wurde am 2. 10. 1997 unterzeichnet und trat am 1. 5. 1999 in Kraft. Der am 26. 2. 2001 unterzeichnete Vertrag von Nizza trat am 1. 2. 2003 in Kraft und bildete bis zum Inkrafttreten des Lissabonner Reformvertrags die geltende Rechtslage.

Die EU gründet auf einem gemeinsamen Binnenmarkt, der von der Verwirklichung der sog. *Grundfreiheiten* (Warenverkehrsfreiheit, Personenverkehrsfreiheit, Dienstleistungsverkehrsfreiheit, Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit) geprägt ist, und auf einer einheitlichen Währung, die bislang von 17 Mitgliedstaaten eingeführt wurde (sog. Euro-Gruppe). Die EU besitzt weitreichende Kompetenzen v. a. in der Wirtschafts- und Währungspolitik, der Wettbewerbs- und der Handelspolitik. Die EU wurde darüber hinaus zu einem allgemein-politischen Verbund entwickelt, der über weitreichende Zuständigkeiten in ganz unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen verfügt. 436

## 6. Kapitel. Internationale Organisationen

---

Die EU-Politiken betreffen beispielsweise Landwirtschaft, Verkehr und Transport, Verbraucherschutz, Industrie, Forschung, Umwelt, Gesundheitswesen und Entwicklungszusammenarbeit sowie den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der die polizeiliche und justizielle Kooperation umfasst sowie Visa-, Asyl- und Einwanderungsfragen. Die der EU übertragenen Hoheitsrechte können von ihrer ausschließlichen Rechtsetzungskompetenz (Außenhandel) bis zu einem bloßen Koordinierungsauftrag (z. B. Gesundheitspolitik) reichen. Im Bereich der zwischenstaatlich geführten GASP verstärken sich die Anstrengungen zur Entwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP).

- 436a Die EU ist ohne historisches Vorbild und wird daher – in Abgrenzung zu anderen Internationalen Organisationen – auch als »Internationale Organisation eigener Art« (*sui generis*) beschrieben. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat im Maastricht-Urteil den Begriff des »Staatenverbundes« geprägt (BVerfGE 89, 155, 188). Denn die EU als Gesamtverbund hat sich mittlerweile von der ursprünglich völkerrechtlichen Grundlage ihrer Gründungsverträge z. T. gelöst, so dass sie sich anhand der überkommenen völkerrechtlichen Kategorien einer Internationalen Organisation nicht (mehr) vollständig beschreiben lässt. Die Europäischen Gemeinschaften der ersten Säule, an deren Stelle nunmehr die Lissabonner Union getreten ist, hatten sich zu einer sogenannten *supranationalen Organisation* weiterentwickelt, deren wesentliches Kennzeichen die Ausübung eigener Hoheitsbefugnisse ist. Der wichtigste qualitative Unterschied zu den klassischen völkerrechtlichen Internationalen Organisationen liegt in der Befugnis, mit Mehrheitsentscheidungen verbindliches Recht zu setzen, das dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten vorgeht und größtenteils von den Behörden und Gerichten unmittelbar angewendet werden muss. Das EU-Recht betrifft daher in wachsendem Maße den einzelnen Bürger und hat sich so zu einer autonomen Rechtsordnung entwickelt, die gewissermaßen zwischen dem klassischen Völkerrecht und dem nationalen Recht angesiedelt ist (»Europäisches Unionsrecht«). Der Charakter der Europäischen Union als Gemeinschaft von Bürgern wurde durch die in Maastricht beschlossene Unionsbürgerschaft (vgl. Art. 20 ff. AEUV) unterstrichen. Seitdem erscheinen die Bürger in der EU als Träger von politischen Rechten und Pflichten, die über die klassischen Freiheiten des Binnenmarkts hinausreichen. Trotz der von den Mitgliedstaaten übertragenen, weitreichenden Hoheitsrechte ist die EU weit davon entfernt, sich zu einem staatsähnlichen Gebilde zu entwickeln. Zum einen sind ihre Hoheitsrechte grundsätzlich beschränkt, nämlich gemäß dem Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung (Art. 5 EUV, Art. 7 AEUV) von den Mitgliedstaaten abgeleitet (keine »Kompetenz-Kompetenz«). Damit fehlt es der EU jedenfalls an einer eigenen Personal- und Gebietshoheit. Zum anderen gibt es kein europäisches Staatsvolk, das ebenfalls Voraussetzung für die Entwicklung in Richtung einer eigenen Staatsform wäre; vielmehr gründet die Europäische Union auf einer »immer engeren Union der Völker Europas« (Art. 1 Abs. 2 EUV).

