

Fondation pour
les Animaux du Monde
Vaduz, Liechtenstein



Rechtliche Grenzen der Einflussnahme von Staaten auf das Stimmverhalten anderer Staaten bei Beschlüssen internationaler Organisationen

Völkerrechtliches Gutachten, unter besonderer Berücksichtigung der Internationalen Walfangkommission (International Whaling Commission, IWC), erstattet von Dr. Urs Saxer, LL.M. (Columbia University, New York), Rechtsanwalt, Privatdozent an der juristischen Fakultät der Universität Zürich, im Auftrag der Arbeitsgruppe zum Schutz der Meeressäuger (ASMS), Schweiz

Inhaltsverzeichnis	Randziffer
I. Einleitung	1 - 10
II. Die IWC als Internationale Organisation	11 - 16
III. Mitwirkungsrechte von Staaten in internationalen Organisationen	17 - 22
A. Das Stimmrecht als Recht und als Organfunktion	17 - 19
B. Verfolgung von Partikulärinteressen durch Staaten im Rahmen Internationaler Organisationen	20 - 22
IV. Souveräne Gleichheit der Staaten; Schutz der staatlichen Willens- und Entscheidungsfreiheit	23 - 26
V. Beeinträchtigungen des Stimmrechts und/oder der staatlichen Willens- und Entscheidungsfreiheit	27 - 35
A. Allgemeines	27
B. Beeinträchtigungen durch Internationale Organisationen	28
C. Beeinträchtigungen durch andere Staaten: Das Verbot der Ausübung von Zwang	29 - 35
VI. Beurteilung einzelner Mittel der Einflussnahme durch Staaten	36 - 60
A. Per se völkerrechtswidrige Mittel	36 - 39
1. Einleitung	36
2. Androhung oder Anwendung von Zwang gegen einen Staat	37
3. Bestechung von Staatenvertretern	38
4. Zwang gegenüber Staatenvertretern	39
B. Weitere Formen völkerrechtswidrigen Zwangs oder der Verfälschung der Willensäußerung eines Staates	40 - 45
1. Allgemeines	40 - 42
2. Bestechung von Politikern	43
3. Retorsion und Repressalie	44 - 45
C. Zur Verknüpfung von Wirtschafts- und Finanzhilfe mit der Stimmrechtsausübung	46 - 53
1. Problemstellung	46
2. Drohung mit der Einstellung von Wirtschafts- und Finanzhilfe	47 - 48
3. Verknüpfung neuer Wirtschafts- und Finanzhilfe mit einer Stimmrechtsbindung	49 - 51
4. Zum Stimmenkauf im engeren Sinn	51 - 53
D. Verletzung von Strukturmerkmalen internationaler Organisationen und von Mitgliedschaftspflichten	54 - 58
1. Inkompatibilität mit Strukturmerkmalen internationaler Organisationen	54 - 55
2. Verletzung von Mitgliedschaftspflichten, insb. von Treu und Glauben bei der Ausübung von Mitgliedschaftsrechten	56 - 58
E. Lauterkeit der Motive und der Mittel	59 - 60
VII. Rechtsfolgen	61 - 66
A. Anwendung der Regeln der Wiener Vertragsrechtskonvention?	61
B. Gegenmassnahmen	62 - 66
VIII. Zusammenfassende Beurteilung der untersuchten Praktiken	67 - 79
A. Grundsätze	67 - 69
B. Finanziell motivierte Neumitgliedschaft von Staaten	70 - 74
C. Bestechung von Staatenvertretern/Delegierten bzw. Ausübung	

von Zwang	75
D. Aussetzung oder Reduktion von Wirtschafts- und Finanzhilfe	76 - 77
E. Wirtschaftliche und/oder finanzielle Vorteile zur Beeinflussung des Stimmverhalten	78 - 79
IX. Handlungsmöglichkeiten	80 - 86
A. Allgemeines	80
B. Autonome Handlungsmöglichkeiten von IWC-Mitgliedstaaten	81
C. Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der IWC	82 - 86
1. Verurteilung konkreter Praktiken und einzelner Staaten	82 - 83
2. Standard setting durch die IWC	84 - 86

Literaturverzeichnis (Auswahl)

- Damrosch, Politics Across Borders: Nonintervention and Nonforcible Influence Over Domestic Affairs, American Journal of International Law vol. 88 (1989) 1-50
- Doehring, Völkerrecht, 1999
- Graf Vitzthum (Hrsg), Völkerrecht 1997
- Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 4. Auflage 1999
- Köck/Fischer, Das Recht der Internationalen Organisationen, 3. Auflage 1997
- Malanczuk, Akehurst's Modern Introduction to International Law, 7th revised edition 1997
- Seidl-Hohenveldern/Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen einschliesslich der Supranationalen Gemeinschaften, 7. überarbeitete Auflage 2000
- Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, 9. Auflage 1997
- Seidl-Hohenveldern/Stein, Völkerrecht, 10. neubearbeitete Auflage 2000
- Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht – Theorie und Praxis, 3. Auflage 1984

I. EINLEITUNG

1. Es kommt immer wieder vor, dass Staaten an internationalen Konferenzen oder Mitgliedsstaaten internationaler Organisationen im eigenen politischen oder wirtschaftlichen Interesse versuchen, auf das Abstimmungsverhalten anderer Staaten Einfluss zu nehmen, um die Stimmenverhältnisse zu beeinflussen. Lobbying-Aktivitäten zählen zwar durchaus zu den üblichen diplomatischen und politischen Instrumenten, um andere Staaten von einer bestimmten Position zu überzeugen. Es stellt sich aber die Frage, ob das allgemeine Völkerrecht sowie das Recht der internationalen Organisationen solchen Praktiken Grenzen setzt.

2. Diese Frage kann namentlich dann aktuell werden, wenn Mittel eingesetzt und Ziele verfolgt werden, aufgrund derer der Eindruck aufkommen muss, ein besonders betroffener Staat versuche mit allen verfügbaren offenen und verdeckten Mitteln die Mehrheitsverhältnisse in einer internationalen Organisation zu seinen eigenen Gunsten zu ändern. Ein solches Verhalten kann dazu führen, dass der gemeinsame Wille der Staaten in internationalen Organisationen nicht mehr ordnungsgemäss gebildet wird und daher Abstimmungsergebnisse möglicherweise verfälscht werden.

3. Zwar sind Beschlüsse internationaler Organisationen häufig nicht verbindlich, sondern oft Empfehlungen¹. Verbindlich sind allein organisationsinterne Beschlüsse wie Wahlen, Finanzbeschlüsse, die Setzung von Sekundärrecht etc.². Die Verbindlichkeit weiterer Beschlüsse muss sich aus den Satzungen der Organisation ergeben. Auch unverbindlichen Beschlüssen kann aber als soft law längerfristig rechtsverbindliche Kraft zukommen³. Generell geht sodann von den Beschlüssen und Empfehlungen internationaler Organisationen als Ausdruck des gemeinsamen Willens der Mitgliedstaaten eine Autorität aus, welche es verbietet, dass dieser Staatengemeinschaftswille Resultat der Verwendung unlauterer Mittel ist. Damit der Wille der Organisation in unverfälschter Weise gebildet wird, müssen Lobbying-Aktivitäten und andere Praktiken der Beeinflussung gewisse Mindestanforderungen hinsichtlich der Fairness erfüllen.

4. Problematisch sind unter anderem Beeinflussungsversuche wirtschaftlicher und finanzieller Art. Sie sind im Zusammenhang mit der Willensbildung in internationalen Organisationen bis jetzt kaum thematisiert worden. Trotzdem kann kaum geleugnet werden, dass Staaten zuweilen finanzielle und wirtschaftliche Mittel einsetzen, um andere Staaten zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten zu bewegen. Betroffen von den Einflussversuchen sind vor allem kleine oder wirtschaftlich schwache Staaten.⁴ In der Regel erfolgen solche Praktiken verdeckt oder indirekt in einer Weise, dass ein

¹ Malanczuk S. 52 f.

² Malanczuk loc. cit.

³ Zum soft law anstatt vieler Malanczuk S. 54 f. Es handelt sich hierbei um rechtlich grundsätzlich unverbindliche Deklarationen, Resolutionen und Beschlüsse, welche jedoch teilweise bestehendes Völkerrecht konkretisieren oder künftiges Völkerrecht antizipieren.

⁴ Möglicherweise handelt es sich auch um Staaten, die selber keine besonderen Interessen haben oder die aus finanziellen Gründen vielleicht verzichten, Mitglied einer Organisation zu werden und/oder eine Delegation zu entsenden.

unmittelbarer Zusammenhang zwischen einer Finanz- und Wirtschaftshilfe einerseits und dem Abstimmungsverhalten andererseits nicht erkennbar ist: Der direkte Stimmenkauf wird kaum je publik gemacht. Der Umstand, dass solche Aktivitäten in der Regel ausserhalb der Öffentlichkeit stattfinden, zeigt, dass die betreffenden Staaten selber Zweifel an der ethischen und/oder rechtlichen Zulässigkeit ihres Vorgehens haben⁵. Solche Praktiken führen in der Tat dazu, dass die Stimmabgabe aufgrund sachfremder Kriterien erfolgt, was die Entscheidungen internationaler Organisationen verfälschen kann.

5. Anzeichen solcher Beeinflussungsversuche bestehen auch im Rahmen der Internationalen Walfangkommission (IWC), einem aus Staatenvertretern zusammengesetzten Gremium, welches auf der Grundlage des internationalen Übereinkommens zur Regelung des Walfangs, abgeschlossen in Washington am 2. Dezember 1946 (nachfolgend mit Walfang-Übereinkommen bezeichnet), errichtet wurde. Es besteht der Verdacht, dass Staaten in einer Minderheitenposition auf diesem Weg versuchen, die Mehrheitsverhältnisse zu ändern, um derzeit bestehende Restriktionen des Walfanges zu lockern oder aufzuheben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass einer solchen Entscheidung gemäss dem Walfang-Übereinkommen Verbindlichkeit zukommt⁶. Dem Vernehmen nach sind ähnliche Praktiken bei anderen Organisationen oder aus Staatesvertretern zusammengesetzten internationalen Gremien festzustellen, namentlich im Bereich des Umweltschutzes. Dies ist der Grund, warum die Arbeitsgruppe zum Schutz der Meeressäuger (ASMS) um eine gutachterliche Stellungnahme ersucht hat.

6. Die zu beurteilenden Rechtsfragen sind prinzipieller Natur, weil sie sich für alle internationalen Organisationen, deren Mitglieder Staaten sind, stellen. Zugleich müssen aber die spezifischen Rechtsgrundlagen der einzelnen internationalen Organisationen beachtet werden, entscheidet doch in erster Linie das Primär- und Sekundärrecht einer Organisation⁷ über die Modalitäten der Mitgliedschaftsrechte der Staaten, namentlich auch die Ausübung des Stimmrechts und die Gültigkeit von Abstimmungen. Daher behandeln die nachfolgenden Ausführungen die zu beurteilenden Rechtsfragen in allgemeiner Weise und zugleich am Beispiel der IWC. Die Überlegungen sind hierbei zumindest teilweise auf Staatenkonferenzen und ähnliche Zusammenkünfte von Staatenvertretern übertragbar.

7. Im Zentrum der Untersuchung stehen Praktiken und Mittel, welche gemäss der Angaben der Auftraggeber besonders typisch sind, nämlich:

- Die Bestechung von Staatenvertreter in internationalen Organisationen;

⁵ Ähnlich auch das Verhalten der Staaten bei der finanziellen Unterstützung von Parteien und Politikern in Drittstaaten; vgl. Damrosch 17 f.

⁶ Restriktionen des Walfangs sind in der Schedule gemäss Art. I (1) des Übereinkommens geregelt und bilden nach dieser Bestimmung einen integrierten Teil der Konvention. Änderungen erfolgen gestützt auf Art. V der Konvention, d.h. auf dem Weg der Rechtsetzung mit der Möglichkeit des opting out; vgl. auch nachfolgend Rz 12.

⁷ Unter dem Primärrecht werden die Gründungsverträge einer Organisation, unter dem Sekundärrecht das von den Gründungsverträgen abgeleitete, von den Organen erlassene Recht verstanden; anstatt vieler Doehrin Rz 378 ff.

- Die Androhung, freiwillig gewährte Finanz- und Wirtschaftshilfe auszusetzen oder zu reduzieren für den Fall, dass gegen die Interessen des die Hilfe gewährenden Staates abgestimmt wird;
- Die Gewährung von Wirtschafts- und Finanzhilfe an Staaten, damit diese im Interesse des die Hilfe gewährenden Staates abstimmen;
- Der echte Stimmenkauf;
- Die Gewährung finanzieller und wirtschaftlicher Vorteile an Staaten, damit diese internationalen Organisationen beitreten und im Sinne des die Hilfe gewährenden Staates abstimmen.

8. Dem Gutachter sind zu diesen Praktiken weder konkrete Regelungen des Primär- oder Sekundärrechts noch eine einschlägige Praxis internationaler Organisationen oder Urteile internationaler Gerichte⁸ bekannt. Es fehlt auch, soweit ersichtlich, an klaren Stellungnahmen in der Literatur. Es wäre indessen falsch daraus zu schliessen, dass dem Völkerrecht keine Antworten auf die gutachterliche Problemstellung entnommen werden könnten. Um eine Frage des nationalen Rechts handelt es sich nicht. Ferner sind die für das nationale Recht entwickelten internationalen Standards zu den demokratischen Rechten⁹ nicht ohne weiteres übertragbar, zumal Gegenstand der Untersuchung nicht die politischen Rechte von Individuen ist, sondern die Mitwirkung von Staaten im Rahmen der Entscheidungsprozesse internationaler Organisationen. Weil es sich somit zweifelsohne um völkerrechtliche Fragestellungen handelt, müssen sich aus dem internationalen Recht, namentlich aus dem Recht der internationalen Organisationen, Antworten ergeben.

