

MATTHIAS FRENZEL

Sekundärrechtsetzungs-  
akte internationaler  
Organisationen

*Jus Internationale et Europaeum*

54

---

**Mohr Siebeck**

# Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von  
Thilo Marauhn und Christian Walter

54





Matthias Frenzel

# Sekundärrechtsetzungsakte internationaler Organisationen

Völkerrechtliche Konzeption und  
verfassungsrechtliche Voraussetzungen

Mohr Siebeck

*Matthias Frenzel*, geboren 1981; Studium der Rechtswissenschaft in Jena; 2010 Promotion; Rechtsreferendar beim Kammergericht Berlin.

e-ISBN PDF 978-3-16-151192-9

ISBN 978-3-16-150881-3

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2011 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde Ende Juli 2010 bei der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena eingereicht und im September 2010 zur Promotion angenommen. Die Disputation fand am 4. November 2010 statt.

Meinem Doktorvater Professor Dr. Christoph Ohler gebührt mein herzlichster Dank. Seit dem ersten Gedankenaustausch über eine nur vage Idee begleitete er die Entstehung dieser Dissertation mit dem unerschütterlichen Vertrauen, das für den eigenen Glauben und Willen, ein solches Projekt zu vollenden, unerlässlich ist. Ohne seinen unentwegten und nicht nur fachlichen Beistand wäre diese Arbeit nicht entstanden. Ferner bedanke ich mich sehr herzlich bei Professor Dr. Martina Haedrich für die außerordentlich zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Meine ehemaligen Kollegen am Lehrstuhl verdienen es ebenfalls, in Dankbarkeit erwähnt zu werden, haben sie doch sämtliche Höhen und Tiefen des Schreibens unmittelbar miterlebt und mehr als einmal die Letzteren abzumildern vermocht. Namentlich genannt werden sollen zudem Katja Frey, Vera Hennig und Marcus Kunath, denen ich für ihr aufmerksames Korrekturlesen des Manuskripts überaus dankbar bin.

Mein größter Dank gilt schließlich meinen Eltern. Ihre stetige und bedingungslose Unterstützung hat vieles erst ermöglicht.

Ein ganz besonderer Mensch hat einen Anteil an meiner Dissertation, der kaum in Worte zu fassen ist. Caroline Herrmann sei diese Arbeit gewidmet.

Berlin, im April 2011

*Matthias Frenzel*



# Inhaltsübersicht

Vorwort .....	V
Inhaltsverzeichnis .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XV
Abkürzungsverzeichnis völkerrechtlicher Verträge .....	XXIII
Einleitung.....	1

## *Teil 1*

### Die Sekundärrechtsetzungsbefugnisse internationaler Organisationen

§ 1 Der Begriff „Sekundärrechtsetzung“ .....	9
§ 2 Völkerrechtliche Grundlagen der Ausstattung internationaler Organisationen mit Sekundärrechtsetzungsbefugnissen .....	26
§ 3 Universelle internationale Organisationen und ihre Rechtsetzungsbefugnisse im Überblick.....	41
§ 4 Die Rechtsetzungsprozedere der einzelnen Organisationen.....	54
§ 5 Zusammenfassung: Die Rechtsetzungsverfahren im Vergleich .....	169

## *Teil 2*

### Sekundärrechtsetzung und Verfassungsrecht

§ 6 Überblick: Die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen nach dem Grundgesetz .....	179
§ 7 Völkerrechtlich verbindliche Sekundärrechtsetzung und der Begriff der Hoheitsrechte in Art. 24 Abs. 1 GG .....	189



§ 8 Zustimmungsbedürftigkeit der Gründungsverträge nach Art. 59 Abs. 2 GG .....	206
§ 9 Verfassungsgrenzen für die Rechtsetzungstätigkeit internationaler Organisationen .....	264
Schlussbetrachtung .....	293
Zusammenfassung der Ergebnisse .....	297
Literaturverzeichnis .....	303
Verzeichnis völkerrechtlicher Verträge .....	321
Dokumentenverzeichnis .....	327
Sachregister .....	333

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Inhaltsübersicht .....	VII
Abkürzungsverzeichnis .....	XV
Abkürzungsverzeichnis völkerrechtlicher Verträge .....	XXIII
Einleitung.....	1

## *Teil 1*

### Die Sekundärrechtsetzungsbefugnisse internationaler Organisationen

§ 1 <i>Der Begriff „Sekundärrechtsetzung“</i> .....	9
A. Grundlagen der Begriffsbestimmung .....	9
B. Definitionselemente.....	11
I. Rechtsverbindlichkeit .....	12
II. Außenwirkung .....	14
III. Institutionelles Handeln .....	15
IV. Abstrakt-genereller Regelungsgehalt .....	18
C. Die Bezeichnung als „Sekundärrechtsetzung“ .....	21
§ 2 <i>Völkerrechtliche Grundlagen der Ausstattung internationaler     Organisationen mit Sekundärrechtsetzungsbefugnissen</i> .....	26
A. Die Herkunft der Rechtsetzungsbefugnisse .....	26
B. Vorgaben für die Ausgestaltung .....	28
I. Bestimmtheit der Rechtsetzungsakte .....	28
II. Verhältnismäßigkeit der Rechtsetzungsakte .....	30
C. Grenzen für die Ausgestaltung .....	32
I. Verstoß gegen <i>ius cogens</i> .....	33
II. Art. 103 UN-Charta.....	33
1. Widerspruch zu Verpflichtungen aus der UN-Charta .....	33
2. Rechtsfolgen eines Normkonflikts .....	35
III. Andere völkerrechtliche Verpflichtungen.....	39

