

Teil 2: Grundlagen des Internationalen Wirtschaftsrechts

§ 3. Subjekte des Internationalen Wirtschaftsrechts

I. Einführung

II. Überblick über die Subjekte des Wirtschaftsvölkerrechts

1. Die Staaten als Subjekte des Wirtschaftsvölkerrechts
2. Internationale Organisationen als Subjekte des Wirtschaftsvölkerrechts
3. Staatengruppierungen im Wirtschaftsvölkerrecht
4. Internationale Nichtregierungsorganisationen
5. Sonderproblem: Multinationale Unternehmen, Private und die Frage ihrer Rechtssubjektivität im Wirtschaftsvölkerrecht

I. Einführung

Als Teilgebiet des völkerrechtlichen Rechtssystems unterliegen das Wirtschaftsvölkerrecht und damit einhergehend auch internationale Wirtschaftsbeziehungen grundsätzlich auch den allgemeinen Regeln des Völkerrechts. Daher ist auch im Wirtschaftsvölkerrecht festzustellen, wer von der Rechtsordnung als Subjekt anerkannt werden kann. Bei der Bestimmung der Völkerrechtssubjektivität kommt es darauf an, ob einer Person oder Institution die Fähigkeit zuerkannt wird, Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten zu sein. Völkerrechtssubjekte sind daher Subjekte, deren Verhalten unmittelbar durch das Völkerrecht geregelt werden kann. Für das Wirtschaftsvölkerrecht gilt dabei, dass die Völkerrechtssubjekte nicht identisch sind mit den Akteuren der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Die Akteure der internationalen Wirtschaftsbeziehungen sind alle Institutionen und Personen, deren Verhalten sich auf den internationalen Austausch von Gütern, Kapital und Arbeitskraft bezieht. Eine Sonderstellung kommt dabei den multinationalen Unternehmen (MNE) zu.

II. Überblick über die Subjekte des Wirtschaftsvölkerrechts

Wie allgemein im Völkerrecht sind auch im Internationalen Wirtschaftsrecht Staaten nach wie vor die wichtigsten Akteure und damit die bedeutendsten Subjekte. Wiederum wie im allgemeinen Völkerrecht sind - vor allem seit dem Zweiten Weltkrieg - in ständig steigendem Umfang internationale Organisationen (IO) als Subjekte des Wirtschaftsrechts neben die Staaten getreten. Demgegenüber sind Akteure der internationalen Wirtschaftsbeziehungen eigentlich in erster Linie natürliche und juristische Privatpersonen. Hinsichtlich der Frage ihrer Völkerrechtssubjektivität scheint sich in den letzten Jahren ein grundlegender Wandel anzubahnen: So wie im Bereich der Menschenrechte die *Mediatisierung* des Individuums durch die Staaten durch die Zuerkennung einer partiellen Völkerrechtssubjektivität des

Einzelnen abgelöst zu werden scheint, wird ganz offenbar auch MNE (ähnlich wie in anderen Bereichen des Völkerrechts non-governmental organisations = NGOs) der Status partieller Völkerrechtssubjektivität zugebilligt. In gewisser Weise trägt damit das Völkerrecht den tatsächlichen Entwicklungen Rechnung, da die Rolle von MNE nicht nur im Bereich des Wirtschaftens, sondern vor allem auch auf dem Gebiet der Setzung des internationalen Wirtschaftsrechts eine stetig wachsende Bedeutung zukommt.

1. Die Staaten als Subjekte des Wirtschaftsvölkerrechts

Das allgemeine Völkerrecht setzt die Völkerrechtssubjektivität der Staaten notwendig voraus, die Staaten selbst sind also die so genannten geborenen Völkerrechtssubjekte (im Gegensatz zu den gekorenen Völkerrechtssubjekten, dazu unten). Als Träger nationaler und völkerrechtlicher Regelungsgewalt sind Staaten naturgemäß immer noch die faktisch wichtigsten Subjekte des Internationalen Wirtschaftsrechts, da sie zum einen nicht nur Träger seiner Rechte und Pflichten sind, sondern dieses auch setzen und durch ihr nationales Recht jedenfalls indirekt stark beeinflussen. Dem steht auch nicht entgegen, dass in Zeiten zunehmender wirtschaftlicher Globalisierung staatliche Grenzen an Bedeutung verlieren und staatliche Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten geringer werden. Die Staatengemeinschaft weist jedoch eine große Heterogenität in Bezug auf die wirtschaftliche Leistungskraft der einzelnen Staaten wie auch die unterschiedlichen „Wirtschaftsverfassungen“ auf. Immer noch kennzeichnend für die gegenwärtige Ordnung des Wirtschaftsvölkerrechts ist die grundsätzliche Freiheit eines jeden Staates, seine Wirtschaftsverfassung frei zu wählen. Diese Optionsfreiheit wird zudem geschützt durch das völkerrechtliche Interventionsverbot¹. Die aktuellen Entwicklungen betreffend das Rechtsprinzip einer *good governance*² wirken auf die staatlichen Wirtschaftsordnungen bislang allenfalls am Rande, wenn sich auch die Anzeichen mehren, dass Staaten, deren Regierungen ihrer Bevölkerung keinen angemessenen Anteil am Wirtschaftsleben und Wirtschaftswachstum gewähren, zunehmend in Isolation geraten. Immerhin scheint mit dem Zusammenbruch des Sozialismus in Europa das Modell einer zentral gelenkten Wirtschaftsordnung mit staatlichem Monopol für den Außenhandel seine Attraktivität verloren zu haben.