9. In methodischer Hinsicht hat das Fehlen von Regelungen sowie einer klaren Staatengemeinschaftspraxis zur Folge, dass die Antworten auf die gutachterliche Problemstellung vor allem den allgemeinen Prinzipien des Völkerrechts sowie des Rechts internationaler Organisationen entnommen werden müssen. Wie nachfolgend zu zeigen ist, lässt eine solche Betrachtung durchaus gewisse Schlüsse zu, auch wenn die nachfolgenden Ausführungen notwendigerweise zum Teil eher allgemeiner Natur sind. Freilich ist auch ein Regelungsbedarf erkennbar, weswegen am Schluss Möglichkeiten des standard-setting erörtert werden.

10. Ausser Betracht bleiben im Rahmen dieses Gutachtens Fragen der materiellen Gültigkeit von Beschlüssen internationaler Organisationen, d.h. deren inhaltliche Überein-

⁸ Dies mag auch damit zusammenhängen, dass gerichtliche Instanzen, welche solche Problemstellungen verbindlich entscheiden könnten, im Rahmen internationaler Organisationen weitgehend fehlen.

⁹ Vgl. z.B. Art. 25 lit. b des Internationalen Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte von 1966 (UNO-Menschenrechtspakt II), wonach jeder Staatsbürger das Recht und die Möglichkeit hat, ohne unangemessene Einschränkungen bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden. Auf regionaler Ebene sind diese Standards teilweise erheblich verfeinert worden.

stimmung mit der Organisationsatzung und den wesentlichen Prinzipien des allgemeinen Völkerrechts. Das Gutachten beschränkt sich auf Probleme des Zustandekommens von Beschlüssen.

II. DIE IWC ALS INTERNATIONALE ORGANISATION

11. Internationale Organisationen sind auf einem völkerrechtlichen Vertrag zwischen Staaten beruhende, dauerhafte Institutionen mit eigener Völkerrechtspersönlichkeit und mit eigenen Organen, mit denen die Staaten als Mitglieder sich zur Verfolgung gemeinsamer Zwecke zusammenschliessen, wobei die Zweckverfolgung durch und im Rahmen dieser Organe erfolgt¹⁰. Es ist zu prüfen, ob im Licht dieser Definition die IWC eine internationale Organisation ist.

12. Vertragliche Grundlage der IWC ist wie bereits erwähnt das Walfang-Übereinkommen von Washington, dem zahlreiche Staaten beigetreten sind¹¹. Dieses bezweckt im wesentlichen den Schutz der Walbestände, errichtet hierzu gemäss der Präambel des Übereinkommens ein internationales Reglementierungssystem und schafft die IWC, welche Regelungen zum Schutz der Wale erlässt. Die IWC besteht gemäss Art. III Ziff. 1 des Übereinkommens aus je einem Mitglied der vertragsschliessenden Regierung, wählt gemäss Ziff. 2 einen Präsidenten und einen Vizepräsidenten und ernennt einen Sekretär sowie ihr Personal. Die meisten Bestimmungen des Walfang-Übereinkommens sind der IWC gewidmet. Diese ist das eigentliche Kernstück des Übereinkommens; der IWC kommt eine zentrale Rolle bei der Verwirklichung des Übereinkommens. Das Übereinkommen regelt namentlich die Aufgaben und Zuständigkeiten der Kommission, welche unter anderem nach Art. V für alle Staaten verbindliche Entscheidungen auf dem Mehrheitsweg mit der Möglichkeit eines *opting* bzw. *contracting out*¹² sowie nach Art. VI die Möglichkeit der Abgabe von Empfehlungen einschliessen. Die IWC verfügt somit über weitgehende Rechtsetzungsbefugnisse¹³. Dies ist für die gutachterlich zu beantwortenden Fragen von Bedeutung: Zu beurteilen sind nicht nur mögliche Verfälschungen von Abstimmungsergebnissen bei unverbindlichen Empfehlungen, sondern von verbindlichen Beschlüssen¹⁴.

13. Aufgrund der Aufgabenumschreibung der Kommission sowie des Umstandes, dass ein Sekretariat besteht, ergibt sich, dass mit dem Übereinkommen ein institutioneller Überbau mit Organen errichtet wird, in dessen Rahmen der Willen der Vertragsstaaten

¹⁰ Zum Begriff der internationalen Organisation vgl. z.B. Malanczuk S. 92 f.; Seidl-Hohenveldern/Loibl Rz 0105 ff.; Ipsen § 31 Rz 5 ff.

¹¹ Derzeit sind es 38 Staaten.

¹² Unter *opting out* versteht man ein Verfahren, aufgrund dessen Beschlüsse internationaler Organisationen keiner Ratifikation durch die Mitgliedstaaten bedürfen, sondern verbindlich werden, sofern einzelne Staaten ihre Rechtsbindung nicht durch einen Widerspruch verhindern; vgl. Klein, in: Graf Vitzthum, 4. Abschnitt Rz 198.

¹³ Derartige Rechtsetzungsbefugnisse sind - sieht man von supranationalen Gemeinschaften wie der EU/EG ab - nach wie vor selten; Hauptanwendungsfälle sind die ICAO, WHO, WMO und IMO. Vgl. hierzu auch Alexandrowicz, *The Law-Making Functions of the Specialized Agencies of the United Nations*, 1973; Verdross/Simma § 629 f.

¹⁴ Unter dem Vorbehalt des *opting* bzw. *contracting out* gemäss Art. V (4) des Übereinkommens.

gebildet und auch umgesetzt wird. Das Hauptorgan ist hierbei die Kommission, in welcher sämtliche Vertragsstaaten vertreten sind¹⁵. Die Kommission ist daher ein sog. Plenarorgan, das regelmässig tagt und das sich eine eigene Verfahrens- und Geschäftsordnung gegeben hat¹⁶. Obschon gemäss dem Wortlaut von Art. III. Ziff. 1 des Übereinkommens in der IWC Regierungsmitglieder die Vertragsstaaten vertreten sollen, ernennen gemäss A./1. der Verfahrensordnung die Regierungen einen Kommissionär, der sie in der Kommission vertritt. Die Willensbildung innerhalb der Organisation findet also über die von den jeweiligen Regierungen ernannten Kommissionäre statt. Zur Finanzierung der Institution und ihrer Aktivitäten hat die IWC ein Finanzreglement erlassen¹⁷, welches einlässlich die finanziellen Fragen regelt, einschliesslich des Jahresbudgets, der Jahresrechnung und der Revision der Jahresrechnung durch eine dazu qualifizierte Treuhand- und Revisionsgesellschaft. Hinzuweisen ist ferner darauf, dass die IWC selber auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruht und im übrigen Recht setzen kann, dies vergleichbar dem Sekundärrecht internationaler Organisationen.

14. Auffällig ist indessen unter dem Gesichtswinkel des Rechts der Internationalen Organisationen, dass das Übereinkommen keine Bestimmung enthält, wonach eine internationale Organisation mit eigener Völkerrechtspersönlichkeit errichtet werden soll. Ferner enthält die Konvention im Unterschied zu typischen Statuten internationaler Organisationen kein Aufnahmeverfahren neuer Mitgliedsstaaten, sondern sieht allein ein Vertragsbeitritts- bzw. Ratifikationsverfahren vor¹⁸. Die Beteiligung eines Staates an der IWC beruht daher ausschliesslich auf dem einseitig erklärten Willen, der Übereinkunft beizutreten, nicht aber auf einer Aufnahme des Staates durch einen (Mehrheits-)Beschluss der übrigen Mitgliedsstaaten. Schliesslich fehlen die sonst bei internationalen Organisationen üblichen Bestimmungen über die Immunität der Organisation sowie ihrer Bediensteten.

15. Es könnte daher bezweifelt werden, ob die IWC eine Internationale Organisation mit Völkerrechtssubjektivität ist¹⁹. Die Völkerrechtssubjektivität kann sich allerdings implizit aus den Rechtsgrundlagen ergeben. Betrachtet man das Übereinkommen, so fällt auf, dass sich wesentliche Abkommensbestimmungen auf das interne Verhältnis zwischen den Staaten beziehen. Allerdings kann gemäss Art. IV des Übereinkommens die IWC in bestimmten Sachbereichen mit anderen Organisationen, Institutionen und Unternehmungen zusammenarbeiten, was auch Internationale Organisationen und Mitgliedstaaten einschliessen kann. Ferner sieht das Finanzreglement in C./4. vor, dass

¹⁵ Art. III (1) des Übereinkommens.

¹⁶ Vgl. Rules of Procedure, as amended by the Commission at the 48th Annual Meeting, June 1996.

¹⁷ Financial Regulations, as amended by the Commission at the 48th Annual Meeting, June 1996.

¹⁸ Art. X (1) sieht eine Ratifikation durch die Unterzeichnerstaaten, Art. X (2) den Vertragsbeitritt für Staaten vor, welche die Konvention nicht unterzeichnet haben.

¹⁹ Vgl. z.B. die Botschaft des schweizerischen Bundesrates an das Parlament über das Internationale Übereinkommen zur Regelung des Walfangs, vom 15. August 1979, Bundesblatt 1979 III 630 ff., mit welcher dem Parlament den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen beantragt und wo u.a. ausgeführt wird, dass die IWC ein rein ausführendes Organ sei. Hinsichtlich der Völkerrechtssubjektivität finden sich folgende Feststellungen: „Die Internationale Walfangkommission...ist ein Kollektivorgan, das den gemeinsamen Willen der Vertragsstaaten ausdrückt. Die IWC ist keine autonome, mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete Einheit. Sie hat nicht die Eigenschaften eines Völkerrechtssubjektes und ist insbesondere nicht befugt, internationale Verträge abzuschliessen.“ (Bundesblatt 1979 III 635)

das Sekretariat im Namen der Kommission Bankkonti eröffnet, Zahlungen vornimmt, Käufe tätigt etc. Daraus ergibt sich, dass zumindest in Teilbereichen der Kommission eine Rechts- und Geschäftsfähigkeit zukommen soll, dies namentlich auch im innerstaatlichen Verkehr. Ferner erscheint es als durchaus denkbar, dass namens der IWC z.B. Kooperationsverträge mit internationalen Organisationen, Spezialorganen der Vereinten Nationen etc. abgeschlossen werden. Auch ein Beobachterstatus der IWC bei Konferenzen und Internationalen Organisationen erscheint durch die Bestimmungen des Walfang-Übereinkommen nicht ausgeschlossen²⁰.

16. Die IWC ist daher bis zu einem gewissen Grad ein Grenzfall. Sie kann als schwach ausgebildete internationale Organisation oder als Spezialfall eines völkerrechtlichen Vertrags mit einem institutionellen Überbau betrachtet werden²¹. Für die vorliegend interessierende Problemstellung ist freilich zu beachten, dass die Willensbildung im Rahmen der IWC grundsätzlich in gleicher Weise abläuft wie in Plenarorganen internationaler Organisationen, also z.B. in der Generalversammlung der UNO. Eine Analogie zum Recht der internationalen Organisationen ist daher gerechtfertigt. Dabei wird bei der Klärung einzelner Rechtsfragen die Nähe der Ausgestaltung zu einem normalen völkerrechtlichen Vertrag zu berücksichtigen sein. Dies drängt sich auch darum auf, weil die Wiener Konvention über das Recht der Verträge²² in Art. 5 ausdrücklich festhält, dass die Konvention auch auf Gründungsverträge internationaler Organisationen sowie auf Verträge, welche innerhalb von Internationalen Organisationen abgeschlossen werden, Anwendung finden soll, unter Vorbehalt der relevanten Bestimmungen der jeweiligen Organisation²³.

III. MITWIRKUNGSRECHTE VON STAATEN IN INTERNATIONALEN ORGANISATIONEN; ZUM STIMMRECHT

A. Das Stimmrecht als Recht und als Organfunktion

17. Mit dem Beitritt zu einer internationalen Organisation übernimmt der beitretende Staat die sich aus dem Recht der Organisation ergebenden Rechte und Pflichten und fügt sich in die Organisationsstruktur ein. Zur Organisationsstruktur zählen insbesondere die Organe, in denen der Wille der Organisation gebildet wird und welche die Organisation auch gegen aussen vertreten. Weil die massgebenden Träger der Willensbildung innerhalb einer Organisation die Staaten als Mitglieder sind, kennt grundsätzlich

²⁰ So können Internationale Organisationen gemäss den Rules of Procedure C. (1) als Beobachter auch zu den Tagungen der IWC zugelassen werden.

²¹ Zu denken ist in diesem Zusammenhang z.B. an Ausschüsse und Kommissionen, welche gestützt auf Menschenrechtsverträge eingesetzt werden; weitere Beispiele bei Seidl-Hohenveldern/Loibl Rz 0118 ff.

²² UNTS vol. 1155 p. 331.