§ 3 <i>Universelle internationale Organisationen und ihre Rechtsetzungsbefugnisse im Überblick</i> .....	41
A. Die universellen Organisationen im Überblick .....	42
I. Die Organisationen des UN-Systems .....	43
II. Sonstige universelle Organisationen .....	45
B. Die Befugnisse der Organisationen im Überblick .....	47
I. Unmittelbar verbindliche Außenrechtsetzung .....	49
II. Rechtsetzung mit der Möglichkeit des „opting out“ .....	49
III. Rechtsetzung durch Verweisung .....	51
IV. Supranationale Rechtsetzung .....	51
V. Abgrenzung zu anderen rechtlich relevanten Organisationsbefugnissen .....	52
§ 4 <i>Die Rechtsetzungsprozedere der einzelnen Organisationen</i> .....	54
A. United Nations .....	54
I. Befugnisnorm .....	55
1. Rechtsetzung aufgrund Kapitel VII der UN-Charta?.....	57
a) Strukturelle Überlegungen zur Erforderlichkeit von Rechtsetzungsakten des Sicherheitsrats.....	57
b) Abstrakte Friedensbedrohung als Bedingung eines Rechtsetzungsakts.....	62
c) Rechtsetzungsakte als ungeschriebene Maßnahme gemäß Art. 41 UN-Charta? .....	66
2. Rechtsetzung aufgrund einer allgemeinen Befugnis aus Art. 24 Abs. 1 UN-Charta?.....	70
II. Verabschiedung .....	71
III. Modalitäten der Rechtsbindung .....	72
IV. Beschlusspraxis.....	73
B. International Civil Aviation Organization.....	74
I. Befugnisnorm .....	75
II. Verabschiedung .....	77
III. Modalitäten der Rechtsbindung .....	79
1. Abweichungsrechte einzelner Mitgliedstaaten .....	80
2. Ausschluss des Abweichungsrechts in staatsfreien Räumen .....	84
IV. Beschlusspraxis.....	87
C. International Seabed Authority .....	88
I. Das Meeresbodenregime des Seerechtsübereinkommens im Überblick .....	89
II. Befugnisnorm .....	91
III. Verabschiedung .....	93

IV. Modalitäten der Rechtsbindung .....	94
V. Beschlusspraxis.....	98
D. International Telecommunication Union .....	99
I. Befugnisnorm .....	101
II. Verabschiedung .....	101
III. Modalitäten der Rechtsbindung .....	103
IV. Rechtsetzungscharakter des Änderungsverfahrens.....	105
E. Union postale universelle.....	108
I. Das System der „Actes de l'Union“ im Überblick .....	109
II. Rechtsakte des Kongresses .....	112
1. Weltpostvertrag (Art. 22 Abs. 3 SUPU).....	113
a) Verabschiedung.....	113
b) Modalitäten der Rechtsbindung .....	114
c) Rechtsetzungscharakter des Änderungsverfahrens .....	117
2. Übereinkommen des Vereins (Art. 22 Abs. 4 SUPU).....	123
3. Änderungsverfahren für den Zeitraum zwischen den Kongressen .....	124
III. Die Ergänzenden Bestimmungen des Rats für Postbetrieb .....	126
F. World Health Organization .....	129
I. Befugnisnorm .....	130
II. Verabschiedung .....	130
III. Modalitäten der Rechtsbindung .....	131
1. Inkrafttreten.....	132
2. Die Ausübung des Ablehnungs- oder Vorbehaltsrechts .....	133
3. Die Doppelnatur der WHO-Vorschriften.....	136
IV. Beschlusspraxis.....	138
G. World Meteorological Organization.....	139
I. Befugnisnorm .....	139
II. Verabschiedung .....	142
III. Modalitäten der Rechtsbindung .....	143
IV. Beschlusspraxis.....	147
H. International Maritime Organization.....	148
I. Originäre Befugnisse .....	148
II. Übertragene Befugnisse .....	150
1. Das sog. „tacit acceptance“-Verfahren in den IMO-Konventionen .....	151
2. Rechtsetzungscharakter des Verfahrens .....	153
3. Beschlusspraxis .....	155
III. Rechtsetzungsbefugnisse aufgrund verbindlicher Verweisung?.....	156
1. Typen und Rechtsnatur der Verweisnormen .....	157

2. Typen und Rechtsnatur der mittels Verweisung einbezogenen Vorschriften .....	159
a) „International rules and standards“ .....	160
b) Das Attribut „generally accepted“ .....	162
3. Rechtsetzungscharakter des Verweisungssystems .....	166
 § 5 Zusammenfassung: Die Rechtsetzungsverfahren im Vergleich.....	169

## Teil 2

### Sekundärrechtsetzung und Verfassungsrecht

§ 6 Überblick: Die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen nach dem Grundgesetz .....	179
A. Die „auswärtige Gewalt“ in den Normen des Grundgesetzes.....	180
B. Die Verbandskompetenz nach Art. 32 GG.....	181
C. Die Organkompetenz auf Bundesebene gemäß Art. 59 GG .....	183
D. Die Gebote internationaler Kooperation in Art. 24 GG .....	184
E. Allgemeine Regeln des Völkerrechts .....	187
 § 7 Völkerrechtlich verbindliche Sekundärrechtsetzung und der Begriff der Hoheitsrechte in Art. 24 Abs. 1 GG .....	189
A. Das herrschende Verständnis der Übertragung von Hoheitsrechten.....	190
B. „Hoheitsrechte“ auf völkerrechtlicher Ebene? .....	195
C. Anwendungsfälle unter den untersuchten Organisationen?.....	200
I. International Civil Aviation Organization .....	200
II. International Seabed Authority .....	201
III. Befugnisse der anderen Organisationen .....	203
IV. Ergebnis.....	205
 § 8 Zustimmungsbedürftigkeit der Gründungsverträge nach Art. 59 Abs. 2 GG.....	206
A. Politische Beziehungen des Bundes (Satz 1, Alternative 1) .....	208
I. Beitritt zu internationalen Organisationen im Allgemeinen ....	210
II. Organisationsbeitritt hinsichtlich der Sekundärrechtsetzungsbefugnisse.....	213
III. Ergebnis.....	214
B. Gegenstände der Bundesgesetzgebung (Satz 1, Alternative 2) .....	214
I. Bedeutung und Gehalt des Gesetzesvorbehalts .....	216
1. Zustimmung in Form eines Gesetzes .....	217