Die *Unionsbürgerschaft* begründet lediglich einzelne, begrenzte Rechte (Reise- und Aufenthaltsrecht, Wahlrecht bei Kommunalwahlen, Anspruch auf diplomatischen Schutz), leitet sich von der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates ab und ersetzt diese nicht, sondern ergänzt sie lediglich (vgl. Art. 20 ff. AEUV). Diese Rechtspositionen finden sich auch in der mit dem Lissabonner Vertrag rechtsverbindlichen Grundrechtecharta der Europäischen Union (vgl. Art. 39 ff.).

- 437 Die EU besitzt eine Vielzahl von Organen und sonstigen Einrichtungen. Das politisch bedeutendste Organ ist der Europäische Rat (Art. 15 EUV). Die weiteren

## § 25 Ausgewählte Internationale Organisationen

Hauptorgane sind gemäß Art. 13 EUV: das Europäische Parlament, der (Minister-) Rat der Europäischen Union, die Europäische Kommission, der Gerichtshof, die Europäische Zentralbank und der Rechnungshof. Hinzu kommen einige Nebenorgane wie der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen.

Im *Europäischen Rat* (Art. 15 EUV, 235 ff. AEUV) kommen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und der Kommissionspräsidenten zusammen. Den Vorsitz hat der für zweieinhalb Jahre gewählte hauptamtliche Ratspräsidenten inne, derzeit der Belgier Herman Van Rompuy. Die Außenminister und ein Kommissar können zur Unterstützung hinzutreten. Der Europäische Rat tagt mindestens viermal im Jahr. Er legt die allgemeinen politischen Linien und Zielvorstellungen der Europäischen Union fest, bestimmt die Grundsätze und die allgemeinen Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. 438

Das *Europäische Parlament* (EP) (Art. 14 EUV, 223 ff. AEUV) ist das parlamentarische Organ der Europäischen Union. Es setzt sich aus maximal 750 + 1 (dem Präsidenten) direkt gewählten Europaabgeordneten zusammen. Die Staaten entsenden, abhängig von ihrer Einwohnerzahl, zwischen 6 (derzeit Malta) und 96 (gegenwärtig Deutschland) Vertreter. Einen festen Verteilungsschlüssel, nach welchem jedem Mitgliedstaat eine anhand seiner Bevölkerungsgröße festgelegte Anzahl von Parlamentariern zusteht, gibt es seit dem Vertrag von Lissabon nicht mehr. Das Parlament hat heute in den meisten Fällen der EU-Gesetzgebung neben dem Ministerrat ein gleichberechtigtes Mitentscheidungsrecht (Art. 189 ff. EGV), z. B. bei Rechtsakten in den Bereichen Binnenmarkt, Kultur, Bildung, Gesundheit, Forschung und Umwelt. Es besitzt hingegen kein Initiativrecht, kann also keine eigenen Gesetzesentwürfe vorlegen. Das Parlament verfügt über ein unbeschränktes Beratungsrecht und ihm stehen verschiedene Aufsichts- und Kontrollbefugnisse zu. Neben einem Fragerecht gegenüber Rat und Kommission kann es Untersuchungsausschüsse einsetzen. Außerdem muss das Parlament die Ernennung des Kommissionspräsidenten und des gesamten Kollegiums der Kommissare, und damit auch den Hohen Außenbeauftragten der Union, bestätigen. Das weitreichendste Aufsichtsmittel ist das Misstrauensvotum gegen die Europäische Kommission. Das EP beschließt gemeinsam mit dem Ministerrat über den Haushalt der EU. Das EP hat ein Vetorecht bei Ausgaben, die sich nicht aus Vertragsverpflichtungen ergeben (sog. nichtobligatorische Ausgaben). Sie machen etwa die Hälfte der Gesamtausgaben aus und sind für die Sozial- und Regionalpolitik, Forschungs- und Umweltpolitik besonders wichtig. Das Parlament kann überdies den Haushaltsplan insgesamt ablehnen. Beschlüsse des Parlamentes werden in der Regel mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefasst (vgl. Art. 231 AEUV). 439

Bemerkenswert ist die derzeitige Sitzverteilung: Obwohl der seit dem 1. 12. 2009 in Kraft befindliche Vertrag von Lissabon eine Gesamtzahl von 750 + 1 (dem Parlamentspräsidenten) Abgeordneten vorsieht, zählt es derzeit noch 754 Abgeordnete, wobei 18 Abgeordnete wiederum sogenannte »Phantom-Abgeordnete« ohne Rede- und Stimmrecht sind. Dies hat seinen Grund im verspäteten Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags: So wurde das EP im Juni 2009 nach dem Nizza-Regelwerk gewählt, welches eine Anzahl von 736 Abgeordneten vorschrieb – 18 Abgeordnete aus 12 Staaten weniger, als nach Lissabon vorgesehen. Deutschland hingegen entsendete, dem damals noch gültigen Verteilungsschlüssel entsprechend, 99 Abgeordnete, drei mehr als durch den Vertrag von Lissabon als Maximalanzahl für einen Staat kodifiziert. Da das Mandat der Abgeordneten 5 Jahre umfasst und es damit nicht möglich war, drei der deutschen Mitglieder mit Inkrafttreten Lissabons »nach Hause zu schicken«, ist die nunmehr geltende Maximalzahl um drei Abgeordnete überschritten.