²³ Zwar gelangt das Wiener Übereinkommen nach dessen Art. 4 nur auf Verträge zur Anwendung, welche nach dessen Inkrafttreten abgeschlossen wurden. Das Wiener Abkommen vom 23. 5. 1969 trat hierbei mehr wie 20 Jahre nach dem Walfang-Übereinkommen von Washington in Kraft. Es kann daher nicht unmittelbar zur Anwendung gelangen. Es ist aber unbestritten, dass die Regelungen der Konvention weitgehend Völkergewohnheitsrecht sind.

jede internationale Organisation ein Organ der Willensbildung, das sog. Plenarorgan, in welchem sämtliche Mitgliedstaaten vertreten sind²⁴. In diesem, wie auch in anderen Organen, wird der Wille der Organisation gebildet, dies als Ausdruck des gemeinsamen Willens der Staaten im Hinblick auf die Zwecke und Tätigkeitsbereiche der Organisation. Dem entsprechen auch die Verhältnisse im Rahmen der IWC. Zu den Rechten eines Vertragsstaates des Walfang-Übereinkommen zählt das Recht auf Sitz und Stimme in der IWC²⁵. Letztere ist, sieht man vom Sekretariat ab, das einzige Organ und daher als Plenarorgan ausgestaltet. Die Willensbildung findet im wesentlichen in diesem Organ statt.

18. Das Stimmrecht jedes Staates zählt daher zu den wichtigsten Rechten von Staaten in internationalen Organisationen; der Mitgliedschaftsstatus ist immer auch mit dem Stimmrecht verbunden. Es gibt grundsätzlich keine Organisationen mit Staaten ohne Stimmrecht als Mitglieder²⁶. Das Stimmrecht ist indessen nicht nur einfach ein Recht. Es ist auch die Mitwirkung an einer Organfunktion und daher für das Funktionieren internationaler Organisationen zentral. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass in einzelnen Organisationen Beschlüsse nur rechtsgültig gefasst werden können, wenn eine bestimmte Anzahl von Staaten überhaupt an der Abstimmung teilnimmt oder wenn eine bestimmte Anzahl von Staaten den Beschluss gutheißt²⁷. Das Stimmrecht hat daher auch Züge einer mit einer Verantwortung verbundenen Pflicht, auch wenn es in der Regel keine eigentliche Stimmpflicht gibt.

19. Das Stimmrecht ist in Übereinstimmung mit dem Primär- und Sekundärrecht der Organisation auszuüben. Viele Organisationen kennen Verfahrensbestimmungen, welche festlegen, wie im Rahmen der Organisation Beschlüsse gefasst werden und wie die Stimmabgabe ausgeübt wird. Dies gilt auch für die ICW²⁸. Demgegenüber sind Regelungen inhaltlicher Natur selten. Grundsätzlich geht das Recht der internationalen Organisationen davon aus, dass das Stimmrecht frei ausgeübt wird. Inhaltliche Regelungen beziehen sich vor allem auf Ausstandsgründe²⁹ oder den Entzug bzw. die Suspendierung des Stimmrechts als Sanktion³⁰.

B. Verfolgung von Partikulärinteressen durch die Staaten im Rahmen internationaler Organisationen

20. Die Organe internationaler Organisationen formulieren nicht nur die gemeinsamen Interessen der Organisation; sie dienen auch dazu, dass jeder Staat im Tätigkeitsgebiet

²⁴ Vgl. auch Ipsen § 31 Rz 29.

²⁵ Art. III (1) des Übereinkommens.

²⁶ Eine Mitgliedschaft ohne Stimmrecht kann es je nach Organisation in der Form der Assoziierung oder im Rahmen eines Beobachterstatus erfolgen; eingehender hierzu Seidl-Hohenveldern/Loibl Rz 0515 ff.

²⁷ Vgl. z. B. die Rules of Procedure der IWC, B, wonach das Entscheidquorum die Hälfte der Kommissionsmitglieder beträgt; ferner Art. III (2) des Walfang-Übereinkommens, wonach für Entscheidungen normalerweise die einfache Mehrheit der anwesenden Kommissionsmitglieder beträgt, für Entscheidungen nach Art. V jedoch $\frac{3}{4}$ der anwesenden Mitglieder.

²⁸ Vgl. Rules of Procure E, ferner die Rules of Debate E.

²⁹ Vgl. als Beispiel Art. 27 (3) UNO-Charta.

³⁰ Vgl. als Beispiel Art. 19 der UNO-Charta.

der Organisation seine eigenen Interessen wahren kann³¹. Die Verfolgung von Partikulärinteressen durch einen Staat im Rahmen einer internationalen Organisation ist grundsätzlich zulässig, dies allerdings in den Grenzen des Rechts der Organisation³², sofern dieses entsprechende Bestimmungen enthält, sowie des Völkerrechts schlechthin³³.

21. Aus der Bindung an das Recht der Organisation folgt unter anderem, dass die von einem Staat verfolgten Interessen nicht direkt Ziel und Zweck der Organisation widersprechen dürfen³⁴. Ein Mitgliedstaat ist aufgrund der Organisationstreue mit seiner Mitgliedschaft auf diese Ziele verpflichtet, auch wenn er grundsätzlich berechtigt ist, im Rahmen der Organe der Organisation sowie in seinen bilateralen Beziehungen zu den übrigen Mitgliedstaaten mit politischen Mitteln auf Änderungen hinzuwirken. Bei der Verfolgung von Partikulärinteressen müssen die dabei angewandten Methoden und Mittel mit dem Organisationsrecht konform sein.

22. Die Methoden und Mittel müssen ferner mit dem allgemeinen Völkerrecht übereinstimmen. Beeinflussungsversuche dürfen namentlich die wesentlichen Grundsätze des Koexistenzrechts nicht verletzen³⁵. Zwar betreffen Rechtsverletzungen sowie ganz allgemein die Rechtsbeziehungen im bilateralen Verhältnis zwischen Mitgliedsstaaten internationaler Organisationen nicht notwendigerweise die Rechtsverhältnisse innerhalb einer Organisation. Die Sachlage ist aber anders zu beurteilen, wenn es um Gegenstände geht, welche unmittelbar in die Rechtsverhältnisse der Organisation eingreifen, wie beispielsweise beim Stimmrecht. Erfolgt z.B. die Stimmabgabe in einer Situation der Androhung oder Anwendung von Gewalt gegenüber einem Mitgliedstaat³⁶, so müssen Organe internationaler Organisationen hierauf angemessen reagieren können. Es kommt hinzu, dass in der Praxis internationaler Organisationen das allgemeine Völkerrecht auch ohne ausdrückliche Verweisung in den Organisationsstatuten oft subsidiär auf Rechtsfragen zur Anwendung gelangt³⁷. Dies ergibt sich nur schon daraus, dass internationale Organisationen in der Regel keine sog. self-contained régimes etablieren, d.h. keine in sich geschlossene und gegenüber der übrigen Völkerrechtsordnung autonome Rechtsordnungen mit unabhängigen Vollstreckungs- und Sanktionsmechanismen

³¹ Vgl. Seidl-Hohenveldern/Loibl Rz 1101 ff.; Ipsen § 31 Rz 29.

³² Seidl-Hohenveldern/Loibl Rz 1102.

³³ Dies ergibt sich aus der subsidiären Geltung der allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts im Rahmen von internationalen Organisationen; vgl. auch Seidl-Hohenveldern/Loibl Rz 1515;

³⁴ Sogar vor Inkrafttreten eines Vertrags hat ein Staat, der seine Bindung an den Vertrag erklärt hat, die Verpflichtung, sich aller Handlungen zu enthalten, welche Ziel und Zweck eines Vertrages vereiteln würden; vgl. Art. 18 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge.

³⁵ Unter dem Koexistenzrecht werden die wesentlichen Grundsätze des zwischenstaatlichen Verkehrs verstanden, wie sie z.B. in Art. 2 der UNO-Charta umschrieben sind und generell völkergewohnheitsrechtlich Geltung haben. Die berühmte *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations*, welche von der UNO-Generalversammlung im Jahr 1970 verabschiedet wurde, stellt ein Versuch der authentischen Interpretation dieser Koexistenzprinzipien dar; vgl. auch nachfolgend Rz 31 ff.

³⁶ Was eine klare Verletzung der Koexistenzprinzipien bedeuten würde; vgl. Art. 2 (4) der UNO-Charta.

³⁷ Vgl. auch Seidl-Hohenveldern/Loibl Rz 1512 ff.

darstellen³⁸. Hinsichtlich der zu beurteilenden Fragen können daher Verletzungen des allgemeinen Völkerrechts in die bilateralen Beziehungen durchaus relevant sein, auch wenn solche Rechtsverletzungen nicht automatisch auch Verletzungen z.B. von Mitgliedschaftspflichten darstellen.

IV. SOUVERÄNE GLEICHHEIT DER STAATEN; SCHUTZ DER WILLENS- UND ENTSCHEIDUNGSFREIHEIT

23. Für das Stimmrecht von Mitgliedstaaten internationaler Organisationen gilt normalerweise der Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten³⁹. Aus diesem Grundsatz folgt unter anderem, dass die Stimme jedes Staates das gleiche Gewicht hat, dass also grundsätzlich jeder Staat eine Stimme in der Organisation hat⁴⁰. Dies gilt auch für die IWC⁴¹.

24. Durch die Souveränität wird auch die Ausübung des Stimmrechts geschützt, dies im Sinne einer Willens- und Entscheidungsfreiheit von Staaten. Staaten sollen ihren eigenen Willen bilden können. Dem entspricht, dass – von hier nicht interessierenden Ausnahmen abgesehen - Staaten keine völkerrechtliche Verpflichtungen gegen ihren Willen auferlegt werden dürfen⁴². Ein Staat darf daher seinen Willen nicht einem anderen Staat aufzwingen. Vielmehr soll sich dieser Wille möglichst unverfälscht bilden können. Auf diese Weise werden auch die politischen Willensbildungsprozesse in einem Staat geschützt, indem Pressionen auf die Institutionen und die Organe eines Staates als Verletzung der Souveränität und des Selbstbestimmungsrechts⁴³ nicht zulässig sind.

25. Daraus ist hinsichtlich der Mitwirkung von Staaten in internationalen Organisationen zu schliessen, dass Staaten wegen des Grundsatzes der souveränen Gleichheit Anspruch auf eine freie Ausübung ihrer Mitwirkungsrechte in internationalen Organisationen haben, einschliesslich eines Anspruchs auf freie Ausübung des Stimmrechts. Diese Freiheit wird nur insoweit eingeschränkt, als sich dies aus dem Recht der Organisation ergibt. Hierbei stehen ausdrückliche Regelungen zur Ausübung des Stimmrechts im Vordergrund. So sieht z.B. Art. 19 der UNO-Charta vor, dass das Stimmrecht eines Mitgliedstaates in der Generalversammlung der Vereinten Nationen suspendiert ist, solange dieser Mitgliedstaat mit der Bezahlung seiner Mitgliedsbeiträge in einer Höhe im Rückstand ist, welche 2 vollen Jahresbeiträgen oder mehr entspricht. Ferner sieht Art.

³⁸ Liegt ein self-contained regime vor, so stehen allein die Vollstreckungs- und Durchsetzungsmittel des regime zur Verfügung; die Vollstreckungsmittel des allgemeinen Völkerrechts sind nicht anwendbar; vgl. auch den IGH im Teheraner Geisel-Fall, ICJ Reports 1980 41; ferner Ipsen § 59 Rz 47.

³⁹ Vgl. hierzu ausdrücklich Art. 2 Ziff. 1 UNO-Charta. Hierzu auch Seidl-Hohenveldern/Loibl Rz 1132.

⁴⁰ Seidl-Hohenveldern/Loibl Rz 1132. Zu den Ausnahmen, d.h. zu den Fällen der Stimmenwägung vgl. Seidl-Hohenveldern/Loibl Rz 1133 ff. Bekannteste Fälle einer Stimmenwägung sind die Institutionen von Bretton Woods (IMF, World Bank) sowie die EG.

⁴¹ Vgl. Art. III (1) des Übereinkommens von Washington.

⁴² Seidl-Hohenveldern Rz 323.

⁴³ Seidl-Hohenveldern/Stein Rz 1446 ff.

27 (3) der UNO-Charta bei bestimmten Beschlüssen des Sicherheitsrates eine Pflicht von im Sicherheitsrat vertretenen Streitparteien zur Stimmenthaltung vor.

26. An der Achtung der Willens- und Entscheidungsfreiheit der Staaten bei Abstimmungen in internationalen Organisationen haben nicht nur die Staaten, sondern auch die Organisationen ein erhebliches Interesse, weil Staaten durch die Teilnahme an den Willensbildungsprozessen nicht nur ihre eigenen souveränen Rechte, sondern auch, zusammen mit den anderen Mitgliedstaaten, eine Organfunktion ausüben. Durch den Schutz der Entscheidungsfreiheit der Staaten im Rahmen des Grundsatzes der souveränen Gleichheit der Staaten als Strukturprinzip internationaler Organisationen wird sichergestellt, dass die Beschlüsse von Organisationen tatsächlich vom effektiven Willen der Mehrheit der Staaten getragen werden, d.h. Abstimmungsergebnisse nicht durch sachfremde Pressionen und Faktoren verfälscht werden.

V. BEEINTRÄCHTIGUNGEN DES STIMMRECHTS UND/ODER DER STAATLICHEN WILLENS- UND ENTSCHEIDUNGSFREIHEIT

A. Allgemeines

27. Die souveränen Rechte eines Staates werden verletzt, wenn er unfreiwillig das Stimmrecht nicht ausüben kann, oder wenn er unter Umständen zu einer Stimmabgabe gezwungen wird, welche eine freie Willensbildung nicht zulassen. Solche Beeinträchtigungen des Stimmrechts im Sinne einer Verletzung der Souveränität können hierbei durch Handlungen der Organisation bzw. durch deren Organe, oder durch Handlungen anderer Staaten eintreten.