Wenn Staaten nicht nur internationales Wirtschaftsrecht setzen, sondern sich auch am internationalen Wirtschaftsverkehr beteiligen, so gelten für sie spezielle Regeln. Insbesondere können sie, soweit es um hoheitliches Handeln oder um hoheitlichen Zwecken gewidmetes

¹ IGH, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. United States), Merits, ICJ Reports 1986, S. 14 (108).

² Das Konzept der „*good governance*“ stellt ein besonderes Anliegen des Entwicklungsvölkerrechts dar und steuert als Konzept sowohl die Entwicklungszusammenarbeit zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern als auch die Entwicklungsförderung durch die Weltbankgruppe und andere internationale Organisationen.

Vermögen geht, Befreiung von fremder Gerichtsbarkeit beanspruchen (Immunität). Dabei kann es bei der genauen Abgrenzung von *acta jure imperii* zu den *acta jure gestionis* zu großen praktischen Problemen kommen (dies war und ist vor allem in Fällen von Staatshandelsunternehmen oder dann von Bedeutung, wenn – wie etwa im Fall Tschernobyl³ die Frage der Hoheitlichkeit des Handelns, nämlich Energiegewinnung – in Frage steht). Entsprechend dem derzeitigen Trend zu einer „Entstaatlichung“ des Wirtschaftslebens (*Privatisierungen*) scheint auch die Bedeutung staatlicher Beteiligungen am internationalen Wirtschaftsverkehr zurückzugehen; dies wird etwa an der Abnahme staatlicher Handels- und anderer Monopole deutlich.

Eine Teilnahme von Staaten am Wirtschaftsverkehr erfolgt meist nicht direkt, sondern über Unternehmen, die ihrerseits verselbständigt sind. Diese rechtliche Verselbständigung hat zur Konsequenz, dass diese Einheiten nunmehr Träger von eigenen Rechten und Pflichten sind. Eine Zurechnung der Handlungen von rechtlich verselbständigten Staatsunternehmen erfolgt aber dann, wenn das Unternehmen den „verlängerten Arm“ des Staates bildet sowie hoheitlich handelt und hoheitlichen Zwecken dienendes Vermögen besitzt. Eine Zurechnung der Haftung mit einer daraus folgenden so genannten „umgekehrten“ Durchgriffshaftung, kommt zum Beispiel im Falle der Unterkapitalisierung oder bei Rechtsmissbrauch in Betracht.⁴

2. Internationale Organisationen als Subjekte des Wirtschaftsvölkerrechts

Internationale Organisationen spielen eine Schlüsselrolle im internationalen Wirtschaftsrecht. Diese ergibt sich zum einen daraus, dass sie verbindliche Regeln für ihre Mitglieder formulieren oder Empfehlungen für deren Handeln schaffen. Zum anderen stellen sie Foren für die zwischenwirtschaftliche Koordination und Konsultation dar. Weiterhin betätigen sie sich vereinzelt auch als Akteure im internationalen Wirtschaftsverkehr, dies gilt vor allem für den Bereich der Rohstoffabkommen. Dies führt unter Umständen, wie im Fall des International *Tin Council*⁵, zu höchst komplexen Problemen, wenn solche Organisationen in Konkurs geraten (Frage eines möglichen Durchgriffs der Gläubiger auf die Mitgliedstaaten; „piercing the corporate veil“; dieser „Haftungsdurchgriff“ enthält Parallelen zum nationalen Gesellschaftsrecht). Internationale Organisationen gehen auf einen völkerrechtlichen Gründungsvertrag der Mitgliedstaaten zurück und haben eine eigene Rechtspersönlichkeit im Völkerrecht. Zugleich kommt ihnen Rechtsfähigkeit nach dem Recht des Sitzstaates und der Mitgliedstaaten zu.