2. Zulässigkeit der Delegation auf den Verordnungsgeber .....	221
II. Beitritt zu internationalen Organisationen im Allgemeinen .....	225
1. Gewährung von Immunität .....	225
a) Allgemeines .....	225
b) Die Rechtslage nach dem Immunitätsabkommen vom 21.11.1947 .....	227
aa) Das deutsche Vertragsgesetz (UNSOrgVorRAbkG).....	228
bb) Die Verordnungsermächtigung in Art. 3 UNSOrgVorRAbkG .....	229
c) Praxis der Bundesrepublik .....	230
2. Pflichten zur Beitragszahlung .....	234
a) Allgemeines .....	234
b) Praxis der Bundesrepublik .....	238
III. Organisationsbeitritt hinsichtlich der Sekundärrechtsetzungsbefugnisse .....	240
1. Die völkerrechtliche Konzeption der Rechtsetzungsakte ...	240
2. Die innerstaatlichen Folgen der Rechtsetzungsakte .....	242
a) Pflichten der Mitgliedstaaten im Allgemeinen .....	242
b) Form der Pflichterfüllung durch die Bundesrepublik .....	246
aa) Das Beispiel von Resolution 1540 des UN-Sicherheitsrats .....	248
bb) Das Beispiel der SARPs der ICAO .....	250
cc) Das Beispiel der Fachvorschriften der WMO .....	251
3. Schlussfolgerungen für die Zustimmungspflichtigkeit der Gründungsverträge .....	252
a) Präjudizierung der innerstaatlichen Normsetzung .....	253
b) Möglichkeit der Exekutive zum eigenständigen Handeln.....	255
IV. Ergebnis.....	257
C. Exkurs: Mitwirkung der Gesetzgebungskörperschaften bei Erlass des Sekundärrechts .....	258
I. Entstehung innerhalb der Organisation .....	258
II. Nachträgliche Einflussnahme bei <i>opting-out</i> -Rechten.....	259
 § 9 Verfassungsgrenzen für die Rechtsetzungstätigkeit internationaler Organisationen .....	264
A. Allgemeines zur Verfassungsbindung völkerrechtlicher Verträge .....	264
B. Gründungsverträge internationaler Organisationen .....	271
I. Die Schranken für den sog. Integrationsgesetzgeber in Art. 24 Abs. 1 GG.....	273

II. Übertragbarkeit auf Organisations Satzungen im Allgemeinen? .....	276
1. Erfordernis demokratischer Entscheidungsstrukturen .....	278
a) Sachliche Begrenzung der Rechtsetzungstätigkeit.....	280
b) Zusammensetzung und Beschlussfassung der zuständigen Organe.....	282
c) Ausgestaltung der Rechtswirkungen .....	285
2. Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze.....	287
a) Bestimmtheitsgebot.....	287
b) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz .....	289
 Schlussbetrachtung .....	 293
Zusammenfassung der Ergebnisse.....	297
 Literaturverzeichnis .....	 303
Verzeichnis völkerrechtlicher Verträge .....	321
Dokumentenverzeichnis .....	327
 Sachregister.....	 333

## Abkürzungsverzeichnis

Die Kürzel der in der Arbeit zitierten völkerrechtlichen Verträge, für die keine amtliche Kurzform existiert, sind dem separaten *Abkürzungsverzeichnis völkerrechtlicher Verträge* (S. XXIII f.) zu entnehmen.

a.	auch
a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABC-Waffen	atomare, biologische und chemische Waffen [inoffizieller Sammelbegriff <sup>1</sup> ]
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Add.	Addendum
a. E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AJIL	American Journal of International Law
AK-GG	Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentare (hrsg. von <i>Erhard Denninger</i> [u.a.]
Alt.	Alternative
Amdt.	Amendment
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArchLR	Archiv für Luftrecht
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts [der Schweiz]
ausf.	ausführlich
AVR	Archiv des Völkerrechts
BAnz.	Bundesanzeiger
Bd.	Band
BDGVR	Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
Bearb.	Bearbeiter/-in
Begr.	Begründer/-in
Bek.	Bekanntmachung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen

---

<sup>1</sup> Vgl. *Wahrig/Wahrig-Burfeind*, Deutsches Wörterbuch, S. 128 (Stichwort: „ABC-Waffen“).



BHO	Bundshaushaltsordnung
BIE	Bureau International des Expositions [Internationales Ausstellungsbüro]
BITD	Bureau International des Tarifs Douaniers [Internationales Büro für die Veröffentlichung von Zolltarifen]
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz (hrsg. von <i>Rudolf Dolzer, Klaus Vogel</i> und <i>Karin Graßhof</i> )
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BR-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundesrates
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundestags
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
C. F. R.	Code of Federal Regulations [der USA]
CEP	Conseil d'exploitation postale [Rat für Postbetrieb der UPU]
CTBTO	Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization [Organisation des Vertrags über ein umfassendes Verbot von Nuklearversuchen]
CYIL	Canadian Yearbook of International Law
d.	das/der/des/die
Denv. J. Int'l. L. & Pol'y	Denver Journal of International Law and Policy
ders./dies.	derselbe/dieselbe(n)
d. h.	das heißt
Diss.	Dissertation
Diss. Op.	Dissenting Opinion
Doc./Dok.	Document/Dokument
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DWD	Deutscher Wetterdienst
DWDG	Gesetz über den Deutschen Wetterdienst
EA	Europa-Archiv
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EGZPO	Gesetz, betreffend die Einführung der Zivilprozessordnung
EJIL	European Journal of International Law
EPIL	Encyclopedia of Public International Law (hrsg. von <i>Rudolf Bernhardt</i> )
Erstbearb.	Erstbearbeitung
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht [Zeitschrift]
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft

Eurocontrol	Europäische Organisation zur Sicherung der Luftfahrt
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
f./ff.	folgende [Randnummer/-n; Seite/-n]
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations [Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen]
Fn.	Fußnote
FN/B 2009	Fundstellennachweis B. Völkerrechtliche Vereinbarungen. Verträge zur Vorbereitung und Herstellung der Einheit Deutschlands. Abgeschlossen am 31. Dezember 2009 (hrsg. vom Bundesministerium der Justiz), BGBl. 2010 II G 1998 v. 10.2.2010
FR	Federal Register [der USA]
FS	Festschrift
G	Gesetz
GA	Generalanwalt
GBL.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GO	Geschäftsordnung
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GYIL	German Yearbook of International Law
Herv.	Hervorhebung
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg./hrsg.	Herausgeber/-in; herausgegeben
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (hrsg. von <i>Josef Isensee</i> und <i>Paul Kirchhof</i> )
IAEA	International Atomic Energy Agency [Internationale Atomenergie-Organisation]
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development [Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung]
ICAC	International Cotton Advisory Committee
ICAO	International Civil Aviation Organization [Internationale Zivilluftfahrt-Organisation]
ICCO	International Cocoa Organization [Internationale Kakao-Organisation]
ICJ	International Court of Justice [s. a. IGH]
ICJ Rep.	ICJ, Reports of judgments, advisory opinions and orders
ICLQ	The International and Comparative Law Quarterly
ICMM	International Committee of Military Medicine
ICO	International Coffee Organization [Internationale Kaffee-Organisation]
ICPO	International Criminal Police Organization – INTERPOL [Internationale kriminalpolizeiliche Organisation – INTERPOL]
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes [Internationales Zentrum über die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten]

ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia
IDA	International Development Association [Internationale Entwicklungsorganisation]
i. d. F.	in der Fassung
i. E.	im Ergebnis
IFAD	International Fund for Agricultural Development [Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung]
IFC	International Finance Corporation [Internationale Finanz-Corporation]
IGC	International Grains Council [Internationaler Getreiderat]
IGH	Internationaler Gerichtshof [s. a. ICJ]
IHO	International Hydrographic Organization [Internationale Hydrographische Organisation]
IHR	International Health Regulations [der WHO]
IIR	International Institute of Refrigeration [Internationales Kälteinstitut]
ILC	International Law Commission
ILM	International Legal Materials
ILO	International Labour Organization [Internationale Arbeitsorganisation]
IMCO	Intergovernmental Maritime Consultative Organization [Zwischenstaatliche Beratende Seeschiffahrts-Organisation]
IMF	International Monetary Fund [Internationaler Währungsfonds]
IMO	International Maritime Organization [Internationale Seeschiffahrts-Organisation]
insb.	insbesondere
IO	International Organization [Zeitschrift]
IOM	International Organization for Migration [Internationale Organisation für Wanderung]
IRENA	International Renewable Energy Agency [Internationale Organisation für erneuerbare Energien]
i. R. v.	im Rahmen von
ISA	International Seabed Authority [Internationale Meeresbodenbehörde]
i. S. d.	im Sinne der/des
ISO	International Sugar Organization [Internationale Zucker-Organisation]
ISR	International Sanitary Regulations [der WHO]
ISSJ	International Social Science Journal
ISTA	International Seed Testing Association [Internationale Vereinigung für Saatgutprüfung]
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
i. S. v.	im Sinne von
ITTO	International Tropical Timber Organization [Internationale Tropenholzorganisation]
ITU	International Telecommunication Union [Internationale Fernmeldeunion]
i. V. m.	in Verbindung mit
J. Energy Nat. Resources L.	Journal of Energy & Natural Resources Law
JALC	Journal of Air Law and Commerce
JIR	Jahrbuch für Internationales Recht
JMLC	Journal of Maritime Law and Commerce
JZ	Juristenzeitung

Komm.	Kommentar
KrWaffKontrG	Ausführungsgesetz zu Artikel 26 Abs. 2 des Grundgesetzes (Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen)
Lfg.	Lieferung
lit.	litera
LJIL	Leiden Journal of International Law
L. N. O. J.	League of Nations, Official Journal
L. N. T. S.	League of Nations Treaty Series
LS	Leitsatz
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LuftVO	Luftverkehrs-Ordnung
m.	mit
Max Planck UNYB	Max Planck Yearbook of United Nations Law
MBergG	Gesetz zur Regelung des Meeresbodenbergbaus
Mich. L. Rev.	Michigan Law Review
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency [Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur]
MMR	Multimedia und Recht [Zeitschrift]
MPEPIL	The Max Planck Encyclopedia of Public International Law (hrsg. von <i>Rüdiger Wolfrum</i> )
MünchKomm- HGB	Münchener Kommentar zum Handelsgesetzbuch (hrsg. von <i>Karsten Schmidt</i> )
MünchKomm- ZPO	Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz und Nebengesetzen (hrsg. von <i>Thomas Rauscher, Peter Wax</i> und <i>Joachim Wenzel</i> )
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
NILR	Netherlands International Law Review
NJIL	Nordic Journal of International Law
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No./Nr.	Number/Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NYIL	Netherlands Yearbook of International Law
NYU J. Int'l. L. & Pol.	New York University Journal of International Law and Politics
o.	oben
o. ä.	oder ähnliches
o. g.	oben genannt
OIE	Organisation Mondiale de la Santé Animale [Weltorganisation für Tiergesundheit]
OIML	Organisation Internationale de Métrologie Légale [Internationale Organisation für das gesetzliche Messwesen]
OPCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons [Organisation für das Verbot chemischer Waffen]