B. Beeinträchtigungen durch internationale Organisationen

28. Internationale Organisationen sind an den Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten gebunden⁴⁴; ihre Organe müssen daher das Stimmrecht der Staaten achten. Diese können die Mitgliedschaftsrechte eines Staates und dessen souveränen Rechte z.B. dadurch verletzen, dass einem Staat durch Organe der Organisation ohne Rechtsgrundlage im Organisationsrecht ganz allgemein oder in einer bestimmten Angelegenheit das Stimmrecht entzogen wird. Der Ausschluss oder die Suspendierung eines Mitgliedsstaates vom Stimmrecht bedarf einer Rechtsgrundlage im Primär- oder Sekundärrecht der internationalen Organisation, weil es sich um das wichtigste Mitwirkungsrecht der Mitgliedstaaten handelt. Daher kennen internationale Organisationen in der Regel Bestimmungen, aufgrund derer unter definierten Umständen Staaten vom Stimmrecht ausgeschlossen werden können⁴⁵. Denkbar ist ferner eine Basis in der Organisationspraxis im Sinne einer Weiterentwicklung des Primär- oder Sekundärrechts.

⁴⁴ So ausdrücklich Art. 2 (1) der UNO-Charta; es handelt sich hierbei um ein allgemeines Prinzip.

⁴⁵ Vgl. z.B. Art. 19 der UNO-Charta;

Schliesslich bilden auch allgemeine Rechtsgrundsätze eine mögliche Basis⁴⁶. Zuweilen folgt die Organisationspraxis auch anderen Wegen, welche im Resultat einem Entzug des Stimmrechts gleichkommen: So wurde in Einzelfällen die von einem Staat bzw. von einer Regierung entsandten Vertreter nicht anerkannt, dies mit der Folge, dass der betreffende Staat sein Stimmrecht nicht ausüben konnte⁴⁷. Die völkerrechtliche Zulässigkeit eines solchen Vorgehens ist allerdings umstritten.

C. Beeinträchtigungen durch andere Mitgliedstaaten: Das Verbot der Ausübung von Zwang

29. Auch Drittstaaten können die Willens- und Entscheidungsfreiheit eines Staates durch Bestrebungen, auf dessen Stimmverhalten Einfluss zu nehmen, verletzen. Zwar ist es Staaten unbenommen, im Rahmen eines politischen Handelns zu versuchen, andere Staaten von einer bestimmten Position in einer zur Abstimmung gelangenden Angelegenheit zu überzeugen. Dies darf indessen nicht in einer Weise geschehen, dass einem Staat ein fremder Wille aufgezwungen wird, er also seinen Willen nicht mehr frei ausüben kann⁴⁸.

30. Es gibt eine lange Völkerrechtstradition zur Unzulässigkeit von Verhaltensweisen in den zwischenstaatlichen Beziehungen, welche einem Staat einen fremden Willen aufzwingen und damit eine völkerrechtlich verbotene Intervention bzw. Einmischung darstellen⁴⁹. So hält schon die Convention on Rights and Duties of States vom 26. Dezember 1933, welcher nahezu alle südamerikanischen Staaten angehören, in Art. 8 fest: "*No state has the right to intervene in the internal or external affairs of another*"⁵⁰. Das in dieser Konvention statuierte Interventionsverbot bezieht sich damit ausdrücklich auch auf den Bereich der Aussenpolitik bzw. der Aussenbeziehungen eines Staates, zu welchem auch das Abstimmungsverhalten in internationalen Organisationen zu zählen ist⁵¹.

31. In ähnlicher Weise definiert auch die berühmte *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations*, welche von der UNO-Generalversammlung im Jahr 1970 nach jahrelangen Vorarbeiten im Konsensverfahren, d.h. ohne formelle Abstimmung feierlich verabschiedet worden ist⁵², das Interventionsverbot als eines der zentralen Prinzipien der zwischenstaatlichen Beziehungen:

⁴⁶ Zur Bedeutung der allgemeinen Rechtsgrundsätze im Recht der Internationalen Organisationen Seidl-Hohenveldern/Loibl Rz 1613.

⁴⁷ Dies betraf vor allem Südafrika; vgl. hierzu auch Verdross/Simma § 114 FN 16 mit Nachweisen.

⁴⁸ Ausführlich Damrosch 1 ff.

⁴⁹ Vgl. auch Damrosch 3 ff.

⁵⁰ Hierzu auch Damrosch 6 f.

⁵¹ Zur Geltung des Interventionsverbotes in der Aussenpolitik auch Seidl-Hohenveldern/Stein Rz 1453 f.

⁵² G.A. Res 2625 (XXV), von der UNO-Generalversammlung im Konsensverfahren am 24. Oktober 1970 verabschiedet; eine Vorläuferresolution stellt die Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty vom 21. Dezember 1965, G.A. Res 2131 (XX) dar. Allgemein hierzu Damrosch 8 ff.

"The principle concerning the duty not to intervene in matters within the domestic jurisdiction of any State, in accordance with the Charter:

No State or group of States has the right to intervene, directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other States. Consequently, armed intervention and all other forms of interference or attempted threats against the personality of the State or against its political, economic and cultural elements, are in violation of international law.

No State may use or encourage the use of economic, political or any other type of measures to coerce another State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights and to secure from it advantages of any kind. Also, no State shall organize, assist, foment, finance, incite or tolerate subversive, terrorist or armed activities directed towards the violent overthrow of the regime of another State, or to interfere in civil strife in another State.

..
Every State has an inalienable right to choose its political, economic social and cultural system, without interference in any form by another State.

..."

32. Aus diesem Abschnitt der Deklaration folgt unter anderem ein Schutz der Staaten in ihrer innen- und aussenpolitischen Willensbildung gegenüber direkten und indirekten Interventionen von einzelnen Drittstaaten oder Staatengruppen. Dieser Schutz bezieht sich auf die Anwendung oder die Androhung von Gewalt. Darüber hinaus ergibt sich ganz allgemein die Unzulässigkeit der Verwendung wirtschaftlicher, politischer oder anderer Massnahmen zur Ausübung von Zwang gegenüber einem Staat, um von diesem Staat eine Beschneidung seiner souveränen Rechte zu erreichen mit dem Zweck, daraus Vorteile zu ziehen. Dieses Verbot gilt sowohl für eine Einmischung in die inneren als auch in die äusseren Angelegenheiten eines Staates.

33. Das Stimmrecht in einer internationalen Organisation stellt eine Betätigung der Aussenpolitik eines Staates dar. Es ist daher ebenfalls durch das Interventionsverbot geschützt. Die Beteiligung von Staaten in internationalen Organisationen und an Verträgen mit einem institutionellen Aufbau ist in den letzten Jahrzehnten immer bedeutungsvoller geworden, ebenso wie auch die Bedeutung von Organisationen und multilateralen Verträgen stark zugenommen hat. Die Mitwirkung in internationalen Organisationen, d.h. die Ausübung der damit verbundenen Rechte, namentlich auch dem Stimmrecht, ist ein zentraler Pfeiler der Aussenpolitik jedes Staates. Jeder Staat muss daher grundsätzlich frei in der Entscheidung sein, wie er diese Rechte ausübt.

34. Aus Sicht des allgemeinen Völkerrechts sind vor allem zwei Kriterien dafür massgebend, ob eine unzulässige Intervention bzw. eine unzulässige Einmischung in die inneren und/oder äusseren Angelegenheiten eines Staates vorliegt, nämlich die Freiwilligkeit der Entscheidung des Staates⁵³ und die eingesetzten Mittel⁵⁴. Entscheidet sich ein Staat freiwillig für ein bestimmtes Abstimmungsverhalten im Rahmen einer internationalen Organisation, so liegt keine unzulässige Beeinflussung vor. Freiwillig bedeutet, dass der Wille des Staates im Rahmen der üblichen politischen Entscheidungsprozesse dieses Staates in einer Weise gebildet wird, welche den Willen dieses Staates unverfälscht zum Ausdruck bringt. Ein Staat kann sich zwar dazu entschliessen, die Willensbildung innerhalb einer institutionalisierten oder einer ad-hoc-Staatengruppe

⁵³ Ist eine Entscheidung freiwillig, liegt keine Entscheidung unter Zwang vor.

⁵⁴ Allgemein hierzu Ipsen § 59 Rz 52 ff.; ferner Doehring Rz 124.

mit anderen Staaten gemeinsam festzulegen⁵⁵. Hält er sich allerdings bei der Abstimmung nicht an diese gemeinsame Festlegung, so ist die Organisation aufgrund des Grundsatzes der souveränen Gleichheit der Staaten an diese abweichende Willensäußerung gebunden.

35. Unzulässig sind demgegenüber Versuche, einen anderen Staat mit Mitteln zu einer Stimmabgabe zu bewegen, aufgrund derer der Wille dieses Staates nicht mehr unverfälscht zum Ausdruck gelangen kann. Es handelt sich damit um eine Einflussnahme in aussenpolitische Entscheidungsprozesse eines Staates in einer Weise, aufgrund derer diese Entscheidungsprozesse nicht mehr regulär funktionieren oder umgangen werden. Die dabei eingesetzten Mittel können hierbei völkerrechtlich per se unzulässig oder angesichts der konkreten Umstände völkerrechtswidrig sein. Darauf sei nachfolgend eingegangen.

VI. BEURTEILUNG EINZELNER MITTEL DER EINFLUSSNAHME DURCH STAATEN

A. Per se völkerrechtswidrige Mittel

1. Allgemeines

36. Bei den per se völkerrechtswidrigen Mittel sind vor allem zwei Kategorien besonders hervorzuheben: Anwendung oder Androhung von Gewalt gegenüber einem Staat; und Bestechung eines Staatenvertreters oder Androhung von Gewalt gegenüber einem Staatenvertreter. Die Unzulässigkeit dieser Mittel ergeben sich in Analogie zu den entsprechenden Bestimmungen der Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23. 5. 1969. Zwar können Abstimmungen in internationalen Organisationen dem Abschluss völkerrechtlicher Vereinbarungen zwischen Staaten nicht gleichgesetzt werden. Vielmehr stellen Beschlüsse internationaler Organisationen, auch Beschlüsse von Plenarorganen, eine eigenständige Völkerrechtsquelle dar, sofern sie überhaupt rechtlich verbindlich sind⁵⁶. Die rechtliche Verwandtschaft der IWC zu einer vertraglichen Institution ohne eigene Völkerrechtssubjektivität sowie der Umstand, dass die IWC rechtlich verbindliche Beschlüsse fällen kann, also zu einer eigentlichen Rechtsetzung befugt ist⁵⁷, rechtfertigt indessen eine analoge Anwendung der entsprechenden Bestimmungen der Wiener Konvention über das Recht der Verträge. Es kommt hinzu, dass diese Bestimmungen letztlich genau die Rechtsgüter schützen, welche bei einer Einflussnahme auf das Stimmverhalten von Bedeutung sind: Die Souveränität und die Freiheit der Willensbildung eines Staates.

⁵⁵ So haben die EG-Staaten ihre Positionen im Rahmen des GATT vorerst im Rahmen der Entscheidungsprozesse der EG gemeinsam verabredet. Eine derartige Koordination des Stimmverhaltens im Rahmen regionaler Organisationen und von Staatengruppen stellt solange kein Problem dar, als solche Festlegungen des Stimmverhaltens entweder auf einer Selbstbindung der Staaten auf einer vertraglichen Grundlage oder auf Freiwilligkeit der Beteiligung beruhen.

⁵⁶ Hierzu auch Malanczuk S. 52 ff. ; Ipsen § 31 Rz 43 mit weiteren Nachweisen

⁵⁷ Allerdings mit der Möglichkeit des opting out.

2. *Androhung oder Anwendung von Zwang gegen einen Staat*

37. Klar völkerrechtswidrig ist die Ausübung von Zwang gegen einen Staat durch Androhung oder Anwendung von Gewalt, um ihn zu einer bestimmten Form der Stimmabgabe im Rahmen einer internationalen Organisation zu bewegen. Die Anwendung oder Androhung von Gewalt verletzt zwingendes, erga omnes geltendes Völkerrecht und stellt eine der gravierendsten Völkerrechtsverletzungen überhaupt dar⁵⁸. Sie ist die stärkste Form einer unzulässigen Intervention. In der Regel sind Rechtsfolgen, welche sich aus der Anwendung oder Androhung von Gewalt ergeben, völkerrechtlich nichtig und dürfen nicht anerkannt werden, dies nach der *Maxime ex iniuria ius non oritur*⁵⁹. So ist grundsätzlich unbestritten, dass Gebietsveränderungen als Folge der Anwendung oder Androhung von Gewalt nicht anerkannt werden dürfen⁶⁰. Ferner statuiert Art. 52 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge, dass der Einsatz dieser Mittel gegen einen Staat, um zu einem Vertragsabschluss zu gelangen, zur Nichtigkeit des Vertragsabschlusses führt, was deutlich den ausserordentlichen Unrechtsgehalt einer solchen Handlungsweise zeigt. Daraus ist zu schliessen, dass die Ausübung dieser Mittel gegen einen Staat, um ihn zu einem bestimmten Stimmverhalten im Rahmen einer internationalen Organisation zu bewegen, ebenfalls klar völkerrechtswidrig ist. Ein Staat, der in aussenpolitischer Hinsicht seinen Willen unter der Androhung oder Anwendung von Gewalt bilden muss, d.h. unter seine Existenz möglicherweise bedrohenden Umständen (Staatsnotstand), bildet diesen Willen nicht frei.