³ LG Bonn, NJW 1989, S. 1225.

⁴ Vgl. instruktiv OLG Köln, Urteil vom 18.03.2008 - 22 U 98/07.

⁵ House of Lords, *J. H. Rayner Ltd. v. Department of Trade* [1990] 2 A. C. 418.

Die auf universeller Ebene wichtigsten Organisationen sind die mit den Vereinten Nationen durch Kooperationsabkommen verbundenen Sonderorganisationen wie die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (United Nations Conference on Trade and Development = UNCTAD) und die Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht (United Nations Commission on International Trade Law = UNCITRAL). Eine zentrale Rolle für den internationalen Kapital- und Zahlungsverkehr, vor allem im Hinblick auf die Schuldenkrise vieler Staaten des ehemaligen Ostblocks und der Dritten Welt, spielen *IWF* und *Weltbank* (*International Bank for Reconstruction and Development*) sowie die mit dieser institutionell verbundenen Internationalen Finanz-Corporation (*International Finance Corporation* = IFC) und Internationalen Entwicklungsorganisation (International Development Association = IDA), deren Hauptaufgabe die Vergabe von Krediten zur Überwindung von Zahlungsschwierigkeiten und Förderung von Entwicklungsprojekten sind. Unter dem Dach der Vereinten Nationen wirken die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations = FAO) und die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (United Nations Industrial Development Organization = UNIDO) auf die Anhebung des Lebensstandards in der Dritten Welt hin. Auf bestimmte Zweige der internationalen Wirtschaft sind Sonderorganisationen wie der Weltpostverein (Universal Postal Union = UPU), die Internationale Fernmeldeunion (International Telecommunication Union = ITU) und die Weltorganisation für geistiges Eigentum (World Intellectual Property Organization = WIPO) ausgerichtet.

Nur wenige Jahre nach ihrer Gründung hat die *WTO* mit ihren Pfeilern *GATT 94*, *GATS* und *TRIPS* sowie den sonstigen mit ihr verbundenen Verträgen die ihr zugeordnete Rolle als zentrale Organisationen des internationalen Handels mit Gütern (Waren und Dienstleistungen) übernommen. Ihre Rechtsordnung steht im Mittelpunkt dieser Vorlesung und ist Gegenstand ihres dritten Teils. Eine wichtige Rolle hat auch die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization = ILO) inne, die zur Schaffung sozial angemessener Arbeitsbedingungen und zur Beseitigung unberechtigter Diskriminierungen von Arbeitnehmern aufgerufen ist; dieser Aufgabe kommt sie durch die Formulierung und Überwachung der Einhaltung internationaler Übereinkommen nach.

Auf regionaler Ebene ist (neben Zollunionen wie EG und MERCOSUR sowie Freihandelszonen wie EFTA, AFTA und NAFTA) vor allem die *OECD* als ein Forum der Zusammenarbeit der wichtigen Industriestaaten zu nennen.

Nicht zu den Internationalen Organisationen im rechtlichen Sinne zählen juristisch als *NGOs* zu qualifizierende Einrichtungen wie die Internationale Flug-Transport-Vereinigung

(International Air Transport Association = IATA) oder die Internationale Handelskammer (International Chamber of Commerce= ICC) in Paris.

3. Staatengruppierungen im Wirtschaftsvölkerrecht

Aufgrund der wirtschaftlichen Globalisierung entstanden in den letzten Jahren verschiedene Formen der zwischenstaatlichen Kooperation, die allerdings keine organisatorische Verfestigung aufweisen. Der Zusammenschluss der G-7 Staaten (Siebener-Gruppe) umfasst die sieben wichtigsten Industriestaaten (USA, Kanada, Japan, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien) sowie die um Russland erweiterte Gruppe G-8. Die Gruppe der G-8 Staaten koordiniert ihre Weltwirtschafts- und Währungspolitik auf regelmäßigen Gipfeln, auf denen auch die Europäische Union sowie der Internationale Währungsfonds und die Weltbank beteiligt sind.

Von zentraler Bedeutung in der dezentralisierten Weltwirtschaftsordnung ist die Gruppe der G-20, die sich innerhalb der Welthandelsorganisation herausgebildet hat und die vor allem Entwicklungs- und Schwellenländer umfasst. Diese Gruppe wird von Indien, Brasilien, China und Südafrika geführt und stellt im System des Welthandelsrechts einen neuen Staatenblock neben der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika von einigem Gewicht dar.