PANS	Procedures for Air Navigation Services [der ICAO]
PCIJ	Permanent Court of International Justice [s. a. StIGH]
PCIJ Ser.	PCIJ Ser. A: Collection of judgments PCIJ Ser. B: Collection of advisory opinions
RdC	Recueil des cours
RegTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
Res.	Resolution
RiVeVo	Richtlinien für die Fassung von Vertragsgesetzen und vertragsbezogenen Verordnungen (Richtlinien nach § 73 Abs. 3 Satz 1 GGO) – Neufassung 2007
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RSNT	Revised Single Negotiating Text (1976) [der III. UN-Seerechtskonferenz]
S.	Satz; Seite
s.	siehe
SARPs	International Standards and Recommended Practices [der ICAO]
SC	Security Council [der UN]
SchIA	Schlussanträge
SchwJIR	Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht
scilicet	scilicet
SeeRÜbkG	Gesetz zu dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982
Sep. Op.	Separate Opinion
Ser.	Series
S. I.	Statutory Instrument [des Vereinigten Königreichs]
Slg.	Sammlung
SLI	Select Legislative Instrument [von Australien]
sog.	sogenannt
SOR	Statutory Orders and Regulations [von Kanada]
SR	Statutory Rules [von Australien]
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof [s. a. PCIJ]
SUPPs	Regional Supplementary Procedures [der ICAO]
TOP	Tagesordnungspunkt
TranspR	Transportrecht [Zeitschrift]
u.	und; unten
u. a.	und andere; unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UIA	Union of International Associations
UKlaG	Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen
UN	United Nations [Vereinte Nationen]
U. N. C. I. O.	United Nations Conference on International Organization Documents

UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur]
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization [Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung]
UNIDROIT	International Institute for the Unification of Private Law [Internationales Institut für die Vereinheitlichung des Privatrechts]
UNOImmÜbkG	Gesetz zu dem Übereinkommen vom 13. Februar 1946 über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen
UNSOrg-VorRABkG	Gesetz über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen vom 21. November 1947 und über die Gewährung von Vorrechten und Befreiungen an andere zwischenstaatliche Organisationen
UNSOrgVorRV	Verordnung über die Gewährung von Vorrechten und Befreiungen an die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen
U. N. T. S.	United Nations Treaty Series
UNWTO	World Tourism Organization [Weltorganisation für Tourismus]
UPU	Union postale universelle [Weltpostverein]
V	Verordnung
v.	vom/von
v. a.	vor allem
Va. J. Int'l. L.	Virginia Journal of International Law
Var.	Variante
Verf.	Verfasser
vgl.	vergleiche
VkBl.	Verkehrsblatt [Amtsblatt des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung der Bundesrepublik Deutschland]
VN	Vereinte Nationen [Zeitschrift]
Vol.	Volume
Vorbem.	Vorbemerkung(en)
vs.	versus
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WCO	World Customs Organization [Weltzollorganisation]
WHA	World Health Assembly [Weltgesundheitsversammlung der WHO]
WHO	World Health Organization [Weltgesundheitsorganisation]
WIPO	World Intellectual Property Organization [Weltorganisation für geistiges Eigentum]
WMO	World Meteorological Organization [Weltorganisation für Meteorologie]
WTO	World Trade Organization [Welthandelsorganisation]
YBILC	Yearbook of the International Law Commission
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZLR	Zeitschrift für Luftrecht
ZPO	Zivilprozessordnung



## Abkürzungsverzeichnis völkerrechtlicher Verträge

Die unten aufgeführten Kürzel sind keine offiziellen Abkürzungen der zitierten Verträge, sondern werden in dieser Arbeit nur zum Zweck der verkürzten Zitierung verwendet. Die Fundstellen der aufgeführten Verträge sind dem *Verzeichnis völkerrechtlicher Verträge* am Ende der Arbeit zu entnehmen (S. 321 ff.).

Anti-Fouling Convention	Internationales Übereinkommen von 2001 über die Beschränkung des Einsatzes schädlicher Bewuchsschutzsysteme auf Schiffen
CICA	Convention on International Civil Aviation [Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt]
COLREG-Übereinkommen	Übereinkommen von 1972 über die Internationalen Regeln zur Verhütung von Zusammenstößen auf See
CTBT-Vertrag	Vertrag über ein umfassendes Verbot von Nuklearversuchen
DÜ-SRÜ	Übereinkommen zur Durchführung des Teiles XI des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982
ICSID-Übereinkommen	Übereinkommen zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Staaten und Angehörigen anderer Staaten
IGH-Statut	Statut des Internationalen Gerichtshofs
ILO-Verfassung	Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation
IStGH-Statut	Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs
ITU-CS	Konstitution der Internationalen Fernmeldeunion
ITU-CV	Konvention der Internationalen Fernmeldeunion
MARPOL-Übereinkommen	Internationales Übereinkommen von 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe
PZDÜ	Postzahlungsdienste-Übereinkommen
SOLAS-Übereinkommen	Internationales Übereinkommen von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See
SOrg-Immunitätsabkommen	Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen der Sonderorganisationen
SRÜ	Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen
SUPU	Satzung des Weltpostvereins
SWHO	Satzung der Weltgesundheitsorganisation
ÜIMCO	Übereinkommen über die Zwischenstaatliche Beratende Seeschiffahrts-Organisation
ÜIMO	Übereinkommen über die Internationale Seeschiffahrts-Organisation
UNCh/UN-Charta	Charta der Vereinten Nationen



UN-Immunitätsabkommen	Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen
UPU-VerfO	Allgemeine Verfahrensordnung des Weltpostvereins
ÜWMO	Übereinkommen über die Weltorganisation für Meteorologie
VCLT	Vienna Convention on the Law of Treaties [s. WVRK]
WPV	Weltpostvertrag [des Weltpostvereins]
WÜD	Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen
WVRK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge [„Wiener Vertragsrechtskonvention“]
WVRKIO	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen

## Einleitung

„The Security Council starts legislating.“ Unter dieser salopp formulierten Überschrift kommentierte *Paul Szasz*<sup>1</sup> die Resolution 1373 des UN-Sicherheitsrats<sup>2</sup> zur Terrorismusbekämpfung, der damit erstmals in seiner Geschichte Verpflichtungen für die gesamte UN-Gemeinschaft postulierte, ohne dass bestimmte Staaten hervorgehoben waren oder diszipliniert werden sollten. Stattdessen wurde allen UN-Mitgliedern aufgegeben, Maßnahmen zu treffen, um die Finanzierung und sonstige Unterstützung terroristischer Aktivitäten zu verhindern, insbesondere durch wirksame Strafvorschriften und entsprechend konsequente Strafverfolgung.<sup>3</sup> Der Sicherheitsrat griff damit Regelungen aus verschiedenen völkerrechtlichen Verträgen auf, so dass sich die Resolution wie eine (bisher nicht existierende) „Querschnittskonvention zur Bekämpfung des Terrorismus“ liest.<sup>4</sup> Wenig später trat der Sicherheitsrat nochmals legislativ in Erscheinung: Resolution 1540 statuierte das Verbot, nichtstaatliche Akteure bei der Entwicklung, Herstellung und Verbreitung von sog. ABC-Waffen zu unterstützen; die Mitgliedstaaten wurden wiederum allgemein zum Erlass entsprechender nationaler Rechtsvorschriften verpflichtet.<sup>5</sup>

Der Beginn dieser legislativen Tätigkeit liegt inzwischen neun Jahre zurück. Anhand der Beschreibung der Resolutionen zeigt sich, dass ihr *Inhalt* als solcher unverdächtig ist; die genannten Aktivitäten zu unterbinden, dürfte allgemeiner (internationaler) Konsens sein. Als problematisch erwies sich dagegen die Art ihrer *Entstehung*: Der Erlass allgemeinverbindlicher Rechtsnormen war ein Novum in der Beschlusspraxis des Sicher-

---

<sup>1</sup> *Szasz*, AJIL 2002, S. 901 ff.

<sup>2</sup> Die zitierten Rechtsakte, Publikationen und offiziellen Dokumente internationaler Organisationen sind (soweit vorhanden mit Fundstelle) im *Dokumentenverzeichnis* am Ende der Arbeit (S. 327 ff.) aufgelistet.

<sup>3</sup> UN-Dok. S/RES/1373 (2001) v. 28.9.2001, Ziff. 1 u. 2; deutsche Übersetzung in VN 2001, S. 198 f. Zum Inhalt statt aller *Aston*, ZaöRV 2002, 257 (262–264); nahezu wortgleich *ders.*, Sekundärgesetzgebung, S. 75–77.

<sup>4</sup> *Aston*, ZaöRV 2002, 257 (258); *ders.*, Sekundärgesetzgebung, S. 69.

<sup>5</sup> UN-Dok. S/RES/1540 (2004) v. 28.4.2004, Ziff. 1–3; deutsche Übersetzung in VN 2004, S. 114 f. und BT-Drs. 15/5801, S. 137. Näher zum Inhalt *Wolfrum* in: FS Delbrück, S. 865 (873 f.).

heitsrats und ist dementsprechend kontrovers diskutiert worden.<sup>6</sup> In Anbetracht des abstrakt-generellen Charakters der getroffenen Regelungen schien zweifelhaft, inwieweit sich der Sicherheitsrat zu einer Art „Ersatzgesetzgeber“<sup>7</sup> der Staatengemeinschaft aufschwingen durfte.

Angesichts der zahlreich erfolgten Besprechungen ist eine bis ins Detail gehende Analyse der genannten Resolutionen nicht erneut nötig. Sie stehen indes exemplarisch für einen ganzen Komplex institutioneller Handlungsformen und eignen sich deshalb gut als Ausgangspunkt für das Thema *Sekundärrechtsetzungsakte internationaler Organisationen*. Auch diese waren zwar in der einen oder anderen Form bereits mehrfach Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen, jedoch mit ganz unterschiedlicher Reichweite und Gewichtung.<sup>8</sup> Allen Abhandlungen gemein ist, dass der Fokus auf den Vereinten Nationen selbst und/oder ihren Sonderorganisationen liegt. Im Einzelnen divergieren die Untersuchungsgegenstände allerdings beträchtlich: Teilweise werden die Änderungsverfahren zu den Organisationsstatuten als Rechtsetzungsprozedere mit einbezogen; teilweise wird allein das Folgerecht auf Basis der Gründungsverträge betrachtet. Der Fokus liegt dabei entweder nur auf dem völkerrechtlichen Bereich oder Aspekten der innerstaatlichen Umsetzung. Kaum Beachtung fanden bisher dagegen die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Legislativtätigkeit internationaler Organisationen. Beispielhaft sollen hier zunächst nur zwei Fragen aufgeworfen werden: In welcher Form darf eine Organisation aus Sicht der Verfassungen ihrer Mitgliedstaaten überhaupt Recht setzen? Und welche Mitwirkungsrechte müssen für den einzelnen Staat grundsätzlich bestehen (bleiben)?

Aus Sicht der Bundesrepublik Deutschland interessieren dabei natürlich die grundgesetzlichen Vorgaben. Mit Blick auf die Einordnung in die internationale Gemeinschaft wird oft die „Völkerrechtsfreundlichkeit“<sup>9</sup> des Grundgesetzes hervorgehoben oder der Grundsatz der „offenen Staatlich-

---

<sup>6</sup> Vgl. aus dem umfangreichen Schrifttum vorerst nur *Aston*, *ZaöRV* 2002, S. 257 ff.; *Olivier*, *NJIL* 2004, S. 399 ff.; *Zimmermann/Elberling*, *VN* 2004, S. 71 ff. und die jüngst erschienene Dissertation von *Neusiß*, *Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats im Kampf gegen den internationalen Terrorismus* (2008).