3. *Bestechung von Staatenvertretern*

38. Zu den unzulässigen Methoden zählt ferner die Bestechung eines Staatenvertreters. Wird ein Staatenvertreter bestochen in einer Weise, dass er das Stimmrecht instruktionswidrig, d.h. entgegen der Absprache mit seinem Heimatstaat ausübt, so werden der Wille und damit die souveränen Rechte des betroffenen Staates verletzt, denn die Abgabe der Stimme durch diesen Staatenvertreter entspricht nicht dem tatsächlichen Willen des Staates. Die Wiener Konvention über das Recht der Verträge enthält in Art. 50 daher eine Bestimmung, gestützt auf welche ein Staat geltend machen kann, seine durch den bestochenen Vertreter geäusserte Zustimmung zu einem Vertrag sei ungültig. Diese auf Verträge bezogene Rechtsfolge lässt sich zwar nicht ohne weiteres auf Abstimmungen in internationalen Organisationen übertragen, da Abstimmungen nicht dem Abschluss von Verträgen gleichgesetzt werden können⁶¹. Indessen zeigt Art. 50 deutlich den Unrechtsgehalt der Bestechung eines Staatenvertreters, der daraus resultiert, dass die Willenserklärung eines Staates nicht dessen wirklichem Willen entspricht und daher dessen souveränen Rechte verletzt. Dies gilt auch für Abstimmungen in internationalen Organisationen.

4. *Zwang gegenüber Staatenvertretern*

⁵⁸ Vgl. hierzu auch Art. 2 (4) der UNO-Charta; Malanczuk S. 309 ff.

⁵⁹ Ipsen § 23 Rz 42 ff.

⁶⁰ Ipsen § 23 Rz 43.

⁶¹ Vgl. vorn Rz 36.

39. Ebenfalls zu den unzulässigen Mitteln zählt die Ausübung von Zwang gegenüber einem Staatenvertreter. Zwang durch Drohung oder andere Handlungen gegenüber einem Staatenvertreter, damit dieser nach dem Willen eines anderen Staates abstimmt, verletzt ebenfalls die souveränen Rechte des Heimatstaates dieses Staatenvertreters, weil auch in diesem Fall der erklärte Wille nicht mit dem tatsächlichen Willen übereinstimmt, d.h. die regulären aussenpolitischen Entscheidungsprozesse des Heimatstaates verletzt bzw. umgangen werden. Dieser Tatbestand führt nach Art. 51 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge dazu, dass die Zustimmung des betreffenden Staates zu einem Vertrag keine Rechtswirkung entfaltet. In Analogie hierzu ist die Ausübung von Zwang gegen einen Staatenvertreter bei Abstimmungen in internationalen Organisationen völkerrechtlich unzulässig.

B. Weitere Formen völkerrechtswidrigen Zwangs oder der Verfälschung der Willensäußerung eines Staates

1. Allgemeines

40. Bei den bis jetzt dargestellten Mitteln ist die Völkerrechtswidrigkeit besonders deutlich, weswegen sie auf internationaler Ebene für Verträge eine Regelung erfahren haben. Es handelt sich um besonders krasse Fälle der Zwangsausübung oder der Verfälschung der Willensäußerung eines Staates, welche per se völkerrechtswidrig sind. Darüber hinaus gibt es weitere Mittel, deren Völkerrechtswidrigkeit sich je nach Umständen ergeben kann.

41. Auszugehen ist von der Umschreibung der Mittel und Methoden, welche die Friendly Relations-Deklaration in Absatz 2 des Abschnittes über das Interventionsverbot als unzulässig bezeichnet, da dadurch ein Staat gezwungenermassen auf die Ausübung seiner souveränen Rechte verzichtet und auf diese Weise von ihm besondere Vorteile erlangt werden können. Im Vordergrund steht die Ausübung von Zwang mit wirtschaftlichen, politischen oder anderen Mitteln. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Deklaration in Absatz 1 desselben Abschnittes generell direkte oder indirekte Interventionen in die inneren oder äusseren Angelegenheiten eines Staates als unzulässig bezeichnet. Schliesslich ist zu beachten, dass anlässlich der Konferenz, welche zum Abschluss der Wiener Konvention über das Recht der Verträge der Antrag von sozialistischen Staaten und von Ländern der Dritten Welt, dem Gewaltbegriff gemäss Art. 52 der Konvention eine breite, die Ausübung wirtschaftlichen und politischen Drucks einschliessende Bedeutung zu geben, zwar abgelehnt wurde⁶². Die Konferenz beschloss aber einstimmig eine in die Schlussakte aufgenommene Deklaration, wonach auch der politische oder wirtschaftliche Zwang im Gegensatz zur souveränen Gleichheit der Staaten und der Freiheit des Konsens steht⁶³.

⁶² Vgl. Ipsen § 15 Rz 30.

⁶³ UN Doc. CONF.39/11/Add. 2, 285, auch in: ZaöRV 1969 693; hierzu auch Ipsen loc. cit.

42. Umgekehrt ist festzuhalten, dass in den bilateralen Beziehungen häufig politische, wirtschaftliche und andere Mittel eingesetzt werden, um Staaten zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen. Unter rechtlichen Gesichtspunkten ist massgebend, ob der Einsatz dieser Mittel einem Zwang gleichzusetzen ist, der dazu führt, dass die Entscheidungsprozesse in innen- und/oder aussenpolitischen Angelegenheiten nicht mehr ordnungsgemäss funktionieren. Dies bedeutet, dass die Mittel im Licht der konkreten Umstände als nicht mehr fair, als unlauter zu bezeichnen sind. Grundsätzlich haben die eingesetzten Mittel im Hinblick auf das angestrebte politische Ziel sachlich und verhältnismässig zu sein.

2. Bestechung von Politikern

43. Unzulässig wäre z.B., wenn ein Staat massgebende Politiker eines anderen Staates besticht und damit erreicht, dass dieser Staat im Rahmen einer internationalen Organisation seine Interessenposition vertritt. Ein Lobbying eines Staates bei Politikern eines anderen Staates ist zwar nicht grundsätzlich unzulässig⁶⁴, auch wenn es Stimmen in der Literatur gibt, die dieser Auffassung sind⁶⁵. Wenn jedoch dieses Lobbying mit Schmiergeldzahlungen, Bestechungsgeldern oder anderen persönlichen Vorteilen verbunden ist, welche dazu führen, dass Politiker vor allem die Interessen eines Drittstaates und nicht des eigenen Staates bzw. der eigenen Wählerschaft vertreten, erscheinen solche Mittel als unlauter⁶⁶. Sie führen dazu, dass die Entscheidungsprozesse in einem solchen Staat verfälscht werden, weil sachfremde Kriterien, d.h. persönliche Vorteile Entscheidungen mitbestimmen, die eigentlich im Interesse der Politik des Staates gefällt werden müssten.

3. Retorsion und Repressalie

44. Unzulässig ist ferner, wenn ein Staat zu Gegenmassnahmen, d.h. zur Retorsion oder zu Repressalien greift oder mit ihnen droht, um einen Staat zu einer bestimmten Form der Stimmabgabe zu zwingen. Die Retorsion ist eine völkerrechtlich an sich zulässige Reaktion auf einen unfreundlichen Akt oder eine Völkerrechtsverletzung eines anderen Staates; sie stellt selber ein unfreundlicher Akt dar, der jedoch als Reaktion auf einen unfreundlichen Akt oder eine Völkerrechtsverletzung zulässig ist⁶⁷. Die Art der Ausübung des Stimmrechts kann indessen, unter Vorbehalt besonderer völkerrechtlicher Verpflichtungen, weder ein unfreundlicher Akt noch eine Völkerrechtsverletzung sein, sondern ist Ausdruck der Willens- und Entscheidungsfreiheit des Staates. Es gibt daher in der Regel keine sachliche Verbindung zwischen der angedrohten oder ausgeführten Retorsion und dem mit der Retorsion angestrebten Ziel, welches letztlich eine Beeinträchtigung der Rechte des betroffenen Staates darstellt. Als sachfremde Massnahme verletzt sie die Entscheidungsfreiheit des betroffenen Staates.

⁶⁴ Eingehend Damrosch passim.

⁶⁵ Damrosch op. cit.

⁶⁶ Vgl. auch die Gesetzgebung in einzelnen Staaten, welche die Unterstützung von Parteien durch Drittstaaten verbieten; hierzu Damrosch 21 ff.

⁶⁷ Seidl-Hohenveldern/Stein Rz 1775; Doebling Rz 1025 ff..

45. Dies gilt erst recht für Repressalien, welche eine Reaktion auf eine Völkerrechtsverletzung darstellt. Repressalien greifen in völkerrechtlich geschützte Rechtspositionen eines Staates ein. Sie sind als Gegenmassnahmen nur dann gerechtfertigt, wenn ein Staat Völkerrechtsnormen verletzt hat⁶⁸. Es ist daher unzulässig, wenn z.B. ein Staat die Anwendung völkerrechtlicher Verträge und damit Vorteile, in deren Genuss der betroffene Staat nach den Vertragsbestimmungen kommen sollte, aussetzt, um einen Staat zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen, auf welches der Staat völkerrechtlich sonst keinen Anspruch hat. Die Suspendierung von Verträgen stellt eine Sanktion für eine Vertragsverletzung dar, und ist ihrerseits völkerrechtswidrig, wenn sie keine Reaktion auf einen völkerrechtlichen Unrechtstatbestand darstellt.⁶⁹ Die freie Ausübung des Stimmrechts ist normalerweise keine Völkerrechtsverletzung. Eine Reprise als Antwort auf ein bestimmtes Stimmverhalten hat daher kein völkerrechtlich zulässiges Ziel; sie dient nicht dazu, den betreffenden Staat zu einem völkerrechtskonformen Verhalten anzuhalten⁷⁰. Entsprechend sind Gegenmassnahmen unzulässig. Dies gilt erst recht, wenn berücksichtigt wird, dass ein Staat nicht nur sein eigener aussenpolitischer Wille betätigt, sondern zugleich eine Organfunktion im Rahmen einer internationalen Organisation ausübt.

C. Zur Verknüpfung von Wirtschafts- und Finanzhilfe mit der Stimmrechtsausübung

1. Problemstellung

46. Inwieweit ist es zulässig, die Gewährung oder Weiterführung von Wirtschaftshilfe von der politischen Unterstützung des die Wirtschafts- und Finanzhilfe gewährenden Staates bzw. von der Ausübung des Stimmrechts in bestimmter Weise abhängig zu machen? Es liesse sich argumentieren, bei der freiwilligen Gewährung von Wirtschaftshilfe werde das Verbot der Einmischung in die äusseren Angelegenheiten eines Staates nicht verletzt, wenn der Donatorstaat die Wirtschaftshilfe davon abhängig macht, dass der Empfängerstaat eine ihm genehme aussen- und/oder innenpolitische Linie verfolgt. Solange es sich um ein Verhalten handelt, das auf einer freiwilligen Entscheidung beruht und nicht gestützt auf eine völkerrechtliche Verpflichtung, sei der Donatorstaat frei, sein Verhalten von der Einhaltung einer bestimmten politischen Linie des Empfängerstaates abhängig zu machen⁷¹. Diese Auffassung ist jedoch zu differenzieren.

2. Drohung mit der Einstellung von Wirtschafts- und Finanzhilfe

47. Es trifft zwar zu, dass freiwillige Wirtschaftshilfe von Bedingungen abhängig gemacht werden kann. Diese Bedingungen müssen aber in den zwischenstaatlichen Be-

⁶⁸ Malanczuk S. 271 f.; Seidl-Hohenveldern/Stein Rz 1776; Doehring Rz 1029 ff.

⁶⁹ Doehring Rz 1029.

⁷⁰ Zu dieser allgemeinen Voraussetzung für Repressalien auch Doehring Rz 1032

⁷¹ So z.B. Seidl-Hohenveldern/Stein Rz 1454.

ziehungen die unveräusserlichen Rechte der Staaten wahren in einer Weise, dass der betroffene Staat freiwillig entscheiden kann⁷². Unter diesem Gesichtswinkel ist die Einstellung oder die Drohung der Einstellung der Wirtschaftshilfe, um einen Staat zu einer bestimmten Art der Stimmabgabe zu bewegen, aus völkerrechtlicher Sicht kritisch zu beurteilen. Die Einstellung bisheriger, freiwillig gewährter Wirtschaftshilfe erscheint als Retorsionsmassnahme bzw. als Androhung einer Retorsion, d.h. als unfreundlicher Akt, der nur als Reaktion auf einen unfreundlichen Akt oder eine Völkerrechtsverletzung zulässig ist. Die Stimmrechtsausübung ist indessen ein unveräusserliches Recht der Mitgliedstaaten internationaler Organisationen. Daher ist eine solche Vorgehensweise rechtswidrig⁷³.

48. Dies gilt erst recht, wenn der betroffene Staat auf diese Wirtschaftshilfe angewiesen ist. Staaten können auf diese Weise in echte Zwangssituationen geraten, so z.B. wenn sie Wirtschaftshilfe von verschiedenen Staaten erhalten mit gegensätzlichen Interessen. Dies illustriert folgendes Beispiel: Staat A ist auf ausländische Wirtschaftshilfe angewiesen. Staat B, welcher Staat A bisher voraussetzungslos wirtschaftlich unterstützt hat, macht diese Hilfe nunmehr von der Unterstützung seiner Haltung in bestimmten internationalen Organisationen abhängig. Staat C hat Staat A bisher ebenfalls voraussetzungslos Wirtschaftshilfe gewährt. Er vertritt eine zu Staat B gegenteilige Position. Um Druck auf Staat A auszuüben, macht er die weitere Gewährung von Wirtschaftshilfe ebenfalls davon abhängig, dass seine Position unterstützt wird. Staat A gerät dadurch in eine ausweglose Konfliktlage und wird zum Verlierer unabhängig davon, wie er sich entscheidet. Daraus ergibt sich, dass eine solche Vorgehensweise mit der Souveränität und der daraus fließenden Entscheidungsfreiheit der Staaten nicht kompatibel ist.