## 6. Kapitel. Internationale Organisationen

ten. Die 18 »Phantom-Abgeordneten«, welche zur Wahl unter Nizza-Bedingungen noch nicht vorgesehen waren, wie es seit dem Vertrag von Lissabon der Fall ist, wurden aus ihren jeweiligen Herkunftstaaten gleichsam »nachträglich« in das EP entsendet. Ihr Status entspricht recht eigentlich einem Beobachter; bislang sind sie auf ein Anwesenheitsrecht beschränkt, ohne Rechte wie Rede- oder Stimmrecht .

- 440 Der *Ministerrat* ist das wichtigste Entscheidungsorgan der EU mit legislativen, aber auch exekutiven Befugnissen, vgl. Art. 16 EUV, 237 ff. AEUV. Er besteht aus je einem Regierungsvertreter (Minister) jedes Mitgliedstaates, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaates verbindlich zu handeln. Der Rat tritt in der jeweiligen Zusammensetzung der Fachminister zusammen. Am wichtigsten ist der Allgemeine Rat der Außenminister, der außer für die Außenpolitik für die Gesamtkoordinierung und Steuerung der Ratsarbeit zuständig ist. Der Vorsitz im Rat (»Ratspräidentschaft«) wechselt halbjährlich zwischen den Mitgliedstaaten. Eine Ausnahme gilt für den Rat der Außenminister, in welchem der Hohe Vertreter der Europäischen Union für Außenpolitik, gegenwärtig die Britin *Baroness Catherine Ashton*, den Vorsitz führt. Der Rat beschließt je nach Sachgebiet mit einfacher Mehrheit seiner Mitglieder, mit qualifizierter Mehrheit der gewichteten Stimmen seiner Mitglieder oder einstimmig.

Hinsichtlich der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit (QM) existieren in der Union derzeit zwei Systeme: zunächst das frühere Maastrichter System der Stimmenwägung anhand eines festgelegten Stimmschlüssels (entsprechend dem früheren Art. 205 Abs. 2 EGV), ausgehend von der Einwohnerzahl der Mitgliedstaaten. Gemäß dem Protokoll (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen wird dieses System bis zum 31. 10. 2014 angewendet (Art. 3 Abs. 1); bis zum 31. 3. 2017 können einzelne Mitgliedstaaten für Beschlussfassungen im Rat, welche eine QM erfordern, beantragen, dass in der jeweiligen Sache das Maastrichter Verfahren weiterhin zur Anwendung kommt (zum Stimmschlüssel vgl. Art. 3 Abs. 3 Protokoll 36). Zum 1. 11. 2014 findet daneben das Lissabonner System der QM im Regelfall Anwendung, welche eine sogenannte *doppelte Mehrheit* von 55 % der Anzahl der Mitgliedstaaten (mind. 15) und 65 % der EU-Gesamtbevölkerung zur Mehrheitsfindung vorsieht (vgl. Art. 16 Abs. 4 EUV, 238 AEUV). Dieses neue System der Mehrheitsfindung im Ministerrat, welches ab dem 1. 4. 2017 alleinig anwendbar sein wird, war der strittigste Punkt in den finalen Verhandlungsstunden in Lissabon im Dezember 2007.

Die Entscheidungen des Rates werden durch einen Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (Comité des représentants permanents, COREPER) vorbereitet. Unterstützt wird der Rat u. a. durch das Generalsekretariat.

- 441 Die *Europäische Kommission* (Art. 17 EUV, 244 ff. AEUV) ist ein Kollegium von derzeit 27 Mitgliedern einschließlich ihres Präsidenten, gegenwärtig dem Portugiesen *José Manuel Barroso* (je ein Kommissar pro Mitgliedstaat), die für fünf Jahre einvernehmlich von den Mitgliedstaaten ernannt werden und sich einem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments stellen müssen. Die Kommission ist zugleich Initiativ-, Exekutiv- und Kontrollorgan der Europäischen Union. Sie ist exklusiv beauftragt, Vorschläge für die Entwicklung des Unionsrechts vorzulegen (Initiativmonopol) und zugleich die Unionspolitik auf Grundlage des bestehenden Rechts durchzusetzen. Daher gilt sie sowohl als »Motor der europäischen Integration« als auch als »Hüterin der Verträge«. Die Kommissare sind dem »Wohl der Union« verpflichtet und arbeiten also unabhängig von Weisungen ihrer Heimatstaaten. Die Kommission vertritt die EU auch gegenüber Drittstaaten im völkerrechtlichen Verkehr. Soweit sie unionsintern in einem bestimmten Sachbereich über die ausschließliche Kompetenz verfügt (z. B. Außenhandel), ist sie nach außen sogar allein ver-