<sup>7</sup> *Aston*, *ZaöRV* 2002, 257 (262); *ders.*, *Sekundärgesetzgebung*, S. 30.

<sup>8</sup> Stellvertretend genannt seien hier *Schulz*, *Entwicklungsformen internationaler Gesetzgebung* (1960); *Detter*, *Law Making by International Organizations* (1965); *Yemin*, *Legislative Powers in the United Nations and Specialized Agencies* (1969); *Alexandrowicz*, *The Law-Making Functions of the Specialised Agencies of the United Nations* (1973); *Rösger*, *Rechtsetzungsakte der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen* (1985); *Aston*, *Sekundärgesetzgebung internationaler Organisationen zwischen mitgliedstaatlicher Souveränität und Gemeinschaftsdisziplin* (2005).

<sup>9</sup> Vgl. BVerfGE 6, 309 (362 f.) – *Reichskonkordat*; zuletzt BVerfGE 123, 267 (344) – *Lissabon*; aus der Literatur statt aller *Bleckmann*, *DÖV* 1996, 137 ff. (insb. 140–143).

keit<sup>10</sup> bzw. „internationalen Offenheit“<sup>11</sup> betont. Begrifflichkeiten allein vermögen freilich noch keine Rechtsfragen zu beantworten, zumal die solchermaßen postulierten Grundsätze nur ein Ergebnis, nicht aber *a priori* die Grundlage der Auslegung bestimmter Verfassungsnormen sein können.<sup>12</sup> Die in den Artikeln 24, 32 und 59 GG<sup>13</sup> getroffenen Regelungen wiederum scheinen die Mitwirkung der Bundesrepublik auf internationaler Ebene und insbesondere in internationalen Organisationen ohne Weiteres zuzulassen. Unbeantwortet bleibt in den genannten Bestimmungen indes eine andere Frage: Wie ist eine deutsche Mitgliedschaft in internationalen Organisationen im Hinblick auf die Grundsätze des Art. 20 GG zu bewerten? Schon hinsichtlich der EU bzw. vormals der EG wurde immer wieder deren Demokratiedefizit kritisiert<sup>14</sup>, obwohl diese – im Gegensatz zu allen anderen internationalen Organisationen – mit dem Europäischen Parlament sogar eine gewählte Volksvertretung besitzt. Bei internationalen Organisationen, in denen meist nur Regierungsgesandte, ständige Vertreter oder kaum bekannte Berufsdiplomaten an den Entscheidungsprozessen beteiligt sind, scheint das Defizit noch größer zu sein. *Jurij Daniel Aston* beschrieb die auftretenden Mängel jedenfalls in recht drastischen Worten:

„Mangelnde parlamentarische Kontrolle, Verwischung der Gewaltenteilung, Transparenzdefizit und geografische Entfernung der Entscheidungsprozesse vom Bürger sind die Folge.“<sup>15</sup>

Vor allem die oben erwähnten Resolutionen des Sicherheitsrats sind für die aufgezählten Probleme ein Paradebeispiel: Ein kleines Gremium von nur fünfzehn Staaten beschließt für alle 192 UN-Mitglieder internationale „Gesetze“, deren rechtliche Grundlage in der Charta der Vereinten Nationen (kurz: UNCh)<sup>16</sup> nicht einmal ausdrücklich benannt ist. Von den Rats-

---

<sup>10</sup> *Vogel*, Verfassungsentscheidung, S. 42.

<sup>11</sup> *Tomuschat*, Die staatsrechtliche Entscheidung für die internationale Offenheit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR VII, § 172 (zum Begriff insb. Rn. 1–10).

<sup>12</sup> So zutreffend *Engel*, Völkerrecht als Tatbestandsmerkmal deutscher Normen, S. 53; eher kritisch zu unmittelbaren normativen Folgen der „Völkerrechtsfreundlichkeit“ auch *Kunig* in: FS Doehring, S. 529 (536).

<sup>13</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23.5.1949 (BGBl. 1949 I 1), zuletzt geändert durch G v. 29.7.2009 (BGBl. 2009 I 2248). Art. 23 GG soll hier wegen seiner speziellen Regelung allein für die EU außer Betracht bleiben.

<sup>14</sup> Im Überblick *Rojahn* in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 24 Rn. 63 m. w. N.

<sup>15</sup> *Aston*, Sekundärgesetzgebung, S. 228.

<sup>16</sup> Bei der Erwähnung völkerrechtlicher Verträge im Text der Arbeit werden diese nicht mit einer gesonderten Quellenangabe versehen, es sei denn, eine bestimmte Vertragsfassung soll kenntlich gemacht werden. Die vollständige Fundstelle mit internationaler und deutscher Quelle sowie den Daten von Abschluss und Inkrafttreten ist dem *Verzeichnis völkerrechtlicher Verträge* am Ende der Arbeit (S. 321 ff.) zu entnehmen. Sofern Verträge wie hier abgekürzt zitiert werden, ist das ebenfalls vermerkt; eine Über-

mitgliedern sind nur zehn überhaupt gewählt, während fünf weiteren ein besonderes Gewicht zukommt.<sup>17</sup> Eine von den jeweiligen Völkern ausgehende Legitimation ist ebenso wenig ersichtlich wie die Möglichkeit einer Rechtmäßigkeitskontrolle der Resolutionen. Gleichwohl sind sie für alle Mitgliedstaaten gemäß Art. 25 UNCh unmittelbar verbindlich.