3. Verknüpfung von neuer Wirtschafts- und Finanzhilfe mit einer Stimmrechtsbindung

49. Auf den ersten Blick anders ist die Situation zu beurteilen, wenn Staat B Staat A Wirtschaftshilfe offeriert mit dem Ersuchen oder der Erwartung, dass Staat A sein Stimmrecht in einer internationalen Organisation im Interesse von Staat B ausübt. Hier erscheint prima facie die Freiwilligkeit beidseitig gewahrt. Staat B gewährt eine Leistung, zu der er völkerrechtlich nicht verpflichtet wäre, unter bestimmten, vom Staat A zu erfüllenden ausdrücklichen oder stillschweigenden Bedingungen. Dieser ist frei in seiner Entscheidung darüber, ob er diese Leistung unter den von Staat A geforderten Bedingungen akzeptieren will. Staat A kann in einer solchen Situation unter Umstän-

⁷² Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf die Beziehungen zwischen Staaten. Demgegenüber sind sie nicht ohne weiteres auf das Verhältnis zwischen Staaten und internationalen Organisationen übertragbar; vgl. z.B. der Internationale Währungsfonds, der oft seine finanziellen Leistungen an Staaten mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten an Bedingungen knüpft, wonach die Wirtschafts- und Finanzpolitik des Empfängerstaates geändert werden muss. Immerhin sind diese Bedingungen das Resultat von offenen, auch in der Öffentlichkeit besprochenen Verhandlungen mit diesem Staat.

⁷³ Unproblematisch ist demgegenüber die Kürzung oder Aussetzung der Wirtschafts- und Finanzhilfe wegen Menschenrechtsverletzungen im Empfängerstaat, im Rahmen einer generellen Kürzung der Auslandhilfe oder bei einer generellen Änderung der Politik der Auslandhilfe durch den Donatorstaat; vgl. auch Damrosch 34 ff.

den sogar seine Stimme "versteigern", sofern er materiell keine spezifischen, eigenen Interessen hinsichtlich der zu entscheidenden Frage hat. Er kann an Staat C herantreten, von dem er weiss, dass er eine zu Staat B gegenteilige Position vertritt, und ihn zu einem höheren Angebot veranlassen.

50. In einer solchen Situation unterwirft sich Staat A aus finanziellen bzw. wirtschaftlichen Gründen, wenn auch freiwillig, in einer Sachfrage dem Willen von Drittstaaten. Es muss sich daraus nicht notwendigerweise eine Verletzung der regulären Entscheidungsprozesse in einem Staat ergeben. Staaten, welche solche Vereinbarungen eingehen, können sich überdies gegenüber der Organisation und ihren Mitgliedstaaten auf den Standpunkt stellen, der Vertrag binde allein die Vertragsparteien, und nicht Dritte, für welche der Vertrag eine *res inter alios acta* im Sinne von Art. 34 der Wiener Vertragsrechtskonvention darstelle. Daher müsse der Vertrag die Organisation oder ihre Mitgliedstaaten nicht kümmern, ja könne sie nicht kümmern.

51. Diese Auffassung übersieht, dass ein solcher Vertrag Auswirkungen auf die betreffende internationale Organisation hat, weil Staat A sein Stimmrecht nicht mehr aufgrund sachlicher Kriterien ausübt. Im Vordergrund seiner Entscheidung steht nicht die zu beurteilende Sachfrage im Rahmen der internationalen Organisation, sondern eigene wirtschaftliche Interessen in seinen Beziehungen zu einem anderen Mitgliedsstaat. Staat A lässt sich mittelbar die Ausübung seines Stimmrechts bezahlen. Zwar sind bilaterale Verträge zwischen Mitgliedstaaten internationaler Organisationen, welche Einfluss auf das Stimmenverhalten haben, grundsätzlich unabhängig von den mit und innerhalb der internationalen Organisation geschaffenen Rechtsbeziehungen⁷⁴. Wie nachfolgend zu zeigen ist, bewirken solche bilateralen Verträge jedoch Verhaltensweisen, welche mit den Mitgliedschaftsrechten in internationalen Organisationen nicht vereinbar sind und deren Recht verletzen⁷⁵.

4. Zum Stimmenkauf im engeren Sinn

52. Die Gewährung wirtschaftlicher Vorteile für eine Stimmabgabe im Sinne des die Vorteile gewährenden Staates stellt nicht einen direkten Stimmenkauf im Sinne einer unmittelbaren Verknüpfung wirtschaftlicher und/oder finanzieller Vorteile mit der Stimmabgabe dar. Diese Verknüpfung ist eher eine mittelbare, indem eine Übereinkunft zwischen den involvierten Staaten hinsichtlich der Erwartungen bei der Stimmabgabe besteht, ohne dass normalerweise diese Erwartung direkt Vertragsgegenstand ist. Beim Stimmenkauf erfolgt demgegenüber eine unmittelbare Verknüpfung zwischen Vorteil und Stimmabgabe. Der mit den Vorteilen begünstigte Staat verspricht als direkte Gegenleistung die Stimmabgabe im Sinn des Donatorstaates.

53. Die Überlegungen hinsichtlich der Rechtslage zur Wirtschafts- und Finanzhilfe treffen erst recht auf den Stimmenkauf im engeren Sinn zu, weil hier die Verbindung zwischen finanziellen/wirtschaftlichen Vorteilen einerseits und Stimmverhalten unmit-

⁷⁴ Sie sind *res inter alios acta* im Sinne von Art. 34 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge.

⁷⁵ Vgl. nachfolgend Rz 54 ff.

telbar ist. Ein solcher Vertrag, der ein Stimmrechtsbindungsvertrag aus finanziellen Motiven bzw. ein Stimmenkaufvertrag ist, greift direkt in die Verhältnisse der internationalen Organisation ein. Es fragt sich generell, ob Stimmrechtsbindungsverträge überhaupt zulässig sind. Die Bindung des Stimmrechts ist namentlich problematisch im Licht des Grundsatzes der souveränen Gleichheit der Staaten als Strukturprinzip internationaler Organisationen⁷⁶. Unzulässig ist auf jeden Fall ein Stimmenkauf, weil in einem solchen Fall die Stimmabgabe allein aufgrund finanzieller Überlegungen im Interesse eines Drittstaates erfolgt, nicht aufgrund sachlicher Überlegungen im Hinblick auf den Zweck der Organisation. Wie nachfolgend zu zeigen ist, stellt dies eine eigentliche Verletzung von Mitgliedschaftspflichten dar.

D. Verletzung von Strukturmerkmalen internationaler Organisationen und von Mitgliedschaftspflichten

1. Inkompatibilität mit Strukturmerkmalen internationaler Organisationen

54. Grundsätzlich erscheinen die untersuchten Praktiken und Verträge aus verschiedenen Gründen als nicht kompatibel mit den strukturellen Grundlagen internationaler Organisationen:

- Sie können einzeln oder in ihrer Vielzahl dazu führen, dass Mehrheiten bei Abstimmungen sich aus finanziellen Gründen ändern oder zementiert werden, wodurch im wesentlichen finanzielle und nicht sachliche Gesichtspunkte für Entscheidungen ausschlaggebend werden. Dadurch werden Abstimmungsergebnisse zunehmend verfälscht.
- Solche Praktiken und Verträge führen zu intransparenten Entscheidungsprozessen in internationalen Organisationen, weil die Verknüpfung von Wirtschaftshilfe mit einem Stimmverhalten in der Regel nicht öffentlich erfolgt. Diese fehlende Transparenz kann sich noch verstärken, wenn Staaten eine geheime Abstimmung verlangen, um so ihr Abstimmungsverhalten besser verbergen zu können.
- Würden wirtschaftliche Vorteile für ein bestimmtes Abstimmungsverhalten in internationalen Organisationen zu einem verbreiteten Phänomen werden, so könnten reichere Staaten Entscheidungen zunehmend inhaltlich bestimmen, was gerade bei globalen Organisationen erneut zu einer Benachteiligung wirtschaftlich schwächerer Staaten führen würde.

⁷⁶ Solche Bindungen müssen auf jeden Fall transparent sein, d.h. in der Regel eine völkerrechtliche Grundlage aufweisen, auf sachlichen Motiven beruhen und reversibel sein, damit der Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten gewahrt bleibt. Eine andere Würdigung ergibt sich bei supranationalen Gemeinschaften, welche gewisse, ursprünglich den Staaten vorbehaltende Zuständigkeiten vergemeinschaftet haben und diese durch die Organe der Gemeinschaft ausüben. In solchen Fällen ergibt sich eine vertragliche Stimmrechtsbindung. Allerdings müsste eine Stimmabgabe eines Mitgliedstaates entgegen der Beschlüsse der Gemeinschaft in der internationalen Organisation anerkannt werden, dies gerade wegen der souveränen Gleichheit der Staaten und wegen des Umstandes, dass Beschlüsse der Gemeinschaft als *res inter alios acta* die Organisation nicht binden können.

55. Gesamthaft würde die Gewährung wirtschaftlicher Vorteile für ein bestimmtes Abstimmungsverhalten als breiteres Phänomen die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse internationaler Organisationen unterminieren, die Zweckerreichung entscheidend erschweren und die Glaubwürdigkeit internationaler Organisationen bedrohen. Solche Praktiken sind daher mit den Rechten und Pflichten eines Mitgliedsstaates internationaler Organisationen letztlich unvereinbar. Dies gilt sowohl für den Staat, der Wirtschaftshilfe mit der Bedingung zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten verknüpft, als auch für den Staat, der auf solche Bedingungen eingeht.

2. Verletzung von Mitgliedschaftspflichten, insbesondere von Treu und Glauben bei der Ausübung von Mitgliedschaftsrechten

56. Verletzt wird namentlich der Grundsatz, dass hinsichtlich der Rechte und Pflichten von Mitgliedstaaten internationaler Organisationen eine Bindung an den Grundsatz von Treu und Glauben besteht⁷⁷. Hierbei handelt es sich um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz im Sinne von Art. 38 (1) des IGH-Statut, d.h. um eine formelle Völkerrechtsquelle, die zwar nur subsidiär zur Anwendung gelangt, die aber gerade dort, wo Regelungen des Vertragsrechts oder des Gewohnheitsrechts fehlen, von Bedeutung ist⁷⁸. Der Grundsatz von Treu und Glauben bezieht sich in der Praxis vor allem auf die Erfüllung völkerrechtlicher Pflichten⁷⁹. Es ist indessen unbestritten, dass er auch für die Ausübung von Rechten gilt. So begründet die Ausübung von Rechten in einer Weise, welche der bona fides widerspricht, einen Rechtsmissbrauch⁸⁰. Ferner ist Treu und Glauben nach Art. 31 (1) der Wiener Vertragsrechtskonvention ein Auslegungsmittel völkerrechtlicher Verträge⁸¹. Weil nach Art. 5 derselben Konvention diese grundsätzlich auch auf Gründungsinstrumente internationaler Organisationen Anwendung findet, können und müssen Gründungsverträge ebenfalls nach Treu und Glauben im Licht von Ziel und Zweck der Organisation interpretiert werden.

57. Die Verpflichtung zur Erfüllung der völkerrechtlichen Bindungen nach Treu und Glauben schliesst ein, dass Mitgliedschaftsrechte in internationalen Organisationen nicht missbräuchlich ausgeübt werden dürfen. Es gilt der Grundsatz der Organisations-treue, d.h. die Ausübung der Mitgliedschaftsrechte hat nach Treu und Glauben zu erfolgen, im Hinblick auf die gemeinsamen Ziele der Mitgliedstaaten. Sofern daher für das Stimmrecht nur noch finanzielle Vorteile massgebend sind und nicht mehr sachliche Motive, handelt ein Staat, der sich finanzielle Vorteile für ein bestimmtes Stimmverhalten versprechen oder gewähren lässt, rechtsmissbräuchlich. Er instrumentalisiert seine Stimmkraft allein für kurzfristige eigene wirtschaftliche Vorteile als Gegenleis-

⁷⁷ Vgl. z.B. Art. 2 (2) der UNO-Charta. Diese bezieht den Grundsatz von Treu und Glauben zwar nur auf die Verpflichtungen unter der UNO-Charta.

⁷⁸ Zur Funktion und zur Bedeutung von allgemeinen Rechtsgrundsätzen auch Doehring Rz 407 ff.

⁷⁹ Vgl. z.B. Art. 26 der Wiener Vertragsrechtskonvention, welche unter dem Titel 'Pacta sunt servanda' festhält: *"Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith."*

⁸⁰ So z.B. schon Alfred Verdross, Völkerrecht, 2. Auflage Wien 1950 S. 493. Eingehend Doehring Rz 410 und 417.

⁸¹ Art. 31 (1) der Wiener Konvention über das Recht der Verträge lautet wie folgt: *"A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose."*

tung für die Unterstützung eines Drittstaates und setzt sich nicht mehr für die Verfolgung der gemeinsamen Ziele der Organisation ein. Dies ist ein Missbrauch des Stimmrechts, das nicht nur ein Recht der Mitgliedstaaten, sondern auch eine Organfunktion ist, mit welcher Verantwortlichkeiten verbunden sind.