4. Internationale Nichtregierungsorganisationen

Die internationalen Nichtregierungsorganisationen zeichnen sich gegenüber den Internationalen Organisationen dadurch aus, dass sie nicht auf einer völkervertragsrechtlichen Grundlage beruhen. Diesen Organisationen kommt im internationalen Wirtschaftsleben mittlerweile eine erhebliche Bedeutung zu. Diese Entwicklung wird unter anderem dadurch deutlich, dass z. B. die Durchsetzung von Umweltstandards nicht zuletzt wegen der Beteiligung von internationalen Nichtregierungsorganisationen gelang. Diesen ist auf Regierungskonferenzen Beobachterstatus zugewiesen; zudem werden die von diesen Organisationen vertretenen Positionen in der neueren Entwicklung auch vor internationalen Gremien zur Streitbeilegung beachtet (z.B. Panel der WTO, *amicus curiae* in Investitionsschiedsverfahren).

Zu den wichtigsten internationalen Nichtregierungsorganisationen gehören unter anderem die Internationale Handelskammer in Paris (International Chamber of Commerce), die Internationale Luftverkehrsvereinigung (International Air Transport Association), der Internationale Ingenieursverband (International Federation of Consulting Engineers) sowie Greenpeace, Amnesty International oder Transparency International.

5. Sonderproblem: Multinationale Unternehmen, Private und die Frage ihrer Rechtssubjektivität im Wirtschaftsvölkerrecht

Während man früher – bei aller Vorsicht vor der Verwendung moderner Termini – manchen „Handelsgesellschaften“ wie etwa der *Hanse* oder vor allem den britischen, französischen und niederländischen Handelskompanien eine subjektähnliche Stellung im damaligen Völkerrecht einräumte, war dies dem Völkerrecht des ausgehenden 19. und vor allem 20. Jahrhunderts fremd. Auch wenn Unternehmen immer wieder Konzessions- und andere Verträge mit Staaten schlossen, waren sie keine Völkerrechtssubjekte und ggf. auf die Ausübung diplomatischen Schutzes durch ihren Sitzstaat angewiesen. Dieser Befund scheint sich seit einigen Jahren ganz grundsätzlich zu ändern: Trans- oder multinationale Unternehmen,⁶ deren Tätigkeit lange Jahre (nicht nur) in den Entwicklungsländern teils sehr kritisch gesehen wurden und zentraler Teil der (jedenfalls vorläufig beendeten) Diskussion um eine *Neue Weltwirtschaftsordnung* waren, scheinen nicht nur als wichtige Akteure der internationalen Wirtschaft, sondern auch als partielle Subjekte des Internationalen Wirtschaftsrechts angesehen zu werden.

Ungeachtet des Umstandes, dass ihre Aktivitäten bislang zumeist nur Gegenstand von rechtlich letztlich nicht verbindlichen *Codes of Conduct*⁷ waren, wird in dem Umstand, dass Staaten zunehmend Verträge mit ihnen als gleichberechtigte Partner schließen und sich im Hinblick auf Streitigkeiten internationalen Schiedsmechanismen (*ICSID*) unterwerfen, das entscheidende Indiz für diese Anerkennung als partielle Völkerrechtssubjekte gesehen. Dieser – sicherlich noch umstrittenen Entwicklung – entspricht auch ihre zunehmende Beteiligung an der Formulierung von Regeln des internationalen Wirtschaftsrechts. Eine vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen eingesetzte Arbeitsgruppe erarbeitet einen Entwurf für Verhaltensregeln für multinationale Unternehmen, welcher im Zentrum der aktuellen Diskussion steht. Dieser Verhaltenskodex wird voraussichtlich neben der Präambel und allgemeinen Vorschriften zur Anwendbarkeit auch drei operative Teile beinhalten, die sich mit den Verhaltenspflichten der multinationalen Unternehmen befassen.

⁶ Zu diesen Unternehmen werden diejenigen gezählt, die mit ihrem Verwaltungssitz, Zweigniederlassungen, Tochterunternehmen oder anderen Formen der Beteiligung an selbstständigen Unternehmenseinheiten in zwei oder mehreren Ländern operativ präsent sind und sich zudem durch eine beachtliche Wirtschaftskraft auszeichnen. Von den einhundert kapitalkräftigsten Wirtschaftseinheiten der Welt machen die transnationalen Unternehmen fast die Hälfte aus.

⁷ Hierunter sind allgemeine Verhaltensregeln für die operativen Tätigkeiten der transnationalen Unternehmen zu verstehen. Zu diesen *Codes of Conduct* zählen etwa die Verhaltensregeln der Internationalen Handelskammer, der Internationalen Arbeitsorganisation (Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy, ILM 17 (1978), 422) oder die OECD Guidelines for Multinational Enterprises (ILM 40 (2000) 237).