Für die Bundesrepublik Deutschland stellt sich deshalb die Frage, wie völkerrechtliche Verpflichtungen dieser Art mit dem Grundgesetz und dabei v. a. mit dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip in Einklang zu bringen sind. Neben der höchst umstrittenen Legislativtätigkeit des UN-Sicherheitsrats<sup>18</sup> ist weiteren internationalen Organisationen die Möglichkeit gegeben, für ihre Mitgliedstaaten verbindliches Sekundärrecht zu erlassen. Da die Bundesrepublik jeder der Institutionen angehört, besteht nicht nur wissenschaftlich, sondern auch praktisch das Bedürfnis, diese Beteiligung verfassungsrechtlich einzuordnen und möglichst auch als zulässig anzusehen. Auf den ersten Blick stehen dem allerdings die erwähnten Grundsätze aus Art. 20 Abs. 1 bis 3 GG entgegen, und auch die politisch gewiss erstrebenswerte Kooperation in internationalen Organisationen mit ihren wesensbedingt andersartigen Organisations- und Entscheidungsstrukturen kann wegen Art. 79 Abs. 3 GG nicht dazu führen, dass diese grundgesetzlichen Leitentscheidungen ausgehebelt werden. Es tritt somit folgender Widerspruch zutage: Während auf nationaler Ebene gemäß Art. 20 Abs. 2 GG alle Staatsgewalt vom Volke ausgehen muss, werden Entscheidungen über außenverbindliches Recht in internationalen Organisationen in den meisten Fällen durch nicht gewählte Vertreter getroffen. Da das hier zu untersuchende Sekundärrecht völkerrechtlich verbindlich und aus diesem Grund auf die eine oder andere Weise auch verpflichtend innerstaatlich umzusetzen ist, kommt es in seiner Wirkung aber nationaler Gesetzgebungstätigkeit gleich. Wenn auch nicht ohne Weiteres ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip angenommen werden kann, so ist dieser Fall im Hinblick auf Art. 79 Abs. 3 GG zumindest nicht unproblematisch.

Neben dem Problem, *ob* die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an internationale Organisationen zulässig ist, stellt sich außerdem die Frage, *wie* eine solche Übertragung erfolgen darf. Genügt eine repräsentative Zusammensetzung des jeweiligen Beschlussgremiums oder ist – anders als beispielsweise in der satzungsmäßig vorgegebenen Praxis des Sicherheitsrats – eine Mitwirkung Deutschlands oder gar aller Staaten erforderlich? Wie aber ist in letzterem Fall unter demokratischen Gesichtspunkten das auf internationaler Ebene gängige Prinzip „one state, one vote“ zu beurtei-

---

sicht der verwendeten Kürzel findet sich im *Abkürzungsverzeichnis völkerrechtlicher Verträge* zu Beginn der Arbeit (S. XXIII f.).

<sup>17</sup> Vgl. Art. 23 Abs. 1 u. 2 UNCh.

<sup>18</sup> Siehe dazu im Einzelnen u. § 4 A., S. 54 ff.

len, wenn man bedenkt, dass dabei bevölkerungsarmen Staaten wie Monaco und Liechtenstein das gleiche Stimmrecht zukommt wie den Milliardenationen China und Indien?<sup>19</sup> Gibt es demokratische Vorgaben für Erzeugungs- und Verabschiedungsprozedere von Sekundärrecht? Muss darüber hinaus das verabschiedete Recht auch Voraussetzungen hinsichtlich des Rechtsstaatsprinzips erfüllen, z. B. den Grundsätzen der Bestimmtheit oder Verhältnismäßigkeit genügen?

Im Verlauf dieser Arbeit soll versucht werden, eine Antwort auf diese und weitere damit im Zusammenhang stehende Fragen zu finden, um die „offene Staatlichkeit“ mit den demokratischen und rechtsstaatlichen „Grundfesten“ des Grundgesetzes in Ausgleich zu bringen. Anhand der Rechtsetzungstätigkeit internationaler Organisationen wird darzustellen sein, welches die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen und Grenzen der Einordnung der Bundesrepublik Deutschland in ein System internationaler „Gesetzgebung“ sind. Um der Untersuchung einen fassbaren Rahmen zu geben, müssen die Erläuterungen auf universelle internationale Organisationen beschränkt werden.<sup>20</sup> Auch die Europäische Union bleibt daher außen vor, zumal sie aufgrund der speziellen Regelung in Art. 23 GG ohnehin noch einmal anderen Bedingungen unterliegt.

Die Darstellung wird sich hierfür in zwei Teile gliedern. Der erste Abschnitt widmet sich den völkerrechtlichen Grundlagen, die die Basis der späteren verfassungsrechtlichen Untersuchung bilden. Hier ist zu erläutern, was überhaupt unter dem Konzept eines „Sekundärrechtsetzungsakts“ zu verstehen ist und welche völkerrechtlichen Grundlagen für diese Handlungsform existieren. Anschließend werden die in den verschiedenen Organisationen momentan anzutreffenden Formen der Rechtsetzungsprozedere erörtert. Kaum eines der Verfahren gleicht dabei dem anderen, so dass auf zahlreiche Besonderheiten einzugehen wird. Zugleich sollen die Anknüpfungspunkte für die grundgesetzlich relevanten Aspekte der Sekundärrechtsetzung deutlich herausgearbeitet werden.

Der zweite Teil der Arbeit befasst sich anschließend mit den verfassungsrechtlichen Fragen bezüglich der Organisationssatzungen. Hier ist zu klären, wie Gründungsverträge internationaler Organisationen im Allgemeinen in das verfassungsrechtliche Normgefüge einzuordnen sind. Die in Teil 1 behandelten Rechtsetzungsbefugnisse bilden dabei den immer wiederkehrenden Fixpunkt der Untersuchung. Geprüft werden soll, welche formellen und materiellen Voraussetzungen das Grundgesetz an die deutsche Mitgliedschaft in rechtsetzend tätigen Organisationen stellt. Dabei spielen die Auswirkungen des Sekundärrechts auf die Bundesrepublik ebenso eine Rolle wie die Ausgestaltung der Rechtsetzungsprozesse in den

---

<sup>19</sup> Beispiel bei *Tomuschat*, RdC 241 (1993-IV), 195 (333).

<sup>20</sup> Zu dieser Beschränkung noch u. § 3, S. 41 ff.