58. Auch der Staat, welcher Drittstaaten wirtschaftliche Vorteile gewährt oder in Aussicht stellt, damit diese ihre Stimme in seinem Sinne und zu seinen Gunsten abgeben, handelt unzulässig und in Verletzung seiner Organisationstreue. Zwar steht es einem Staat frei, im Rahmen internationaler Organisationen seine eigenen Interessen zu vertreten und zu fördern. In der Wahl seiner Mittel ist er indessen nicht frei, denn durch die Mitgliedschaft erhält der Staat einen Status, der mit Rechten und Pflichten verbunden ist, welche teilweise auch Organfunktionen mit den damit verbundenen Verantwortlichkeiten darstellen. Daher dürfen die Beeinflussungsmittel nicht völkerrechtswidrig bzw. nicht unfair, unlauter sein. Durch den Einsatz wirtschaftlicher und/oder finanzieller Mittel können nun aber Staaten in eine Zwangslage in einer Art und Weise gebracht werden, dass sie ihre souveränen Rechte nicht mehr frei ausüben können, so dass der beeinflussende Staat die Normen des Koexistenzrechts verletzt. Dies ist vor allem bei wirtschaftlich schwächeren Staaten, welche in erster Linie Zielscheibe von Beeinflussungsversuchen sind, zu vermuten. Ein Staat, der versucht, unter Einsatz finanzieller und anderer wirtschaftlicher Mittel die Stimmenverhältnisse zu seinen Gunsten zu verändern, will ferner andere Mitgliedstaaten zu einem Missbrauch ihrer Mitgliedschaftsrechte veranlassen. Er nimmt daher seine Mitgliedschaftsrechte in einer Weise wahr, welche mit den Grundanforderungen an die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in internationalen Organisationen nicht mehr übereinstimmt. Er will den Willen der Organisation verfälschen. Die Ausübung der Mitgliedschaftsrechte in dieser Weise ist rechtsmissbräuchlich, und die dabei eingesetzten Mittel sind unlauter, d.h. unzulässig.

E. Lauterkeit der Motive und der Mittel

59. Mitgliedstaaten internationaler Organisationen sind bei der Ausübung ihrer Mitgliedschaftsrechte an den Grundsatz von Treu und Glauben gebunden. Sie dürfen daher diese Rechte, so z.B. das Stimmrecht, nicht rechtsmissbräuchlich ausüben. Sie können zwar auf andere Mitgliedstaaten Einfluss nehmen, um diese von einer Stimmabgabe in ihrem Interesse zu überzeugen. Bei der Wahl der Mittel sind Mitgliedstaaten indessen an ihre sich aus ihrer Mitgliedschaft ergebenden Pflichten gebunden. Sie dürfen keine Mittel einsetzen, welche mit dem ordnungsgemässen Funktionieren der Willensbildungsprozesse der Organisation nicht vereinbar sind. Sie haben bei der Wahl ihrer Mittel den Grundsatz von Treu und Glauben zu achten. Daraus folgt, dass es unlautere Mittel gibt, welche die Willensbildungsprozesse unterminieren und/oder rechtsmissbräuchlich sind.

60. Wirtschaftliche und/oder finanzielle Vorteile als mittelbare oder unmittelbare Gegenleistung für eine bestimmte Stimmabgabe sind rechtsmissbräuchliche Praktiken. Sie bewirken, dass Entscheidungen internationaler Organisationen nach sachfremden Kriterien zustande kommen. Mit solchen Praktiken werden andere Mitgliedstaaten zu

einem Missbrauch ihres Stimmrechts veranlasst, denn finanzielle oder wirtschaftliche Vorteile, welche von einem Drittstaat gewährt oder in Aussicht gestellt werden, sind sachfremde Motive der Stimmrechtsausübung. Im Resultat werden Entscheidungen von internationalen Organisationen nach sachfremden Kriterien gefällt und Mehrheitsverhältnisse verfälscht. Staaten, welche auf diese Weise Mehrheitsverhältnisse ändern wollen, missbrauchen ihre Mitgliedschaftsrechte und verletzen dadurch ihre Mitgliedschaftspflichten.

VII. RECHTSFOLGEN

A. Anwendung der Regeln der Wiener Vertragsrechtskonvention?

61. Da Gründungsverträge internationaler Organisationen multilaterale Verträge sind, können auf sie die Regeln über die Rechtsfolgen von Vertragsverletzungen angewandt werden, es sei denn, dass der Gründungsvertrag besondere Normen enthält⁸². Art. 60 (2) der Wiener Konvention enthält eine Regelung über die Rechtsfolgen von erheblichen Vertragsverletzungen durch eine Vertragspartei. Nach dieser Bestimmung sind bei einer erheblichen Vertragsverletzung durch eine Vertragspartei die übrigen Vertragsparteien berechtigt, gemeinsam oder, unter bestimmten Umständen auch je einzeln, den Vertrag gesamthaft oder gegenüber der vertragsbrüchigen Partei aufzuheben oder zu suspendieren. Auf internationale Organisationen bezogen kann dies praktisch einem Ausschluss oder einer Suspendierung der Mitgliedschaft des vertragsbrüchigen Staates gleichkommen. Allerdings wäre nach Art. 65 ff. der Wiener Konvention hierfür ein spezielles Verfahren zu befolgen, welches aber in der Praxis nur wenig beachtet wird und nicht zu Völkergewohnheitsrecht geworden ist. Es kommt hinzu, dass Internationale Organisationen bzw. deren Mitgliedstaaten häufig kein Interesse haben, ein Mitglied auszuschliessen, weil dieses nach erfolgtem Ausschluss oder auch Austritt nicht mehr an das Primär- und Sekundärrecht der Organisation gebunden ist⁸³.

B. Gegenmassnahmen

62. Um einen Mitgliedstaat dazu anzuhalten, seine Verpflichtungen aus dem Recht der internationalen Organisation zu erfüllen, können gegen dieses Mitglied Gegenmassnahmen bzw. Sanktionen verhängt werden. Denkbar sind hierbei Sanktionen der Organisation selber oder Gegenmassnahmen einzelner Mitgliedstaaten.

63. Gegenmassnahmen der Organisation sind möglich, sofern die Gründungsinstrumente der Organisation solche vorsehen⁸⁴. Denkbar sind z.B. wirtschaftliche Sanktionen gegen einen Staat, der seine Mitgliedschaftspflichten verletzt, die Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten und andere Gegenmassnahmen, welche bis zum Ausschluss

⁸² Vgl. Seidl-Hohenveldern/Loibl Rz 2001 ff.

⁸³ Seidl-Hohenveldern/Loibl Rz 2032.

⁸⁴ Allgemein zu den Gegenmassnahmen internationaler Organisationen Seidl-Hohenveldern/Loibl Rz 2004 ff.; Ipsen § 31 Rz 17 f.

aus der Organisation gehen können⁸⁵. Ferner können die Organe internationaler Organisationen, namentlich das Plenarorgan, immer das Verhalten des vertragsbrüchigen Staates thematisieren und diesen für sein Verhalten verurteilen⁸⁶.

64. Eine mögliche Sanktion ist auch der Entzug oder die Suspendierung des Stimmrechts wegen dessen Missbrauch oder wegen einer Verletzung anderer Mitgliedspflichtigen durch die Organisation. Diese ist grundsätzlich befugt, Fragen des Stimmrechts zu regeln. Es handelt sich hierbei um eine implied power⁸⁷. Die Organisation kann daher auch beschliessen, dass unter bestimmten Umständen einem Staat das Stimmrecht entzogen oder, dass dieses suspendiert wird. Allerdings bedürfen solche Regelungen einer Grundlage im Recht der Organisation, denn das Stimmrecht ist für die Staaten das entscheidende Mitwirkungsrecht in internationalen Organisationen. Dies bedeutet, dass zumindest die Grundlage für den Entzug oder die Suspendierung des Stimmrechts sich explizit oder implizit aus dem Gründungsvertrag ergeben muss.

65. Ferner kann eine Organisation verfahrensrechtliche Massnahmen einsetzen, um eine Verfälschung eines Abstimmungsresultates zu verhindern oder ein verfälschtes Resultat zu korrigieren:

- Zu den gängigen Massnahmen zählt die Anordnung einer geheimen Abstimmung. Allerdings kann eine geheime Abstimmung unter Umständen wegen der fehlenden Publizität der Stimmabgabe eine Verfälschung des Resultates eher fördern denn verhindern⁸⁸. Bei der IWC kommt als verfahrensrechtliches Hindernis hinzu, dass die geheime Stimmabgabe wohl durch die an der Abstimmung teilnehmenden Staaten beschlossen werden muss⁸⁹.
- Es kann eine Abstimmung wiederholt werden, falls erhebliche Hinweise dafür bestehen, dass ein Abstimmungsresultat durch unlautere Praktiken verfälscht worden ist. Denkbar ist dies z.B. im Fall der Bestechung von Staatenvertretern⁹⁰. Die Frage stellt sich indessen, wer befugt ist, die Wiederholung anzuordnen⁹¹. Es kommt hinzu, dass im Fall der Wiederholung der Abstimmung sich wiederum das gleiche Re-

⁸⁵ Zum Ausschluss Seidl-Hohenveldern/Loibl Rz 2030 ff.

⁸⁶ Seidl-Hohenveldern/Loibl Rz 2009.

⁸⁷ Unter implied powers werden Zuständigkeiten der internationalen Organisation verstanden, welche sich nicht direkt aus dem Primärrecht ergeben, welche aber für die Organisation notwendig für die Erfüllung ihrer Aufgaben sind; vgl. auch Ipsen § 6 Rz 8 f. Die Regelung des Stimmrechts und der Schutz der Willensbildung der Organisation vor Missbräuchen erscheinen unter diesem Gesichtswinkel als notwendige Regelungsbefugnisse.

⁸⁸ Im Fall einer geheimen Abstimmung können Staaten untereinander besser Absprachen treffen, weil für die übrigen Staaten nicht ersichtlich wird, wie welcher Staat abgestimmt hat. Vor allem kann aber nicht kontrolliert werden, ob Staatenvertreter bestochen werden, da das Stimmverhalten der einzelnen Staaten nicht publik wird, auch nicht für den Heimatstaat des Vertreters.

⁸⁹ Vgl. C (1) der Rules of Debate sowie Rules of Procedure E. (3) (c).

⁹⁰ In diesem Fall ist offensichtlich, dass der geäusserte Wille eines Staates nicht mit seinem wirklichen Willen übereinstimmt. Ein Staat hat grundsätzlich Anspruch, dass sein wirklicher Wille anerkannt wird. Von besonderer Bedeutung ist dies, wenn durch die Bestechung von Staatenvertretern die Mehrheitsverhältnisse verfälscht wurden.

⁹¹ Es ist zumindest zweifelhaft, dass der Vorsitzende die nachträglich die Wiederholung der Abstimmung verlangen kann. Häufig wird dies von der Versammlung selber zu beschliessen sein.

sultat ergeben kann. Immerhin kann die Wiederholung Staaten, welche ihr Stimmrecht aus finanziellen oder wirtschaftlichen Motiven ausgeübt haben, die Möglichkeit geben, ihre Position zu überdenken.

- Es kann auch versucht werden, Staaten, welche ein Eigeninteresse am Ausgang einer Abstimmung haben, vom Stimmrecht wegen dieses Interesses auszuschliessen. Dasselbe ist denkbar für Staaten, welche für die Ausübung ihres Stimmrechtes finanzielle oder wirtschaftliche Vorteile erhalten haben. Ein solcher Ausschluss vom Stimmrecht bedarf indessen einer speziellen Grundlage im Primär- oder Sekundärrecht einer Organisation, da im Rahmen internationaler Organisationen Staaten normalerweise auch in Fragen zum Stimmrecht zugelassen sind, in denen sie direkte wirtschaftliche, finanzielle, politische oder andere Interessen haben.

66. Die Möglichkeiten internationaler Organisationen zur Verhinderung von unlauteren Praktiken der Willensbildung sind ohne ausdrückliche Grundlage im Recht der Organisation eher gering. Die Organe der Organisation können vor allem solche Vorgänge an die Öffentlichkeit bringen bzw. Staaten, welche unlautere Praktiken einsetzen, verurteilen. Solange organisationsinterne Standards und Verfahren fehlen, entfallen demgegenüber Möglichkeiten, gegenüber solchen Staaten echte Gegenmassnahmen anzuordnen und sie z.B. in ihrem Stimmrecht zu suspendieren.

VIII. ZUSAMMENFASSENDE BEURTEILUNG DER UNTERSUCHTEN PRAKTIKEN

A. Grundsätze

67. Die untersuchten Praktiken sind unlauter, weil sie mit wesentlichen Grundsätzen des allgemeinen Völkerrechts und des Rechts der internationalen Organisationen nicht kompatibel sind. Teilweise kommen sie einem Zwang gleich, weil sie es den betroffenen Staaten verunmöglichen, ihren Willen bei Abstimmungen in internationalen Organisationen frei zu bilden. Dadurch verletzen sie den Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten. Sofern sie einem Zwang nicht gleichzusetzen sind, verletzen sie als unlautere Mittel die unverfälschte Willensbildung in internationalen Organisationen. Staaten als Mitglieder internationaler Organisationen üben mit ihrem Stimmrecht auch eine Organfunktion aus. Sie übernehmen damit eine Verantwortung für das ordnungsgemässe Funktionieren der Organisation und ihrer Willensbildungsprozesse. Die Verknüpfung von wirtschaftlicher und/oder finanzieller Hilfe mit der Forderung nach einem bestimmten Stimmverhalten in internationalen Organisationen führt nun dazu, dass für die Stimmabgabe letztlich nicht die Interessen und Ziele der Organisation im Vordergrund stehen, sondern eigene wirtschaftliche oder finanzielle Motive. Daher führen die untersuchten Praktiken unweigerlich dazu, dass die involvierten Staaten ihr Stimmrecht für sachfremde Zwecke missbrauchen.

68. Ein rechtsmissbräuchliches Verhalten verletzt den Grundsatz von Treu und Glauben, der auch bei der Ausübung von Mitgliedschaftsrechten und -pflichten im Rahmen internationaler Organisationen gilt. Besonders deutlich wird dies, wenn auf diese Weise Mehrheitsverhältnisse in internationalen Organisationen verändert werden. Derartige Praktiken sind mit der good governance im Rahmen internationaler Organisationen nicht vereinbar.

69. Nachfolgend werden die beurteilten Praktiken nochmals im Sinne einer Zusammenfassung völkerrechtlich gewürdigt, dies bezogen auf die IWC.

B. Finanziell motivierte Neumitgliedschaft von Staaten

70. In Zusammenhang mit der IWC besteht der Verdacht, dass Staaten nur darum Mitglied der IWC werden, weil sie dafür von anderen Mitgliedstaaten wirtschaftliche und/oder finanzielle Unterstützung erhalten. Im Gegenzug wird von diesen Neumitgliedern erwartet, dass sie ihr Stimmrecht in Übereinstimmung mit dem Willen der Donatorstaaten abgeben. Zu prüfen ist die völkerrechtliche Zulässigkeit dieses Vorgehens.

71. Das Walfang-Übereinkommen ist eine sog. offene Konvention: Der Beitritt steht gemäss Art. X (2) voraussetzungslos jedem Staat offen und erfolgt mit einer formellen Beitrittsnotifikation an die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika. Jeder Staat hat daher das Recht, der Übereinkunft beizutreten und, als Folge davon, gemäss Art. III (1) Anspruch auf die Entsendung eines Vertreters in die IWC. Er muss für den Beitritt keine besonderen Interessen und keine besondere Betroffenheit nachweisen; seine Motive sind irrelevant, und er ist grundsätzlich für diese Motive nicht rechnungspflichtig.

72. Eine Schranke des Beitrittsrechts ist das Rechtsmissbrauchsverbot. Sofern nachzuweisen ist, dass der Beitritt dazu genutzt wird, die damit verbundenen Rechte klar zu missbrauchen und dem Zweck der Organisation klar zuwider zu handeln, wäre der Missbrauchstatbestand erfüllt. Der Beitritt zur Unterstützung einer Lockerung des Walfangverbots, auch wenn der Beitritt gegen finanzielle und/oder wirtschaftliche Hilfe erfolgt, erfüllt diese Voraussetzungen aller Wahrscheinlichkeit nach nicht, da diese Position nicht direkt den Zweck der Konvention verletzt⁹².

73. Ein Grenzfall wäre, wenn der Beitritt allein aus finanziellen Gründen wegen der in Aussicht gestellten wirtschaftlichen/finanziellen Unterstützung erfolgt. Auch hier kann die Unterstützung angesichts der Beitrittsfreiheit der Staaten nur als ein Indiz für das Vorliegen eines Rechtsmissbrauchs gewertet werden. Für die Annahme eines Rechtsmissbrauchs müssten weitere Elemente vorliegen, welche darauf schliessen lassen, dass ein Staat generell die Organisationstreue verletzen will.

⁹² Zu diesem Zweck gehört nach der Präambel der Konvention einerseits der Schutz der Wale, andererseits aber auch ein geordneter Walfang. Die Konvention selber verbietet den Walfang nicht, sondern ist Rechtsgrundlage der Instrumente zur Regulierung des Walfangs.

74. Das Übereinkommen enthält kein formelles Einwendungsverfahren in dem Sinne, dass Vertragsstaaten Vorbehalte gegen den Beitritt eines neuen Staates zum Übereinkommen erheben könnten. Dies schliesst indessen nicht aus, dass einzelne Vertragsstaaten ihre Vorbehalte gegenüber Neumitgliedern, welche im Verdacht stehen, aus finanziellen Gründen zur Unterstützung der spezifischen Interessen eines anderen Vertragsstaates beigetreten zu sein, gegenüber diesem Staat, gegenüber anderen Vertragsstaaten sowie innerhalb der IWC äussern. Dabei kann darauf aufmerksam gemacht werden, dass ein solches Verhalten missbräuchlich ist.

C. Bestechung von Staatenvertretern/Delegierten; Ausübung von Zwang

75. Die Bestechung von Staatenvertretern und Delegierten ist in Analogie zu Art. 50 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge unzulässig. Dasselbe gilt für die Ausübung von Zwang gegenüber Staatenvertretern und Delegierten in Analogie zu Art. 51 der Wiener Konvention über die Verträge. Der Wille des Staates wird dadurch klar verfälscht, was den Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten verletzt.

D. Aussetzung oder Reduktion von Wirtschafts- und Finanzhilfe

76. Die Aussetzung oder Reduktion bisher gewährter Wirtschaftshilfe als Reaktion auf ein Stimmverhalten, welches mit den Interessen des die Hilfe gewährenden Staaten nicht übereinstimmt, ist eine völkerrechtlich unzulässige Retorsion oder Repressalie. Die Staaten sind in der Ausübung ihres Stimmrechtes aufgrund des Grundsatzes der souveränen Gleichheit der Staaten frei. Die freie Ausübung des Stimmrechtes kann daher gegenüber einem anderen Mitgliedstaat weder ein unfreundlicher Akt noch eine Völkerrechtsverletzung darstellen. Daher ist die Aussetzung oder Reduktion von Wirtschafts- und Finanzhilfe als Folge eines bestimmten Stimmverhaltens eine Verletzung des Grundsatzes der souveränen Gleichheit der Staaten und nicht zulässig.

77. Der Androhung einer Aussetzung oder Reduktion von Wirtschafts- und Finanzhilfe steht ebenfalls die vom Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten geschützte Willens- und Entscheidungsfreiheit in Zusammenhang mit der Ausübung des Stimmrechtes entgegen. Überdies verlangte eine solche Massnahme vom betroffenen Staat, dass er sein Stimmrecht missbräuchlich ausübt, womit er seine Mitgliedschaftspflichten gegenüber der internationalen Organisation verletze. Daher sind solche Androhungen ebenfalls unzulässig.

E. Wirtschaftliche und/oder finanzielle Vorteile zur Beeinflussung des Stimmverhaltens

78. Wirtschaftliche und/oder finanzielle Vorteile zur Beeinflussung des Stimmverhaltens müssen nicht unbedingt die souveräne Gleichheit der Staaten verletzen. Sie können durchaus auf Freiwilligkeit beruhen. Soweit allerdings die Vorteile ausdrücklich an diese Bedingung geknüpft werden, erscheint eine solche Bedingung als nicht kompatibel mit dem Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten.

79. Ferner sind solche Praktiken unlauter. Für den Staat, der die Wirtschaftshilfe erhält, bestimmen unsachliche Motive das Stimmverhalten. Er verletzt daher bei der Ausübung des Stimmrechts Treu und Glauben. Staaten, welche solche Mittel der Stimmbeeinflussung einsetzen, versuchen, ein Abstimmungsresultat einer internationalen Organisation zu verfälschen. Der Staat, der solche Mittel einsetzt, veranlasst andere Staaten zu einem rechtsmissbräuchlichen Verhalten und unterminiert die Entscheidungsprozesse internationaler Organisationen. Dies verletzt ebenfalls die Pflicht, Rechtbindungen im Rahmen einer internationalen Organisation in Übereinstimmung mit dem Grundsatz von Treu und Glauben auszuüben.

IX. HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN IM RAHMEN DER IWC

A. Allgemeines

80. Die IWC kennt keine besonderen Sanktionen bei der Verletzung von Mitgliedspflichtigkeiten, sieht man von der Möglichkeit der Suspendierung des Stimmrechts im Fall von Rückständen mit der Bezahlung der Beiträge ab⁹³. Ferner wird davon ausgegangen, dass der Ausschluss oder die Suspendierung fehlbarer Staaten im Rahmen der IWC keine Option darstellt⁹⁴. Die nachfolgenden Mittel beschränken sich daher auf die im Rahmen von internationalen Organisationen allgemein zur Verfügung stehenden Möglichkeiten. Dabei kann unterschieden werden zwischen Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten und der Organisation. Diese Unterscheidung soll jedoch nicht überbewertet werden, weil unter dem Walfang-Übereinkommen neben der IWC als Plenarorgan keine weiteren Organe der Willensbildung bestehen, so dass sämtliche Anstöße für Beschlüsse und Debatten von einzelnen Mitgliedstaaten ausgehen müssen.

B. Autonome Handlungsmöglichkeiten von IWC-Mitgliedstaaten

81. Zu den autonomen Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Mitgliedstaaten zählen alle Bestrebungen, über die Gefahr einer Verfälschung der Willensbildung innerhalb der IWC zu informieren. Mitgliedstaaten können andere Mitgliedstaaten auf unlautere Praktiken aufmerksam machen und diesbezüglich ihre eigene Position darlegen. Sie können darauf hinweisen, dass diese Praktiken die Mitgliedspflichtigkeiten sowie

⁹³ Vgl. Rules of Procedure E. (2).

⁹⁴ Ausgeschlossene Staaten sind nicht mehr in die Regulierung des Walfangs eingebunden, wodurch es erheblich schwieriger wird, die Ziele des Walfang-Übereinkommens zu verwirklichen.

Grundsätze des allgemeinen Völkerrechts verletzen. Sie können ferner bei den Regierungen derjenigen Staaten, bei denen ein begründeter Verdacht eines unlauteren Vorgehens besteht, vorstellig werden und um Auskünfte und Stellungnahmen ersuchen. Falls unlautere Praktiken feststehen, können sie auch bei den betreffenden Regierungen formell Protest einlegen. Schliesslich können sie solche Vorgänge auch in der IWC als Thema aufbringen. Dabei sind zwei Möglichkeiten denkbar: Entweder als allgemeines Problem; oder die Behandlung spezifischer Vorfälle.

C. Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der IWC

1. Verurteilung konkreter Praktiken und einzelner Staaten

82. Im Rahmen der IWC kann über unlautere Praktiken der Stimmenbeeinflussung in allgemeiner oder in spezifischer Weise diskutiert und beschlossen werden. Die IWC muss solche Vorfälle thematisieren können, geht es doch um ihre eigene interne Willensbildung. Es braucht hierfür keine besondere Grundlage im Walfang-Übereinkommen oder im Sekundärrecht, wie z.B. der Verfahrensordnung. Ferner kann die IWC gestützt auf eine implied power die notwendigen Beschlüsse und Regelungen erlassen. Solche Beschlüsse dienen dazu, das ordnungsgemässe Funktionieren der Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse sicherzustellen. Dazu ist das betroffene Organ grundsätzlich selber befugt. Dies gilt erst recht, wenn es sich um ein Plenarorgan handelt. Daher ist es nicht notwendig, das Walfang-Übereinkommen zu ergänzen.

83. Es können konkrete Praktiken und einzelne Staaten verurteilt werden, sofern hinreichend erwiesen ist, dass diese Staaten tatsächlich unlautere Praktiken angewandt bzw. sich an ihnen beteiligt haben. In einem entsprechenden Beschluss ist darauf hinzuweisen, dass solche Praktiken unethisch sind, eine missbräuchliche Ausübung von Mitgliedschaftsrechten und eine Verletzung von Mitgliedschaftspflichten darstellen und mit den Anforderungen an eine good governance im Rahmen internationaler Organisationen unvereinbar sind.

2. Standard setting durch die IWC

84. Eine andere Möglichkeit besteht im Standard setting, d.h. im Erlass allgemeiner Verhaltensvorschriften und Regelungen, welche unlautere Praktiken umschreiben und Verfahren und Instrumente definieren, aufgrund derer unlautere Praktiken in Zukunft unterbunden werden. Die IWC ist grundsätzlich befugt, solche Standards zu erlassen. Es handelt sich um eine implied power im Bereich der internen Organisation. Solche Regelungen müssen aber in Übereinstimmung stehen mit den Bestimmungen des Walfang-Übereinkommens sowie mit den Prinzipien des allgemeinen Völkerrechts.

85. Folgende Regelungsinhalte solcher Standards sind denkbar:

- Die Ausübung von Mitgliedschaftsrechten nach Treu und Glauben und die Achtung des Grundsatzes der Organisationstreue.

- Die allgemeine Verpflichtung der Staaten, anderen Staaten und/oder ihrer Repräsentanten für die Ausübung des Stimmrechts weder direkt noch indirekt finanzielle oder wirtschaftliche Vorteile in Aussicht zu stellen oder zu gewähren.
- Die allgemeine Verpflichtung der Staaten, für die Ausübung des Stimmrechtes keine finanzielle oder wirtschaftliche Vorteile entgegenzunehmen und zu verhindern, dass sich ihre Staatenvertreter auf solche Praktiken einlassen
- Eine Verurteilung einzeln definierter Praktiken als unvereinbar mit den Rechtsbindungen im Rahmen des Walfang-Übereinkommens.
- Zur Schaffung von Transparenz eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, unaufgefordert Auskunft zu geben über allfällige wirtschaftliche/finanzielle Hilfen von anderen Mitgliedstaaten, welche in Zusammenhang mit dem Übereinkommen erfolgen oder stehen.
- Regelungen für den Fall der Verletzung dieser Verpflichtungen. Gegenstand solcher Regelungen können die Festlegung von Verfahren zur Feststellung der Verletzung der Verpflichtungen sein, ferner Sanktionen, wie z.B die Suspendierung des Stimmrechts, die Wiederholung der Abstimmung ohne Beteiligung der betreffenden Staaten etc.

86. Ziel solcher Standards muss es sein, Anforderungen von Good Governance konkret im Bereich der Willensbildung und der Entscheidungsfindung von Internationalen Organisationen zu konkretisieren, damit der Wille der Organisation nicht verfälscht wird. Hierbei handelt es sich um ein zentrales und zugleich grundlegendes Anliegen.

Zürich, 26. Juni 2001

Urs Saxer

L0145033